

Un bilan de la Politique nationale de l'eau (2002-2017) au Québec à la lumière de l'éthique environnementale : entre initiatives et insuffisances

Alexandre Lillo*

Le contexte québécois de l'eau se distingue par une tentative avant-gardiste d'unification du droit et de la gestion de cette ressource. Sur les fondements des compétences législatives qui lui sont attribuées, le gouvernement québécois a lancé la Politique nationale de l'eau (PNE) à l'automne 2002, à la suite d'un travail de recherche s'étalant sur plusieurs décennies. Cette modernisation du cadre juridique de la gestion de l'eau au Québec demeure aujourd'hui une initiative unique en son genre au Canada. Après 15 ans d'effectivité, de nouvelles orientations sont sur le point d'être adoptées avec la Stratégie

québécoise de l'eau 2018-2030. Il est en ce sens l'heure de dresser un bilan de la PNE, de ses innovations et des outils qui en ont découlé. À la lumière de l'éthique environnementale, le régime juridique de l'eau québécois résultant de la PNE se caractérise par un constat en demi-teinte. Certes, il s'exprime au travers d'une démarche légitime d'inscrire le caractère hybride de l'eau au registre du droit, mais en contrepartie, il continue d'exprimer des manquements quant au respect des relations socio-naturelles définissant cette ressource.

The context surrounding water in the Province of Quebec stands out through a precursor attempt of unifying legal and management opportunities of this resource. On the basis of its legislative powers, the Government of Quebec launched a provincial policy in the fall of 2002, after a few decades of work and research. The modernization of the legal framework of water management proposed by the Politique nationale de l'eau (PNE) still remains a unique initiative in Canada. After 15 years, new

political orientations are about to be adopted with the Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Therefore, the time has come to assess the innovations and the tools introduced by the PNE. In the light of environmental ethics, the legal regime stemming from the PNE is to be tempered. Certainly, it is a legitimate effort to enact the hybrid characteristics of water, but on the other hand, it uncovers a gap in taking into account the socio-natural dimensions of this resource.

* Alexandre Lillo (LL.B., LL.M., M.Sc.) est doctorant en droit et professeur à temps partiel à l'Université d'Ottawa et à l'Université de Montpellier (France). Ses recherches portent principalement sur le droit de l'eau.

1. INTRODUCTION	73
2. LE CONTEXTE HYDRIQUE QUÉBÉCOIS : LES CONTOURS D'UN PARTICULARISME ENVIRONNEMENTAL	75
2.1. L'EAU, UN PATRIMOINE TERRITORIAL QUÉBÉCOIS	76
2.2. LES USAGES DE L'EAU SUR LE TERRITOIRE QUÉBÉCOIS	77
3. LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU : L'INSTAURATION D'INNOVATIONS CONCEPTUELLES ET STRUCTURELLES	79
3.1. LE CADRE DE LA PNE : DES LIGNES DIRECTRICES DE PORTÉE GÉNÉRALE	79
3.2. LE DÉFI JURIDIQUE DE L'INNOVATION : LE CARACTÈRE COLLECTIF, LE PATRIMOINE COMMUN ET LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT	81
3.2.1. <i>LE CARACTÈRE COLLECTIF ET LE PATRIMOINE COMMUN : UNE CONTEXTUALISATION DE LA RÈGLE DE DROIT AUX CONSÉQUENCES JURIDIQUES PRONONCÉES</i>	81
3.2.2. <i>LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT : UNE RÉVOLUTION ORGANISATIONNELLE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</i>	85
3.3. LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNE : LES OUTILS INSTITUTIONNELS ET OPÉRATIONNELS DE GESTION MODERNE DE L'EAU	87
3.3.1. <i>LES ORGANISMES DE BASSIN VERSANT : LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION MODERNE DE L'EAU QUÉBÉCOISE</i>	87
3.3.2. <i>LES PLANS DIRECTEURS DE L'EAU ET LES CONTRATS DE BASSIN : LES OUTILS OPÉRATIONNELS DE LA GESTION MODERNE DE L'EAU QUÉBÉCOISE</i>	88
4. LE RÔLE DE L'ÉTHIQUE ENVIRONNEMENTALE DANS L'ANALYSE DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'EAU « POST-PNE » : L'IDENTIFICATION D'AVANCÉES NOVATRICES ET DE LIMITES PERSISTANTES	91
4.1. LE RECOURS À L'ÉTHIQUE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE RÉSULTANTE DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT	91
4.2. LES AVANCÉES MAJEURES DE LA PNE : UNE TENTATIVE LÉGITIME D'INSCRIRE LE CARACTÈRE HYBRIDE DE L'EAU AU REGISTRE DU DROIT	94
4.3. LES LIMITES SYSTÉMIQUES DE LA PNE : DES MANQUEMENTS PERSISTANTS QUANT AU RESPECT DES DIMENSIONS SOCIO-NATURELLES DE L'EAU	96
4.3.1. <i>UN ORDRE SOCIAL EN MANQUE DE LÉGITIMITÉ : L'INFLUENCE MODÉRÉE DES INSTRUMENTS DE LA GESTION DE L'EAU</i>	96
4.3.2. <i>UN ORDRE NATUREL CONTINUELLEMENT CLOISONNÉ : LA QUESTION DE LA FRAGMENTATION ET DE LA RIVALITÉ INTER-ACTEURS</i>	97
4.3.3. <i>LE DÉFI DE LA CONCILIATION ENTRE LES DIMENSIONS SOCIALES ET NATURELLES DE L'EAU : LE CAS DES ENJEUX TRANSFRONTALIERS</i>	99
5. CONCLUSION	101

1. INTRODUCTION

La construction d'un encadrement juridique propre à l'eau est un processus qui s'est développé progressivement. D'une perspective utilitariste et fonctionnelle¹ à l'influence désormais centrale du développement durable², la ligne directrice adoptée visait à réguler des droits, des pouvoirs et des obligations distribués au regard d'une ressource qui, par sa nature, n'est ni totalement contrôlable, ni complètement prévisible, ni limitée à des frontières politiques ou administratives. Les changements paradigmatiques dont le droit et la gestion de l'eau ont fait l'objet se sont alors effectués concomitamment à l'évolution des activités et de la pensée humaines³.

Le droit de l'eau est l'une des composantes du droit de l'environnement. Traditionnellement influencée par le droit des biens⁴, cette branche juridique atypique vise, en son sens moderne,

¹ Claire Joachim, *Le partage des compétences en matière de protection de la qualité des eaux douces au Canada et dans l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit, Université Laval et Université Toulouse 1 Capitole, 2015 [non publiée], à la p 111, en ligne : <<http://www.theses.ulaval.ca/2015/31442/31442.pdf>>.

² Dans le contexte canadien, voir par ex Jamie Benidickson, « The Evolution of Canadian Water Law and Policy: Securing Safe and Sustainable Abundance » (2017) 13:1 R Dr développement durable McGill 59 [Benidickson].

³ Par exemple, la révolution industrielle a été synonyme d'une volonté humaine de domination de la nature. Cet élan s'est retranscrit au sein de la gestion de l'eau par le modèle de la Grande Hydraulique. Pour une analyse détaillée, voir François Molle, « River-Basin Planning and Management: The Social Life of a Concept » (2009) 40:3 Geoforum 484.

⁴ Voir par ex Hugo Tremblay, « La gestion économique de l'eau souterraine par le droit de propriété au Québec » (2008) 38:2 RDUS 483 (l'eau a traditionnellement été liée à la propriété au Québec, bien que

à encadrer la propriété, l'utilisation et le contrôle durables d'une ressource vitale, vulnérable et épuisable aussi bien qualitativement que quantitativement⁵. En ce sens, il s'accommode d'une multiplicité de disciplines, allant des sciences naturelles aux sciences de gestion, en passant par les sciences politiques ou sociales. La raison d'être du droit de l'eau se justifie, dès lors, au travers de l'extrême diversité et de l'importance des problématiques qu'il encadre : santé, agriculture, industrie, économie, politique, etc. Ainsi, le droit de l'eau a pour ambition d'organiser, d'harmoniser et de concilier les relations entre l'eau, ses multiples dimensions et les activités humaines en société.

Le Canada s'est progressivement inscrit dans cette perspective, mais le droit positif en vigueur y demeure fragmenté⁶. Cela s'explique notamment par le fédéralisme atypique caractérisant ce pays, où l'ensemble des acteurs gouvernementaux disposent de certaines compétences qui leur permettent de réglementer directement ou indirectement ladite ressource, indépendamment les uns des autres et dans les limites de leur juridiction respective. Bien que l'ensemble des paliers de gouvernements soient dotés de prérogatives pour la gestion et la gouvernance de l'eau, les provinces demeurent les principaux acteurs publics à cet égard⁷. En effet, elles disposent d'importants pouvoirs législatifs et bénéficient depuis plusieurs décennies d'un rôle prédominant en la matière⁸.

Le Québec s'est en ce sens distingué par l'adaptation et la mise à jour de son régime juridique de l'eau. En effet, depuis maintenant 15 ans, la province de tradition civiliste a repensé son système classique de droit et de gestion de l'eau afin d'embrasser le mouvement contemporain de protection et de préservation de l'environnement. Alors que les premières initiatives ont débuté il y a presque 40 ans, c'est en 2002 que le gouvernement québécois

celle-ci n'y soit pas applicable et ne l'affecte qu'indirectement); François Goliard, « Les cours d'eau : entre droit de propriété et droits d'usage. L'exemple français » (2010) 51:3-4 C de D 637.

- ⁵ Cette définition du droit de l'eau est inspirée de celle proposée par le juriste français Alan Saout. Voir Alan Saout, *Théorie et pratique du droit de l'eau*, Paris, Éditions Johanet, 2011 à la p 55.
- ⁶ Alice Cohen, « Water as a Governance Opportunity » dans Seanna L Davidson, Jamie Linton et Warren E Mabee, dir, *Water as a Social Opportunity*, Kingston (Ont), McGill-Queen's University Press, 2015, 63 à la p 67 [Cohen].
- ⁷ Il est à noter qu'une doctrine grandissante plaide en faveur d'une stratégie nationale de gestion de l'eau, laquelle nécessiterait une importante prise d'initiative de la part du gouvernement fédéral. En ce sens, voir J Owen Saunders et Michael M Wenig, « Whose Water? Canadian Water Management and the Challenges of Jurisdictional Fragmentation » dans Karen J Bakker, dir, *Eau Canada : The Future of Canada's Water*, Vancouver, UBC Press, 2007, 119 ; Rob de Loë, *Toward a Canadian National Water Strategy*, Guelph (Ont), Canadian Water Resources Association, 2008 ; Karen Bakker et Christina Cook, « Water Governance in Canada: Innovation and Fragmentation » (2011) 27:2 Intl J Water Resources Development 275 à la p 285 et s [Bakker et Cook] ; Jamie Linton, « Water as a Social Opportunity » dans Jamie Linton et al, dir, *Water as a Social Opportunity*, Kingston, Queen's University Press, 2015, 1 à la p 7 et s. Voir aussi Karla Zubrycki et al, *Water Security in Canada: Responsibilities of the Federal Government*, Winnipeg (Man), International Institute for Sustainable Development, 2011, en ligne : <http://www.iisd.org/pdf/2011/water_security_canada.pdf> ; Cohen, *supra* note 6 à la p 70.
- ⁸ Voir par ex Paule Halley et Christine Gagnon, « Le droit de l'eau au Québec et les réformes en cours au Québec » dans Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, dir, *Gestion de l'eau, approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2012, 15 à la p 20 [Halley et Gagnon] ; Bakker et Cook, *supra* note 7 à la p 277 ; Yenny Vega Cardenas et Nayive Biofanny Vega, « L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien » (2010) 51:3-4 C de D 771 à la p 783 [Vega Cardenas et Biofanny Vega].

a entrepris la construction d'un cadre de gestion de l'eau moderne par l'intermédiaire de la *Politique nationale de l'eau* (PNE)⁹. Cette structure a ensuite été complétée par des outils législatifs tels que la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en 2009¹⁰. La PNE a largement contribué à réformer l'horizon politico-juridique québécois de la gestion de l'eau et a permis d'implanter de nouveaux paradigmes de gestion axés sur la concertation publique, le recours à des institutions *ad hoc* ainsi que la mise en place d'outils opérationnels dédiés. Toutefois, le cycle de vie de la PNE touche à sa fin. En effet, la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*¹¹ est à l'ordre du jour et son adoption a été entérinée en juin 2018. Dès lors, à l'aube d'un nouvel élan politico-juridique de l'eau au Québec, il est temps de dresser un bilan de la PNE.

À l'appui d'une analyse de ses principaux apports, outils et mécanismes, nous verrons que le régime juridique de l'eau issu de la PNE peut s'interpréter en fonction d'une perspective théorique atypique. Sur le fondement de la gestion de l'eau par bassin versant, l'éthique de l'environnement constitue un filtre permettant de dresser un diagnostic de la politique de l'eau au Québec. Cette conception philosophique, proposant l'étude des questions éthiques soulevées par les rapports entre l'environnement humain et non-humain¹², offre de nouvelles possibilités analytiques ainsi que de nouvelles avenues de réflexion quant à l'état du droit et de la gestion de l'eau. De fait, le présent article s'attache à examiner les transformations du régime politico-juridique ayant été mis en place suite à l'adoption de la PNE au Québec, ainsi qu'à explorer, à la lumière de l'éthique environnementale, les conséquences qui en découlent. Nous verrons alors que, malgré l'innovation proposée par la modernisation du régime juridique de l'eau au Québec, ce dernier présente des limites persistantes dans sa capacité de répondre aux enjeux environnementaux contemporains.

L'étude du droit et de la gestion de l'eau au Québec nécessite, d'abord, d'établir un portrait du contexte hydraulique (2). Une telle description permet d'exposer le caractère essentiel des ressources en eau dans le contexte québécois ainsi que le particularisme environnemental qui s'exprime à l'échelle de ce territoire. Sur ce fondement contextuel, il est envisageable de décrire les différents rouages élaborés par la PNE (3). Finalement, l'observation de ces éléments met en exergue le constat suivant : la politique de l'eau québécoise présente des caractéristiques compatibles avec une approche basée sur l'éthique de l'environnement. Ainsi, à l'appui de ce cadre analytique, nous observerons les avancées et les limites issues de la PNE (4).

2. LE CONTEXTE HYDRIQUE QUÉBÉCOIS : LES CONTOURS D'UN PARTICULARISME ENVIRONNEMENTAL

Tous les outils du droit et de la gestion de l'eau sont articulés autour d'un contexte hydrique donné. Avant même d'aborder la dimension juridique du sujet, il convient de cerner l'enjeu que représente l'eau en explorant les interactions entre cette ressource et un

⁹ Voir Québec, Ministère de l'Environnement, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, Publications du Québec, 2002 [*Politique nationale de l'eau*].

¹⁰ RLRQ, c C-6.2 [*Loi sur l'eau*].

