

CQDE.ORG

Consultation sur le projet de loi 20
*Loi visant à instituer le Fonds bleu et à
modifier d'autres dispositions*

MÉMOIRE

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

Présenté à la Commission des transports
et de l'environnement

Le 5 mai 2023



CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Rédaction du mémoire

Merlin Voghel, avocat

Marc Bishai, avocat

© 2023

Centre québécois du droit de
l'environnement

Courriel : info@cqde.org

La reproduction d'extraits de ce document est permise en citant la source de la façon suivante : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission du transport et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le projet de loi 20, Loi visant à instituer le Fonds bleu et à modifier d'autres dispositions*, 5 mai 2023.

Table des matières

ABRÉVIATIONS	3
PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	4
SOMMAIRE	5
RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES DÉTAILLÉS	6
1. Versement au Fonds bleu des sommes issues de sanctions administratives et pénales (art. 4)	6
2. Modification du préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement (art. 5)	7
3. Révision régulière de la réglementation (art. 9)	7
4. Consolidation et pérennisation de la transparence par une intégration législative plutôt que réglementaire (ajout)	11
5. Assujettissement du Fonds bleu à la compétence du Commissaire au développement durable (ajout)	15
ANNEXE – LISTE DES RECOMMANDATIONS	17

ABRÉVIATIONS

CQDE : Centre québécois du droit de l'environnement.

Loi sur l'eau : *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, c. c-6.2.

LQE : *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

MELCCFP : Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – pour une réglementation intelligente, Décret 1558-2021.

Projet de loi 20 : *Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions*, Projet de loi n° 20 (présentation), 1^{ière} sess., 43^e légis, Québec.

Règlement sur les redevances : Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau, RLRQ, c. Q-2, r. 42.1, présentement visé par le *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (projet)*, 155 G.O. II 1067.

Règlements sur les déclarations : Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau, RLRQ, c. Q-2, r. 14, présentement visé par le *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (projet)*, 155 G.O. II 1063.

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le Centre québécois du droit de l'environnement contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

SOMMAIRE

Le CQDE accueille favorablement le projet de loi 20, lequel instaure le Fonds bleu ayant pour objet le financement d'initiatives hydriques dans un but de protection et de conservation. De même, ne peut être passée sous silence l'intention annoncée d'accroître la transparence en matière de gestion de l'eau au Québec, et ce, bien que certaines bonifications des mesures envisagées demeurent souhaitables. À cette fin, le CQDE soumet les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION N° 1 – Art. 4 du projet de loi 20 :

Les montants des sanctions administratives et des amendes pénales perçus en application du *Règlement sur les redevances* et du *Règlement sur les déclarations* devraient être versés au Fonds bleu en raison de leur lien direct avec la gestion des ressources en eau.

RECOMMANDATION N° 2 – Art. 5 du projet de loi 20 :

La modification au préambule de la LQE devrait reconnaître explicitement le droit de toute personne de participer aux décisions ayant une incidence sur les ressources en eau, conformément au principe reconnu à l'article 7 de la *Loi sur l'eau*.

RECOMMANDATION N° 3 – Art. 9 du projet de loi 20 :

Une évaluation quinquennale devrait aussi être prévue pour le *Règlement sur les déclarations*, s'agissant du seul mécanisme permettant au public de connaître les volumes d'eau prélevés du sol québécois et, conséquemment, d'assurer une utilisation durable de cette ressource.

RECOMMANDATION N° 4 – Ajout au projet de loi 20 :

Le CQDE constate que les modalités d'application du caractère public des informations relatives aux ressources en eau se manifestent par instruments réglementaires plutôt que par instruments législatifs. Le CQDE recommande deux modifications législatives afin de rendre pérennes les modifications en matière de transparence, mais aussi pour assujettir toute modification ultérieure au processus démocratique.

RECOMMANDATION N° 5 – Ajout au projet de loi 20 :

Le CQDE recommande que le Fonds bleu soit assujetti au pouvoir de surveillance et de recommandation du Commissaire au développement durable, conformément à l'approche prévalant pour le Fonds vert.

RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES DÉTAILLÉS

Le CQDE remercie les parlementaires de leur invitation à s'exprimer sur le projet de loi 20 et de la confiance ainsi témoignée à sa mission.

Les recommandations présentées ci-après ne s'intéressent qu'au projet de loi 20, bien que ce dernier puisse difficilement être dissocié des deux modifications réglementaires projetées et publiées à la *Gazette officielle* le 12 avril dernier¹.

