

Introduction

Yenny Esmeralda Vega Cárdenas

Présidente de l'Observatoire international des droits de la Nature

Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les fleuves du monde

“We need to integrate the Laws of Nature into the Laws made by humans to protect Earth. We need to understand that the Universe is not simply a collection of objects, but an interdependent whole.”

[Traduction : Nous devons intégrer les Lois de la Nature dans les lois adoptées par les êtres humains pour protéger La Terre. Nous devons comprendre que l'Univers n'est pas une simple collection d'objets, mais un ensemble interdépendant].

Cormac Cullinan

[Conférence, webinaire, 29 octobre, 2020]

C'est dans la foulée de reconnaissances du Fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande, du Gange et du Yamuna en Inde et du Fleuve Atrato en Colombie que l'Observatoire international des droits de la Nature a commencé à réfléchir à la possibilité de reconnaître le Fleuve Saint-Laurent comme sujet de droit et pris des initiatives comme le lancement d'une pétition destinée à promouvoir l'adoption d'une Déclaration du Fleuve Saint-Laurent comme sujet de droit¹.

Le Fleuve Saint-Laurent, connu aussi comme le « chemin qui marche » par les Premières Nations est au cœur de toutes les expressions de vie au Québec. La province s'est bâtie le long du fleuve, de son estuaire et de ses affluents. Les Québécoises et Québécois, comme

1. Présentée sur « The Petition Site » (www.petitionsite.com) et accessible sur le site web de l'Observatoire <https://www.observatoirenature.org>, cette pétition a été signée, en date du 20 avril 2021, par 1804 personnes.

les diverses nations et personnes qui ont le territoire du Québec en partage, s'identifient pour la plupart, culturellement et historiquement, au Fleuve Saint-Laurent.

Étant donné qu'il s'agit de son objet principal, le présent ouvrage est divisé en trois parties, la première est consacrée au Fleuve Saint-Laurent. Cette **Partie I** vient répondre à notre question principale concernant la pertinence d'attribuer une personnalité juridique et des droits au Fleuve Saint-Laurent.

À ce sujet, l'ouvrage débute par un texte écrit par les juristes **Yenny Vega Cárdenas**, **Inès Benadda** et **Andrew Galliano**, texte qui vise à répondre à la question suivante : Le cadre juridique de l'eau et la société québécoise sont-ils prêts à accueillir la personnalité juridique du Fleuve Saint-Laurent ? Fruit d'une vaste recherche sur le cadre juridique de la gouvernance de l'eau au Québec, le texte donne tout d'abord un portrait complet du droit relatif à la protection de l'eau dans la province et ouvre la porte vers la possibilité de compléter ce droit en ajoutant une posture écocentriste. Les auteurs avancent que les développements récents du cadre juridique actuel semblent de plus en plus vouloir s'harmoniser avec la tendance mondiale de reconnaître l'eau, non seulement comme un droit humain, mais aussi comme un milieu de vie pour diverses espèces.

Les mêmes auteurs présentent en annexe de leur texte le projet de *Loi déclarant le Fleuve Saint-Laurent comme entité sujet de droit*, tant en français qu'en anglais. Le projet de loi proposé par l'Observatoire international des droits de la Nature vise à ouvrir le débat pour l'attribution d'un véritable statut juridique au Fleuve Saint-Laurent, à la hauteur de son importance. Le projet de loi va au-delà du symbolique, il permet de construire un cadre juridique structuré qui pourrait être mis en œuvre en mettant de l'avant la personnalité juridique et les droits du Fleuve. Le Saint-Laurent sera ainsi représenté par des gardiens qui viendront des divers milieux et seront appuyés par un comité d'experts qui pourront mettre à profit leurs connaissances scientifiques sur ce riche milieu de vie.

Le texte soumis par **Stratégies Saint-Laurent**, organisme non gouvernemental dont le directeur est Jean-Éric Turcotte, présente la contribution de Stratégies Saint-Laurent et les Comités ZIP du Québec dans la préservation et protection du Fleuve. Le texte propose

ainsi un développement davantage durable et une gouvernance mieux intégrée pour un fleuve toujours sous pression. La contribution du texte de *Stratégies Saint-Laurent* est sans égale. *Stratégies Saint-Laurent* met en contexte la complexité de gérer un fleuve de la taille du Saint-Laurent, et démontre l'inefficacité du cadre juridique actuel. Avec une grande clarté, le texte souligne à l'aide d'exemples concrets les principales menaces du Fleuve et les divers moyens entrepris par les gouvernements en évaluant la difficulté de résoudre les problèmes, car nous sommes pris dans un paradigme anthropocentriste. L'auteur remarque aussi la contradiction des discours des gouvernements qui prennent des engagements pour protéger le Fleuve, mais qui, dépassés par les impératifs économiques, valident des projets qui mettent en péril le Fleuve comme écosystème et plusieurs de ses espèces, d'ailleurs menacées ou en péril comme le sont aujourd'hui le béluga et le Chevalier cuivré. Dans ce texte, on démontre l'importance d'attribuer un véritable statut au Fleuve Saint-Laurent, en lui attribuant une personnalité juridique et des droits afin de le protéger. À ce sujet, *Stratégie Saint-Laurent* avec ses comités ZIP expriment à quel point ils sont bien placés pour devenir des éventuels gardiens du Fleuve.

