

Rôles et responsabilités des institutions nordiques face à la gestion de l'eau

La situation au Nunavik concernant l'accès à l'eau potable est variable et critique par endroit. Afin de déterminer les responsabilités des instances et organisations impliquées, une revue non exhaustive de la littérature, des textes de loi, des ententes territoriales, de la jurisprudence et de certaines interprétations juridiques a été effectuée. Le présent document en fait la synthèse.

Traités et chartes

Le Conseil économique de l'Organisation des Nations Unies (ONU), suite à la mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) de 1966 (ratifié par le Canada en 1976), a rédigé en 2002 l'*Observation générale no 15* visant à spécifier les articles 11 et 12 du PIDESC concernant le **droit à l'eau**. Malgré l'abstention de vote du Gouvernement canadien lors de l'ajout de l'*Observation no 15*, celle-ci est rattachée au traité original, et est ainsi **indirectement reconnue par le Canada**.

En 2010, le droit à l'eau potable a été défini comme un droit fondamental par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. **Le Gouvernement québécois a affirmé ouvertement son intention de reconnaître le droit à l'eau et mettre en œuvre des dispositions à cet effet**. La mise en place de ce droit humain offre le net avantage de poser le principe de l'unité de l'action publique en matière d'eau potable, de prioriser cet usage de l'eau et d'en reconnaître l'essentialité. Sur la scène internationale, le *caractère* essentiel de l'eau est admis par consensus général de même que le droit à l'eau. Toutefois, il pose problème lorsqu'il est désigné comme *besoin* essentiel ce qui sous-tend des obligations différentes de la part des États.

La *Charte canadienne des droits et libertés* consacre les droits fondamentaux de la personne dont fait partie par extension, selon les éléments précédents, le droit d'accès à l'eau potable.

Par ailleurs, il peut être admis que les droits à la vie et à la sécurité ainsi qu'à la sûreté et à l'intégrité, reconnus respectivement par la *Charte canadienne*, et la *Charte des droits et liberté de la personne* propre au Québec, comprennent un droit d'accès à l'eau potable. Dans le contexte spécifique d'accès à l'eau, il est médicalement accepté que la privation d'eau est fatale à l'humain, et donc, qu'**une personne a droit à une quantité suffisante d'eau potable pour assurer sa survie, laquelle est protégée dans les deux Chartes**.

En adoptant le 11 juin 2009, à l'unanimité, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, l'Assemblée nationale du Québec a reconnu en préambule 'à chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène', le 'droit d'accéder à l'eau potable' dans les conditions définies par la loi. Dans sa mise à jour de 2017, le préambule a été modifié pour 'chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels', réitérant du coup l'importance de l'accès à l'eau potable.

Bien que la législation québécoise ne prévoie pas une quantité minimale d'eau potable par personne physique en tant que droit, ou n'impose une obligation de fournir des quantités minimales d'eau potable

aux usagers, le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP, ancien MELCCFP), dans le règlement sur la conservation des eaux souterraines, a souligné que le prélèvement d'eau souterraine à des fins domestiques et de consommation humaine était un 'droit fondamental', avec une quantité évaluée à 500 litres par jour par personne¹.

- Au Nunavik, bien qu'il n'y ait pas de prélèvement d'eau souterraine pour des raisons géologiques et techniques, on peut extrapoler l'essence du règlement et assumer que le Gouvernement provincial considère comme droit fondamental un accès à l'eau potable de l'ordre de 500L/jour/personne.

Responsabilités municipales en matière d'accès à l'eau

Au Québec, aucune disposition n'existe créant l'obligation pour les municipalités d'alimenter en eau leur territoire par des réseaux municipaux. De plus, la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), à laquelle sont assujettis les villages nordiques, énonce clairement que les municipalités qui fournissent de l'eau potable et offrent des services d'aqueduc ne sont pas tenues de garantir une quantité d'eau aux usagers (art. 28).