¹¹ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*, Québec, MDDELCC, 2017 [MDDELCC 2017].

¹² Clare Palmer, Katie McShane et Ronald Sandler, « Environmental Ethics » (2014) 39 *Ann R Environment & Resources* 419 à la p 420 [Palmer, McShane et Sandler].

territoire donné. Ces interactions ont, en effet, le bénéfice de définir le particularisme environnemental de la région observée¹³. C'est en ce sens que la présentation de l'environnement hydrographique québécois est essentielle. De plus, ces données naturelles doivent nécessairement être complétées par un aperçu des usages de la ressource, lesquels matérialisent partiellement la dimension sociale de la gestion de l'eau. Ces composantes expriment les relations fortes entre le Québec et l'eau et, ainsi, déterminent les fondements du particularisme environnemental sur ce territoire.

2.1. L'EAU, UN PATRIMOINE TERRITORIAL QUÉBÉCOIS

Le premier constat matérialisant les données hydrographiques québécoises concerne le lien entre le territoire et la ressource. Estimé à 1 667 441 kilomètres carrés¹⁴, environ 10 pour cent de ce territoire est recouvert d'eau (soit 176 928 kilomètres carrés¹⁵). En raison de son abondance et de sa répartition, l'eau se présente comme l'une des composantes majeures de l'espace québécois. De plus, le Québec est constitué de nombreuses régions hydrogéologiques ; 430 bassins versants y sont décomptés, « dont 100 ont une superficie de drainage supérieure à 4 000 [kilomètres carrés] »¹⁶. Ces territoires de l'eau sont découpés en 13 régions hydrographiques¹⁷, lesquelles respectent des frontières déterminées par l'écoulement naturel des ressources en eau. Ainsi, en plus des régions hydrographiques, le Québec se divise entre deux bassins versants océaniques canadiens, à savoir le bassin versant de la baie d'Hudson et le bassin versant de l'océan Atlantique. Le Québec doit alors, du fait de l'étendue de son territoire et de son contexte hydrique particulièrement favorable, traiter à la fois avec des bassins versants océaniques et une multitude de sous-bassins¹⁸. Dans le réseau hydrographique québécois, le

¹³ Nous adoptons dans cet article une conception réductrice du particularisme environnemental. Dans le cadre du droit et de la gestion de l'eau, ce concept prend forme au travers des caractéristiques naturelles d'un territoire, ou plus exactement des propriétés hydrauliques de celui-ci. Ainsi, le particularisme environnemental s'exprime par la façon dont les caractéristiques naturelles d'un territoire en déterminent la spécificité et en influencent l'organisation sociale. Voir par ex Alexandre Lillo, « La gestion de l'eau du Québec à la France, ou les limites intrinsèques d'un bagage culturel et juridique francophone commun » (2017) 5 *Le Journal* 4 à la p 5, en ligne : <https://www.egsa-aede.ca/wp-content/uploads/2017/04/LeTheJournal_Vol5NumS_a.pdf>. Pour une approche du concept de particularisme dans le contexte du droit de la personne, voir Marie-Bénédicte Dembour, « Plaidoyer pour des droits humains universalistes mais non universels » dans Nicholas Kasirer et al, dir, *Étudier et enseigner le droit : hier, aujourd'hui et demain – Études offertes à Jacques Vanderlinden*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 16 aux pp 35–36.

¹⁴ Québec, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Portrait du territoire : Le territoire québécois*, Québec, MERN, mai 2009.

¹⁵ Voir Yenny Vega Cárdenas, *La construction sociale du statut juridique de l'eau : le cas du Québec et du Mexique*, Montréal, Éditions JFD, 2015 à la p 52 [Cárdenas, Éditions JFD]. À titre de comparaison, une telle superficie d'eau représente approximativement un quart du territoire français ou six fois la Belgique.

¹⁶ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Liste des bassins versants » (2016) *Gouvernement du Québec*, en ligne : <www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/bassins/index.htm>.

¹⁷ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Les régions hydrographiques » (2016) *Gouvernement du Québec*, en ligne : <www.mddelcc.gouv.qc.ca/Eau/bassinversant/regionshydro/index.htm> [MDDELCC 2016].

¹⁸ Cela est sans compter les eaux souterraines qui y sont considérables ; elles sont estimées à 2 000 kilomètres cubes. Voir Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, « Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) :

fleuve Saint-Laurent est le principal affluent du bassin versant de l'océan Atlantique et capte les eaux de sept régions hydrographiques québécoises sur treize¹⁹. Ce dernier, à la fois cours d'eau, estuaire et golfe, fait partie d'un système fluvial le liant aux Grands Lacs. Le Saint-Laurent se trouvant en aval des Grands Lacs, ces deux constituent conjointement un seul et même ensemble hydrographique. Cet ensemble unique au monde s'étend sur plus de 3 000 kilomètres et draine une quantité significative d'eau douce²⁰. En conséquence, l'abondance de l'eau au Québec traduit un constat selon lequel le principal enjeu est celui de la qualité plutôt que de la quantité. En effet, la pollution « constitue le problème dominant de la ressource à cause de son utilisation anarchique et de sa mauvaise administration »²¹.

En définitive, l'eau, de par son abondance et sa répartition, constitue un élément essentiel du patrimoine territorial et environnemental québécois. Ses dimensions naturelles et hydrographiques contribuent à qualifier le particularisme environnemental québécois. Néanmoins, tel que nous l'avons exprimé précédemment, ce particularisme est également défini par un aspect socioculturel lié aux rapports existants entre les êtres humains et l'eau, et ceux-ci se reflètent au travers des usages qui sont faits de cette ressource.

2.2. LES USAGES DE L'EAU SUR LE TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

Le Québec est un territoire privilégié au regard des caractéristiques hydrauliques, ce qui favorise un lien fort entre ses habitants et l'eau. De fait, il est traditionnellement reconnu que, « [p]our les Québécois et les Québécoises, le Saint-Laurent est le cœur du Québec »²². Malgré l'importance de cet engagement culturel, un tel constat est à double tranchant. Effectivement, puisqu'une « large partie de la population québécoise [...] considère l'eau comme une ressource inépuisable »²³, la nature et la variété des usages de l'eau exercent une importante pression sur cette ressource. Qu'elles soient d'origine résidentielle, agricole ou industrielle, l'utilisation et la consommation de l'eau au Québec sont parmi les plus élevées au monde²⁴.

Des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin », en ligne : (2006) 6 Développement durable et territoires 1 au para 9 <journals.openedition.org/developpementdurable/2762> [Brun et Lasserre, « Politiques territoriales »].

¹⁹ MDDELCC 2016, *supra* note 17.

²⁰ Québec, Institut de la statistique du Québec, *Le Québec chiffres en main : Édition 2014*, Québec, ISQ, mars 2014 à la p 7. De plus, cet ensemble hydrographique définit un bassin versant d'une superficie de 1 600 000 kilomètres carrés (Environnement et Changement climatique Canada, « Fleuve Saint-Laurent : aperçu » (2015) *Gouvernement du Canada*, en ligne : <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/fleuve-saint-laurent.html>).

²¹ Québec, Assemblée nationale, Ministère des richesses naturelles, *Premier rapport des problèmes juridiques de l'eau : Points saillants* (1970) à la p 4, tel que cité dans Suzanne Comtois et Bianca Turgeon, « Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec » dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, 2008, 99 à la p 99 [Comtois et Turgeon].

²² Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Le Saint-Laurent » (2016), *Gouvernement du Québec*, en ligne : <www.mddelcc.gouv.qc.ca/Eau/flrivlac/fleuve.htm>.

²³ Brun et Lasserre, « Politiques territoriales », *supra* note 18 au para 9.

²⁴ La consommation totale d'eau par habitant atteint 706 litres d'eau par jour et par personne. Cet indicateur regroupe l'ensemble des utilisations de l'eau (agricoles, industrielles, résidentielles et collective) afin d'établir le calcul. La consommation résidentielle d'eau par habitant s'élève à 386 litres d'eau par

Cependant, ce postulat doit être accompagné d'une précision sémantique. D'une part, il s'agit d'établir une distinction entre l'eau *consommée* et l'eau *prélevée*. *Prélever* revient à extraire de l'eau du milieu naturel, puis à la rejeter après utilisation, en faisant une ressource disponible à nouveau. En contrepartie, *consommer* revient à prélever l'eau de son milieu naturel et à la consommer de sorte que l'eau ainsi absorbée ne retourne pas à son milieu et ne soit par conséquent plus disponible. D'autre part, nous devons également tracer une distinction entre l'*utilisation* et l'*usage* de l'eau. L'*utilisation* de l'eau correspond aux objectifs déterminés d'une catégorie d'acteur donnée ; il est notamment question de l'*utilisation* agricole ou résidentielle. L'utilisation de l'eau regroupe ainsi plusieurs types d'*usages*, lesquels sont spécifiques aux actions associées à l'utilisation déterminée. Par exemple, l'utilisation agricole de l'eau peut désigner les usages liés à l'irrigation ou l'abreuvement. Dès lors, les utilisations de l'eau regroupent une variété d'usages spécifiques. Ces distinctions font ressortir les relations d'interdépendance qui existent entre l'être humain et l'eau dans un contexte donné. La nature des usages, leurs impacts sur la qualité, la quantité ou la disponibilité, ainsi que les prélèvements ou la consommation, constituent des variables qui définissent la vulnérabilité de l'eau²⁵.

À titre d'illustration, les usages de l'eau dans le secteur agricole sont représentatifs de cette vulnérabilité. Dans une économie agricole fondée sur l'exploitation intensive et l'exportation²⁶, l'impact sur la qualité et la quantité des ressources hydriques est significatif²⁷. D'une part, l'agriculture représente le secteur où la consommation d'eau est la plus élevée. Si les activités agricoles prélèvent dix fois moins d'eau que les centrales thermiques d'énergie électrique²⁸, elles consomment près de 80 % de ces prélèvements, soit environ 45 % de l'ensemble des eaux consommées par les activités anthropiques²⁹. D'autre part, la production agricole altère considérablement la qualité de l'eau. L'usage abondant de pesticides et d'engrais entraîne, par exemple, la présence de nitrates et de phosphores dans les eaux. De nombreuses études

jour et par personne (Canada, Environnement et changement climatique Canada, *Rapport de 2011 sur l'utilisation de l'eau par les municipalités : Utilisation de l'eau par les municipalités, statistiques de 2009*, Ottawa, EC, 2011 à la p 4).

²⁵ Plusieurs recherches font état de ce constat. Voir par ex Alain Rousseau et al, « Usages et approvisionnement en eau dans le sud du Québec : Niveau des connaissances et axes de recherche à privilégier dans une perspective de changements climatiques » (2004) 29:2 R Can ressources hydriques 121 [Rousseau et al] ; Marie-Claude Côté, *La gestion de l'eau au Québec : Notre responsabilité vis-à-vis les générations futures*, thèse de maîtrise en éthique, Université du Québec à Rimouski, 2006, aux pp 34–48, [non publiée], en ligne : <http://semaphore.uqar.ca/163/1/Marie-Claude_Cote_aout2006.pdf>.

²⁶ Cette affirmation est d'autant plus importante considérant que le récent rapport du Conseil consultatif en matière de croissance économique préconise l'augmentation des exportations agricoles et agroalimentaires en tant que moteur l'économie canadienne (Canada, Conseil consultatif en matière de croissance économique, *Libérer le potentiel de croissance des secteurs clés*, Ottawa, FIN, 2017, en ligne : <www.budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/key-secteurs-secteurs-cles-fra.pdf>).

²⁷ Isabelle Marcotte-Latulippe et Catherine Trudelle, « Eau Québec, quel avenir pour l'or bleu ? » (2012) 42:3 RDUS 677 à la p 689.

²⁸ Les prélèvements d'eaux agricoles au Canada ont été estimés, en 2013, à environ 2 000 millions de mètres cubes, alors que ceux des centrales thermiques d'énergie électrique représentent environ 25 000 millions de mètres cubes (Canada, Environnement et changement climatique Canada, *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Prélèvement et consommation d'eau par secteur*, Gatineau, ECCC, 2016 aux pp 5 et 6 [ECCC 2016]). En ce qui concerne le contexte québécois, voir par ex Rousseau et al, *supra* note 25 à la p 124.

²⁹ ECCC 2016, *supra* note 28.

mettent désormais en exergue les pressions issues des activités agricoles sur la qualité des eaux au Québec³⁰. Ce type d'enjeux, aussi bien quantitatif que qualitatif, ne se limite pas à l'exemple de l'agriculture. Même si la nature des pressions anthropiques varie d'un secteur d'activité à l'autre, les usages agricoles contribuent à matérialiser une partie du stress hydrique québécois. Au Québec, les usages résidentiels, agricoles, industriels ou récréatifs de l'eau, de par leur consommation importante d'eau et leur impact respectif sur la qualité de cette ressource, affectent directement ou indirectement l'environnement aquatique.

En somme, l'aspect cumulatif des dimensions naturelles et sociales de l'eau sur ce territoire dresse un aperçu du contexte hydraulique québécois et définit les contours de son particularisme environnemental. Par conséquent, les spécificités de l'eau au Québec ainsi que les évolutions théoriques et doctrinales en matière de droit et gestion de l'eau ont légitimement conduit les autorités publiques à s'interroger sur l'état des mécanismes politico-juridique de gestion de cette ressource et sur leur potentielle mise à jour.

3. LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU : L'INSTAURATION D'INNOVATIONS CONCEPTUELLES ET STRUCTURELLES

Dans le contexte du fédéralisme canadien, le régime juridique de l'eau québécois est à la fois novateur et original. Sur le fondement de ses compétences constitutionnelles, la juridiction de tradition civiliste a su construire son propre droit de l'eau. À la suite d'une initiative étalée sur deux décennies³¹, le cadre général établi par la PNE³² a présenté des enjeux, des orientations et des recommandations novatrices visant à moderniser le cadre politico-juridique de l'eau au Québec. En intégrant de nouveaux paradigmes à l'univers du droit, la PNE est à l'origine d'importantes réformes sur le plan juridique et administratif. En effet, la reconnaissance de l'eau en tant que patrimoine commun de la nation québécoise et la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau par bassin versant constituent d'importantes innovations, lesquelles ont été appuyées par une gamme d'outils visant à opérationnaliser ces initiatives.

3.1. LE CADRE DE LA PNE : DES LIGNES DIRECTRICES DE PORTÉE GÉNÉRALE

L'action québécoise en matière de gestion de l'eau est déterminée par les compétences constitutionnelles qui lui sont attribuées³³. Dans les faits, ces compétences offrent aux

³⁰ Voir par ex Québec, Ministère de l'Environnement, *La présence de pesticides dans l'eau en milieu agricole au Québec*, Québec, MENV, 2004 ; Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Présence de pesticides dans l'eau du Québec : Portrait et tendances dans les zones de maïs et de soya 2011 à 2014*, Québec, MDDELCC, 2015. Dans le cadre du mouvement associatif, voir par ex Eau Secours, *TerrEau toxique québécois – Document d'analyse et de réflexion sur l'eau et l'agriculture*, en ligne : <<http://eausecours.org/wp-content/uploads/2012/06/brochure-Agriculture.pdf>>.