Conséquemment, et de manière incidente, la présente analyse référera occasionnellement à ces deux projets de règlements.

1. Versement au Fonds bleu des sommes issues de sanctions administratives et pénales (art. 4)

L'article 4 du projet de loi 20 prévoit le versement au Fonds bleu de diverses sommes².

Cette disposition ne semble pas prévoir le versement des **sanctions administratives pécuniaires** et des **amendes pénales** au Fonds bleu. Le CQDE recommande que ces sommes, lorsque perçues en application du *Règlement sur les redevances*³, du *Règlement sur les déclarations*⁴ ou des dispositions pertinentes de la LQE, y soient versées, s'agissant alors d'omissions ou d'infractions contrevenant directement à l'objet du Fonds, soit « la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau »⁵. Ces sommes contribueraient alors à la réparation des préjudices ou frais encourus en ces matières.

À défaut de précision, tout porte à croire que l'article 318 du *Code de procédure pénale*⁶ trouvera application, et donc que ces sommes seront simplement versées au fonds consolidé du revenu.

¹ *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (projet), 155 G.O. II 1067 ; *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (projet), 155 G.O. II 1063.

² À savoir, les « sommes concernant des frais, des droits ou des redevances liés à l'utilisation ou à la gestion de l'eau, notamment les sommes provenant des redevances visées par le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r. 42.1) ». Projet de loi 20, art. 4, insérant l'art. 15.4.46 al. 1 par. 6.

³ Art. 11.1 à 12.2.

⁴ Art. 18.8 et s.

⁵ Projet de loi 20, art. 4, insérant l'art. 15.4.44 al. 2.

⁶ RLRQ, c. C-25.1.

Le CQDE recommande donc de formuler ainsi le paragraphe 6 du premier alinéa de l'article 15.4.46, tel qu'inséré par l'article 4 du projet de loi 20 :

15.4.46. Les sommes suivantes sont portées au crédit du fonds :

[...]

6° les sommes concernant des frais, des droits ou des redevances liés à l'utilisation ou à la gestion de l'eau, notamment les sommes provenant des redevances visées par le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r. 42.1), **ainsi que les sanctions administratives pécuniaires et les amendes perçues en application de ce règlement et du Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (chapitre Q-2, r. 14)**;

2. Modification du préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement (art. 5)

Le CQDE accueille avec intérêt la modification proposée au préambule de la LQE, telle que prévue à l'article 5 du projet de loi 20.

Cette modification omet cependant la participation citoyenne en matière de gestion de l'eau, s'agissant pourtant d'un principe important énoncé à l'article 7 de la *Loi sur l'eau* :

7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives aux ressources en eau détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions prises par ces autorités qui ont une incidence sur ces ressources.

[Soulignement ajouté]

Le CQDE recommande donc que se lise ainsi la modification prévue à l'article 5 du projet de loi 20 :

5. La disposition préliminaire de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) est modifiée par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

« Les dispositions de la présente loi visent aussi à encadrer l'utilisation des ressources en eau de manière à en assurer une gestion durable, équitable et efficace, dans un objectif de transparence et de préservation de ce bien commun, notamment en favorisant un meilleur accès aux renseignements qui concernent les prélèvements d'eau **et, conséquemment, une**

participation éclairée à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur les ressources en eau. ».

3. Révision régulière de la réglementation (art. 9)

Le CQDE salue l'instauration d'une évaluation tous les cinq ans de la réglementation concernant « les redevances pour l'utilisation de l'eau [...] pour assurer une utilisation durable de cette ressource »⁷.

Le CQDE retient que **l'objet de cette évaluation périodique** est donc d'assurer une utilisation des ressources en eau « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »⁸.

Si **l'utilisation durable** des ressources en eau est au cœur de l'intention législative, l'évaluation quinquennale prévue pour le **Règlement sur les redevances** devrait aussi s'étendre au **Règlement sur les déclarations**.

À la lecture de ces deux règlements, il ressort clairement que seules les déclarations prévues au *Règlement sur les déclarations* permettent un recensement des volumes d'eau prélevés au Québec. Ces données sont donc intimement liées à l'utilisation durable des ressources en eau. Elles sont aussi fondamentales à l'exercice, par le ministre, des pouvoirs d'encadrement de l'utilisation de l'eau, tels que préconisés par le projet de loi 20⁹. Ces données sont en outre les seules à permettre d'assurer le respect des valeurs et des principes prévus à la *Loi sur l'eau* et à son préambule, notamment en termes de suivi des quantités d'eau disponible¹⁰.