Dans le même sens, **Rébecca Pétrin**, directrice d'Eau Secours!, et **Isabelle Delayney**, chercheure de l'organisation, présentent un important portrait physique et géographique de l'immense Fleuve Saint-Laurent et de son bassin versant. Ce texte met en évidence l'importance de l'eau et du Fleuve Saint-Laurent pour la communauté québécoise, et procède ensuite à la description de plusieurs menaces à son équilibre et à sa préservation. EauSecours, reconnu dans le milieu politique et social pour ses luttes victorieuses pour la protection de l'eau au Québec, s'exprime concernant la personnalité juridique du Fleuve Saint-Laurent en affirmant : « Nous croyons que l'octroi d'une personnalité juridique ajouterait une protection supplémentaire contre les activités ou décisions menaçant sa conservation et sommes donc en appui à cette démarche. Les outils pour la protection de l'eau doivent être à la hauteur des défis futurs à affronter. Défis qui, nous le savons, sont nombreux et imposants. »

Pour conclure cette première partie du livre collectif, le député de Jonquière **Sylvain Gaudreault**, qui siège à l'Assemblée nationale du Québec, présente dans son texte « Reconstruction post-pandémie

et milieux humides» des appréciations de la situation des milieux humides et hydriques au Québec, depuis une perspective expérientielle. Le court texte de cette personnalité politique reflète l'engagement de cet auteur envers la protection de l'environnement et du Fleuve Saint-Laurent. Selon l'auteur, une fois que la pandémie liée à la COVID-19 sera passée, le plan de reconstruction devra nécessairement considérer le Fleuve et ses nombreux affluents au sommet des priorités. M. Sylvain Gaudreault considère qu'élever le statut du Fleuve Saint-Laurent et de ses affluents à celui de sujet de droit et de personne non humaine, afin de lui assurer une mise en valeur en tant que milieu de vie, serait une réforme juridique majeure. Il recommande donc que l'Assemblée nationale du Québec mandate une commission parlementaire afin d'étudier ce projet qu'implique une réforme d'aussi grande envergure.

La **partie II** du présent ouvrage est consacré à l'analyse du mouvement mondial de reconnaissance des droits de la Nature.

Le premier texte qui ouvre cette partie, proposé par **Yenny Vega Cárdenas** et **Nathalia Parra**, touche un point fondamental, soit celui de la nécessaire transition planétaire d'une justice environnementale vers une justice écologique. L'article explique de manière approfondie l'évolution nécessaire qu'impose la transition d'une perspective anthropocentriste, passant par une posture biocentriste vers une perspective écocentriste. Leur texte fait référence à la rencontre nécessaire entre la théorie de la justice environnementale, qui considère les droits fondamentaux des humains à l'eau, à la vie, à un environnement sain, avec la théorie de la justice écologique, qui propose de reconnaître des droits aux animaux et aux entités naturelles comme les fleuves, montagnes, glaciers, écosystèmes. Ces deux types de justice sont donc tout à fait complémentaires. Les auteures analysent la proposition de Christopher Stone de reconnaître un préjudice autonome à la Nature et présentent les principaux arguments invoqués dans plusieurs pays comme la Nouvelle-Zélande, la Colombie, l'Inde, l'Équateur, pour intégrer le nouveau paradigme dans leurs systèmes juridiques. Cette contribution est très importante pour la compréhension de cette nouvelle épistémologie qui s'inscrit de plus en plus dans divers ordres juridiques à travers le monde.

Le deuxième texte de cette partie présente le cas de l'Équateur, premier pays au monde à avoir reconnu les droits de la Nature dans sa Constitution. Sous la plume du professeur chercheur de la *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, **David Cordero Heredia**, les défis de la mise en application de ce nouveau paradigme sont mis en évidence. Le professeur Cordero Heredia souligne l'incapacité des lois environnementales classiques à protéger réellement l'environnement. À son avis, cette incapacité est due au fait que la ligne tracée par le droit de l'environnement est si éloignée de la ligne tracée par les lois de la nature que les phénomènes de dégradation de l'environnement mondial qui mettent en danger toutes les formes de vie sur Terre, n'ont pas à ce jour été arrêtés. Il considère que le droit de l'environnement classique n'est qu'une invention humaine créée par des groupes politiques, sociaux et économiques, tandis que les lois de la nature ne peuvent être comprises qu'à travers la science. Les droits de la Nature, qui se résument au respect des lois de la Nature, sont donc perçus comme des propositions radicales par certains, mais qui servent à rapprocher finalement les lois humaines des lois de la Nature. Comme il le souligne très bien dans son texte, les droits de la Nature donnent à la Terre une voix grâce à la science et à la sagesse des peuples autochtones.

Le texte de la professeure **Bianca De Marchi Moyano** se distingue par sa réflexion terre-à-terre sur la reconnaissance des droits de la Nature en Bolivie. Dans son texte, l'auteure nous montre le potentiel épistémologique de ce nouveau paradigme qui va de pair avec des objectifs fondés sur la perspective autochtone du *bien-vivre* et la reconnaissance d'un État plurinational. Au sein des constitutions latino-américaines, souligne l'auteure, la constitution de la Bolivie est l'une de celles qui ont mis en valeur les perspectives trouvées originellement dans les pays objet de colonisation. Son texte expose ouvertement les difficultés d'application des droits de la Nature en Bolivie, considérant les contradictions de cette reconnaissance face aux objectifs fixés par cet État de suivre les lignes directrices d'un monde globalisé, qui pousse vers l'exploitation des ressources naturelles. Les défis de respecter les droits de la Nature semblent encore plus grands lorsque le pays continue d'être évalué par des objectifs internationaux imposés comme celui de la croissance du produit intérieur brut, objectifs qui finalement poussent les pays vers des modèles de développement contraires aux ontologies natives.

Par ailleurs, dans son article, la professeure **Doris Farget** s'interroge sur la reconceptualisation nécessaire des « droits de la Nature » à la lumière des ontologies et des épistémologies autochtones. Elle cite plusieurs auteurs autochtones canadiens qui se sont exprimés par rapport à leurs ontologies et traditions, notamment à l'égard de leur rapport avec les éléments de la nature qu'elle appelle « les Êtres plus qu'humains », comme les fleuves, les montagnes, les glaciers. Dans son texte, elle invite à comprendre davantage la relation et les croyances des peuples autochtones, comme celui de concevoir l'eau comme un être animé et source de vie, afin de mieux comprendre les ontologies autochtones et, de la sorte, alimenter les réflexions développées au Québec et au Canada à propos de la personnalité juridique des Êtres plus qu'humains.

