LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

BULLETIN • printemps 2006

DOSSIER

LE DROIT À L'EAU

Dans ce numéro

Chaoulli, le Livre blanc et le droit à la santé

Quand la démocratie fout le camp

La biométrie : une menace pour nos droits et libertés

La *Ligue des droits et libertés* est membre de la *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme* (FIDH) www.fidh.org

Directrice générale :
Alexa LeBlanc

Chargé de dossiers et des communications :
Pierre-Louis Fortin-Legris

Administration et accueil :
Nathalie Tran

Collaboration à ce numéro
Denis Barrette
Marc Bouchard
Madeleine Cantin Cumyn
Nicole Filion
Pierre-Louis Fortin-Legris
Hélène Gobeil
Pierre J. Hamel
Éric Lachance
Suzann Méthot
Sylvie Paquerot
Dominique Peschard
Lysiane Roch

Révision et correction :
Martine Éloy
Pierre-Louis Fortin-Legris
Virginie Harvey
Dominique Peschard

Mise en Page
Marie Langlois

Illustration :
Chloé Germain-Thérien
Titom, mises à disposition selon la licence Creative Commons by-nc-nd 2.0 be(pp. 11, 30, 33)

Impression :
Imprimerie Raymond

Photographies :
Thierry Vogler
Développement et paix

Remerciements :
Développement et paix
Sylvie Paquerot

Ce Bulletin est une publication de la *Ligue des droits et libertés*, réalisée avec l'appui financier de la *Fondation Léo-Cormier*. Il est distribué à leurs membres.

Sauf indication contraire, les propos et opinions exprimés appartiennent à leurs auteurs et n'engagent ni la Ligue des droits et libertés, ni la *Fondation Léo-Cormier*.

La reproduction totale ou partielle est permise et encouragée, à condition de mentionner la source.

Pour abonnement, avis de changement d'adresse ou commentaires, veuillez communiquer avec nous :
téléphone : 514-849-7717
courriel : info@liguedesdroits.ca

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 0828-6892

Dans ce numéro

Éditorial :
Chaoulli, le Livre blanc et le droit à la santé 3

Un monde sous surveillance 5

Dossier : DROIT À L'EAU 8

Le Droit à l'eau 9

En Europe, une première 13

Le droit de l'eau et le développement durable:
Convergence, complémentarité
ou incompatibilité? 15

Les compteurs d'eau résidentiels:
Une mauvaise idée 22

Accès à l'eau et tarification…
quelques clarification 24

Centrales hydroélectriques et éolien :
Dépossession & dénationalisation 25

Des redevances… à quelles fins? 27

L'EAU : la vie avant le profit ! 29

Garantir l'accès à l'eau aux générations présentes et futures:
et si la nationalisation
était une fausse solution? 31

Des PPP dans le domaine de l'eau :
Pourquoi donc? 34

70 familles québécoises
privées d'accès à l'eau potable depuis 7 ans 37

Kitcisakik, une communauté autochtone laissée pour compte 39

PPP…les effets pervers
de la régulation de l'eau par le marché 40

Le droit à l'eau
menacé par le pompage massif 41

Quand la démocratie fout le camp 43

La biométrie :
une menace pour nos droits et libertés 46

La Fondation Léo-Cormier

ÉDITORIAL :

Chaoulli, le Livre blanc et le droit à la santé

Nicole Filion,
présidente

En juin 2005, la Cour suprême a jugé que l'existence de délais d'attente déraisonnables pour obtenir des soins de santé portait atteinte au droit à la vie et à l'intégrité de la personne et, dans ces circonstances, les dispositions législatives québécoises interdisant le recours à des assurances privées pour obtenir des soins et services de santé privés devaient être invalidées. Après avoir indiqué que *« Le gouvernement a certes le choix des moyens mais il n'a pas celui de ne pas réagir devant la violation du droit à la sécurité des Québécois »*[1], la Cour a établi que, *« (…) bien qu'elle puisse être constitutionnelle dans des circonstances où les services de santé sont raisonnables tant sur le plan de la qualité que sur celui de l'accès en temps opportun, l'interdiction de souscrire une assurance maladie privée ne l'est pas lorsque le système public n'offre pas de services raisonnables. »*[2] un jugement décevant certes, mais qui laisse néanmoins le choix des moyens au gouvernement fautif.