Dans ce contexte, l'évaluation cyclique du *Règlement sur les redevances* est certes souhaitable, mais elle apparaît vitale dans le cas du *Règlement sur les déclarations*. Suffise-t-il ici de citer en exemple la nécessité d'évaluer cycliquement l'adéquation du seuil d'assujettissement à la déclaration obligatoire¹¹.

Bien entendu, le CQDE comprend qu'une évaluation cyclique des redevances est préconisée en raison du rapport de comparaison des régimes préparé à

⁷ Projet de loi 20, art. 9, modifiant l'art. 95.1 LQE [soulignement ajouté].

⁸ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 2.

⁹ Voir par exemple l'art. 7 du projet de loi 20.

¹⁰ Voir notamment au préambule et aux art. 1 à 7 de la *Loi sur l'eau*.

¹¹ *Règlement sur les déclarations*, art. 9.

l'intention du ministre par l'École nationale d'administration publique (ÉNAP)¹². En effet, cette étude démontre que, dans d'autres juridictions, la périodicité de telles évaluations varie, le cas échéant, d'un à cinq ans¹³.

Or, cette étude ne s'intéressait qu'aux redevances, et non aux déclarations obligatoires des prélèvements d'eau, tel que le prévoit le *Règlement sur les déclarations*. En droit québécois, ce dernier mécanisme permet pourtant de recenser les volumes d'eau prélevés, soit une information essentielle pour plusieurs objectifs de gestion de l'eau, par opposition à la vocation exclusivement économique du système de redevances.

À l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi 20, il est d'ailleurs possible de lire les passages suivants :

7. Coopération et harmonisation réglementaire

Les pratiques d'application de la redevance au Québec sont souvent comparées à celles de l'Ontario. En effet, deux règlements encadrent la redevance sur l'eau en Ontario [...]. Ces derniers obligent le ministère ontarien à examiner les redevances tous les cinq ans (pour chaque règlement) et à afficher les conclusions de cet examen dans le registre environnemental.

[...]

En ce qui concerne les dispositions accordant des pouvoirs habilitants au gouvernement pour intervenir par règlement pour prohiber ou limiter certaines usages de l'eau provenant d'un système d'aqueduc, il y a peu de comparables avec les autres provinces ou pays. Le Québec se positionnera donc comme chef de file par rapport à d'autres administrations. Cette position reflète l'importance accordée par le gouvernement du Québec aux enjeux relatifs à la disponibilité en eau, plus particulièrement dans l'optique de soulager la pression exercée sur certains systèmes, notamment par les entreprises d'embouteillage d'eau, afin d'assurer que l'eau provenant des systèmes d'aqueduc est suffisante pour satisfaire en priorité les besoins de la population desservie.

Dans un contexte de faible disponibilité en eau, découlant du développement des usages du territoire, mais également de l'effet des

¹² ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Étude comparative sur les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau*, Présentée à la direction de la gestion intégrée de l'eau du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Québec, 20 janvier 2023.

¹³ *Id.*, p. 17.

changements climatiques, il pourrait s'avérer nécessaire d'encadrer les fins auxquelles l'eau d'un système d'aqueduc à des fins de consommation humaine doit servir prioritairement. Il convient de rappeler que des régions du Québec, telles que la Montérégie, l'Estrie et le Centre-du-Québec, se heurtent d'ores et déjà à des enjeux de disponibilité en eau susceptibles de compromettre la pérennité des usages de leur territoire et leur développement, donc la pérennité des investissements et leur développement économique. Les moyens requis pour faire face à ces enjeux ne se limiteront pas à la gestion des prélèvements d'eau, mais devront considérer les usages de l'eau (l'utilisation efficiente de l'eau, notamment)¹⁴.

[Soulignements ajoutés; références omises]

Dans ce contexte de raréfaction des ressources en eau et de nécessité d'en assurer une utilisation durable, comment justifier qu'une évaluation cyclique ne soit pas instaurée pour les volumes d'eau prélevés, mais uniquement pour les redevances financières?

Une évaluation cyclique du *Règlement sur les déclarations* serait de surcroît cohérente avec les « principes de bonne réglementation » prévoyant une révision régulière de toute loi ou réglementation ayant un impact sur les entreprises ou qui les concerne, cette révision étant alors assujettie au principe de consultation des parties prenantes¹⁵, notamment la société civile.