Le professeur **Hugo Muñoz**, de la Universidad de Costa Rica, dans un texte très innovateur, fait référence au lien existant entre la reconnaissance des droits de la Nature et la sécurité alimentaire. Il souligne l'apport de la personnalité juridique à une meilleure gestion du bassin versant, car le fleuve ou la rivière, en étant un sujet de droit, permettrait plus facilement que les « externalités » environnementales, largement négligées dans l'actualité, soient prises en compte sous la forme d'obligations juridiques envers les fleuves. Les fleuves pourraient donc devenir une sorte de créanciers des usagers des eaux du bassin. Il souligne d'ailleurs que ce modèle pourrait permettre d'identifier les biens et les services rendus par le fleuve à la communauté et à la société, et obligatoirement faire l'objet d'une reconnaissance d'origine. Dans un tel contexte, la mise en évidence de l'origine de ces biens et services issus (du bassin) du fleuve spécifique leur accordera un caractère d'appartenance, de territorialité. Un *label* qui prendrait en compte les eaux du fleuve, permettra de renforcer une économie locale qui témoignera d'une gestion particulière dans un environnement déterminé. Cela pourrait bien concerner des denrées alimentaires ou des produits d'une autre nature. Même si ce mécanisme ne s'oppose pas forcément aux échanges internationaux, il permettrait de revendiquer des efforts mis en œuvre par une communauté spécifique, visant la préservation de son environnement.

Danaé Espinoza, cofondatrice du *Latin American and Caribbean Youth Climate Movement* (CLIC!) et jeune activiste, présente un article rafraîchissant qui mise sur l'éducation environnementale comme vecteur de changement de comportements dans la société. Elle expose dans son texte l'importance de sensibiliser les jeunes à la justice climatique et à la reconnaissance des droits de la Nature, afin de conscientiser la génération actuelle montante pour qu'elle interagisse autrement avec son entourage. Son texte souligne les efforts faits, notamment au Mexique, pour changer le paradigme actuel.

La **partie III** du livre est consacrée aux études de cas liés à la reconnaissance spécifique des fleuves en tant que sujet de droit.

La partie débute par le texte de la professeure **Erin O'Donnell**, professeure de l'Université de Melbourne, en Australie. La professeure, dans son texte si éloquent, nous parle des avantages d'une telle reconnaissance. En effet, elle insiste sur l'importance de ce geste pour l'imaginaire et la symbolique du fleuve dans la vie des humains. Elle souligne que la reconnaissance des fleuves à titre d'entités vivantes apporte du même coup une nette amélioration à la gestion, car la population devient consciente du caractère interdépendant de tous les êtres vivants. La professeure Erin O'Donnell documente le cas de la rivière Yarra en Australie, laquelle a été reconnue comme une entité vivante en 2017. La rivière compte d'ores et déjà avec un conseil qui représente sa voix, dont l'auteure fait d'ailleurs partie. Elle souligne aussi dans son texte l'importance de reconnaître la personnalité et des droits au Fleuve Saint-Laurent, car en faisant ainsi, le Québec se joint à une communauté internationale grandissante qui reconnaît les droits de la Nature. Pour elle, le changement de paradigme implique que la Nature peut donc se faire représenter devant les tribunaux, qui devront considérer les droits de ces entités naturelles. Cependant, elle souligne qu'afin que le modèle ait un véritable impact, les gardiens devraient avoir des pouvoirs suffisants pour se faire entendre. Ils devraient également compter sur un financement adéquat et une structure pour leur permettre de bien représenter la voix du fleuve.

L'article de **Yenny Vega Cárdenas** et **Nathalia Parra** dans cette troisième partie contribue de manière décisive à la compréhension de l'évolution de la reconnaissance des fleuves à titre de sujet de droit dans le monde. Leur texte analyse principalement le cas particulier de la Colombie, où près de 15 fleuves, rivières, montagnes, glaciers, parcs et l'Amazonie colombienne ont été reconnus à titre d'entités juridiques sujet de droit. En effet, la Cour constitutionnelle de la Colombie a déclaré en 2017 le Fleuve Atrato comme sujet de droit, décision historique qui va introduire les droits de la Nature dans l'ordre juridique colombien. À partir de ce moment-là, la Cour Suprême de Justice colombienne déclare l'Amazonie comme sujet de droit, suite à la demande d'un groupe de nombreux jeunes qui exigent des actions du gouvernement pour assurer une justice climatique aux générations présentes et futures. Les auteures analysent les principaux arguments juridiques mis de l'avant par la jurisprudence colombienne pour introduire ce nouveau paradigme, et se penchent sur la contribution de ces décisions dans la construction d'un nouveau droit visant à la concrétisation d'une justice écologique.

Suivant l'étude de cas particuliers dans lesquels des fleuves ont été reconnus comme entités juridiques, l'apport de **Shrishtee Bajpai**, jeune activiste en Inde, contribue à la compréhension de ce mouvement en Asie. Elle explique dans son document le contexte dans lequel les décisions judiciaires qui reconnaissent les Fleuves Gange et Yamuna, ainsi que le lac Sukhna en Inde, ont été adoptées. Effectivement, le paradigme a été introduit en 2017 et a été suivi d'une série de décisions judiciaires en vertu desquelles les éléments de la nature, incluant le royaume animal, sont considérés comme ayant des droits. L'auteure va au-delà de l'explication du cas en Inde. Elle analyse ce que signifie pour une rivière d'avoir des droits, et présente son opinion à l'égard de la manière dont ces droits devraient être mis en œuvre. Elle s'interroge aussi sur l'apport de ces décisions, non seulement aux rivières et aux communautés riveraines, mais aussi à la relation qu'entretiennent les humains avec le reste de la Nature.