En réponse au jugement Chaoulli, le Livre blanc *Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité* propose la mise en place d'un mécanisme de garantie d'accès à l'intérieur de délais fixés pour des services déterminés par règlement (cas électifs), commençant par les chirurgies de la cataracte, du genou et de la hanche ; l'introduction de cliniques spécialisées affiliées privées répondant, dans le cadre d'entente de services, à un premier dépassement des délais d'attente maximum déterminés pour les cas électifs ; le recours à des cliniques privées avec médecins non participants lorsque survient une deuxième étape de dépassement des délais et l'ouverture à l'assurance privée duplicative pour des interventions ciblées (les mêmes que celles faisant l'objet d'une garantie d'accès), à l'exclusion de la chirurgie cardiaque, et des traitements en radio-oncologie qui devront toujours bénéficier d'une garantie d'accès publique.

Le mécanisme proposé ne portera que sur des services hospitaliers[3]. Le Livre blanc n'ouvre en effet sur aucune perspective en ce qui concerne les services socialement requis ainsi que les soins de longue durée, les services à domicile, les services spécialisés en réadaptation, en santé mentale, etc.[4]. Il instaure un système de sous-traitance dans la prestation des services de santé offrant une garantie de clientèle et de rentabilité pour les promoteurs des cliniques privées. Le mécanisme ne s'attaque pas aux véritables sources des délais d'attente : il ne propose aucun plan de redressement des ressources humaines et financières des services de première ligne du réseau de la santé et des services sociaux. Il ne tient pas compte des délais d'attente pour obtenir une consultation d'un médecin généraliste, puis une consultation d'un médecin spécialiste, suivie des examens nécessaires à l'établissement d'un diagnostic et à la prescription d'une intervention[5]. Le Livre blanc ne donne aucune garantie formelle du maintien de l'interdiction pour les médecins non participants d'être rémunérés par le système public, l'une des règles essentielles à la préservation de l'intégrité de notre système de santé. Aussi, en proposant le recours possible aux assurances privées duplicatives, la proposition gouvernementale assure aux mieux nantis un accès privilégié en tout temps à des services privés de santé niant ainsi le droit à la santé en toute égalité pour toute personne[6]. Par ailleurs, le Livre blanc ne prévoit pas que les cliniques spécialisées affiliées et les médecins non participants exerçant en cliniques privées seront assujettis à la procédure de plaintes prévue à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Et enfin, aucune indication ne nous est fournie quant à la participation citoyenne à l'analyse des enjeux et aux prises de décisions relatives au mécanisme de garantie d'accès, à la gestion et à la surveillance des listes d'attente. Or, la mise en place de ce mécanisme de garantie d'accès risque fort de produire un impact systémique sur le financement adéquat des autres services qui ne se trouvent pas assujettis à ce mécanisme.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, le droit à la santé doit être entendu comme le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de

conditions nécessaires au meilleur état de santé susceptible d'être atteint[7]. Il comprend la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun. Il impose à l'État l'obligation d'intervenir sur un ensemble d'éléments déterminants de la santé comme la nutrition, le logement, l'accès à l'eau potable, l'accès à l'éducation et à l'information relatives à la santé. Enfin, un autre aspect important du droit à la santé réside dans la participation de la population à la prise de décisions en matière de santé.

L'État doit aussi s'assurer que tous les programmes et services incluant ceux qui visent les déterminants de la santé sont disponibles, accessibles sans discrimination, acceptables et de qualité.