Toutefois, lorsqu'une municipalité a utilisé son pouvoir discrétionnaire d'offrir un service à la population, elle devient assujettie aux règles du droit privé dans l'exécution pratique de sa décision. Lorsqu'elle fournit un service d'aqueduc et perçoit une taxe d'eau, une municipalité doit mettre à la disposition des utilisateurs une quantité d'eau suffisante pour combler leurs besoins. La responsabilité de la municipalité a été retenue à la suite d'un défaut de fournir un service d'aqueduc conforme à ses engagements dans plusieurs arrêts. Une fois le système d'aqueduc en place, la municipalité est soumise à la réglementation sur le service d'aqueduc ou d'égout, qui stipule clairement à l'article 3, que le 'responsable du système d'aqueduc doit assurer aux personnes desservies un service continu et il doit maintenir le système en bon état de fonctionnement.' En cas d'interruption du service d'aqueduc, la Cour supérieure a conclu qu'une municipalité devait temporairement fournir 36 litres par personne par jour, des toilettes chimiques et des pompes à feu². Par ailleurs, selon la LQE, une municipalité ne peut arrêter ni suspendre un service d'aqueduc sans l'autorisation du ministre³.

- Au Nunavik, les aqueducs sont remplacés par des camions-citernes qui assurent la livraison d'eau et le retrait des eaux usées au sein des communautés. Ainsi, la réglementation sur le service d'aqueduc ou d'égout est dit applicable au service fourni par les camions-citernes.

L'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)* fait encore état de droit en ce qui concerne la responsabilité d'une municipalité pour ses décisions opérationnelles. En somme, lorsqu'une municipalité décide de fournir de l'eau potable, cette dernière prend une décision opérationnelle qui est régie par les règles de responsabilité civile du *Code civil du Québec*.

Pour renchérir sur le point que, une fois mis en œuvre, les services d'aqueduc sont considérés comme des services publics essentiels qui ne peuvent être interrompus sans autorisation, le gouvernement peut, par

¹ Tremblay, H. & Halley, P. (2008). Le droit de l'eau potable au Québec. *Les Cahiers de droit*, 49(3), 333–391.
<https://doi.org/10.7202/029656ar>

² *Idem*.

³ *Idem*.

décret, ordonner à un employeur et à une association syndicale de maintenir les services d'aqueduc lorsqu'une grève peut mettre en danger la santé ou la sécurité du public. En somme, le caractère essentiel de l'approvisionnement en eau potable limite l'étendue du droit de grève.⁴

Elles doivent par ailleurs se conformer au Règlement sur la qualité de l'eau potable, et ainsi assurer la qualité de l'eau distribuée.

Réglementation sur la santé et sécurité au travail (RSST)

- Article 145 du RSST : « Eau potable : Tout établissement doit mettre à la disposition des travailleurs de l'eau potable dont la qualité est conforme aux normes du Règlement sur la qualité de l'eau potable (chapitre Q-2, r. 40). La quantité d'eau potable mise à la disposition des travailleurs doit être suffisante pour satisfaire à leurs besoins physiologiques et d'hygiène personnelle quotidiens en tenant compte, notamment, de la situation de travail ainsi que des conditions environnementales et climatiques. Sans limiter la portée du deuxième alinéa, cette quantité doit au moins permettre à chaque travailleur de boire 1 litre d'eau potable et de se laver les mains 4 fois pendant une période de 8 heures ainsi que de prendre une douche 1 fois par jour, lorsque le présent règlement exige que celle-ci soit mise à la disposition des travailleurs. La quantité doit également assurer le bon fonctionnement des douches d'urgence, le cas échéant. »

Résumé des responsabilités de chaque instance

Villages nordiques

La municipalité n'est pas tenue de garantir la quantité d'eau qui doit être fournie, et nul ne peut refuser, en raison de l'insuffisance de l'eau, de payer la compensation pour l'usage de l'eau.⁵