Dans l'inspirant texte de **Sokhna Sene**, nous retrouvons d'intéressantes réflexions sur les enjeux de la gestion de l'eau en Afrique dans une perspective de droits de la Nature. Elle présente les différentes

initiatives qui ont été mises de l'avant sur le continent africain dans des pays tels que l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie ou encore le Cameroun ou le Zimbabwe. Comme elle le souligne, l'ensemble de la philosophie traditionnelle africaine est basé sur une approche de la Jurisprudence de la Terre, concept anciennement existant sur le continent et délaissé au fil des années à cause des pressions de la société moderne, fruit de la colonisation. C'est pourquoi les pays africains qui abordent aujourd'hui les droits de la Nature adoptent une approche qui promeut la renaissance des systèmes de gouvernance traditionnels des peuples autochtones par l'utilisation des traditions, mythes et cultures qui leur sont propres.

Enfin, le texte du chercheur **Victor David** se traduit par une essentielle ouverture de l'application de la théorie de la reconnaissance des droits de la Nature aux océans. Il plaide pour une compréhension de la biodiversité marine comme étant un ensemble interdépendant qui doit être compris comme tel et qui devrait avoir un régime juridique qui la protège de manière holistique. En fait, il souligne les aberrations qui ont été provoquées par des régimes juridiques différents, disparates lorsqu'on parle de la mer territoriale, du plateau continental et de la haute mer. Les espèces migratoires démontrent que le régime juridique qui leur est applicable fluctue au gré de leur positionnement, et qu'en vertu d'une sorte « d'anthropomorphisme juridique », elles seraient tantôt d'une nationalité, tantôt d'une autre ou mêmes apatrides dans les eaux internationales. L'auteur plaide donc qu'aujourd'hui, l'humanité indivisible a une responsabilité face à une Nature sans frontières qui est indivisible et plus que jamais mise en danger. À son avis, la reconnaissance de la personnalité juridique à la Nature permet d'introduire sa protection, notamment dans le cadre de l'appréciation et de l'interprétation du droit actuel, qui est imprécis, fluctuant et peu dissuasif en matière de protection de la biodiversité.

L'ouvrage collectif se conclut par un article sous la plume du professeur **Daniel Turp** et de **Yenny Vega Cárdenas**, lequel tire des conclusions des textes présentés ici. Les cas de reconnaissances d'entités naturelles et des fleuves à titre de sujets de droit dans le monde sont documentés. Bien entendu, l'article étant complété en février 2021, nous venons tout juste de voir la naissance en droit de la

première rivière canadienne qui se voit attribuer une personnalité juridique et des droits (Rivière MagPie/Muteshekau Shipu). D'ailleurs, l'Observatoire international des droits de la Nature a pris part à cette alliance pour donner le grand pas. Ceci ouvre bien évidemment la voie à ce que le Fleuve Saint-Laurent, désigné par le gouvernement du Québec comme un « lieu historique » et comptant parmi les sites naturels préférés de la population québécoise, puisse se voir attribuer une personnalité juridique et des droits.

Enfin, il est reproduit en annexe de l'ouvrage la *Déclaration universelle des droits des fleuves et rivières* élaborée par l'organisation *Earth Law Center* à l'intention de divers gouvernements de tout ordre, des citoyens et des organisations non gouvernementales qui voudront se joindre au mouvement.

Une lecture de la *Déclaration universelle des droits des fleuves et rivières*, dont le préambule rappelle, dans son premier considérant, que « les fleuves et rivières sont essentiels à toute vie en soutenant une diversité extraordinaire d'espèces et d'écosystèmes, en alimentant les zones humides et autres habitats aquatiques avec de l'eau abondante, en fournissant des nutriments vitaux aux estuaires côtiers et aux océans, en transportant les sédiments jusqu'aux deltas fluviaux regorgeant de vie, et en remplissant d'autres fonctions écologiques essentielles », pourrait être une source d'inspiration pour les lecteurs et lectrices du présent ouvrage collectif. Qu'il me soit permis de vous recommander de la lire dans son intégralité!

Partie I
Le Fleuve Saint-Laurent

Chapitre 1

L'évolution du cadre juridique de la gouvernance de l'eau au Québec

Devrait-on donner un statut de sujet de droit au Fleuve Saint-Laurent ?

Yenny Vega Cárdenas

Présidente, Observatoire international des droits de la Nature

Inès Benadda

Vice-présidente, Observatoire international des droits de la Nature

Andrew Galliano

Vice-président, Observatoire international des droits de la Nature

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction | 48 |
| 1. L'eau comme ressource : réglementer, sanctionner et responsabiliser pour améliorer la gouvernance de l'eau | 50 |
| 2. La reconnaissance de l'eau et de l'environnement à titre de droits fondamentaux | 58 |
| 3. L'eau comme milieu de vie | 63 |
| 4. Avancements contemporains vers une reconnaissance des droits de la Nature | 73 |
| Conclusion | 81 |
| Références | 83 |
| Annexe | 89 |

Résumé

Pendant de nombreuses années, l'eau, élément essentiel pour la vie, a été réduite par l'être humain au statut de ressource naturelle, ignorant ainsi ses fonctions fondamentales et vitales dans les écosystèmes. La législation autour de la protection de l'environnement et des éléments qui le composent, telle l'eau, évolue à l'échelle mondiale dans le but d'intégrer des solutions aux divers problèmes liés à la détérioration de l'écologie. Ce texte présente les trois volets de l'évolution normative au sujet de la qualité de l'eau dans la province de Québec. Le premier volet touche à la gestion et au contrôle de l'eau comme ressource ou facteur de production; le deuxième volet présente l'eau comme un droit humain, et le troisième volet touche aux réformes du cadre juridique environnemental et des eaux suivant une nouvelle tendance qui est celle de la protection de l'eau comme milieu de vie.