En matière de droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à la santé, les États ont l'obligation d'en améliorer progressivement la réalisation. Toute mesure régressive peut constituer une violation de droit. On comprendra que cette obligation est d'autant plus grande, dans le contexte d'un État aussi développé que le Québec. Pour démontrer que l'introduction d'une nouvelle mesure vise à assurer la progressivité de la réalisation du droit à la santé, l'État doit démontrer qu'elle n'aura pas d'impacts négatifs sur les avancées qui ont pu être faites suite à la mise en place de notre système universel de santé.

Si la protection du droit à la santé n'interdit pas en soi la privatisation des services, elle impose toutefois d'en mesurer l'impact sur les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit. Ainsi, le Québec ne peut choisir de mettre en place certaines mesures, dont le recours aux assurances duplicatives, ayant pour effet de créer un système de santé à deux vitesses, dont le volet privé sera inaccessible aux plus démunis. Il ne peut non plus implanter un mécanisme qui aurait pour effet de drainer les ressources nécessaires aux services liés aux déterminants de la santé.

L'État se doit plutôt d'adopter un ensemble de mesures législatives, administratives, budgétaires et judiciaires en vue d'agir positivement sur les déterminants de la santé et de garantir à chaque personne l'accès, sans obstacles, aux services et programmes lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre. L'État doit en conséquence se doter d'une stratégie nationale et globale et adopter des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'état de réalisation du droit à la santé.

Enfin, toute victime d'une violation de ce droit doit avoir accès à des recours et à une réparation adéquate : indemnisation, satisfaction du droit ou garantie de non-répétition de la violation.

En proposant d'agir en vue de réduire les délais d'attente déraisonnables, le Québec semble s'engager sur une voie qui paraît satisfaire aux exigences que lui impose le droit à la santé. Considérant toutefois que la proposition gouvernementale assure aux personnes détentrices d'assurances privées un accès privilégié en tout temps à une gamme de services privés de santé, considérant que la garantie d'accès ne porte que sur les services hospitaliers au détriment d'autres services tout aussi essentiels à la réalisation du droit à la santé et parce que le mécanisme annoncé aura un effet systémique négatif sur le financement des services liés plus directement aux déterminants de la santé, la proposition gouvernementale ne satisfait pas, dans les faits, aux exigences liées au droit à la santé.

1 Chaoulli c. Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 791, paragraphe 47.

2 Idem, paragraphe 158.

3 Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficience et de qualité*, en ligne : www.msss.gouv.qc.ca, page 45.

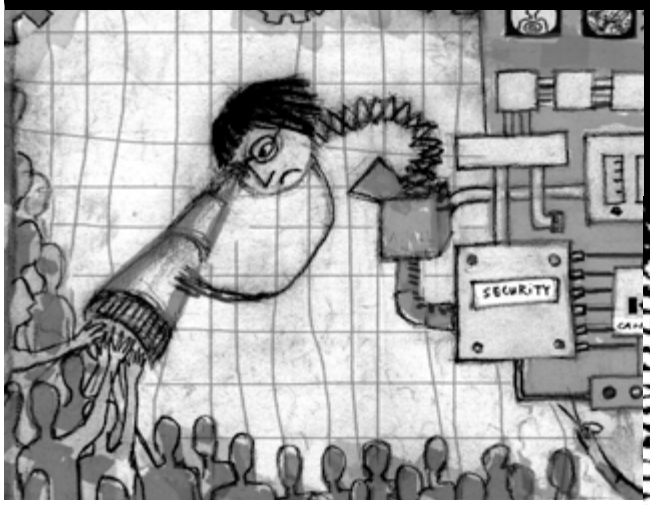
4 Les données fournies par l'*Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec* (AERDPQ) et la *Fédération des centres de réadaptation en déficience intellectuelle* (FCRDI) à elles seules sonnent l'alerte sur la nécessité de considérer les services autres qu'hospitaliers comme devant faire l'objet d'une garantie d'accès en temps opportun. En déficience physique, 3000 enfants sont en attente de services et en déficience intellectuelle, l'on retrouve des enfants âgés entre 5 et 17 ans qui doivent attendre plus de 270 jours pour obtenir un premier service, alors que l'on sait qu'il faut intervenir le plus précocement possible pour maximiser les capacités de ces enfants et leur permettre d'atteindre le meilleur état de santé qu'ils seront en mesure d'atteindre.