Puisque le *Règlement sur les déclarations* est habilité par l'article 46 de la LQE, le CQDE recommande conséquemment que soit ajoutée au projet de loi 20 une disposition visant à modifier la LQE, selon la formulation suivante, le tout afin de promouvoir une utilisation durable de l'eau :

X. L'article 46 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Toutes dispositions réglementaires prises en vertu du présent article et qui concernent la divulgation au ministre des volumes d'eau prélevés ou un seuil d'assujettissement à l'obligation de déclaration des prélèvements d'eau doivent être évaluées tous les cinq ans pour assurer une utilisation durable de cette ressource. ».

Plus encore, le CQDE considère qu'une évaluation cyclique des redevances et des éléments relatifs aux déclarations obligatoires des prélèvements d'eau est indissociable d'une vision empirique de l'état des ressources en eau –

¹⁴ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Analyse d'impact réglementaire*, « Projet de loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions », Québec, 2023, p. 8.

¹⁵ *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, par. 7b) et g) et 28.

notamment quant au respect des principes prévus à la *Loi sur l'eau* et aux énoncés apparaissant au préambule de cette même loi. Il est conséquemment recommandé d'assujettir la révision de ces deux systèmes, soit la redevance et la déclaration, à la compétence du Bureau des connaissances sur l'eau, tel qu'institué par la *Loi sur l'eau*¹⁶ et chapeauté par le MELCCFP. Le CQDE propose donc la modification suivante du projet de loi 20, visant un amendement de l'article 16 de la *Loi sur l'eau* :

X. L'article 16 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Le Bureau a aussi pour mission d'effectuer, tous les cinq ans, la révision de toutes dispositions réglementaires visées par le dernier alinéa des articles 46 et 95.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), notamment quant à leur adéquation avec les principes et les énoncés de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (chapitre c-6.2) et de son préambule ».

Par souci de clarté et afin de permettre une vision globale quant aux ressources en eau, il est aussi recommandé que ces deux évaluations ayant pour objet d'assurer une utilisation durable des ressources en eau soient abordées par le Bureau de connaissance sur l'eau dans chacun de ses rapports quinquennaux, déjà prévus à la *Loi sur l'eau*¹⁷, et ce, dès le prochain rapport prévu en 2025. Le CQDE note d'ailleurs que la notion de prélèvement est d'ores et déjà abordée au rapport quinquennal du Bureau des connaissances sur l'eau, sans que le rapport ne fasse cependant mention de volumes précis¹⁸.

La modification proposée se décline comme suit :

X. L'article 17 de cette loi est modifié par l'insertion, après le second alinéa, de l'alinéa suivant :

« Ce rapport expose aussi, sous une rubrique distincte, les conclusions du Bureau quant à la révision des dispositions réglementaires visées par le dernier alinéa des articles 46 et 95.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), notamment en matière de redevances et de déclarations des prélèvements d'eau. ».

¹⁶ *Loi sur l'eau*, Art. 16.

¹⁷ *Id.*, art. 17.

¹⁸ MELCCFP, « Rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques du Québec 2020 », 2020, Québec, <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rapport-eau/rapport-eau-2020.pdf>>, consulté le 28 avril 2023, p. 422-424.

4. Consolidation et pérennisation de la transparence par une intégration législative plutôt que réglementaire (ajout)

Le CQDE accueille favorablement l'intention annoncée en matière de transparence. Cette intention apparaît dans le projet de loi 20 par la modification du préambule de la LQE¹⁹, puis est mise en œuvre dans les projets de règlements mentionnés ci-haut. Cette transparence accrue rejoint une demande portée depuis quelques années notamment par le CQDE, Eau Secours et la Société de l'eau souterraine de l'Abitibi-Témiscamingue (SESAT).

Ce pas important vers une plus grande transparence témoigne d'une volonté de respecter le principe de transparence prévu à l'article 7 de la *Loi sur l'eau* :

7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives aux ressources en eau détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions prises par ces autorités qui ont une incidence sur ces ressources.

[Soulignement ajouté]

L'obstacle principal à la transparence sur la gestion de l'eau se trouve dans les mots suivants de cette disposition : « dans les conditions et les limites définies par la loi ». Retirer ces mots rendrait enfin complète la transparence requise.

Rappelons que le principe de transparence est déjà inscrit dans la loi, que le statut particulier de l'eau, rappelé dans le préambule de cette loi, justifie pleinement une telle transparence complète, et que la participation du public dans la gestion de l'eau ne peut se concrétiser sans une telle transparence. Bien entendu, l'information ainsi rendue publique est surtout celle détenue par les autorités publiques, dont les organismes publics.