- Il revient aux municipalités, une fois l'infrastructure transférée (usine de traitement des eaux), d'en assurer les coûts d'exploitation et son entretien⁶
- Les municipalités sont responsables du système de distribution, donc à la fois d'assurer son maintien mais aussi l'entretien des infrastructures qui y sont associées⁷
- La municipalité est aussi responsable d'assurer la prise d'échantillonnage obligatoire en suivant la réglementation sur la qualité de l'eau potable au Québec⁸

⁴ <https://www.erudit.org/en/journals/cd/2008-v49-n3-cd2903/029656ar/#:~:text=Abstraction%20faite%20du%20projet%20de,%20alimentation%20et%20d%27hygi%C3%A8ne.>

⁵ Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik

⁶ Mémoire de l'administration Kativik et de la société Makivik

⁷ Site web de KRG, section eau

⁸ Site web de KRG, section eau

- Les municipalités ont le devoir d'assurer une distribution soutenue d'une eau de qualité pour la consommation (répondant aux normes de consommations émises par le MELCCFP)⁹. Elle a le devoir de prélever et de transmettre les échantillons au laboratoire accrédité.
- Les municipalités, selon l'article 36 du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP), ont la responsabilité d'avertir les membres de leur communauté et les institutions concernées, lorsqu'il y a un avis d'ébullition en cours¹⁰.
- Le conseil peut faire des règlements pour réglementer le système d'égouts de la municipalité et entretenir et exploiter ou faire exploiter par un tiers un système de collecte et d'évacuation des eaux usées¹¹.

Administration régionale Kativik (ARK)

L'ARK s'engage à utiliser le financement fourni par Québec aux termes de l'article 4 de l'Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik (Entente Sivunirmut) pour maintenir ou pour améliorer la qualité et le niveau des services qu'elle fournit actuellement à la population et aux villages nordiques.¹²

- L'ARK a la responsabilité d'offrir un support technique agissant en tant qu'agent de liaison entre le MDDEP/MELCCFP, la Direction de l'analyse et de l'expertise régionales (DAER), le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ) et les villages nordiques au niveau de la gestion de l'eau potable et des eaux usées, de même que de former les opérateurs d'équipements d'eau potable et d'eaux usées
- L'ARK a la responsabilité d'assurer le respect du « Programme d'assurance et de contrôle de la qualité, Analyse par méthode Colilert^{md}, Communautés inuites du Nunavik » (soit la méthode présence/absence)
- L'ARK a la responsabilité d'aider les villages nordiques dans l'application du Règlement sur l'eau potable, le RQEP (Q 2, r.18.1.1)¹³
 - ◆ Assurer l'approvisionnement et la disponibilité du matériel nécessaire à l'échantillonnage dans les communautés;
 - ◆ Assurer que les fréquences prescrites pour l'échantillonnage (bactériologique et physico-chimique) soient respectées;
 - ◆ Informer périodiquement les villages nordiques des techniques de prélèvement des échantillons et des autres éléments nécessaires à l'optimisation des objectifs recherchés par le Règlement sur l'eau potable;
 - ◆ S'assurer que les villages nordiques émettent les avis de bouillir l'eau aussitôt que les résultats d'analyses démontrent que l'eau distribuée est impropre à la

⁹ Site web du MAMH

¹⁰ Courriel reçu de la part de KRG (informations validées)

¹¹ Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik, 174.10

¹² Entente Sivunirmut, article 3

¹³ Mémoire de l'administration Kativik et de la société Makivik

consommation et s'assurer que la procédure d'analyse en cas de hors norme soit respectée;