5 Selon l'Institut canadien de l'information sur la santé, dans les cas de remplacement du genou et de la hanche, 30 % de l'attente moyenne totale s'écoule avant le rendez-vous avec le chirurgien orthopédiste, *Temps d'attente et soins de santé au Canada : ce que nous savons et ce que nous ignorons*, 2006, page 19.

6 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, en plus de poser des problèmes considérables d'équité et de maîtrise des coûts, l'assurance maladie privée constitue un obstacle à la performance d'un système de santé, *L'Observateur OCDE*, novembre 2004.

7 Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 14*, Doc. N.U., E/C.12/2000/4 (2000), paragraphes 8 à 12.

Dominique Peschard,
membre du comité des libertés civiles de la Ligue



Le 16 décembre 2005, le New York Times dévoilait que George Bush avait secrètement donné l'autorisation à la *National Security Agency* (NSA) d'espionner les citoyens américains sans mandat judiciaire, en violation du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA). Le FISA a été adopté par le Congrès des États-Unis en 1978 après qu'il ait été dévoilé que Richard Nixon utilisait le prétexte de la « sécurité nationale » pour espionner des citoyens américains qu'il considérait être ses « ennemis ». En vertu du FISA, la surveillance électronique sans mandat de cour est un crime. Bien que cette nouvelle ait soulevé un tollé aux États-Unis, George Bush continue de prétendre que l'état de guerre depuis le 11 septembre 2001 l'autorise à agir de la sorte. L'administration américaine maintient même que les auteurs de la fuite ont mis la sécurité des É.-U. en danger et le Département de la Justice a initié une enquête pour les retracer.

ESPIONNAGE DES CITOYENS :

Scandale aux États-Unis, silence au Canada

Créée officiellement le 4 novembre 1952, la NSA est l'agence américaine chargée, entre autres, de surveiller les communications électroniques. Avec un budget supérieur à la CIA, c'est une des agences les plus secrètes des États-Unis. Elle est responsable, en collaboration avec son pendant canadien, le *Centre de la sécurité des télécommunications* (CST), ainsi qu'avec le *Government Communications Headquarter* de Grande-Bretagne, le *Defence Signals Directorate* australien et le *Government Communications Security Bureau* de Nouvelle-Zélande, du programme *Échelon* qui surveille les télécommunications à l'échelle mondiale.

Peu de Canadiens savent qu'en vertu de la *Loi antiterroriste*, le CST a obtenu le pouvoir – qu'il n'avait pas avant – d'espionner les Canadiens sans mandat judiciaire. Cet aspect de la *Loi antiterroriste*, qui a reçu très peu d'attention médiatique, a été mis en évidence par Jean-Paul Brodeur dans son article *La face cachée de la loi* (Le Devoir, 24 octobre 2001). Comme le souligne M. Brodeur :

« (…) en plus de ses tâches traditionnelles de SIGINT et de STI, centrées sur l'étranger, le CST devra "fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère" (article 273.64, (1) c). En clair, faire de la police. Bien que la loi précise ensuite que les activités de SIGINT et de STI ne peuvent viser des Canadiens ou toute personne au Canada, elle n'en soustrait pas moins la nouvelle composante du mandat du CST à cette limitation cruciale.