En 2022, la Cour du Québec était appelée à interpréter la portée de l'article 7 de la *Loi sur l'eau*. Voici ce qu'elle écrivait, s'agissant de l'état actuel du droit en la matière :

[50] D'ailleurs, cette intention [de consacrer le principe de la transparence puis de le baliser par règlement] est manifeste, puisque l'article 7 de la *Loi sur l'eau* prévoit que ce droit d'accéder aux informations relatives aux ressources d'eau détenues par les autorités publiques est subordonné aux « conditions et (...) limites définies par la loi ».

¹⁹ Projet de loi 20, art. 5.

[51] C'est à juste titre que la CAI retient que le terme « loi » utilisé à cet article reçoit une interprétation large et comprend les « actes, statuts et lois du Parlement », cette interprétation étant d'ailleurs admise par les parties.

[52] Ainsi, le principe de transparence prévu à l'article 7 de la Loi sur l'eau doit être interprété en tenant compte des dispositions législatives prévues à la Loi sur l'accès, de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements.

[...]

[65] Certes, l'article 7 de la *Loi sur l'eau* énonce le principe de la transparence. Toutefois, ce principe qui s'applique « dans les conditions et les limites définies par la loi » n'a d'effet qu'à travers les dispositions particulières qui le précisent.

[...]

[74] Il s'ensuit que le principe de transparence et de participation de l'article 7 de la *Loi sur l'eau* est assujéti par le législateur aux conditions et limites définies par « la loi », qui comprend la *Loi sur l'accès*, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* ainsi que le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*. L'intention manifeste du législateur lors de l'adoption de l'article 7 de la *Loi sur l'eau* était de respecter les dispositions de la *Loi sur l'accès*²⁰.

Déjà lors de l'adoption de la *Loi sur l'eau*, une telle approche scindant le principe et ses modalités d'application était d'ailleurs critiquée par la doctrine juridique²¹, alors que certains se questionnaient sur les recours des citoyens en cas de violation, entre autres, du principe de transparence. Autrement dit, « [p]ourquoi prévoir des droits dans une loi alors que les recours permettant à un justiciable de les faire valoir se trouvent dans une autre loi ? »²².

Le CQDE ne peut que constater qu'une telle approche est perpétuée pour les données sur l'eau avec le projet de loi 20 alors que seul le préambule de la LQE

²⁰ *Eau Secours! la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau c. Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (Procureur général du Québec)*, 2022 QCCQ 2377, par. 50-52, 65 et 74.

²¹ Voir notamment J. BARIL, « Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable », Faculté de droit, Université Laval, Québec, 2012, p. 468: « Malheureusement, selon nous, l'adoption d'une nouvelle notion juridique comme le patrimoine commun de la nation n'a pas donné lieu à une avancée équivalente du côté de l'accès à l'information puisqu'on continue toujours de limiter ce droit aux « conditions et limites définies par la loi », dont la plupart remontent à près de trente ans ».

²² D. BOUCHARD et H. GAUVIN, « Plus l'eau a de gardiens, plus elle est en péril... », (2010) 51-3-4 Les Cahiers de droit 879, 2010 CanLIIDocs 424, [<https://canlii.ca/t/xh37>], consulté le 2023-04-27, p. 896.

est modifié pour affirmer la transparence à titre de principe interprétatif, les modalités précises de mise en œuvre de ce principe n'étant précisées qu'au *Règlement sur les redevances* et au *Règlement sur les déclarations*, tels que projetés suivant modification²³.

Le manque de clarté de cette méthode pour les citoyens est aussi à souligner dans un contexte où ceux-ci ne peuvent se fier au texte de loi sans une plongée dans les méandres réglementaires et législatifs permettant d'identifier la portée réelle du principe de transparence.

Au surplus, bien que soit favorablement accueillie la volonté du gouvernement d'accroître la transparence²⁴, le CQDE ne peut que dénoncer le peu de garanties qu'offre une promesse de transparence par règlement.

Certes, le processus réglementaire impose la consultation des « parties prenantes »²⁵ et doit être soumis à un processus de publications aux fins de commentaires²⁶. Ce processus, contrairement au processus législatif, échappe cependant à tout débat démocratique au sens strict, seul un élusif pouvoir de désaveu étant conféré à l'Assemblée nationale en matière de réglementation²⁷.

L'historique de mise en œuvre d'une loi en droit de l'environnement par l'emploi d'un pouvoir réglementaire ou par décret ne peut d'ailleurs que conforter les appréhensions du CQDE.