- ♦ S'assurer de tenir un registre des résultats d'analyses pour les villages nordiques et produire un rapport statistique annuel relatif au contrôle de l'eau potable;
 - ♦ Assumer les coûts d'achat du matériel d'analyse par une méthode présence/absence pour les analyses bactériologiques;
 - ♦ Assumer les coûts de transport du matériel et des échantillons d'eau potable;
 - ♦ Assumer les coûts du matériel et des analyses des échantillons de contrôle bactériologique effectuées par un laboratoire accrédité;
 - ♦ Assumer les coûts des analyses physico-chimiques effectuées par un laboratoire accrédité.
- L'ARK peut, par ordonnance, élaborer des normes minimales pour réglementer le système d'égouts des municipalités. Les municipalités du Territoire conservent leur compétence sur cette matière, jusqu'à ce que l'Administration régionale exerce sa compétence relativement à cette matière et dans la mesure où elle s'est abstenue de le faire.¹⁴
 - L'ARK a la responsabilité de réglementer l'établissement ou l'acquisition, l'entretien, l'administration et la réglementation de réservoirs et de systèmes de distribution pour fournir de l'eau sur le territoire de la municipalité, et pour installer des appareils pour la filtration et la purification de l'eau
 - Enfin, l'ARK peut fournir à un village nordique toute forme d'assistance sur quelque matière découlant de la compétence de cette municipalité¹⁵.

Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)

En vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements (p. ex., Règlement sur la qualité de l'eau potable, Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées, Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées, Règlement sur les aqueducs et égouts privés, Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement, Règlement sur la conservation des eaux souterraines), le Ministère exerce un pouvoir de contrôle et de surveillance sur le prélèvement des eaux, sur la distribution et sur la qualité des eaux de consommation, sur le réseau de collecte des eaux usées, sur les ouvrages d'assainissement et de traitement de même que sur la disposition des boues.

- Rendre disponible en version anglaise toute documentation ou correspondance produite par les directions régionales du Nord du Québec (DAER et CCEQ) du MDDEP nécessaire à l'exercice des mandats de l'ARK
- Offrir aux employés de l'ARK engagés dans le cadre du présent mandat, au moins une fois par année, des sessions techniques de formation qui seront organisées par la DAER du Nord du Québec du MDDEP, selon les besoins jugés importants et à l'endroit qui sera jugé le plus pratique

¹⁴ Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik, art. 363

¹⁵ Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik, art. 362.1

et le plus économique pour les deux parties, compte tenu des budgets respectifs disponibles de chacune des parties¹⁶ :

- ♦ Fournir le support technique requis par l'ARK dans l'exercice de ses mandats;
- ♦ En ce qui concerne l'eau potable, effectuer le suivi des résultats d'analyses (bactériologique et physico-chimique) et de contrôle de qualité fournis par les villages nordiques à l'ARK et donner le support requis lors de dépassement des normes du Règlement sur la qualité de l'eau potable ou dans le respect des éléments indiqués au « Programme d'assurance et de contrôle de la qualité, Analyse par méthode Colilert^{md}, Communautés inuites du Nunavik ».

Direction régionale de santé publique

- Réception des résultats d'analyses d'eau potable hors normes et des mesures prises afin d'effectuer un retour à la normale du système
- Émission d'avis d'ébullition lorsque le directeur de santé publique juge qu'il y a évidence d'un risque à la santé dans une municipalité
- Pouvoir d'interpellation (art. 55 de la Loi sur la santé publique) : Lorsqu'un directeur de santé publique constate l'existence ou craint l'apparition d'une situation présentant des risques élevés de mortalité, d'incapacité ou de morbidité évitables, il peut demander formellement aux autorités dont l'intervention lui paraît utile de participer avec lui à la recherche d'une solution. Les autorités ainsi invitées sont tenues de participer à cette recherche de solution.
Toutefois, lorsque l'une de ces autorités est un ministère ou un organisme du gouvernement, le directeur de santé publique ne peut lui demander formellement de participer à la recherche d'une solution, sans en avoir préalablement avisé le directeur national de santé publique.
- Réalisation d'enquêtes de santé publique lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire que la santé de la population est menacée¹⁷ ou pourrait l'être (art. 96).
Lorsqu'il existe effectivement une menace réelle à la santé de la population, le directeur de santé publique peut notamment ordonner toute autre mesure qu'il estime nécessaire pour empêcher que ne s'aggrave une menace à la santé de la population, en diminuer les effets ou l'éliminer (art. 106, 9°).

Ministère de la sécurité publique et sécurité civile

Pouvoirs d'une municipalité

¹⁶ Entente Sivunirmut

¹⁷ Menace à la santé de la population : présence au sein de celle-ci d'un agent biologique, chimique ou physique susceptible de causer une épidémie si la présence de cet agent n'est pas contrôlée.