³¹ Voir par ex Québec, Vérificateur général du Québec, *Rapport du commissaire au développement durable : Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, Québec, Vérificateur général du Québec, 2013, ch 3 aux para 1–13.

³² *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9.

³³ La distribution des pouvoirs en matière de gestion de l'eau, et plus largement en matière d'environnement, est déterminée de pair par la *Loi Constitutionnelle de 1867* et par l'action du pouvoir judiciaire. Au sujet de la répartition des prérogatives relatives à l'eau douce, voir Cárdenas, Éditions JFD, *supra* note 15, ch 3 aux pp 57–75.

législatures provinciales « d'importants pouvoirs de gestion et de contrôle [...] sur les ressources en eau »³⁴, en faisant les principaux acteurs en la matière. Sur le fondement de cette autorité constitutionnelle, l'action du gouvernement québécois témoigne de son engagement à l'égard de la protection et de la préservation des ressources en eau. Sur la lignée des mouvements environnementalistes internationaux, le Québec a procédé à plus de quarante ans de réflexion dans le développement d'un droit et d'une gestion moderne de l'eau, lesquelles ont récemment mené à d'importantes réformes. Ce travail de longue haleine a été concrétisé par l'avènement de la PNE en 2002. Cette dernière constitue le socle de la gestion moderne de l'eau au Québec et s'exprime comme l'évolution récente de son régime juridique de l'eau ; en effet, la PNE est l'outil politique à l'origine de la *Loi sur l'eau*, adoptée en 2009³⁵.

La PNE est caractérisée par une portée générale et une importante valeur symbolique, lesquelles qualifient la dimension descriptive attribuée à ce document. Cependant, la politique de l'eau québécoise se distingue par une évolution paradigmatique notable : en optant pour un indicateur annexé sur l'unité territoriale du bassin versant, la PNE s'inscrit dans une perspective de développement durable. En effet, celle-ci tend à concevoir l'ensemble des composantes sociales et naturelles caractérisant un territoire donné par une « politique [qui] veut répondre aux besoins sociaux et économiques, tout en cherchant à mieux prendre en compte les exigences des milieux naturels »³⁶. L'idéologie sous-jacente à la PNE vise ainsi à préserver la quantité et la qualité de l'eau pour les générations futures tout en satisfaisant les multiples usages de la ressource par les différentes catégories d'acteurs sociaux. C'est dans cette perspective de coexistence et d'équilibre entre l'ordre social et l'ordre naturel que la PNE a fixé trois enjeux fondamentaux : « reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois, assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques et gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable »³⁷ à l'échelle du bassin versant. Sur ces trois enjeux reposent cinq orientations principales au sein desquelles cinquante-sept engagements ont été énoncés³⁸. Il s'agit de dispositions relatives aux divers mécanismes et conditions de financement, au développement des connaissances liées à l'eau, aux innovations scientifiques et technologiques, à la planification stratégique ainsi qu'à la fixation d'objectifs propres à chaque orientation, à la sensibilisation et à l'éducation des citoyens, à la participation du public et des communautés autochtones, et à la représentation extra-provinciale et internationale accrue du Québec dans le secteur de la gestion des ressources en eau³⁹.

Sur le fondement des apports idéologiques et opérationnels de la PNE, des outils juridiques ont été développés sous la forme de principes, de concepts ou de mécanismes. Alors même que ces éléments sont novateurs et qu'ils ont contribué à la modernisation du droit et de la gestion

³⁴ Vega Cardenas et Biofanny Vega, *supra* note 8 à la p 783.

³⁵ *Loi sur l'eau*, *supra* note 10.

³⁶ Louis-Gilles Francoeur, « La politique nationale de l'eau du Québec de 2002 : une œuvre inachevée » dans Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, dir, *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2006, 47 à la p 48 [Francoeur].

³⁷ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 9.

³⁸ Pour une étude plus détaillée, voir Robert Daigneault, *La gestion de l'eau*, Brossard (Qc), CCH Canadienne, 2012 aux pp 37–39 [Daigneault].

³⁹ Pour une liste complète de ces engagements, voir *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 aux pp 92–94.

de l'eau au Québec, ils traduisent une contextualisation d'instruments et de problématiques juridiques traditionnels aux enjeux environnementaux contemporains relatifs à l'eau.

3.2. LE DÉFI JURIDIQUE DE L'INNOVATION : LE CARACTÈRE COLLECTIF, LE PATRIMOINE COMMUN ET LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT

La reconnaissance de l'eau comme ressource au caractère collectif faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et l'implantation d'une gestion intégrée par bassin versant constituent deux enjeux nécessitant une attention particulière. Ils représentent les principales sources d'innovation de la PNE, et leurs conséquences pratiques ont été significatives. Le premier enjeu écarte la conception traditionnelle du droit des biens en reconnaissant le caractère collectif de l'eau et en réaffirmant son statut de chose commune. Le second enjeu s'inscrit dans une perspective analogue : en proposant une unité territoriale alternative, la gestion de l'eau par bassin versant conteste les découpages administratifs traditionnels.

3.2.1. LE CARACTÈRE COLLECTIF ET LE PATRIMOINE COMMUN : UNE CONTEXTUALISATION DE LA RÈGLE DE DROIT AUX CONSÉQUENCES JURIDIQUES PRONONCÉES

La qualification de l'eau en tant que patrimoine collectif des Québécois a été proclamée par la PNE sur recommandation de la Commission Beauchamp⁴⁰. En ce sens, le gouvernement du Québec a tenu « à réaffirmer sa volonté de reconnaître cette ressource comme une richesse de la société québécoise et comme une partie intégrante de son patrimoine collectif »⁴¹. Cette recommandation a été ultérieurement formalisée par la consécration législative de ce statut par la *Loi sur l'eau* de 2009⁴². Cet état de fait s'inscrit dans la continuité de l'analyse issue du contexte hydrographique au Québec puisque ce statut constitue une traduction juridique du constat selon lequel l'eau est une composante cardinale du patrimoine culturel et territorial québécois. Ce processus correspond, finalement, à qualifier l'eau en tant que ressource collective relevant du statut juridique des choses communes (*res communis*).

Dans un premier temps, il convient de noter que les notions de « caractère collectif » et de « patrimoine commun », attribuées à l'eau par les outils juridiques québécois, font l'objet d'une proximité sémantique dont résulte une difficile distinction. Même si ces deux concepts, adaptés au fur et à mesure des décennies⁴³, sont utilisés en opposition à l'idée de

⁴⁰ Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur : Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, t 1, Québec, BAPE, 2000, ch 2, à la p 46 [Rapport Beauchamp].

⁴¹ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 9.

⁴² *Supra* note 10, préambule, art 1.

⁴³ « Par la catégorie de choses communes, la discipline juridique reproduit une idée fort ancienne [...], tant elle s'identifie à la conception des rapports de l'être humain avec la nature » (Madeleine Cantin Cumyn, « Le régime juridique de l'eau, chose commune », dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, 2008, 67 à la p 69 [Cantin Cumyn, « Le régime juridique de l'eau »]). Néanmoins, la question des ressources communes ou collectives, définies comme « des ressources naturelles ou artificielles partagées par différents utilisateurs » (Giangiacomo Bravo et Beatrice Marelli, « Ressources communes : Systèmes d'irrigation du nord de l'Italie » (2008) 96:3 R Géographie Alpine 5 au para 1), est un sujet de préoccupation récurrent depuis que les chercheurs s'interrogent quant à l'impact du développement économique d'après la Seconde Guerre mondiale sur l'environnement. Le précurseur en la matière, ou tout du moins la référence,

droit propriété individuel, ils n'en demeurent pas moins divergents⁴⁴. De façon générale, le caractère collectif d'une chose « renvoie à une appropriation par la collectivité avec un usage libre de tous »⁴⁵ ; il se distingue des autres qualifications par « la non-rivalité et la non-exclusion »⁴⁶. Le patrimoine commun « renvoie à l'appropriation d'un groupe avec des droits reconnus à chacun des individus »⁴⁷, c'est-à-dire à « la rivalité et la non-exclusion »⁴⁸. Ainsi, ces deux notions peuvent sembler similaires, ou tout du moins voisines, mais elles se distinguent par l'idée de « rivalité ». Dans le contexte du droit de l'eau québécois, tant la PNE que la *Loi sur l'eau* font des allers-retours entre ces deux concepts. Il semble, cependant, que la *Loi sur l'eau* favorise une confusion sémantique : si son titre complet fait expressément référence au caractère collectif, c'est la notion de « patrimoine commun » qui est préférée dans son contenu⁴⁹. La PNE est pour sa part plus claire et plus nuancée ; elle distingue entre le régime juridique mis en place, relevant de la collectivité, et le statut juridique de l'eau instauré, qui est celui d'une chose commune⁵⁰. En ce sens, afin d'éviter toute confusion, nous retiendrons dans le cadre de cet article la complémentarité entre « le caractère collectif » et « le patrimoine commun » exposée au sein de la PNE.

La reconnaissance législative du caractère collectif de l'eau et de son appartenance au patrimoine commun de la nation québécoise n'est intervenue qu'en 2009⁵¹, même si ce fut

est Garrett Hardin. En écrivant *The Tragedy of the Commons* (Garrett Hardin, « The Tragedy of the Commons » (1968) 162:3869 *Science* 1243), Hardin a vulgarisé la relation existante entre les Hommes et les ressources naturelles. Il expose que l'accès libre à une ressource commune, à l'égard de laquelle il existe une importante demande (rivalité), conduit inéluctablement à sa surexploitation, et potentiellement à sa disparition. Ce processus de théorisation au regard des ressources communes et de leur gestion a par la suite été amplement démocratisé, notamment par le travail d'Elinor Ostrom (Elinor Ostrom, *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

⁴⁴ Bruno Boidin, David Hiez et Sandrine Rousseau, « Biens communs, biens publics mondiaux et propriété. Introduction au dossier », en ligne : (2008) 10 Développement durable et territoires 1 au para 13 <developpementdurable.revues.org/5153> [Boidin, Hiez et Rousseau].

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Jean-Marie Harribey, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom » (2011) 49 *L'Économie politique* 98 à la p 108 [Harribey].

⁴⁷ Boidin, Hiez et Rousseau, *supra* note 44 au para 13.

⁴⁸ Harribey, *supra* note 46 à la p 108.

⁴⁹ *Supra* note 10, préambule, art 1 (*Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*).

⁵⁰ Voir *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 9.

⁵¹ Il est à noter que le statut juridique de chose commune est attribué à l'eau de façon implicite. Que ce soit la *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, ou l'Art 913 CcQ, l'expression « chose commune » n'est pas explicitement employée. En effet, le législateur

en donne seulement la définition, [...] dont il est déduit qu'elle se rapporte à la catégorie des *res communes*. En affirmant le caractère collectif de l'eau et en ayant recours à l'idée sans doute plus accessible de patrimoine commun, le législateur aura vraisemblablement voulu être mieux compris des justiciables. La réglementation ébauchée dans la *Loi sur l'eau* confirme cette lecture puisqu'elle met en œuvre le statut de chose commune de l'eau souterraine comme de l'eau de surface.

suggéré par le rapport Beauchamp en 2000⁵² et par la PNE deux ans plus tard⁵³. En effet, la première loi québécoise proposant une conception moderne de la gestion de l'eau dispose, dans son préambule, que « l'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures »⁵⁴. Cet énoncé, étayé par l'article premier de cette même loi⁵⁵, précise le cadre juridique de la gestion de cette ressource, celui de l'usage commun. Plus encore, ces dispositions complètent⁵⁶ et s'associent⁵⁷ à l'article 913 du *Code civil du Québec*, qui établit que « certaines choses ne sont pas susceptibles d'appropriation ; leur usage, commun à tous, est régi par des lois d'intérêt général »⁵⁸. En ce sens, ladite loi contextualise une règle de droit générale et propose son application à un domaine particulier, celui des ressources en eau. Cette acception législative a le bénéfice d'offrir une vision et une conception moderne du droit. La contrepartie est cependant non négligeable, puisque cette innovation juridique soulève nécessairement de nouvelles interrogations.

La conséquence du statut juridique de chose commune se traduit par le fait que l'eau, à son état naturel, et à l'exception de dispositions particulières⁵⁹, n'a pas de propriétaire, ne peut être assujettie à un quelconque droit de propriété, n'est ni commercialisable, ni exportable, ni soumise aux règles du marché⁶⁰. Il est toutefois important de distinguer, d'une part, la qualité de *res communis* de celle de *res nullius* ; cette dernière désigne une chose sans maître « qui n'a pas de propriétaire actuel, mais qui est susceptible d'un droit de propriété »⁶¹, alors que la *res communis* dépend de tous et, par définition, ne pourra être appropriée. D'autre part, il faut également tracer une distinction entre l'appropriation et l'usage de la ressource : utiliser l'eau

(Madeleine Cantin Cumyn, « L'eau, une ressource collective : portée de cette désignation dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* » (2010) 51:3–4 C de D 595 à la p 599 [Cantin Cumyn, « Ressource collective »]).

⁵² Rapport Beauchamp, *supra* note 40 aux pp 46–47.

⁵³ Voir *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9.

⁵⁴ *Supra* note 10, préambule.

⁵⁵ *Supra* note 10, art 1:

Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise. Ainsi que l'énonce l'article 913 du Code civil, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article.

⁵⁶ Daniel Bouchard et Hélène Gauvin, « Plus l'eau a de gardiens, plus elle est en péril... » (2010) 51:3–4 C de D 879 à la p 893.

⁵⁷ Voir *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, art 1, al 2 et sa référence explicite à l'Art 913 CcQ. C'est en ce sens un appel à la lecture conjointe de ces deux dispositions. Voir également Cantin Cumyn, « Ressource collective », *supra* note 51 à la p 599.

⁵⁸ Art 913, al 1 CcQ.

⁵⁹ « Le gouvernement peut cependant lever l'interdiction pour des motifs d'urgence ou humanitaires ou pour tout autre motif d'intérêt public » (*Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 9, n 8). Voir aussi Art 913, al 2 CcQ ; *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c Q-2, art 31.106. Il convient de noter que la pluralité de ces exceptions pourrait éventuellement contribuer à renverser la formulation de ce principe.

⁶⁰ Cantin Cumyn, « Le régime juridique de l'eau », *supra* note 43 à la p 74.

⁶¹ *Ibid* à la p 70.

n'est pas pour autant synonyme d'une potentielle appropriation. Le statut de chose commune sous-entend la possibilité d'en faire un usage raisonnable sans en acquérir la propriété. En effet, « la notion de chose commune suffit amplement pour expliquer que chacun puisse faire cet usage prioritaire de l'eau »⁶² sans que cela se traduise par l'existence d'un droit de propriété individuel⁶³. En outre, puisque l'eau répond désormais à une qualification de *res communis*, les contours de son application et de son utilisation sont définis par le concept d'intérêt général⁶⁴. En effet, une chose se rattachant à tout un chacun doit être encadrée par des actions qui visent

⁶² *Ibid* à la p 77.