Mots clés : Gouvernance de l'eau, droit de l'eau, Fleuve Saint-Laurent, fleuves sujet de droit

Abstract

For many years, water, essential for life, has been reduced by humans to the status of a natural resource, ignoring its basic and vital functions in ecosystems. Legislation around the protection of the environment and its constituent elements, such as water, is evolving globally with the aim of integrating solutions to various problems linked to the deterioration of the environment. This text presents the three aspects of normative development concerning water quality in the province of Quebec. The first part concerns the management and control of water as a resource or production factor; the second part presents water as a human right and the third part deals with reforms of the environmental and water legal framework following a new trend which is that of the protection of water as a living environment.

Keywords: Water governance, water law, St. Lawrence River, rivers subject of law.

Resumen

Durante muchos años, el agua, esencial para la vida, ha sido reducida por el ser humano a la condición de recurso natural, ignorando sus funciones básicas y vitales en los ecosistemas. La legislación en torno a la protección del medio ambiente y sus elementos constitutivos, como el agua, está evolucionando a nivel mundial con el objetivo de integrar soluciones a diversos problemas vinculados al deterioro del medio ambiente. Este texto presenta los tres aspectos del desarrollo normativo sobre la calidad del agua en la provincia de Quebec. La primera parte se refiere a la gestión y control del agua como recurso o factor de producción; la segunda parte presenta al agua como un derecho humano y la tercera parte se refiere a las reformas del marco legal ambiental y del agua siguiendo una nueva tendencia que es la de la protección del agua como medio de vida.

Palabras clave : Gobernanza del agua, derecho del agua, derecho al agua, Río San Lorenzo, ríos sujetos de derechos.

Introduction

« S'il y a de la magie sur cette planète, elle est dans l'eau. »
Loren Eiseley (1907-1977)

Pendant de nombreuses années, l'eau, élément essentiel pour la vie, a été réduite par l'être humain au statut de *ressource naturelle*, ignorant ainsi sa fonction dans l'écosystème et laissant de côté son caractère de milieu de vie. L'emploi du terme *ressource* nous amène à percevoir l'eau comme un facteur de production qui satisfait aux différents besoins de l'être humain. C'est ainsi que l'eau a été considérée principalement dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de l'industrie et même dans le secteur domestique comme élément essentiel. La majorité des statistiques reliées à l'eau renvoient aux trois principaux secteurs d'utilisation de l'eau, soit l'agriculture, l'industrie et l'usage domestique (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2016). Certaines statistiques incluent l'énergie parmi les secteurs principaux, tandis que d'autres font une distinction avec son utilisation pour l'élevage, mais notons surtout que les références à la fonction environnementale de l'eau sont rares. En effet, parmi les travaux statistiques identifiant cette fonction, nous avons identifié ceux de l'État de la Californie, aux États-Unis, lesquels font référence à l'utilisation de l'eau pour la restauration de zones humides et la protection de biotopes sylvestres. Mais attention, ces statistiques ne font référence qu'à l'utilisation des eaux usées (State Water Resources Control Board, 2011), l'usage environnemental étant exclu des usages de l'eau non usée. Nous notons aussi que les statistiques de l'OCDE (2015, p. 69) indiquent que l'utilisation de l'eau dans des propos environnementaux ne semble pas dépasser le 15 %. Bref, il est clair que l'usage environnemental de l'eau, sa fonction essentielle en tant que milieu de vie, est exclue pour la plupart, des statistiques de l'eau de manière généralisée.

La réalité démontre que la plupart des pays ont écarté la fonction environnementale de l'eau de tout projet législatif, laissant une place prépondérante aux considérations politiques, économiques et administratives. Les cadres législatifs, nettement anthropocentrés, ont exclu la fonction primaire de l'eau comme milieu de vie pour l'habitat de plusieurs espèces au-delà de l'être humain. Comme résultat, les

études récentes indiquent que les activités anthropiques ont causé une diminution de 83 % du nombre d'espèces vertébrées d'eau douce à l'échelle mondiale depuis 1970, une des plus grandes extinctions massives de la planète (Crespo, 2018).

Le Canada figurait parmi les pays dont les résultats des politiques ont encouragé l'industrialisation sans aucune considération de la dégradation de l'environnement. Effectivement, à la suite de l'accélération de l'industrialisation au Canada, la pollution arriva au point de forcer le pays à poursuivre des mesures normatives strictes pour la dépollution des rivières. Le cadre normatif, ayant assimilé une politique de *laissez-faire* dans le but de poursuivre les objectifs d'industrialisation au rythme des politiques mondiales, fut forcé d'introduire des changements profonds pour pouvoir combattre les grands problèmes de santé publique, tels que la prolifération du choléra et de la typhoïde, qui se produisaient à cause du niveau élevé de pollution de l'eau (Vega Cárdenas, 2012, p. 5). C'est ainsi que vers la fin des années 70 l'on dénote l'adoption des lois liées à la protection de l'environnement et des éléments qui le composent. Plusieurs mesures ont été adoptées pour faire face aux comportements nocifs pour l'environnement, par exemple la création de plans d'action, l'introduction de permis d'exploitation, l'exigence de certificats de fonctionnement et l'adoption d'une série des sanctions pénales et administratives se rapportant à la pollution industrielle.

Malgré une amélioration substantielle de la qualité de l'eau fournie à travers les aqueducs, grâce à l'adoption des règlements¹ et des programmes concernant la potabilisation de l'eau et le contrôle de plusieurs indicateurs physiques (turbidité, couleur, saveur, température), chimiques (pH, dureté, oxygène dissous, matériel organique, pesticides, métaux lourds, etc.) et biologiques pour la qualité de l'eau, des problèmes aigus subsistent au niveau de la qualité de l'eau dans les rivières, ce qui entraîne des pertes importantes en termes de biodiversité (Vega Cárdenas, 2012, p. 4). Il s'agit d'une situation étroitement liée aux déversements non réglementés de polluants dans l'eau par les différents secteurs économiques comme l'agriculture, l'élevage et l'industrie, mais aussi à cause du manque de respect des règlements existants, comme c'est le cas pour le secteur domestique, où l'on constate le

1. Tel que le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, RLRQ, c. Q-2, r. 40.

déversement des eaux usées non traitées, ou du manque d'analyse de l'impact cumulatif dans un cours d'eau récepteur des déversements autorisés aux divers usagers. Or, en dépit des lobbys industriels, agricoles et commerciaux, de nos jours, les ONG, les communautés riveraines et le milieu académique poussent pour la mise en place de programmes et institutions comme les réserves naturelles et les aires protégées pour que l'eau puisse être considérée comme un milieu de vie et non seulement comme une simple ressource.