Suffise-t-il de citer en exemple l'absence de mise en œuvre du registre public prévu à l'article 118.5 LQE plus de six ans après l'expression, par l'Assemblée nationale, d'une volonté claire de voir les renseignements et les documents visés par ce registre être rendus accessible sur le site internet du MELCCFP²⁸. Le

²³ *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (projet), (2023) 155 G.O. II, 1063, art. 3 et 4 ; *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (projet), (2023) 155 G.O. II, 1067, art. 6. Ces projets de règlements étant adoptés en vertu des par. 46(1) et 95.1 par. 21.1 LQE.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, par. 7b.

²⁶ *Loi sur les règlements*, RLRQ, c. R-18.1, art. 10.

²⁷ *Loi sur les règlements*, préc. c. R-18.1, art. 21 à 24.

²⁸ À ce sujet, voir notamment CQDE, « Lettre ouverte. Un retard de cinq ans pour l'accès à l'information environnementale », 27 mars 2023, Montréal [<https://www.cqde.org/fr/nos-actions-nouvelle/loi-sur-la-qualite-de-l'environnement/lettre-ouverte-retard-cinq-ans-pour-lacces-a-linformation-environnementale/>], consulté le 28 avril 2023. Voir aussi CQDE, « Situation inacceptable pour l'accès à l'information environnementale : le gouvernement refuse toujours de respecter son engagement », 27 avril 2023, Montréal

CQDE est d'ailleurs intervenu à de multiples reprises à ce sujet et se bute encore aujourd'hui à un refus du gouvernement de respecter le choix démocratique énoncé en 2017²⁹.

De manière à consolider et pérenniser la mise en œuvre du principe de transparence en matière de gestion des ressources en eau, le CQDE recommande deux modifications législatives, plutôt que réglementaires.

La première recommandation consiste en une modification de l'article 7 de la *Loi sur l'eau*, comme suit :

7. Toute personne a le droit, ~~dans les conditions et les limites définies par la loi,~~ d'accéder aux informations relatives aux ressources en eau détenues par les autorités publiques et de participer, **dans les conditions et les limites définies par la loi**, à l'élaboration des décisions prises par ces autorités qui ont une incidence sur ces ressources.

La seconde recommandation, subsidiaire à la première, consiste en une modification de la LQE. Cette loi, qui prévoit déjà un régime particulier en matière d'accès à l'information, pourrait assurément intégrer un nouveau registre d'informations sur la gestion des ressources en eau (ex : art. 118.5.0.2 LQE).

Ces modifications législatives plutôt que réglementaires comportent, l'une comme l'autre, l'avantage d'être assujettie au contrôle démocratique avant toute modification ultérieure et s'avèrent donc plus pérennes.

Quelle que soit l'approche retenue, il est incontournable que soient énoncés dans la loi les éléments suivants :

- a. une affirmation du caractère public des renseignements relatifs aux activités de prélèvement et aux volumes d'eau prélevés, tel que proposé par le règlement modifiant le *Règlement sur les déclarations*, et ce, sans exception³⁰ ;

[<https://www.cqde.org/fr/nouvelles/situation-inacceptable-acces-information-environnementale/>], consulté le 29 avril 2023.

²⁹ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4, art. 188 et 189.

³⁰ Le caractère public de ces informations est déjà prévu au projet de règlement, mais comporte des exceptions à la transparence, notamment quant à l'existence ou non d'un équipement de mesure des prélèvements ou quant au mode d'estimation ou à l'expert en charge de l'estimation des volumes d'eau prélevés. Voir *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (projet), 155 G.O. II 1063, art. 3. Le CQDE présentera

- b. une affirmation du caractère public des renseignements détenus ou « obtenus » par le ministre³¹ ;
- c. une affirmation du caractère public des renseignements relatifs aux redevances en matière des prélèvements d'eau, tel que proposé par le règlement modifiant le *Règlement sur les redevances*, et ce, sans exception³² ;
- d. un énoncé d'une obligation, incombant ministre, de publier avec diligence les renseignements et les documents ci-avant mentionnés sur le site internet de son ministère, tel que le proposent déjà les projets de règlements modifiant les *Règlement sur les déclarations* et *Règlement sur les redevances*³³, et ce, afin d'éviter toute zone grise législative³⁴.

de plus amples commentaires à cet égard dans le cadre de la consultation sur les projets de règlements.

³¹ Le projet de règlement prévoit que seuls les renseignements communiqués dans les déclarations des préleveurs ont un caractère public et doivent être publiés sur le site internet du MELCCFP (art. 9 du règlement). Ce caractère public exclut possiblement toute information obtenue des suites de vérifications du ministre auprès des préleveurs non assujettis à l'obligation de déclaration (art. 9.1 et 10 du règlement). Voir *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (projet), 155 G.O. II 1063, art. 3 et 4 ; *Règlement sur les déclarations*, tel que présentement en vigueur, art. 10.