⁶³ Il convient ici de remarquer l'existence d'une option alternative : le droit d'usage (Art 981, CcQ). En vigueur dans les systèmes juridiques adoptant la common law, cette configuration définit le droit d'un individu d'utiliser un volume d'eau donné, et ce quels que soient les besoins des autres usagers. C'est notamment ce que prévoit le droit d'appropriation ou d'allocation antérieure (de l'anglais *prior-appropriation / water allocation rights*) appliquée dans les Provinces de l'ouest canadien ou dans certains États américains. Voir par ex Benidickson, *supra* note 2 à la p 62. Pour le cas de l'Alberta, voir par ex David R Percy, « Water Rights in Alberta » (1977) 15 Alta L Rev 142 ; David R Percy, « Responding to Water Scarcity in Western Canada » (2005) 83 Tex L Rev 2091. Pour le cas du Colorado, voir par ex Gregory J Jr Hobbs, « Reviving the Public Ownership, Antispeculation, and Beneficial Use Moorings of Prior Appropriation Water Law » (2013) 84 U Colo L Rev 97.

⁶⁴ Voir *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, art 3, al 1:

[l]a protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable.

En complément de la distinction entre « caractère collectif » et « patrimoine commun » proposé plus haut, il convient de différencier les notions « d'intérêt collectif », « d'intérêt général » et « d'intérêt commun ». L'intérêt collectif « permet à certains groupements [...] de défendre des intérêts distincts à la fois de ceux de chacun de leurs membres et de l'intérêt général. Ainsi, la notion d'intérêt collectif s'applique-t-elle dans certains secteurs déterminés. Le point commun, et primordial, de ces intérêts collectifs est qu'ils ne sont ni d'intérêt général ni une addition d'intérêts individuels bien que connexes » (Marie-Pierre Camproux Duffrene, « La représentation de l'intérêt collectif environnemental devant le juge civil : après l'affaire Erika et avant l'introduction dans le Code civil du dommage causé à l'environnement », en ligne : (2015) Hors-série 22 Vertigo au para 10 <journals.openedition.org/vertigo/16320>). Un intérêt collectif est diffus, en ce qu'il concerne une quantité indéfinie d'individus. Il peut ainsi être qualifié d'intérêt « trans-individuel portant sur des droits indivisibles » (*ibid* au para 26). L'intérêt général est « l'intérêt transcendant porté par [la société] [...] au nom duquel l'administration est supposée agir » (Pierre Crétois, « L'intérêt général au crible de l'intérêt commun », en ligne : (2017) 17 Astérior au para 3 <journals.openedition.org/asterion/3031> [Crétois]) ; il « constitue [...] la justification de l'action publique » face à de potentiels risques « portée à la société » (Véronique Jaworski, « Les représentations multiples de l'environnement devant le juge pénal : entre intérêts général, individuel et collectif », en ligne : (2015) Hors-série 22 Vertigo au para 12 <journals.openedition.org/vertigo/16272#text>) ; L'intérêt commun s'appréhende comme « le recoupement des intérêts individuels autour d'attentes partagées, c'est-à-dire l'immanence de la constitution de l'intérêt populaire » (Crétois, *supra* note 64 au para 3). Le lien entre l'intérêt général et l'intérêt commun s'exprime alors en ce que « l'intérêt commun des individus relève de besoins, de convictions et de passions sociales partagées alors que l'intérêt général relève de considérations de surplomb se voulant fondées sur une rationalisation des phénomènes sociaux pouvant justifier des mesures contraignant, contre leur gré en apparence, les individus » (*ibid*). Dès lors, il devient envisageable de légitimement considérer que le législateur retient la notion « d'intérêt général », qu'il utilise d'ailleurs comme synonyme « d'intérêts de la nation » (voir *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, préambule, arts 3, 8), afin de conceptualiser l'intérêt transversal de la société québécoise autour de l'eau. Ce choix semble, somme toute, cohérent quant à la qualification juridique de l'eau apportée par la *Loi sur l'eau* de 2009. En retenant le statut de chose commune, l'eau est considérée comme une entité relevant du collectif, comme une substance faisant l'objet d'un intérêt sociétal partagé, dont la protection doit être assurée par l'État.

à préserver les intérêts partagés par l'ensemble des individus composant une société donnée, et ce, dans l'objectif de satisfaire « ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous »⁶⁵. Dès lors, l'État, en tant que garant de l'intérêt général et fiduciaire, doit faire le nécessaire pour assurer un usage légitime⁶⁶ de la ressource à l'appui de lois adéquates. Cette affirmation est renforcée par le préambule de la *Loi sur l'eau*, qui dispose que « l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion »⁶⁷. Cependant, la portée de cette disposition se doit d'être tempérée. En effet, il a été précisé que

[l]es fonctions de l'État gardien des intérêts de la nation dans les ressources en eau soulèvent des interrogations, car la teneur des pouvoirs et des obligations du gardien du patrimoine commun n'est pas clairement exprimée dans la loi qui ne consacre aucune disposition particulière aux fonctions dudit État⁶⁸.

Avec la reconnaissance de l'eau en tant que patrimoine commun de la nation, articulée par les concepts de chose commune et d'intérêt général, le Québec a engagé une avancée importante dans l'encadrement juridique contemporain de la gestion de l'eau. Même si certains éléments ne sont pas pleinement définis, notamment la portée des responsabilités étatiques et fiduciaires, l'adoption de cette conception moderne de l'eau, faisant écho au discours environnemental contemporain, n'est pas restée sans contrepartie pratique. Effectivement, la PNE a introduit dans ses orientations un modèle de gestion spécifique : la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

3.2.2. LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT : UNE RÉVOLUTION ORGANISATIONNELLE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant est le troisième enjeu formulé par la PNE⁶⁹, lequel constitue l'un des piliers structurels visant à la réforme de la gouvernance de l'eau québécoise. Sa mise en œuvre est à l'origine d'une véritable révolution administrative, puisque l'échelle de gestion n'est plus celle des découpages territoriaux traditionnels : elle est maintenant formatée par des frontières hydrographiques. Cette nouvelle perspective nécessite une clarification quant à la définition de deux notions centrales, soit le bassin versant et la gestion intégrée.

Le bassin versant est une unité hydrographique définie comme

[u]ne portion de territoire délimitée par des lignes de crêtes, dont les eaux alimentent un exutoire commun (cours d'eau, plan d'eau, mer, océan, etc.). La ligne séparant deux bassins versants adjacents

⁶⁵ Gérard Cornu, dir, *Vocabulaire juridique*, 7^e éd, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, *sub verbo* « intérêt général ».

⁶⁶ La question de la légitimité des usages est complexe ; l'une des orientations retenues est de distinguer entre les usages légitimes (résidentiels, agricoles ou industriels), et l'appropriation illégitime d'une chose commune (Madeleine Cantin Cumyn, « La notion de chose commune et les conflits d'usages », en ligne : (2007) 12:2 Lex Electronica aux pp 3–4 <www.lex-electronica.org/files/sites/103/12-2_cantin-cumyn.pdf>)

⁶⁷ *Supra* note 10, préambule.

⁶⁸ Halley et Gagnon, *supra* note 8 à la p 38.

⁶⁹ Voir *supra* note 9 à la p 11.

est une ligne de partage des eaux. Chaque bassin versant se subdivise en sous-bassins correspondant à l'aire d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal.⁷⁰

Cette échelle géographique, également appelée bassin hydrographique, « constitue l'aire naturelle de réception des eaux dans le processus complexe du retour vers la mer de l'eau qui tombe sur la terre »⁷¹. Cette unité territoriale est un indicateur permettant de considérer l'écoulement naturel de la ressource, mais également l'ensemble des usages et des acteurs caractérisant ce territoire de l'eau. De plus, le bassin versant dispose d'un statut spécifique au sein de la littérature spécialisée ; il y constitue un concept hégémonique sous-jacent aux théories contemporaines de gestion de l'eau, quand bien même certaines de ses caractéristiques sont débattues. Le bassin versant a progressivement gagné en intérêt en ce que l'approche qu'il propose « s'est peu à peu imposée comme référence internationale, comme paradigme de gestion des eaux à l'intérieur des États »⁷². Définie par les frontières naturelles de l'eau, cette unité territoriale suggère une démarche unifiée qui considère l'ensemble des données sociales liées à la ressource, et cela, sur une seule échelle.

Pour sa part, la gestion intégrée s'appréhende comme un mode de gouvernance des ressources naturelles complémentaire au concept de bassin versant. En ce sens, elle englobe l'ensemble des caractéristiques sociales et naturelles d'un territoire donné. D'origine institutionnelle⁷³, la gestion intégrée de l'eau a été définie comme le « processus facilitant le développement et la gestion coordonnés de l'eau, de la terre et des ressources qui leur sont liées, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en découle, d'une manière équitable et sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux »⁷⁴. En d'autres termes, cette approche vise à combiner les facteurs économiques, sociaux et écologiques dans le but de permettre aux acteurs de l'eau d'intervenir conjointement sur un territoire donné, lequel est la généralement associé au bassin versant.

Ainsi, l'association de ces deux définitions conceptuelles cerne le troisième enjeu de la PNE : l'implantation d'une gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Cette approche sera d'ailleurs consacrée, en 2009, aux articles 13 et 14 (2) de la *Loi sur l'eau*. Celle-ci, en plus de reconnaître son caractère intégré, précisera que cet enjeu doit être réalisé de manière concertée. Pour l'appuyer, plusieurs outils institutionnels et opérationnels spécifiques ont *ipso facto* été développés.

⁷⁰ Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, *Gestion de l'eau, approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, aux pp 2-3.

⁷¹ Régis Marchiaro, « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique » (2005) 7:14 R Environnement & développement durable au para 13.

⁷² Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ? », en ligne : (2007) 12:2 Lex Electronica à la p 5 <www.lex-electronica.org/files/sites/103/12-2_lasserre-brun.pdf>.

⁷³ Cette théorie de gestion de l'eau a été développée et vulgarisée par le Global Water Partnership, un réseau international de travail créé par une coalition formée de la Banque Mondiale et des Nations Unies. Voir Global Water Partnership, *Towards Water Security: A Framework for Action*, Stockholm, GWP, 2000, en ligne : <<https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>>.

⁷⁴ Julie Trottier, « L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau » dans Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, dir, *Gestion de l'eau, approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, 179 à la p 179, citant Global World Partnership, *ibid* à la p 22 [Trottier].

3.3. LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNE : LES OUTILS INSTITUTIONNELS ET OPÉRATIONNELS DE GESTION MODERNE DE L'EAU

Tel que nous l'avons vu précédemment à travers les notions de gestion intégrée et de bassin versant, le recours à des concepts et des théories non juridiques est l'une des stratégies de modernisation du droit. Cependant, l'enjeu corollaire est d'opérationnaliser l'innovation afin de garantir son effectivité. Dans cette optique, la PNE et la *Loi sur l'eau* ont fondé leur action sur deux catégories d'outils : d'une part, des structures institutionnelles dédiées à la gestion intégrée de l'eau, et d'autre part, des documents de planification visant à l'exécution des mesures ciblées.

3.3.1. LES ORGANISMES DE BASSIN VERSANT : LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION MODERNE DE L'EAU QUÉBÉCOISE

Ayant opté pour une gestion intégrée de l'eau par bassin versant, le gouvernement québécois a défini 33 bassins versants prioritaires à l'occasion de la PNE. Ces circonscriptions ont été déterminées « sur [des] cours d'eau d'importance situés principalement dans la plaine du Saint-Laurent »⁷⁵, lesquels sont caractérisés par des pressions hydriques quantitatives et qualitatives. En 2009, cette orientation a été réajustée avec le redécoupage du Québec méridional en 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant⁷⁶. Dans un premier temps, le choix de ces territoires d'actions a été initié par l'engagement 1.9 du *Plan d'intervention détaillé sur les algues bleu-vert 2007-2017*⁷⁷, puis a par la suite été entériné par l'article 14 de la *Loi sur l'eau*⁷⁸.

Une structure institutionnelle appelée l'*organisme de bassin versant* (OBV)⁷⁹ a été mise en place sur chacun de ces bassins. Cet organisme, proposé par la PNE⁸⁰ et consacré par la *Loi sur l'eau*⁸¹, constitue une personne morale sans but lucratif en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*⁸² et permet une mise en œuvre subsidiaire de la gestion de l'eau. Effectivement, en tant qu'instance *ad hoc* de concertation, de conciliation et de planification, la fonction des OBV est de regrouper les différents acteurs de l'eau à l'échelle locale d'un bassin versant donné⁸³. Il est donc question des citoyens et des groupes de citoyens, des élus provinciaux, locaux et de municipalités régionales de comté (MRC), et des représentants des usagers de

⁷⁵ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 18.

⁷⁶ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Gestion intégrée des ressources en eau : Cadre de référence*, Québec, MDDEFP, 2012 à la p 6 [MDDEFP, 2012].

⁷⁷ Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Plan d'intervention détaillé sur les algues bleu-vert 2007-2017*, Québec, MDDEP, 2007 à la p 5.

⁷⁸ *Supra* note 10.

⁷⁹ Ces institutions sont parfois nommées, notamment Conseil de l'eau, Agence de bassin versant, Comité de bassin versant, ou Conseil de bassin versant.

⁸⁰ Voir *supra* note 9 aux pp 17–20.

⁸¹ *Supra* note 10, art 14(3)(a) et s.

⁸² *Loi sur les compagnies*, RLRQ, c C-38, partie III.

⁸³ *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, art 14(3)(a).

l'eau du bassin versant⁸⁴. Les OBV sont en définitive une sorte de « parlement local de l'eau »⁸⁵ dont la mission est « de mettre en œuvre la gestion intégrée de l'eau dans leur bassin versant spécifique »⁸⁶ par l'élaboration et la mise à jour d'un outil opérationnel, le plan directeur de l'eau (PDE). Ainsi, les OBV « ne se substitue[nt] pas aux instances décisionnelles déjà en place »⁸⁷, mais les complètent par la réalisation d'un mandat visant la gestion participative et concertée de l'eau⁸⁸.

Par le biais de la concertation de tous les acteurs de l'eau à l'échelle locale au sein des OBV, le cadre politico-juridique de l'eau au Québec prône un développement social de la gestion de cette ressource ; les autorités publiques ne sont plus les seules entités à l'origine de la décision. La concertation entre les usagers de l'eau d'un territoire spécifique caractérise ainsi une construction de la gestion théoriquement adaptée aux dynamiques sociales autour des ressources en eau. Cependant, l'effectivité d'un tel système ne peut être garantie que par l'implantation d'outils opérationnels permettant l'établissement concret de la gestion de l'eau et la mise en application des mesures y étant associées.