Ce texte a pour objectif de présenter l'évolution idéologique des normes concernant la protection de l'eau et de sa qualité au Québec, en trois périodes. La première période reliée au cadre juridique développé autour de la conception de l'eau comme ressource ou facteur de production (1); la deuxième période reliée à la conception de l'eau comme droit humain, dans un moment de reconnaissance mondiale du droit humain à l'eau (2); la troisième période, plus récente, où l'on observe une réforme du cadre juridique se basant sur une conception de l'eau comme partie intégrante et fondamentale des écosystèmes, c'est-à-dire comme milieu de vie (3). Dans une dernière partie, nous présenterons les décisions plus récentes et marquantes qui démontrent que le changement de paradigme (d'un anthropocentrisme à un éco-centrisme) commence déjà à se produire dans la province. Nous présenterons également l'importance d'attribuer le statut de sujet de droits au fleuve Saint-Laurent pour améliorer sa protection ainsi que les défis qu'implique cette reconnaissance (4).

1. L'eau comme ressource : régler, sanctionner et responsabiliser pour améliorer la gouvernance de l'eau

Les conditions du fleuve Saint-Laurent, source principale de ravitaillement pour la population du Québec, reliant les Grands Lacs de l'Amérique du Nord à l'Océan Atlantique, ont évolué de façon significative au cours du temps. En effet, de la période des années 1950 jusqu'aux années 1970, ce bassin fut l'objet d'une pollution

massive en raison de l'industrialisation et de l'apparition de nouveaux moyens de production. En réponse au rapport final de la commission Legendre², qui se penchait sur les problèmes de pollution de l'eau, tant pour la population qui souffrait de maladies liées à l'eau comme le choléra et la typhoïde (International Joint Commission, 1970) que dans les cas emblématiques de cancer des baleines blanches du Saint Laurent (Martineau *et al.*, 2002, p. 285), le gouvernement de la province du Québec décide de s'attaquer au problème de pollution de l'eau. C'est dans ce contexte qu'il met en œuvre de nouveaux programmes, un investissement accru, une meilleure planification, l'utilisation de nouvelles technologies et l'adoption d'un cadre juridique pour protéger l'environnement (Vega Cárdenas, 2012, p. 4). Le gouvernement adopta ensuite plusieurs règlements visant particulièrement à sanctionner et à encadrer les rejets des eaux usées des industries polluantes.

1.1 Combattre la contamination industrielle

Vers la fin des années 1980, le gouvernement québécois a pris des mesures pour combattre la pollution industrielle – source principale de la pollution à l'époque (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), 2019). Le programme spécifique de réduction de déversement de déchets en provenance des industries cherchait à réduire graduellement les déversements toxiques ayant le plus grand impact dans le fleuve Saint-Laurent et ses affluents. Sa mise en œuvre fut effectuée en plusieurs étapes, chacune visant des catégories différentes d'établissements industriels (MDDEP, 2019).

C'est à cette époque qu'apparaît la figure juridique de l'*attestation d'assainissement* à travers la modification de la législation environnementale. Il s'agit d'un permis environnemental obligatoire pour toutes les entreprises. Ce permis avait une durée de vie de cinq ans et il établissait les conditions environnementales à respecter quant au déversement de déchets et des eaux usées.

2. Voir la commission Legendre qui avait comme mission de réexaminer l'encadrement juridique de l'eau et d'identifier les lacunes et les possibilités d'amélioration. (Legendre, 1970).

La *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après «LQE») a instauré quant à elle des mesures réglementaires préventives afin de diminuer la pollution. Cependant, la loi se base sur le principe du pollueur-payeur, c'est-à-dire que la pollution est encadrée, mais tout de même permise. Ainsi, toute personne voulant réaliser des activités dans la proximité immédiate des sources d'eau était dans l'obligation d'obtenir une autorisation préalable (art. 22 LQE), même si de façon préliminaire il n'était pas possible de constater qu'une telle activité avait un impact sur la qualité de l'eau³. Lorsque la demande d'autorisation préalable est déposée, elle est octroyée par le ministère de l'Environnement, après des vérifications en vertu desquelles il constate que les déversements de déchets respectent les normes et qu'aucune matière polluante prohibée ne sera déversée et qu'aucune des limites ne sera dépassée. Par conséquent, ces autorisations jouent un rôle essentiel dans le cadre de l'obligation du Ministère de s'assurer que le comportement des industries s'inscrit dans les limites et objectifs de la loi (LQE, art. 22 et ss.). Néanmoins, comme la jurisprudence le démontre, le Ministère ne vérifie pas toujours que les objectifs de la loi sont respectés lorsqu'il attribue une attestation et donc, le contrôle et la surveillance de l'État ne semblent pas être très rigoureux⁴.

Pour pallier ces défauts, la LQE détermine maintenant que, lorsque le Ministère ne fait pas les vérifications réglementaires nécessaires, les titulaires du droit à un environnement sain (les citoyens) peuvent acheminer une demande d'annulation du permis administratif par le biais d'une injonction. Ce mécanisme, prévu à l'article 19.1 de la

3. *Id. art. 22*. À travers la modification de cet article en 2017, le législateur québécois ajouta des nouvelles conditions pour toute activité pouvant avoir un impact sur un milieu humide et hydrique, d'après les dispositions prévues dans la section V.1 de cette même loi. Ces dispositions seront présentées en détail dans les paragraphes suivants.