³² Le caractère public de ces informations est déjà prévu au projet de règlement, mais ne semble pas inclure le montant de la redevance. Voir *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (projet), 155 G.O. II 1067, art. 6, visant seulement les alinéas 2 et 3, mais pas l'alinéa 1, de l'art. 8 modifié. Le CQDE fera valoir de plus amples commentaires à cet égard dans le cadre de la consultation sur les projets de règlements.

³³ *Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (projet), 155 G.O. II 1063, art. 3 ; *Règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (projet), 155 G.O. II 1067, art. 6.

³⁴ L'article 118.5.3 al. 3 LQE prévoit déjà une obligation de publication s'imposant au ministre. Cette disposition est pourtant privée de son plein effet, le registre prévu à l'article 118.5 LQE n'étant toujours pas en ligne.

5. Assujettissement du Fonds bleu à la compétence du Commissaire au développement durable (ajout)

L'article 4 du projet de loi 20 prévoit notamment l'insertion des dispositions suivantes à la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*³⁵ :

15.4.47. Les données financières du fonds et la liste des mesures financées par celui-ci apparaissent sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de gestion du ministère.

Cette rubrique contient notamment les données financières suivantes :

- 1° les dépenses et les investissements portés au débit du fonds par catégorie de mesures auxquelles il est affecté;
- 2° la nature et l'évolution des revenus.

15.4.48. Les états financiers du fonds sont vérifiés chaque année par le vérificateur général.

[Soulignements ajoutés]

Il transparaît d'abord de ces dispositions modificatrices que les responsabilités attribuées au Vérificateur général sont exclusivement de nature financière, mais aussi qu'elles écartent l'expertise du Commissaire au développement durable dans un contexte où ce dernier exerce déjà un rôle de vérification quant à un fonds similaire, le *Fonds d'électrification et de changements climatiques*.

La *Loi sur le Vérificateur général*³⁶ prévoit en effet ce qui suit :

43.1. Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée:

[...]

- 4° de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques institué en vertu de l'article 15.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001).

³⁵ RLRQ, c. M-30.001.

³⁶ RLRQ, c. V-5.01.

Le vérificateur général inclut ce rapport au rapport annuel ou spécial qu'il prépare à l'intention de l'Assemblée nationale en vertu, selon le cas, des articles 42 ou 45.

[Soulignements ajoutés]

Visiblement, la responsabilité de vérification et de recommandation du Commissaire au développement durable relative au *Fonds d'électrification et de changements climatiques* déborde le cadre financier, avec raison, pour permettre une approche critique quant à un fond parfaitement similaire au Fonds bleu³⁷. Ce regard expert en matière d'environnement est justement au cœur de la compétence du Commissaire au développement durable. Cette expertise apparaît tout autant souhaitable en matière de gestion de l'eau.

Pour en bénéficier, le CQDE recommande la modification de la *Loi sur le vérificateur général*, comme suit :

X. L'article 43.1 de cette loi est modifié par l'insertion, après le 4^e paragraphe du premier alinéa, du paragraphe suivant :

5^o de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds bleu institué en vertu de l'article 15.4.44 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001).

³⁷ Voir par exemple COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022 - Rapport de la Commissaire au développement durable*, « Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux », Québec, 2022, [<https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/184>], consulté le 26 avril 2023.

ANNEXE – LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le présent tableau présente en ordre numérogique les recommandations du CQDE au projet de loi 20, *Loi visant à instituer le Fonds bleu et à modifier d'autres dispositions*.

N° de recommandation	Article apparaissant au projet de loi 20	Proposition d'amendement ou recommandation
<p>Recommandation n° 1</p> <p>Versement au Fonds bleu des sommes issues de sanctions administratives et pénales</p>	<p>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</p> <p>4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15.4.43, de la section suivante :</p> <p>[...]</p> <p>15.4.46. Les sommes suivantes sont portées au crédit du fonds :</p> <p>[...]</p> <p>6° les sommes concernant des frais, des droits ou des redevances liés à l'utilisation ou à la gestion de l'eau, notamment les sommes provenant des redevances visées par le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r. 42.1);</p>	<p>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, RLRQ, c. M-30.001</p> <p>4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15.4.43, de la section suivante :</p> <p>[...]</p> <p>15.4.46. Les sommes suivantes sont portées au crédit du fonds :</p> <p>[...]</p> <p>6° les sommes concernant des frais, des droits ou des redevances liés à l'utilisation ou à la gestion de l'eau, notamment les sommes provenant des redevances visées par le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r. 42.1), ainsi que les sanctions administratives pécuniaires et les amendes perçues en application de ce règlement et du</p>