3.3.2. LES PLANS DIRECTEURS DE L'EAU ET LES CONTRATS DE BASSIN : LES OUTILS OPÉRATIONNELS DE LA GESTION MODERNE DE L'EAU QUÉBÉCOISE

La mise en œuvre des enjeux prévus par la PNE repose sur deux outils opérationnels et complémentaires : le plan directeur de l'eau (ou plan de gestion intégrée) et le contrat de bassin. Ils constituent la dimension normative de la gestion moderne de l'eau au Québec.

Imaginé comme un « outil de concertation et de gestion du bassin versant »⁸⁹, le PDE s'appréhende comme

[u]n document qui rassemble des éléments d'information nécessaires à la compréhension des problèmes d'ordre hydrique et environnemental du bassin versant ainsi que les solutions d'intervention envisagées, notamment en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau.⁹⁰

En ce sens, un plan directeur de l'eau est généralement constitué d'une multitude de composantes, telles qu'un bilan des problématiques environnementales du bassin versant, une hiérarchisation des enjeux, des orientations et des axes d'intervention prévus, ou encore une stratégie d'action *sui generis*⁹¹. Il dresse ainsi un portrait du bassin versant, c'est-à-dire un état des lieux « de l'ensemble des facteurs anthropiques et naturels du territoire d'action et de leurs

⁸⁴ Voir Daigneault, *supra* note 38 à la p 45. Il est toutefois à relever que les représentants gouvernementaux, même s'ils siègent au sein des OBV, ne disposent pas de droit de vote quant à la mise en place des différentes actions.

⁸⁵ Alexandre Brun, « L'approche par bassin versant : le cas du Québec » *Options Politiques* (juillet-août 2009) 36 à la p 38.

⁸⁶ Alexandre Brun, « Gestion de l'eau au Québec : quand politique de l'eau et politique agricole se conjuguent à l'imparfait » (2006) 42 *Québec Studies* 61 à la p 67.

⁸⁷ Daigneault, *supra* note 38 à la p 46.

⁸⁸ Québec, Ministère de l'Environnement, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, Québec, MENV, 2004 à la p 8 [MENV 2004].

⁸⁹ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 21.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Brun et Lasserre, « Politiques territoriales », *supra* note 18 au para 19.

effets hydrologiques »⁹² sur la quantité et la qualité de la ressource ainsi que sur les écosystèmes aquatiques (diagnostic). De plus, ce document fait état des préoccupations et intérêts des acteurs concernés par la gestion de l'eau, tout en dressant une liste des interventions envisagées (plan d'action) en matière de « protection, [de] restauration et [de] mise en valeur de l'eau »⁹³. Il est à noter que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ministre de l'Environnement) peut déterminer la nature des éléments constituant le PDE, ainsi que les conditions de son élaboration, de sa mise à jour et de son suivi⁹⁴. Le PDE doit finalement être approuvé par ce même ministre⁹⁵. En effet, cette validation du gouvernement provincial permet d'envisager que les PDE soient intégrés aux schémas d'aménagement des MRC ainsi qu'aux règlements municipaux⁹⁶.

L'efficacité du PDE peut néanmoins dépendre de la mise en place d'un contrat de bassin. Cet outil a été proposé par la PNE⁹⁷ dans le but d'établir les responsabilités et de prévoir, éventuellement, les droits et les obligations des acteurs de l'eau. C'est « le volet opérationnel du PDE »⁹⁸, sa source potentielle de coercition. Le contrat de bassin « est une convention à l'intérieur de laquelle seront consignées les actions des différents acteurs de l'eau qui désirent s'impliquer, selon leurs propres volontés, droits ou responsabilités, dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin »⁹⁹. Ainsi, le contrat de bassin a pour but de renforcer les interventions envisagées par les acteurs locaux à travers le PDE. Toutefois, c'est un document optionnel dont la réalisation dépend essentiellement de la volonté des acteurs de l'eau de s'engager. Ce constat est d'autant plus important qu'aucune référence claire au contrat de bassin n'est effectuée dans la *Loi sur l'eau*. En effet, il incombe au ministre de l'Environnement, en vertu de l'article 14, alinéa 5, de définir les règles applicables au fonctionnement des OBV et donc, par extension, de prévoir la potentielle réalisation et la mise en œuvre d'un contrat de bassin. De plus, même si le contrat de bassin fut annoncé et décrit en 2004, à l'occasion du premier cadre de référence pour les organismes de bassins versants¹⁰⁰, c'est une disposition qui semble avoir été délaissée dans la mise à jour de ce document en 2012¹⁰¹. Pour autant, certains OBV continuent de faire

⁹² Daigneault, *supra* note 38 à la p 46.

⁹³ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 7.

⁹⁴ Voir *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, arts 13.5, 14. Il convient de noter que la *Loi sur l'eau* utilise l'ancienne appellation, à savoir le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

⁹⁵ *Ibid*, art 13.6. À ce jour, l'ensemble des organismes de bassin québécois ont adopté, ou mis à jour (PDE de 2^{ème} génération), un PDE suite à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'eau* de 2009. Ces documents ont tous été approuvés par le ministre de l'environnement entre 2010 et 2017. Voir Annexe I, *Liste d'adoption des plans directeurs de l'eau par organismes de bassin versant* (élaboration propre à l'auteur).

⁹⁶ Voir Francoeur, *supra* note 36 à la p 60; *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, art 15.5.

⁹⁷ *Supra* note 9 à la p 21.

⁹⁸ Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, « Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives », en ligne : (2010) Hors-série 7 *VertigO* au para 8 <journals.openedition.org/vertigo/9759#text>.

⁹⁹ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 21.

¹⁰⁰ MENV 2004, *supra* note 88 à la p 18.

¹⁰¹ Le second cadre de référence pour la gestion intégrée de l'eau au Québec ne fait pas mention d'une telle mesure dans le chapitre relatif au cycle de gestion intégrée des ressources en eau (voir MDDEF, 2012, *supra* note 76 aux pp 16–17).

référence au contrat de bassin dans leur mandat¹⁰² ainsi que de mentionner la signature de tels contrats dans leurs rapports respectifs¹⁰³. Dès lors, ce constat laisse planer le doute quant à la légitimité du contrat de bassin, et consécutivement, ne fait que renforcer son caractère optionnel, sinon sa marginalité, dans la réalisation de la gestion locale de l'eau. Conformément à ce caractère non obligatoire, le contrat de bassin peut théoriquement revêtir deux aspects : soit un protocole d'entente volontaire, non contraignant pour les signataires et prenant la forme d'un engagement moral, soit un contrat véritable ayant une force obligatoire envers les parties qui y sont liées. Il convient de noter que, depuis l'entrée en vigueur de la PNE, les contrats de bassins reflètent des rapports fondés sur des accords moraux plutôt que des véritables relations contractuelles, formalisées par le droit¹⁰⁴.

En somme, les principaux outils opérationnels proposés par la PNE n'ont pas subi le même développement au fil des années. Alors que les PDE ont été reconnus par la *Loi sur l'eau* et mis en place progressivement par l'ensemble des OBV, les contrats de bassins demeurent optionnels et revêtent désormais un statut « obscur ». Malgré l'activité notable des OBV dans l'application des mesures introduites par la *Loi sur l'eau* relativement aux PDE, l'incertitude quant à la dimension opérationnelle que constitue le contrat de bassin a pour conséquence de fragiliser les objectifs de la gestion de l'eau au Québec. En effet, alors qu'il n'y a aucune hésitation possible quant à l'effectivité des PDE sur les territoires de l'eau québécois, leur application, leur caractère contraignant et l'accomplissement de leurs mesures sont susceptibles de laisser planer le doute. La PNE, les outils opérationnels qu'elle a proposés et les mécanismes juridiques qui en ont découlé s'expriment alors davantage à travers l'élaboration d'un projet de société impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

De façon générale, le régime juridique de l'eau issu des recommandations de la PNE se distingue par la prise en compte de nouveaux paradigmes de gestion. Cette initiative avant-gardiste dans la perspective de répondre aux enjeux environnementaux contemporains s'est néanmoins confrontée à un processus de traduction juridique complexe. C'est pourquoi, à la lumière de l'éthique environnementale, un constat en demi-teinte peut être dressé.

¹⁰² Voir par ex Regroupement des Organismes de Bassins Versants du Québec, *Présentation des organismes de bassins versants du Québec destinée aux instances gouvernementales et acteurs de l'eau*, Québec, ROB VQ, 2011 à la p 2 ; Regroupement des Organismes de Bassins Versants du Québec, *Mémoire présenté par le ROB VQ pour la Consultation publique sur les enjeux de la filière uranifère au Québec*, Québec, ROB VQ, 2014 à la p 3.

¹⁰³ Voir par ex l'OBV qui recense des contrats de bassins signés après 2012, sous la forme de protocole d'entente volontaire sur son site internet : Conseil de bassin de la rivière Etchemin Lévis-Est, « Contrats de bassin », *CBET Chemin*, en ligne : <<http://cbetchemin.qc.ca/plan-directeur-de-leau/contrats-de-bassin/>>. Du même OBV, voir Conseil de bassin de la rivière Etchemin Lévis-Est, *Le Symbiose* n°22 (Automne 2015), 12 à la p 12, en ligne : <<https://robvq.qc.ca/public/documents/documentation/dl4lm31h.pdf>>. Voir aussi Organisme de bassin versant du Témiscamingue, *Bulletin d'information* (Automne 2016) 3 à la p 3, en ligne : <http://obvt.ca/fichiers/1610%20OBVT%20Bulletin_OBVT_automne2016.pdf>.

¹⁰⁴ Voir notamment Catherine Choquette, « Le contrat de bassin : un outil de gestion à géométrie variable » dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, 2008, 281 à la p 284 [Choquette] ; Nancy Emond, « La gestion intégrée de la ressource-eau au Québec : prolégomènes sur les mutations et la fixité de l'espace institutionnel » (2015) 56:2-3 *Recherches sociographiques* 353.

4. LE RÔLE DE L'ÉTHIQUE ENVIRONNEMENTALE DANS L'ANALYSE DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'EAU « POST-PNE » : L'IDENTIFICATION D'AVANCÉES NOVATRICES ET DE LIMITES PERSISTANTES

La présentation des enjeux novateurs de la PNE et de leur transposition en droit positif permet de cerner les grandes lignes des réformes récentes du cadre juridique de la gestion de l'eau au Québec. Cependant, en adoptant une posture théorique déterminée, il est envisageable de réorienter l'analyse de ces éléments. L'éthique de l'environnement offre cette possibilité en ce qu'elle s'intéresse aux rapports entre les êtres humains et la nature. En l'espèce, le recours à cette perspective philosophique résulte de l'implantation d'un système de gestion de l'eau par bassin versant au Québec. L'éthique environnementale permet alors de porter un regard alternatif sur les outils juridiques modernes de la gestion de l'eau québécoise, notamment en étudiant la tentative légitime d'inscrire le caractère hybride de l'eau au registre du droit et en déterminant les manquements quant au respect des dimensions socio-naturelles définissant cette entité.

4.1. LE RECOURS À L'ÉTHIQUE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE RÉSUULTANTE DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT

L'éthique de l'environnement est une théorie développée en Amérique du Nord dans les années soixante-dix¹⁰⁵. Elle a pour ambition de repenser les rapports existants entre les êtres humains et la nature. Plus précisément, cette doctrine s'interroge sur l'appréhension des problématiques environnementales et remet en cause l'approche anthropocentrique prédominante¹⁰⁶. Ainsi, l'objectif de cette perspective philosophique est d'explorer différentes pistes de résolution des problématiques environnementales en questionnant « la nature et les causes profondes de la “crise écologique” »¹⁰⁷. L'éthique environnementale revêt une portée prescriptive qui, à travers l'expression de valeurs et de principes partagés, traduit une volonté de responsabilisation face à des enjeux communs¹⁰⁸. Elle représente « un effort pour concevoir et justifier une nouvelle relation entre l'homme et la nature, à partir de laquelle on pourrait résoudre le problème environnemental »¹⁰⁹.

Cette définition exprime l'existence d'une multitude de déclinaisons de l'éthique environnementale¹¹⁰. L'intérêt que nous en retenons pour cette étude réside dans l'ambition

¹⁰⁵ Voir Catherine Larrère, « Éthiques de l'environnement », en ligne : (2006) 24 *Multitudes* 75 à la p 76 <www.cairn.info/revue-multitudes-2006-1-page-75.htm> [Larrère].

¹⁰⁶ « Le problème de l'environnement, dans la mesure où il relève de la responsabilité humaine, a pour origine une conscience erronée que celui-ci a de son milieu naturel » (Nguyen Vinh-De, « Qu'est-ce que l'éthique de l'environnement? » (1998) 9:1 *Horizons philosophiques* 87 à la p 88 [Vinh-De]).

¹⁰⁷ Hicham-Stéphane Afeissa, « De l'éthique environnementale au principe responsabilité et retour » (2009) 8 *Éducation relative à l'environnement* 15 à la p 22.

¹⁰⁸ Palmer, McShane et Sandler, *supra* note 12 aux pp 420–21.

¹⁰⁹ Vinh-De, *supra* note 106 à la p 106.

¹¹⁰ Pour une description générale des différents modèles relevant de l'éthique environnementale, voir Robert W Sandford et Merrell-Ann S Phare, *Ethical Water: Learning to Value What Matters Most*, Victoria (BC), RMB, 2011 à la p 34. Pour une analyse philosophique détaillée de ces modèles, voir Palmer, McShane et Sandler, *supra* note 12. Enfin, pour une étude spécifique s'intéressant à l'éthique environnementale japonaise, voir Graham Mayeda, « L'espace naturel et la responsabilité envers l'environnement dans la

transversale de considérer les dimensions sociales *et* naturelles dans la gestion des problématiques environnementales, ainsi que les interactions existantes *entre* elles. Cette compréhension de l'éthique de l'environnement adaptée à la question des ressources en eau a été formulée à travers le concept de « dialectique relationnelle »¹¹¹. Ce type d'analyse a été décrit ainsi : « Relational-dialectical analysis considers how things [...] that are often understood to be separate, independent, or self-sufficient actually produce each other in mutually constitutive process »¹¹². De cette façon, l'éthique environnementale et la dialectique relationnelle constituent des outils de relecture, des guides à la réflexion au sujet des enjeux environnementaux contemporains, notamment les questions relatives à la gestion des ressources en eau. Leurs contributions aux études juridiques peuvent alors s'avérer significatives. Effectivement, « repenser notre rapport à la 'nature' serait une révolution en soi (à tous les sens du terme) : prendre conscience qu'il ne s'agit là que d'une construction culturelle, c'est déjà prendre conscience des limites de nos conceptions juridiques »¹¹³. Plus encore, c'est imaginer de nouvelles avenues de réflexion et le développement d'outils juridiques novateurs.