4. *Gelinas c. Grand-Mère (Ville de)*, (2001) J.Q. no 6445; (2002) R.J.Q. 721. Dans cette affaire, l'autorisation en question fut déclarée nulle étant donné que les arguments mis de l'avant par le Ministère ne respectaient pas le caractère raisonnable de la loi. En effet, le Ministère négligea de s'assurer que le projet n'avait pas des effets négatifs considérables sur la qualité de l'environnement, obligation prévue à l'article 20 de la loi. Les tribunaux indiquèrent que le Ministère n'imposa aucune norme concernant la distance de séparation entre les tuyaux d'évacuation des eaux usées et la zone d'approvisionnement d'eau potable pour la municipalité. (Halley, 2018, p. 220)

LQE permet de suspendre l'attestation délivrée par le gouvernement. Effectivement, ce pouvoir discrétionnaire d'attribution de permis du ministère est soumis au contrôle judiciaire⁵ et donc, lorsqu'une décision administrative n'est pas raisonnable aux yeux de la jurisprudence et de la législation, il est possible de retenir la responsabilité du ministre pour avoir commis une contravention à la loi en autorisant des niveaux de pollution qui dépassent ceux des seuils établis⁶.

Avec ses avantages et ses défauts, ce cadre réglementaire contribua de manière importante à la lutte contre la pollution industrielle au Québec et améliora de manière non négligeable la qualité de l'eau dans la province grâce à un contrôle des rejets industriels dans l'environnement. Or, en dépit du grand pouvoir de dissolution du fleuve Saint-Laurent, il s'avère essentiel de s'attaquer également à la pollution provenant des villes et donc de travailler avec les municipalités pour contrôler les déversements urbains qui, même aujourd'hui, sont tenus responsables d'une importante dégradation des eaux du fleuve. De nos jours, cette situation demeure l'un des principaux problèmes à être soulevés, conjointement avec la pollution produite par l'agriculture.

1.2 La pollution urbaine et le rôle des municipalités

Il est à noter que, même si les municipalités ne sont pas contraintes par la loi de construire un réseau d'aqueducs et d'égouts – à l'exception des cas spécifiques où le ministère de l'Environnement se sert de la LQE pour imposer cette obligation – lorsqu'une municipalité décide d'entreprendre un projet dans ce domaine, la loi lui impose

5. Dans le cas de Cacouna, le certificat d'autorisation émis par le ministre de l'Environnement a été soumis à un contrôle judiciaire, et avait donc été jugé déraisonnable. *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4147, para. 98 : « le Ministre, avant de délivrer son autorisation, doit s'assurer que l'émission du contaminant dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Notamment, il doit s'assurer que le contaminant ne cause pas de dommage ou ne porte pas autrement préjudice à la faune. ».

6. *Gestion Serge Lafrenière c. Calvé*, (1999) J.Q. no. 1334; R.J.Q 1313. Nous soulignons que la Cour supérieure du Québec peut exercer un contrôle sur le pouvoir ministériel d'émission d'attestations lorsque ce pouvoir est utilisé de façon arbitraire, de mauvaise foi, de façon contraire aux principes de la loi ou motivé par des considérations discriminatoires, injustes ou déraisonnables. (Garant, 2010, 189-190).

l'obligation de fournir de l'eau potable pour la consommation humaine⁷. En effet, les articles 4 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales* et la jurisprudence issue des plus hauts tribunaux accordent un rôle prépondérant aux municipalités pour la protection de la qualité de l'environnement et des sources d'eau⁸.

Depuis l'arrêt 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)* rendu par la Cour suprême du Canada en 2001, deux principes fondamentaux sont établis concernant les compétences de municipalités : le principe de subsidiarité et le rôle de fiduciaire de l'environnement (Girard, 2010, p. 49). En vertu de ces principes, les municipalités ont le pouvoir de réglementer et d'appliquer des normes liées à l'eau et à l'environnement, étant donné que les municipalités sont considérées comme les représentants gouvernementaux les plus près des communautés aptes à proposer des solutions aux problèmes environnementaux dans leur territoire respectif. Nous verrons plus loin, d'ailleurs, de quelle façon les municipalités peuvent aujourd'hui accroître leur rôle de subsidiaire et de fiduciaire dans la protection de la biodiversité. En réalité, la mise de l'avant de ces principes a pour but de rapprocher les citoyens et les communautés des organes gouvernementaux chargés de prendre des décisions sur des sujets qui ont un impact immédiat dans leur mode de vie.

Dans le même ordre d'idées, l'arrêt *Scarborough c. R.E.F. Holmes Ltd* confirma que la protection des habitats naturels et de l'environnement, en général, est une compétence totalement légitime des

7. *St-Onge c. Corporation municipale de Paroisse Baie St-Paul*, J.E.99-2068, C.S. Il convient de noter l'existence d'un règlement qui empêche les propriétaires de résidences isolées de déverser des eaux usées n'ayant pas été traitées par les dispositifs prévus dans la loi. Voir l'article 3 du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, LQE, c. Q-2, r. 22. Voir aussi l'article 5 du *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, RLRQ c. Q-2, r. 34.1.

8. Ce rôle fut reconnu par la Cour Suprême du Canada dans les affaires : 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40; (2001) 2 RCS 241 et, plus récemment, dans l'affaire *Gastem inc. c. Municipalité de Ristigouche-Partie-Sud-Est*, 2018 QCCS 779.

municipalités. Les principes énoncés précédemment clarifient le rôle de ces institutions, notamment en ce qui concerne la protection des sources d'eau, des rivières et des lacs, leur permettant ainsi d'effectuer des interventions dans l'intérêt de la protection de l'eau. Ces prérogatives seront compilées dans la *Loi sur les compétences municipales*, laquelle indique à l'article 19 que toutes les municipalités peuvent adopter des règlements en matière environnementale. L'article 2 de cette loi renforce le pouvoir des municipalités en indiquant que « les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive ».