Une municipalité peut déclarer localement l'état d'urgence, dans tout ou une partie de son territoire, lorsqu'un sinistre majeur¹⁸, réel ou imminent, exige, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, une action immédiate qu'elle estime ne pas pouvoir réaliser adéquatement dans le cadre de ses règles de fonctionnement habituelles (art. 42, Loi sur la sécurité civile).

Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)

Chaque région administrative du Québec compte une Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC). L'ORSC regroupe les représentants en région des ministères et des organismes interpellés par la gestion gouvernementale des risques ainsi que par la réponse aux sinistres. Elle assure la planification gouvernementale en sécurité civile au sein de sa région administrative et coordonne les ressources qui soutiennent les municipalités lors d'un sinistre.

Ministre de la Sécurité publique

À l'égard d'un sinistre mineur¹⁹ ou d'un autre événement qui, sans constituer un sinistre, perturbe le fonctionnement d'une communauté au point de compromettre la sécurité des personnes, le ministre peut, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence des autres ministres, apporter un soutien matériel, technique ou informationnel à l'autorité responsable de la sécurité civile ou ordonner la mise en œuvre des mesures d'intervention ou de rétablissement du plan national de sécurité civile (Loi sur la sécurité civile, art. 73).

Lorsqu'une autorité responsable de la sécurité civile est empêchée d'agir ou fait défaut d'agir en situation de sinistre majeur, réel ou imminent, le ministre peut ordonner la mise en œuvre des mesures d'intervention ou de rétablissement dont elle est responsable suivant le plan de sécurité civile applicable et désigner, si nécessaire, la personne qui en est chargée ou, à défaut de plan, la mise en œuvre des mesures d'intervention ou de rétablissement du plan national de sécurité civile. Le ministre peut, en lieu et place d'une municipalité qui est empêchée d'agir dans une situation visée à l'article 42, déclarer ou renouveler un état d'urgence local et exercer un ou plusieurs des pouvoirs mentionnés à l'article 47 ou habiliter une personne à les exercer (Loi sur la sécurité civile, art. 83 et 84).

Ministère des affaires municipales et de l'habitation

Suite à la lecture de la loi constitutive du MAMH, et d'une réunion entre ses représentants et des membres de la DSPu, aucune responsabilité n'est incombée au MAMH de s'assurer que les municipalités assument

¹⁸ « Sinistre majeur » : un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie.

¹⁹ « Sinistre mineur » : un événement exceptionnel de même nature qu'un sinistre majeur mais qui ne porte atteinte qu'à la sécurité d'une ou de quelques personnes.

la prestation de services municipaux aux citoyens. Cette responsabilité est transférée via la « *Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik* ». Le MAMH offre un soutien et une collaboration à l'ARK et reconnaît que les villages nordiques sont indépendants. Toutefois, des fonds sont transférés du MAMH vers les villages nordiques pour le volet infrastructures via le programme ISURRRUUTIT, permettant aux villages nordiques d'identifier et d'assurer la prise en charge de ses infrastructures.

Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (Québec)

Le secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuits a pour responsabilité d'assurer le lien entre les Autochtones et le gouvernement du Québec et de leur faciliter l'accès aux divers programmes gouvernementaux. Il n'a donc aucune responsabilité au niveau de l'accès à l'eau. Il peut toutefois agir en tant qu'intermédiaire afin que les problèmes ressentis sur le terrain soient portés à la connaissance du gouvernement.

Ministère des affaires autochtones (Canada)

Le Ministère des affaires autochtones n'intervient pas directement auprès des villages nordiques. Le Ministère verse des sommes à l'ARK qui, elle, s'occupe de distribuer l'argent aux communautés selon les modalités établies. Son implication est indirecte et limitée via le versement d'une enveloppe budgétaire.

Amélie Desjardins Tessier, MD
Virginie Noël-Aloïse, M.Sc.