C'est dans cette perspective de reconsidération et de responsabilisation face aux enjeux environnementaux¹¹⁴ que s'inscrivent la gestion de l'eau par bassin versant et la PNE québécoise. À titre de rappel, le fait d'administrer l'eau à l'échelle du bassin versant a pour ambition de concilier les caractéristiques naturelles de l'eau et les différents usages qui en sont faits sur ce territoire. Donc, la gestion sur cette unité géographique exprime une volonté de conjuguer les enjeux de l'eau aux communautés qui y font face. Le bassin versant se manifeste alors comme un « médiateur indépendant aussi bien de la nature que de la société »¹¹⁵. Nous retrouvons ainsi dans ce portrait les éléments constitutifs de l'éthique de l'environnement, soit la prise en compte d'interactions fortes et réciproques entre la nature et l'Homme dans la perspective de répondre aux différentes problématiques environnementales intervenant sur une région donnée. Pour appliquer cette théorie au contexte de la gestion de l'eau, il est nécessaire d'adopter une approche similaire : il s'agit d'explorer la nature des relations entre l'eau et les êtres humains¹¹⁶.

philosophie de Nishida Kitarō et Watsuji Tetsurō » dans Marie-Hélène Parizeau et Jacynthe Tremblay, dir, *Milieus modernes et reflets japonais : Chemins philosophiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2015, 129.

¹¹¹ Voir Jamie Linton, *What is Water? The History of a Modern Abstraction*, Vancouver, UBC Press, 2010 à la p 27 [Linton].

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Régis Lafargue, « Le préjudice civilisationnel pour atteinte à l'environnement. Droit au cadre naturel et réalités socioculturelles : interdépendances et interdisciplinarité » (2010) 74 *Dr & Société* 151 à la p 167.

¹¹⁴ Voir Larrère, *supra* note 105 à la p 84.

¹¹⁵ Bruno Latour, *Nous n'avons jamais été moderne – Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991 à la p 84 [Latour].

¹¹⁶ Pour une approche théorique des interactions entre les êtres humains et l'eau, voir Linton, *supra* note 111. Pour une analyse théorique de l'éthique de l'eau, voir Jeremy J Schmidt, « Water: An Ethical Opportunity for Canada » dans Seanna L Davidson, Jamie Linton et Warren E Mabee, dir, *Water as a Social Opportunity*, Kingston, Queen's University Press, 2015, 29.

L'eau est en général considérée comme une ressource dont les caractéristiques naturelles sont universelles et transversales¹¹⁷. Elle est d'ordinaire décrite comme une réalité entièrement naturelle, parfaitement indépendante de toute dimension sociale et, par conséquent, imperméable à une quelconque conception humaine. Ainsi, la description de l'eau comme entité exclusivement naturelle constitue un *filtre* à travers lequel il devient particulièrement délicat d'identifier ses dynamiques hybrides et de les interpréter à la lumière des sciences humaines. Ce phénomène, qualifié « d'abstraction »¹¹⁸, soutient une perception « trompeuse » de l'eau en tant qu'entité « déterritorialisée, objective, homogène, anhistorique et désencastrée de toute interaction sociale »¹¹⁹. En d'autres termes, c'est une conception de l'eau qui apparaît limitative, car elle relève d'un processus consistant à isoler le caractère naturel de l'eau et à le considérer indépendamment de ses dimensions sociales. Cependant, l'éthique de l'environnement propose de repenser cette méta-narration. Sur le fondement de cette approche théorique, « l'eau n'est pas uniquement définie par sa dimension naturelle, mais également par ses dimensions socioculturelles »¹²⁰. Effectivement, la nature sociale de l'eau s'exprime par le fait que les problématiques et les enjeux qu'elle soulève sont le résultat — direct ou indirect — d'interactions avec l'environnement humain. Ainsi, l'eau est à même d'être appréhendée « comme une réalité naturelle [extérieure et] indépendante dont [la compréhension et] les implications sont définies par les relations et les interactions réciproques qu'elle entretient [dans un rapport individuel ou collectif] avec l'Homme, sa culture et son environnement social »¹²¹. Autrement dit, l'eau s'appréhende comme une entité hybride¹²² impliquant la combinaison concomitante d'un ordre social et d'un ordre naturel¹²³.

L'ordre naturel est caractérisé par la dimension naturelle de l'eau, ou plus exactement, par sa nature fondamentale ou primordiale, c'est-à-dire par ses propriétés désocialisées et ses caractéristiques incontestables. Ces attributs, transcendant l'influence et les descriptions sociales produites par l'Homme¹²⁴, font que l'eau suit son cours et s'écoule, peu importe le contexte, en dehors de toute présence, conception ou description d'origine humaine. Dès lors, lorsque nous

¹¹⁷ En ce sens, voir par ex Daniel Puech, « L'émergence d'un nouveau mode de gestion : la gestion patrimoniale » dans Chantal Apse et Patrick Point, dir, *L'eau en représentations : gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*, Cemagref, 1999, 73 à la p 80.

¹¹⁸ Le concept d'abstraction résulte du principe de « modernité » tel que discuté et critiqué par Bruno Latour (voir Latour, *supra* note 115 à la p 19). Son application à l'eau, et le concept de « l'abstraction de l'eau moderne », furent néanmoins proposés par Jamie Linton (voir Linton, *supra* note 111 à la p 8).

¹¹⁹ Trottier, *supra* note 74 à la p 181, citant Linton, *supra* note 111.

¹²⁰ Alexandre Lillo, « La gouvernance de l'eau au Canada : un regard juridique et épistémologique sur l'éminente complexité de sa mise œuvre » (2017) 30:2 J Envtl L & Prac 123 à la p 133.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Un hybride ou un quasi-objet, au sens de Latour, est un objet qui dessine des « imbroglios de science, de politique, d'économie, de droit, de religion, de technique, de fiction » et qui soulève « un réseau à la fois réel comme la nature, narré comme le discours et collectif comme la société » (Latour, *supra* note 115 aux pp 9 et 15).

¹²³ Au sujet de la double condition naturelle et sociale de l'eau, voir Erik Swyngedouw, « Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930 » (1999) 89:3 Ann Assoc Am Geographers 443 à la p 445; Linton, *supra* note 111 à la p 224.

¹²⁴ Voir Linton, *supra* note 111 à la p 35 : « Among the various [...] notions of the circulation of water in Western thought, none posits a version of the hydrologic cycle in which liquid surface water flows uphill against gravity, or where water vapour condenses into ice when warmed ».

faisons référence à l'ordre naturel, l'eau peut être perçue comme une entité tenue par les choses telles qu'elles sont, un Être autonome et une réalité indépendante¹²⁵ dont l'existence même ne dépend d'aucune implication humaine. L'ordre naturel peut ainsi être associé au particularisme environnemental d'un territoire donné.

L'ordre social est parallèlement défini par le contexte socioculturel en présence, c'est-à-dire par les dynamiques sociales *a priori* « masquées », mais dont l'occurrence et l'influence sur l'eau sont pour autant indéniables. En s'intéressant aux interconnexions entre les différents acteurs de l'eau, l'ordre social délimite la façon dont l'eau est perçue dans une situation donnée.

Ces deux ordres, bien que décrits séparément, sont néanmoins à considérer sous l'angle de la concomitance. Ils concourent respectivement, symétriquement et réciproquement à définir la puissance d'agir de l'eau¹²⁶ et à illustrer les interactions hybrides qu'elle génère. Ainsi, les propriétés de l'eau, bien que fondamentalement naturelles, sont à l'origine d'une influence sur l'ordre social puisqu'elles conditionnent la nature des interactions sociales gravitant autour de cette ressource¹²⁷. Les dimensions sociales de l'eau mettent quant à elles en évidence le fait que les *problématiques de l'eau* ne sont jamais simplement des *problématiques naturelles de l'eau*, mais plutôt des problématiques définies par l'ordre social¹²⁸.

Dès lors, il s'agit en l'espèce d'observer les caractéristiques juridiques issues de la PNE, et ce, à la lumière des dimensions socio-naturelles définissant l'entité eau. Autrement dit, il est question d'examiner la réciprocité des ordres naturel et social dans le processus de construction d'un droit de l'eau moderne au Québec.

4.2. LES AVANCÉES MAJEURES DE LA PNE : UNE TENTATIVE LÉGITIME D'INSCRIRE LE CARACTÈRE HYBRIDE DE L'EAU AU REGISTRE DU DROIT

La PNE a procédé à des avancées importantes, notamment d'un point de vue idéologique. De la prise en compte de nouveaux impératifs environnementaux, à l'élaboration d'un système unique de gestion au Canada, l'initiative québécoise se distingue en procédant à la concrétisation de perspectives novatrices pour le droit de l'eau. Soutenant une évolution du dogme juridique traditionnel, ces innovations se sont principalement traduites par un effort,

¹²⁵ De l'anglais « *mind-independent reality* ». De plus, selon le courant du réalisme nouveau, « reality exists independently from our means of cognition, though we may not easily identify it as 'nature' or 'external world' » (Ino Augsberg, « Some Realism About New Legal Realism: What's New, What's Legal, What's Real? » (2015) 28:3 Leiden J Intl L 457 aux pp 457–58).

¹²⁶ Voir Jeremy J Schmidt, « Historicising the Hydrosocial Cycle », en ligne : (2014) 7:1 Water Alternatives 220 à la p 221 <www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol7/v7issue1/242-a7-1-13/file> (« In short, water acts. Following Latour, water is an actant [*sic*]. Furthermore, other non-human things act upon water: other species, urban infrastructure, biogeochemical cycles, and so on. Here, accounts of the hydrosocial cycle seek to treat the deep plurality of water and its relations as a socio-natural thing(s) »).

¹²⁷ Voir par ex Linton, *supra* note 111 à la p 35 : « These properties [of water] are nevertheless emergent of water in a way that conditions myriad hydrosocial phenomena – such as industrial processes and the cooking of foods – which enter directly into social relations ».

¹²⁸ *Ibid* à la p 224 : « The water process occurs *through* us. Water problems, therefore, are never just water problems ». Pour une approche générale au sujet de cette dichotomie (pouvoir naturel et pouvoir politique), voir Latour, *supra* note 115 aux pp 47–48.

en deux temps, de reconnaître juridiquement les caractéristiques hybrides de l'eau, c'est-à-dire la réciprocité de ses dimensions sociales et naturelles.

La première démarche entreprise au Québec témoigne d'une volonté de protéger les ressources en eau à travers le spectre du développement durable, soit en reconnaissant « le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique »¹²⁹. C'est en sens un effort visant à opérer une traduction juridique des caractéristiques hybrides de l'eau. D'une part, cet exercice se matérialise au sein des textes ayant modernisé le régime juridique de l'eau québécois. Ceux-ci s'inscrivent dans une perspective reconnue et assumée de durabilité écologique. La PNE a en effet multiplié les références à ce principe¹³⁰, alors que la *Loi sur l'eau* en a renforcé son application¹³¹. D'autre part, le législateur a tenté de soutenir ce processus complexe en fondant la gestion moderne de l'eau québécoise sur les mécanismes juridiques fondamentaux du droit de l'environnement ; il est notamment question du patrimoine commun de la nation, reconnu par le préambule et l'article 1 de la *Loi sur l'eau*, ou du droit à un environnement sain, tel que proclamé par l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹³². En somme, par l'union de concepts d'origine extra-juridique (gestion intégrée de l'eau, unité territoriale du bassin versant, développement durable, etc.) et de principes juridiques traditionnels (chose commune, patrimoine, participation du public, etc.), ces indicateurs permettent d'exprimer l'évolution du dogme juridique vers la reconnaissance des effets socio-naturels produits par l'eau.

La seconde avancée majeure attribuée à la modernisation du droit de l'eau québécois réside dans l'adaptabilité et la flexibilité du système de gestion de la ressource mis en place. En tant que projet de société regroupant une multitude d'acteurs, la politique de l'eau québécoise offre des outils d'interventions novateurs, aspirant à répondre aux limites du mandat de l'administration publique en la matière : ce sont les procédures participatives visant à la concertation des acteurs de l'eau qui sont à l'origine de l'innovation. L'implication sociale des acteurs de l'eau permet d'adapter le droit québécois aux dites limites « en instaurant des lieux de concertation et de conciliation d'où peut émaner une diversité d'instruments d'intervention »¹³³. Cela correspond finalement à un processus de décentralisation et de démocratisation de la gestion de l'eau visant la subsidiarité¹³⁴. Ainsi, en affirmant la nécessité de procéder à une approche participative et concertée de la gestion de l'eau¹³⁵, le législateur québécois a indirectement admis la diversité

¹²⁹ *Loi sur le développement durable*, RLRQ 2006, c D-8.1.1, art 2.

¹³⁰ Les messages du premier ministre de l'époque, Bernard Landry, et du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau, André Boisclair, sont bâtis sur ce principe. De plus, l'expression « développement durable » n'est utilisée pas moins de 42 fois dans la Politique nationale de l'eau.

¹³¹ À cet effet, l'article 3 de la *Loi sur l'eau* dispose que « [l]a protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable » (*supra* note 10, art 3).

¹³² *Charte des droits et libertés de la personne*, LRQ c C-12, art 46.1. Il est tout de même essentiel de noter que la portée de ce principe général est discutée par la doctrine spécialisée, voir notamment Sophie Thériault et David Robitaille, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : Pistes de réflexion » (2011) 57:2 RD McGill 211 aux pp 219-25.

¹³³ Choquette, *supra* note 104 à la p 297.

¹³⁴ Voir Comtois et Turgeon, *supra* note 21 à la p 110.

¹³⁵ *Loi sur l'eau*, *supra* note 10, arts 13, 14(1).

des relations sociales autour de cette entité. Plus exactement, l'implication des différents acteurs dans le processus de gestion de l'eau sous-entend la reconnaissance d'interactions particulières à l'égard d'un seul et même objet. Dès lors, en identifiant le besoin de prendre en compte des rapports à l'eau, à la fois individuels et collectifs, à l'échelle du bassin versant, cette démarche s'apparente à une légitimation détournée et implicite des dimensions socio-naturelles caractérisant cette entité.

En somme, ce processus fait état d'une tentative motivée d'inscrire le caractère hybride de l'eau au registre du droit, et ce, par divers mécanismes de traduction juridique. Il en ressort que « les tendances législatives contemporaines de l'eau marquent une rupture avec l'ancien modèle de gestion »¹³⁶ et soulignent le passage d'un droit de l'eau traditionnellement sectoriel à la perspective d'un droit unifié¹³⁷, où l'eau s'exprime comme une entité hybride et productrice d'effets socio-naturels. Pour autant, cette initiative demeure incomplète. Tel qu'il a été décrit précédemment, l'encadrement juridique de la gestion de l'eau est une démarche qui devrait tenir compte de toute la complexité associée aux caractéristiques hybrides de cette entité. En ce sens, la PNE et les divers outils qui en découlent demeurent limités puisque certaines de leurs caractéristiques négligent, de par leur nature, la portée des dimensions socio-naturelles de l'eau.