N° de recommandation	Article apparaissant au projet de loi 20	Proposition d'amendement ou recommandation
		Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (chapitre Q-2, r. 14);
<p>Recommandation n° 2</p> <p>Modification du préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement</p>	<p>Loi sur la qualité de l'environnement</p> <p>5. La disposition préliminaire de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) est modifiée par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :</p> <p>« Les dispositions de la présente loi visent aussi à encadrer l'utilisation des ressources en eau de manière à en assurer une gestion durable, équitable et efficace, dans un objectif de transparence et de préservation de ce bien commun, notamment en favorisant un meilleur accès aux renseignements qui concernent les prélèvements d'eau. ».</p>	<p>Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2</p> <p>5. La disposition préliminaire de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) est modifiée par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :</p> <p>« Les dispositions de la présente loi visent aussi à encadrer l'utilisation des ressources en eau de manière à en assurer une gestion durable, équitable et efficace, dans un objectif de transparence et de préservation de ce bien commun, notamment en favorisant un meilleur accès aux renseignements qui concernent les prélèvements d'eau et, conséquemment, une participation éclairée à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur cette ressource. ».</p>
<p>Recommandation n° 3</p>	<p>N/A</p>	<p>Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2</p>

N° de recommandation	Article apparaissant au projet de loi 20	Proposition d'amendement ou recommandation
Évaluation régulière de la réglementation		<p>X. L'article 46 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :</p> <p>«Toutes dispositions réglementaires prises en vertu du présent article et qui concernent la divulgation au ministre des volumes d'eau prélevés ou un seuil d'assujettissement à l'obligation de déclaration des prélèvements d'eau doivent être évaluées tous les cinq ans pour assurer une utilisation durable de cette ressource. ».</p>
<p>Recommandation n° 3</p> <p>Évaluation régulière de la réglementation (suite)</p>	N/A	<p>Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRQ, c. c-6.2</p> <p>X. L'article 16 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :</p> <p>« Le Bureau a aussi pour mission d'effectuer, tous les cinq ans, les révisions de toutes dispositions réglementaires visées par le dernier alinéa des articles 46 et 95.1 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (chapitre Q-2), notamment quant à leur adéquation avec les principes et valeurs énoncés à la <i>Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une</i></p>

N° de recommandation	Article apparaissant au projet de loi 20	Proposition d'amendement ou recommandation
		<i>meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre c-6.2) et à son préambule ».</i>
<p>Recommandation n° 3</p> <p>Évaluation régulière de la réglementation (suite)</p>	N/A	<p>Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRQ, c. c-6.2</p> <p>X. L'article 17 de cette loi est modifié par l'insertion, après le second alinéa, de l'alinéa suivant :</p> <p>« Ce rapport expose aussi, sous une rubrique spéciale, les conclusions du Bureau quant aux révisions des dispositions réglementaires visées par le dernier alinéa des articles 46 et 95.1 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (chapitre Q-2), notamment en matière de redevances et de déclarations des prélèvements d'eau. ».</p>
<p>Recommandation n° 4</p> <p>Consolidation et pérennisation de la transparence par une intégration législative</p>	N/A	<p>Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRQ, c. c-6.2</p> <p>7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives aux ressources en eau détenues par les autorités publiques et de participer, dans les conditions et les limites</p>

N° de recommandation	Article apparaissant au projet de loi 20	Proposition d'amendement ou recommandation
plutôt que réglementaire		définies par la loi , à l'élaboration des décisions prises par ces autorités qui ont une incidence sur ces ressources.
<p>Recommandation n° 4</p> <p>Consolidation et pérennisation de la transparence par une intégration législative plutôt que réglementaire (suite)</p>	N/A	<p>Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2</p> <p>[Modification suggérée sans formulation précise]</p>
<p>Recommandation n° 5</p> <p>Assujettissement du Fonds bleu à la compétence du Commissaire au développement durable</p>	N/A	<p>Loi sur le vérificateur général, RLRQ, c. V-5.01</p> <p>X. L'article 43.1 de cette loi est modifié par l'insertion, après le 4^e paragraphe du premier alinéa, du paragraphe suivant :</p> <p>5^o de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds bleu institué en vertu de l'article 15.4.44 de la <i>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</i> (chapitre M-30.001).</p>