Il existe aussi une obligation de garantir l'accès à une eau potable de qualité lorsque les municipalités administrent directement le service de distribution d'eau. La municipalité aura l'obligation d'employer tous les moyens raisonnables pour s'assurer entre autres du respect du droit à l'eau⁹.

Cependant, malgré l'idéalisme juridique, la réalité n'est pas toujours à la hauteur des attentes. Comme dans la plupart des pays, les municipalités québécoises ont été signalées comme des acteurs actifs dans la contamination de l'eau. En effet, alors que la jurisprudence dans *Drouin c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts* établit que les municipalités ne peuvent pas déverser de façon directe les eaux usées dans les cours d'eau, en raison des effets nocifs pour la santé publique et l'écosystème, de nos jours, environ 100 municipalités de la province de Québec déversent des eaux usées directement dans le fleuve Saint-Laurent sans même les traiter (Robillard, 2018). Ainsi, dans certaines circonstances précises, le droit québécois permet de poursuivre en responsabilité civile une municipalité lorsqu'il est démontré que le déversement de matières polluantes contamine l'environnement, et ce, à la lumière des règles établies dans le *Code civil du Québec* (Hétu

9. *Beaulne c. Gatineau (Ville de)*, 2003 CanLII 9208 (QC CQ); *Bouchard c. Ville de Giffard*, 1973 CanLII 1014 (QC CQ). Voir aussi (Girard, 2010, p. 49).

et al., 1988, p. 155-193)¹⁰. On constate également que l'article 8 de la *Loi sur l'eau*, permet aussi de réclamer pour les dommages causés à l'eau, comme nous le verrons un peu plus loin dans le présent texte.

Pour les municipalités, la faute doit être attribuée au gouvernement québécois, étant donné le manque d'investissement dans les petites municipalités, ce qui entraîne un manque de ressources de celles-ci qui les empêche d'assurer une bonne gestion des services, compte tenu de la taille de la population (moins d'un million d'habitants). En effet, les municipalités invoquent une responsabilité de moyens et non pas de résultats vis-à-vis cette situation, ce qui revient à leur accorder une responsabilité à la hauteur de leurs moyens d'action.

Devant cette situation, la décision du gouvernement du Québec du 15 juillet 2020 pourrait changer la donne. En effet, il aidera financièrement les municipalités adhérant au Fonds des municipalités pour la biodiversité (Fonds MB) de la Fondation de la faune du Québec¹¹, à hauteur de 1 875 000 \$ sur trois ans (soit 625 000 \$ par an) pour administrer des projets de protection de la biodiversité sur leurs territoires¹² (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec, 15 juillet 2020).

10. Depuis l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* en 1994, il n'est plus nécessaire de passer par la *Common Law* pour soulever la faute commise par une municipalité. Les articles 1457, 1465 (responsabilité des gardiens d'un bien et autres pertinents) s'appliquent aux personnes juridiques de droit public en vertu de l'article 1371 C.c.Q. Les règles générales de la responsabilité civile seront appliquées lorsqu'aucune autre règle particulière s'applique à ces personnes de droit public. En principe, les municipalités sont responsables des actes fautifs posés par leurs employés, tel qu'indiqué à l'article 175 du *Code des municipalités*. Toutefois, cela n'englobe pas les décisions politiques. La responsabilité des municipalités ne pourra être soulevée que lorsque les actes fautifs (ou la négligence) sont commis dans la mise en œuvre des décisions politiques. Voir : *Laurentide Motels LTD. C. Ville de Beauport*, 1989, 1 RCS 705.

11. Lancée conjointement avec la branche québécoise de la Société pour la nature et les parcs du Canada, la SNAP Québec.

12. Les projets admissibles sont par exemple un plan de conservation de milieux naturels, une étude d'avant-projet de protection et de restauration, une acquisition de terrains d'intérêt écologique pour un habitat d'intérêt pour la faune, une restauration de milieux humides, une plantation d'arbres pour conserver un habitat faunique ou encore une création d'une aire protégée avec un statut

Ce moyen d’agir concret et significatif se veut une réponse aux défis qu’impose actuellement le contexte de changements climatiques et de perte de la biodiversité affectant autant la résilience des milieux naturels que les collectivités qui les composent, en plus d’assurer un accès à la nature aux générations futures (SNAP Québec).

C’est sur une base volontaire que chaque municipalité est invitée à contribuer à un sous-fonds lui étant réservé, à raison de 1 \$ maximum par ménage ou unité de taxation annuellement. Le Fonds MB bonifie la contribution de la municipalité qui y adhère en générant des contreparties de la Fondation de la faune du Québec et du gouvernement québécois. Le gouvernement investira donc 1 \$ dans le Fonds MB pour chaque dollar versé par les municipalités, jusqu’à concurrence de 1 875 000 \$ (Ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec, 15 juillet 2020). Dix-sept villes ont à ce jour adhéré au Fonds MB¹³.

Les municipalités pourraient ainsi devenir des acteurs encore plus importants dans la protection du Fleuve Saint-Laurent, et ce, à la hauteur de leurs moyens.

national de protection. Fondation De La Faune, Fonds des municipalités pour la biodiversité, en ligne : <https://fondationdelafaune.qc.ca/fonds/fonds-des-municipalites-pour-la-biodiversite/>

13. Soient les municipalités suivantes : Saint-Bruno-de-Montarville, Boucherville, Granby (les trois premières à y avoir adhéré), Canton de Gore, Varennes, Saint-Charles-sur-Richelieu, Victoriaville, Mont-Saint-Hilaire, Sainte-Adèle, Terrebonne, Joliette, Magog, Chambly, Brossard, Otterburn Park, Saint-Jean-sur-Richelieu et Saint-Hyacinthe. (SNAP QUÉBEC, s.d.).