4.3. LES LIMITES SYSTÉMIQUES DE LA PNE : DES MANQUEMENTS PERSISTANTS QUANT AU RESPECT DES DIMENSIONS SOCIO-NATURELLES DE L'EAU

Le cadre analytique de l'éthique environnementale implique la prise en compte des dimensions socio-naturelles de l'eau, c'est-à-dire la considération de son caractère hybride. Même si cette approche a permis de dresser un constat encourageant quant à la modernisation du régime juridique de l'eau québécois, elle expose également les fondements de limites significatives. D'une part, les OBV, porte-paroles de l'ordre social, semblent marqués par un manque de légitimité. D'autre part, nous analyserons le rôle de l'ordre naturel par rapport à la fragmentation et aux rivalités subsistantes entre les acteurs de l'eau. Enfin, nous verrons que la question des dimensions transfrontalières cristallise l'importance et les enjeux liés à la conciliation des caractéristiques socio-naturelles de l'eau.

4.3.1. UN ORDRE SOCIAL EN MANQUE DE LÉGITIMITÉ : L'INFLUENCE MODÉRÉE DES INSTRUMENTS DE LA GESTION DE L'EAU

Tel qu'il a été précisé, l'ordre social de l'eau est défini par l'ensemble des interactions directes ou indirectes que cette entité entretient avec l'environnement humain. Sa prise en compte peut à cet effet être formalisée par l'implantation d'outils opérationnels légitimes et efficaces, tournés vers l'intégration des acteurs de l'eau, dépositaires des dynamiques sociales. Dans le cadre du régime juridique de l'eau québécois, l'existence de cet ordre social a été reconnue à travers la PNE et consacrée par la création des OBV. Toutefois, étant donné la nature de ces structures institutionnelles et la portée des outils de planifications à leur disposition, ces composantes ne présentent pas de garanties suffisantes au profit d'un ordre social fort.

¹³⁶ Yenny Vega Cárdenas, *La construction sociale du statut juridique de l'eau : le cas du Québec et du Mexique*, thèse de doctorat en droit, Université de Montréal, 2012 à la p 96 [Cárdenas, thèse].

¹³⁷ Voir Halley et Gagnon, *supra* note 8 aux pp 38–39.

Les OBV, de par leur fonction de regroupement des acteurs à l'échelle hydrographique, sont tributaires de l'ordre social de l'eau au Québec. Ils incarnent en ce sens la multiplicité des relations entre les êtres humains et l'eau ; plus encore, ils matérialisent les dynamiques hybrides autour de cette entité. Toutefois, ces organismes n'ont pas les compétences suffisantes pour garantir l'effectivité de cette responsabilité. En effet, en tant que personne morale sans but lucratif, les OBV disposent d'une autorité limitée, et leur influence sur le processus décisionnel relatif à la gestion de l'eau demeure de ce fait restreint. La faculté des OBV à accomplir leur mandat dépend essentiellement de leur capacité « à mobiliser et à convaincre les acteurs de l'eau [...] et les autorités publiques qui détiennent le pouvoir décisionnel »¹³⁸. Comme leur fonction n'est pas de se substituer aux autorités publiques ou aux acteurs de l'eau, mais de compléter leurs actions en représentant leurs rapports respectifs à l'eau, l'aptitude des OBV à garantir une gestion effective de l'eau est entravée par ce manque de légitimité. Aussi, ce déficit d'autorité est exacerbé par la nature des outils opérationnels à leur disposition. Même si les PDE sont reconnus législativement au travers de la *Loi sur l'eau* et doivent en ce sens être mis en œuvre sur chacune des unités hydrographiques¹³⁹, leur portée dépend aussi bien du potentiel incitatif d'un OBV que de la volonté des acteurs de l'eau engagés au sein de cette structure. Les contrats de bassins, non obligatoires et oubliés des cadres formels les plus récents, sont d'une nature plus incertaine. Quand bien même ces documents sont adoptés, ils ne revêtiraient pas une valeur contraignante pour les décideurs publics¹⁴⁰. Ainsi, même si les OBV constituent une institutionnalisation propice et ambitieuse des multiples dimensions sociales gravitant autour l'eau, ces organismes souffrent d'un mal persistant. De par une autorité insuffisante, la principale structure québécoise de représentation des interactions entre l'eau et les êtres humains ne semblent pas disposer des moyens nécessaires pour satisfaire un vaste mandat visant à l'harmonisation des acteurs et de la gestion de l'eau.

Finalement, ce constat définit le manque de légitimité attribué à l'ordre social de l'eau dans le cadre de la modernisation du régime juridique de cette ressource au Québec. N'accordant qu'une autorité limitée aux dimensions sociales de l'eau, la PNE s'est en quelque sorte arrêtée à « mi-chemin » dans la construction d'un cadre de gestion reconnaissant les caractéristiques hybrides de cette entité. Malgré un constat mitigé, l'ordre social de l'eau ne peut être considéré indépendamment de son ordre naturel. Il importe donc d'observer et d'analyser l'état de l'ordre naturel de l'eau dans le contexte de la PNE.

4.3.2. UN ORDRE NATUREL CONTINUUELLEMENT CLOISONNÉ : LA QUESTION DE LA FRAGMENTATION ET DE LA RIVALITÉ INTER-ACTEURS

Parallèlement au manque de légitimité de l'ordre social dans le cadre du régime juridique de l'eau modifié par la PNE, l'ordre naturel ne fait l'objet que d'une consécration limitée. Plus précisément, l'ordre naturel de l'eau n'est pas, à tous les égards, considéré concomitamment à son ordre social ; ils demeurent séparés sous certains aspects. Les caractéristiques naturelles de l'eau sont ainsi partiellement cloisonnées, c'est-à-dire appréhendées indépendamment des dimensions sociales sous-jacentes. Ce postulat est à même d'être interprété au travers de la fragmentation et des rivalités persistantes entre les acteurs de l'eau au Québec.

¹³⁸ Comtois et Turgeon, *supra* note 21 à la p 110.

¹³⁹ *Supra* note 10, art 13.3.

¹⁴⁰ Voir Halley et Gagnon, *supra* note 8 à la p 41.

Le constat de fragmentation émane de la multiplicité des acteurs potentiellement impliqués dans le processus de gestion de l'eau. Ceux-ci incluent les ministères provinciaux, éventuellement le gouvernement fédéral, les municipalités ou les MRC, les sociétés d'État, les institutions *ad hoc* telles que les OBV, les structures industrielles ou agricoles, les groupes de citoyens, les communautés autochtones, etc.¹⁴¹ Afin d'appréhender la multiplicité des acteurs de l'eau, l'une des réponses a été formulée par l'instauration des Tables interministérielles sur la PNE¹⁴². Ces dernières ne regroupent pas moins de treize ministères ayant un mandat direct ou indirect dans le domaine de la gestion de l'eau¹⁴³ et ayant chacun pour objectif de faire le suivi des engagements gouvernementaux en la matière. De plus, cette pluralité d'acteurs est à considérer de pair avec une diversité de compétences administratives et législatives relatives à la gestion de l'eau. Ainsi, les outils à la disposition des agents de l'eau sont divers, la nature des textes fondamentaux applicables est versatile (lois, règlements ou encore politiques), et les outils législatifs relatifs à l'eau ne sont pas réunis sous une seule et même autorité ministérielle¹⁴⁴. Plus encore, cet état de sectorialité est accentué par la diversité des lois s'intéressant directement ou indirectement à l'eau¹⁴⁵. Dès lors, de par l'hétérogénéité des compétences administratives, « les divers ministères du gouvernement pouvant avoir une responsabilité relative à l'eau ont continué à remplir leur rôle comme ils le faisaient auparavant »¹⁴⁶, et ce, malgré l'adoption d'une politique publique à vocation harmonisatrice. Les fonctions des différents acteurs sont alors dupliquées au lieu d'être complémentaires et leurs interactions ne relèvent toujours pas de la coopération.

¹⁴¹ Le gouvernement québécois a eu l'opportunité de résumer ce constat lorsque la PNE a été publiée, en écrivant (*supra* note 9 à la p 11)

[qu']au Québec, plusieurs instances, dont les gouvernements fédéral et québécois, sont actives dans la gestion qualitative et quantitative des eaux. Cette situation est le résultat, dans un contexte de relative abondance, d'une gestion partagée des nombreux usages de l'eau. Pas moins de huit ministères fédéraux gèrent certains aspects liés à l'eau, tandis qu'au moins huit ministères québécois ou sociétés d'État sont également impliqués. À cela s'ajoutent les 1106 municipalités locales, les 87 municipalités régionales de comté (MRC) et les deux communautés métropolitaines qui assument également des responsabilités en matière d'eau.

¹⁴² Voir Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Rapport synthèse d'évaluation de la Politique nationale de l'eau pour la période 2003-2009*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2011, à la p 10.

¹⁴³ *Ibid* aux pp 9-10. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Ministère du Conseil exécutif, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, Ministère du Tourisme, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, Ministère de la Sécurité publique, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Ministère des Transports, Société québécoise des infrastructures.

¹⁴⁴ C'est une étape qui semblait pourtant essentielle pour la doctrine (voir Francoeur, *supra* note 36 à la p 61).

¹⁴⁵ Pour une liste non exhaustive, voir par ex *Loi sur qualité de l'environnement*, *Loi sur le régime des eaux*, *Loi sur la société québécoise d'assainissement des eaux*, *Loi sur l'aquaculture commerciale*, *Loi sur les terres du domaine de l'État*, *Loi sur la conservation et à la mise en valeur de la faune*, *Loi sur les forêts*, *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, etc.

¹⁴⁶ Daigneault, *supra* note 38 à la p 29.

Néanmoins, il convient de tempérer la nature de cette fragmentation. En effet, elle constitue une référence essentielle à l'ordre social de l'eau. L'idée de fragmentation représente la diversité des agents interconnectés autour de l'eau et la variété de leurs interactions avec cette entité. Elle est un gage des dynamiques socio-culturelles de l'eau. En ce sens, il s'agit plutôt de proposer une lecture alternative du contexte entourant cette fragmentation. Sur le fondement de l'approche théorique retenue, nous émettons le postulat en vertu duquel le cloisonnement de l'ordre naturel, c'est-à-dire sa séparation partielle de l'ordre social, contribuerait manifestement à renforcer le manque de coopération et de coordination entre les acteurs de l'eau. En effet, ce n'est pas parce que les dimensions socio-naturelles de l'eau sont consacrées qu'elles doivent nécessairement être traitées séparément l'une de l'autre. Elles peuvent être appréhendées sous un seul et même « parapluie ». Or, en reconnaissant l'ordre naturel de l'eau indépendamment de son ordre social, ou plus exactement, en limitant la portée accordée à la consécration de son caractère hybride, le lien unissant les êtres humains à l'eau est profondément altéré au profit d'une rivalité entre les différents acteurs impliqués. Autrement dit, la qualification de l'eau comme une ressource exclusivement naturelle, exempte de toute implication sociale, dématérialise notre rapport à cette entité, isole les interactions réciproques entre nature et société et entrave la mise en place d'un processus de coopération efficient. Par conséquent, le problème n'est pas nécessairement celui de la fragmentation des compétences et de l'action, car elle représente multiples dimensions sociales de l'eau ; le problème est plutôt celui de l'absence de coopération et de coordination entre les différents acteurs de l'eau¹⁴⁷, exacerbée par la constante séparation entre l'ordre naturel et l'ordre social.

Ces développements relatifs aux ordres social et naturel dans le cadre du régime juridique de l'eau moderne au Québec font ressortir toute l'importance d'appréhender le caractère hybride de cette entité. Néanmoins, ça n'est pas un exercice dont la réalisation sera aisée. L'exemple des enjeux transfrontaliers contribue à matérialiser le défi propre à la recherche de conciliation entre les dimensions sociales et naturelles de l'eau.

4.3.3. LE DÉFI DE LA CONCILIATION ENTRE LES DIMENSIONS SOCIALES ET NATURELLES DE L'EAU : LE CAS DES ENJEUX TRANSFRONTALIERS

Le fait d'appréhender l'ordre naturel de l'eau comme une réalité isolée de toutes considérations sociales est à l'origine de conséquences plus profondes. En effet, le Québec est, dans l'exercice de ses compétences, théoriquement limité par ses frontières administratives, mais en contrepartie, impliqué dans un système hydrographique extra-provincial : celui des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Le particularisme environnemental affectant le Québec est alors restreint par des considérations sociales. Cette assertion crée un paradoxe au sein du régime juridique de l'eau québécois : même si ces enjeux transfrontaliers sont reconnus par la PNE¹⁴⁸, ils restent traités en parallèle de celle-ci. En d'autres termes, la globalité de l'ordre naturel de l'eau n'est pas envisagée au sein du régime juridique de l'eau québécois instauré par la PNE.

Le Saint-Laurent est hydrologiquement dépendant des Grands Lacs puisque ces deux entités se trouvent sur le même bassin versant océanique ; la PNE a d'ailleurs reconnu « l'interdépendance

¹⁴⁷ Voir Bakker et Cook, *supra* note 7 à la p 278 ; Cohen, *supra* note 6 à la p 64.

¹⁴⁸ *Supra* note 9 aux pp 32–33.

du Saint-Laurent et des Grands Lacs »¹⁴⁹. Autrement dit, « le Québec fait [...] partie du grand réseau des Grands Lacs, via le fleuve Saint-Laurent, étant donné que celui-ci se trouve en aval de ce réservoir hydrique »¹⁵⁰. Ce constat a par ailleurs été législativement consacré puisque la *Loi sur l'eau* reconnaît cet ensemble comme « unité hydrographique d'intérêt exceptionnel »¹⁵¹. De fait, les ressources en eau à l'échelle de cet ensemble fluvial sont influentes et reliées ; elles constituent un même système hydrographique¹⁵². Il est alors à « considérer que la qualité [et la quantité] de l'eau du fleuve Saint-Laurent ne dépend[ent] pas seulement du Québec, mais de la province de l'Ontario et de plusieurs États fédérés des États-Unis situés sur le pourtour des Grands Lacs, qui se trouvent en amont de ce réseau hydrique »¹⁵³. Ce contexte hydrographique extra-provincial n'est pas dénué de conséquences à l'intérieur même de la province québécoise. Effectivement, la plupart des 33 bassins versants prioritaires définis par la PNE, ainsi que 40 zones de gestion intégrée de l'eau prévues par la *Loi sur l'eau*, sont des affluents directs ou indirects du fleuve Saint-Laurent ; ces territoires s'inscrivent alors dans une relation hydrique interdépendante avec ce cours d'eau. Si le raisonnement est étendu, il est même possible de considérer que ces territoires de l'eau se retrouvent indirectement impliqués dans un réseau hydrographique extra-provincial, dont certains éléments et caractéristiques ne dépendent ni des usagers québécois ni de l'administration québécoise. Ce constat fragilise davantage la deuxième orientation principale de la PNE, visant à implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent¹⁵⁴. Cela sous-entend la prise en compte de l'ensemble du système hydrographique, en tant que territoire d'action, ainsi que de la totalité des composantes naturelles et sociales sur celui-ci. En effet, « [i]l est évident que, pour gérer l'eau du Saint-Laurent, l'on doit tenir compte de l'ensemble [de ces] tributaires »¹⁵⁵. Dès lors, face à cette inter-provincialité (et internationalité), il est légitime de se demander s'il est réellement possible de gérer un tel réseau hydrographique de façon intégrée à l'échelle d'une seule et même province¹⁵⁶, ce qui revient à soulever la prise en compte des interactions influentes entre l'ordre naturel et l'ordre social de l'eau.

Face à ces enjeux extra-provinciaux, le Québec n'est cependant pas resté inerte. En identifiant cette caractéristique transfrontalière à l'occasion de la PNE, le Québec a par la suite développé ses relations interprovinciales et internationales afin de satisfaire la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent. Ainsi, à travers *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin*

¹⁴⁹ *Ibid* à la p 30.

¹⁵⁰ Cárdenas, Éditions JFD, *supra* note 15 à la p 52.

¹⁵¹ *Supra* note 10, art 13.

¹⁵² Voir *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*, Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Ontario, Pennsylvanie, Québec et Wisconsin, 13 décembre 2005, à la p 1 ; voir aussi Jon MacDonagh-Dumler, Victoria Pebbles et John Gannon, « Great Lakes (North American) : Experience and Lessons Learned Brief » (2006) LakeNet à la p 180, en ligne : <www.worldlakes.org/uploads/12_Great_Lakes_of_North_America_27February2006.pdf>.

¹⁵³ Cárdenas, thèse, *supra* note 136 à la p 59.

¹⁵⁴ *Politique nationale de l'eau*, *supra* note 9 à la p 35 et s.

¹⁵⁵ Jean-Paul Raïche, « Gestion intégrée de l'eau au Québec : bilan et prospective » dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec (Qc), Éditions MultiMondes, 2008, 261 à la p 262.

¹⁵⁶ Louis-Gilles Francoeur a fait état de cette interrogation en affirmant que « tout cela illustre à quel point la pérennité de la PNE est dépendante d'éventuelles décisions prises sans l'accord ou à l'extérieur du Québec » (voir Francoeur, *supra* note 36 à la p 50).

*des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*¹⁵⁷, le Québec a tenté de contourner cet obstacle extra-provincial. Toutefois, l'étendue de ces outils est strictement définie en fonction des frontières administratives¹⁵⁸ alors même que les juridictions parties à l'Entente ont adopté des règles communes basées sur les caractéristiques hydrographiques des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Ainsi, même si les acteurs gouvernementaux engagés ont entrepris une tentative de gestion de l'eau intégrée de par l'approche envisagée, celle-ci demeure fragmentée quant à son champ d'application. Ce constat favorise ainsi une situation d'enchevêtrement institutionnel et de « mille-feuilles administratifs ». Quoique ces conditions de territorialité paraissent évidentes au regard du droit, cela va néanmoins à l'encontre des principes de la gestion intégrée de l'eau, notamment ceux, établis par la PNE, qui visent à prendre en considération l'ensemble des caractéristiques territoriales, naturelles et sociales d'une échelle hydrographique donnée. D'un point de vue théorique, cela revient à délimiter l'ordre naturel de l'eau en traitant parallèlement l'une de ses composantes essentielles, à savoir son unicité. L'ordre naturel de l'eau se retrouve enfermé dans des contraintes relevant de l'ordre social, ce qui tend à négliger son hybridité caractéristique et la prise en compte simultanée de ses dimensions socio-naturelles. Ainsi, tout le paradoxe de la gestion de l'eau est ici manifesté par la volonté de différencier les frontières naturelles de la ressource et les découpages administratifs traditionnels, c'est-à-dire de hiérarchiser l'ordre social et l'ordre naturel, et par extension, de compartimenter ce dernier par des astreintes sociales.

Cet état de fait matérialise le défi existant au regard des dimensions transfrontalières de l'eau, lesquelles contribuent à définir les caractéristiques de l'ordre naturel de cette entité. Cette illustration exprime à quel point l'eau s'extirpe des frontières administratives traditionnelles et soutient toute la difficulté de concilier les dimensions socio-naturelles de l'eau. Malgré la reconnaissance implicite, mais légitime, de l'ordre naturel de l'eau, ce dernier est resté jalonné. Au sein du régime juridique de l'eau façonné par la PNE, l'ordre naturel est encore considéré comme un facteur indépendant des dimensions socioculturelles. Le régime québécois articulant la gestion moderne et les règles juridiques contemporaines de cette ressource continue ainsi de traiter séparément ces deux composantes complémentaires. La considération des caractéristiques hybrides de l'eau formalise en ce sens de nouveaux défis dont la prise en compte est délicate et ambitieuse, mais dont la réalisation semble essentielle afin d'espérer un régime de gestion proposant une protection contemporaine et durable de l'eau.

5. CONCLUSION

L'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002 a significativement contribué à moderniser le régime québécois de l'eau. Les orientations, les recommandations et les engagements pris à cette occasion se sont imposés comme une véritable tentative avant-gardiste d'harmonisation du droit et de la gestion de cette ressource. Peuvent y être principalement retrouvées la volonté d'inscrire l'eau au patrimoine commun de la nation québécoise et

¹⁵⁷ *Supra* note 152. Il est à noter que des instruments plus anciens existent, notamment à travers la Charte et la Commission des Grands Lacs (*Charte des Grands Lacs – Principes de gestion des ressources en eau des Grands Lacs*, Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Ontario, Pennsylvanie, Québec et Wisconsin, 11 février 1985).

¹⁵⁸ À titre d'exemple, l'article 101 de *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*, *supra* note 152, dispose que : « L'Entente s'applique aux eaux du bassin situées à l'intérieur des frontières territoriales des Parties ».

l'intention d'instaurer une gestion intégrée de l'eau à l'échelle hydrographique du bassin versant. Pour ce faire, des outils institutionnels et opérationnels ont été proposés et implantés : il s'agit notamment des organismes de bassins versants, des plans directeurs de l'eau et des contrats de bassin. L'impulsion donnée par la PNE a été prolongée en 2009 par l'adoption de la *Loi sur l'eau*. Cet instrument législatif a permis, d'une part, de consacrer les principes articulant les contours d'un régime juridique de l'eau moderne, et d'autre part, de formaliser les instruments y étant associés.

Malgré toute l'originalité de cette réforme structurelle et idéologique, la réalité propre à cette initiative demeure contrastée. À l'appui d'un cadre analytique fondé sur l'éthique de l'environnement, nous avons identifié les apports et les limites de la PNE. Ce cadre juridique s'exprime, tout d'abord, comme une avancée en faveur de la considération simultanée des caractéristiques socio-naturelles de l'eau ; il préconise à cet effet de nouveaux paradigmes inhérents à la mise en œuvre d'un cadre politico-juridique de gestion de l'eau postmoderne. En ce sens, nous avons pu notamment observer que l'instrument se rapprochant le plus d'une reconnaissance conjointe des ordres naturel et social de l'eau est l'organisme de bassin versant. Cependant, l'analyse proposée a également mis en évidence les limites persistantes quant à la reconnaissance des dynamiques hybrides de cette entité. Au vu de ce constat, la PNE néglige la portée des dimensions sociales de l'eau, limite les propriétés fondamentales de son ordre naturel et se confronte au défi de la prise en compte de ses caractéristiques socio-naturelles. L'action des organismes de bassin versant, alors même que ceux-ci prônent une approche hybride en regroupant les acteurs sociaux à l'échelle naturelle de l'eau, reste partiellement limitée par un manque de légitimité, ce qui a pour conséquence de restreindre la pleine reconnaissance de l'ordre social. Stigmatisé par le constat d'une action encore fragmentée malgré l'adoption d'une politique à vocation harmonisatrice, l'ordre naturel de l'eau demeure verrouillé dans une conception restrictive ayant pour effet de renforcer les rivalités entre les acteurs de l'eau. Enfin, le cas des enjeux transfrontaliers démontre toute la complexité associée à la considération simultanée des ordres social et naturel.

Le régime juridique moderne de la gestion de l'eau au Québec est un excellent indicateur des problématiques générales qui articulent le droit de l'eau au Canada ; il retranscrit les interrogations liées aux enjeux transfrontaliers, à la multiplicité des acteurs, et à la compatibilité des perspectives modernes de gestion de l'eau avec l'univers juridique en vigueur. Pour autant, le cas du Québec dresse un portrait encourageant : il illustre la façon selon laquelle le droit a le potentiel de devenir un outil permettant d'appuyer l'application de modèles novateurs de gestion de l'eau. Le droit n'est certes pas un mode de gouvernance en tant que tel, mais, à condition de s'approprier de nouveaux paradigmes, il peut apporter un gage d'effectivité nécessaire à la gestion durable de l'eau. Dès lors, si le Québec a su mettre en place les fondations d'un tel système, la construction d'un régime juridique de l'eau postmoderne reste à effectuer. Cet exercice pourrait être guidé et facilité par l'avènement de la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*, un instrument à travers lequel le gouvernement escompte implanter une approche plus souple et évolutive¹⁵⁹. Nous pouvons ainsi espérer qu'une place plus importante sera accordée à l'hybridité qui caractérise l'eau, c'est-à-dire à la prise en compte concomitante de son ordre social et de son ordre naturel.

¹⁵⁹ MDDELCC 2017, *supra* note 11.

Annexe : Adoption et approbation des plans directeurs de l'eau pour chacun des 40 organismes de bassin versant québécois

Tableau 1 : Liste d'adoption des plans directeurs de l'eau par organismes de bassin versant

OBV	PDE	Date d'approbation*	Lien vers PDE
Conseil de l'eau du nord de la Gaspésie	Oui	2014	http://www.conseileauordgaspesie.ca/pde
Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean	Oui	2016	http://obvfleuvestjean.com/plan-directeur-de-leau/
Organisme de bassin versant Matapédia-Restigouche	Oui	2014	https://www.matapediarestigouche.org/pde
Organisme de bassins versants Kamouraska, L'Islet, Rivière-du-Loup	Oui	2014	http://www.obakir.qc.ca/documentation/portraits-diagnostic-et-pdes/
Organisme des bassins versants du Nord-Est du Bas-Saint-Laurent	Oui	2016	http://obv.nordestbsl.org/pde-zone.html
Bassin Versant Saint-Maurice	Oui	2014	http://www.bvsm.ca/le-bassin/le-plan-directeur-de-leau/
Organisme de bassin versant du Saguenay	Oui	2015	http://www.obvsaguenay.org/pde
Organisme de bassin versant Lac-Saint-Jean	Oui	2013	http://www.obvlacsjean.org/publications/plan-directeur-de-leau
Organisme de bassins versants Charlevoix Montmorency	Oui	2015	https://www.charlevoixmontmorency.ca/pde
Organisme de bassins versants Manicouagan	Oui	2013	http://www.obvm.org/pde
Organisme des bassins versants de la Haute-Côte-Nord	Oui	2014	http://obvhautecotenord.org/plan-directeur-de-leau/
Organisme de bassin versant Abitibi-Jamésie	Oui	2014	http://obvaj.org/plan-directeur-de-leau/sections-du-plan-directeur-de-leau/
Organisme de bassin versant du Témiscamingue	Oui	2015	http://obvt.ca/plan/pde
Agence de bassin versant des 7	Oui	2014	http://abv7.org/plan-directeur.php
Comité du bassin versant de la rivière du Lièvre	Oui	2013	https://www.cobali.org/documents/

Tableau 1 (suite de la page précédente): Liste d'adoption des plans directeurs de l'eau par organismes de bassin versant

OBV	PDE	Date d'approbation*	Lien vers PDE
Organisme de bassins versants des rivières Rouge, Petite Nation et Saumon	Oui	2013	https://www.rpns.ca/plan-directeur-de-leau
Organisme de bassin versant de la rivière du Nord	Oui	2015	http://www.abrinord.qc.ca/pde/
Conseil du bassin versant de la région de Vaudreuil-Soulanges	Oui	2014	http://www.cobaver-vs.org/plan_directeur_de_l_eau/
Conseil des bassins versants des Mille-Îles	Oui	2015	http://www.cobamil.ca/plan-directeur-de-leau
Corporation de l'Aménagement de la Rivière l'Assomption	Oui	2015	http://www.cara.qc.ca/upload/File/Page%20couverture_réduit.pdf
Organisme des bassins versants de la Zone Bayonne	Oui	2011	http://www.zonebayonne.com/2015/pages/pde.html
Association pour la gestion intégrée de la rivière Maskinongé	Oui	2016	http://www.agirmaskinonge.com/pde
Organisme de bassins versants des rivières du Loup et des Yamachiche	Oui	2014	https://www.obvily.ca/plan-directeur-de-leau
Société d'aménagement et de mise en valeur du bassin de la Batiscan	Oui	2015	http://sambba.qc.ca/zone-de-gestion/plan-directeur-de-leau-pde/
Organisme de bassin versant: rivières Sainte-Anne, Portneuf et secteur la Chevrotière	Oui	2014	http://www.capsa-org.com/les-services/plan-directeur-de-leau
Organisme des bassins versants de la Capitale	Oui	2016	http://www.obvcapital.e.org/plans-directeurs-de-leau-2/2e-generation/introduction2e
Corporation du bassin de la Jacques-Cartier	Oui	2013	http://www.cbjc.org/plan-directeur-de-leau/

Organisme de bassins versants Duplessis	Oui	2015	http://obvd.qc.ca/plan-directeur-de-leau/
Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay	Oui	2015	http://www.scabric.ca/index.php/plan-directeur-de-l-eau
Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu	Oui	2016	http://www.covabar.qc.ca/PDECOVABAR.html
Organisme de bassin versant de la baie Missisquoi	Oui	2015	http://www.obvbm.org/pde
Organisme de bassin versant de la Yamaska	Oui	2015	http://www.obv-yamaska.qc.ca/pde-en-cours
Conseil de gouvernance de l'eau des bassins versants de la rivière Saint-François	Oui	2010	http://cogesaf.qc.ca/plan-directeur-de-leau/
Organisme de concertation pour l'eau des bassins versants de la rivière Nicolet	Oui	2015	http://www.copernicinfo.qc.ca/pde.html
Groupe de concertation du bassin de la rivière Bécancour	Oui	2011	http://www.grobec.org/pde.php
Organisme de bassins versants de la zone du Chêne	Oui	2014	http://www.obvduchene.org/pde/
Comité de bassin de la rivière Chaudière	Oui	2014	http://cobaric.qc.ca/pde/
Conseil de bassin de la rivière Erchemin	Oui	2016	https://cbetchemin.qc.ca/plan-directeur-de-leau/
Organisme des Bassins Versants de la Côte-du-Sud	Oui	2014	http://www.obvcotedusud.org/documents/Portrait/PDE_OBV%20C%F4te-du-Sud-final-BD.pdf
Conseil de l'eau Gaspésie Sud	Oui	2017	https://eaugaspesiesud.org/pde/
* Ces dates correspondent à l'approbation des PDE de deuxième génération			