Il y a plus: la nouvelle loi tente de compenser la levée de la restriction de ne viser que des étrangers en affirmant que le CST, dans ses fonctions de police, sera assujetti "aux limites que la loi impose" aux policiers. Or rien n'est plus faux: dans la section trois de l'article suivant (273.65), il est précisé que "le ministre" (de la Défense) peut autoriser le CST à intercepter des communications privées au Canada; l'article 273.69 enfonce le clou en dispensant le CST de l'obtention d'une autorisation judiciaire pour procéder à l'interception des communications privées, à laquelle tous les policiers et même le SCRS sont soumis. »

LISTE NOIRE AÉRIENNE :

Interception d'un Canadien d'origine libanaise

Les compagnies aériennes remettent aux autorités américaines les informations sur leurs passagers pour tout vol qui pénètre l'espace aérien des États-Unis, même si le vol n'a pas les États-Unis pour destination. Environ 3000 vols domestiques canadiens et 1000 vols internationaux survolent le territoire des États-Unis chaque semaine.

Le 5 janvier 2006, le vol Air Transat qui venait de décoller de Toronto à destination d'Ixtapa au Mexique et à bord duquel se trouvait Sami Kahil et sa famille était intercepté par des chasseurs F-15 et F-16 de l'armée américaine et escorté jusqu'à la frontière du Mexique. Un porte-parole d'Air Transat a déclaré que la compagnie avait été avisée, après que le vol ait décollé, que M. Kahil était sur une liste noire et que le vol n'était pas autorisé à survoler les États-Unis. Arrivé à Ixtapa, M. Kahil a été arrêté par les autorités mexicaines qui lui ont refusé l'entrée au Mexique. Son épouse Masri et ses deux enfants ont été retenus et placés sur le vol de retour au Canada. Après une nuit en prison, M. Kahil a été ramené au Canada dans un avion privé, escorté d'agents de la GRC.

Aucune explication n'a été fournie par les autorités américaines quant aux raisons pour lesquelles M. Kahil s'est retrouvé sur une liste noire. M. Kahil est arrivé au Canada au début des années 90 en provenance du Liban où il avait fait partie du Hezbollah. Cette information était connue des autorités et M. Kahil avait voyagé, sans problèmes, à plusieurs reprises aux États-Unis après le 11 septembre 2001.

Maher Arar :
Trois faits marquants de l'enquête

Denis Barette
Avocat conseil pour la CSILC à la Commission Arar

Suspendues pendant plus d'un an, pour motifs de sécurité nationale, les audiences publiques de la Commission Arar ont repris en juin 2005 pour se terminer en septembre de la même année. Bien que le rapport final de la Commission n'ait pas encore été rendu public, toujours pour des motifs de sécurité nationale, il reste que les audiences ont permis de prendre connaissance de plusieurs témoignages et documents aussi troublants que révélateurs. Ces faits ont soulevé des questions importantes. En voici trois.

D'une part, le Solliciteur général de l'époque, Wayne Easter (responsable de la GRC et du SCRS), restait impassible devant le refus de ces agences de hâter la fin de la détention de Maher Arar. D'autre part, l'ambassadeur canadien en Syrie, M. Franco Pillarella insistait auprès des autorités syriennes afin de recevoir rapidement, et en traduction anglaise, les informations soutirées sous la torture. Ayant une relation privilégiée avec un haut dirigeant des services de renseignement syriens, le général Khalil, l'ambassadeur préparait un projet de visite d'agents du SCRS en assurant la liaison entre les services de renseignement canadiens et syriens.

L'enquête a confirmé la mise sur pied d'équipes intégrées d'enquête, auxquelles participent des services de police et diverses agences du Canada et des États-Unis (incluant le FBI et probablement la CIA). Cette intégration entraîne aussi le partage d'informations vers des bases de données impressionnantes, dont celle du FBI (le NCIC portant sur 41 millions de personnes). De plus, un mémo de la GRC déposé à l'enquête signale que des informations communiquées aux États-Unis risquent d'être transmises à un pays tiers.

La similitude des circonstances, à la même époque, de la détention en Syrie de quatre canadiens (Ahmad Abou El Maati, Abdullah Almaki, Muayyed Nureddin et Maher Arar) est troublante : partage de renseignements de sécurité, voyages de la GRC et du SCRS en Syrie, expulsion vers la Jordanie puis vers la Syrie, réticences des agences de renseignement et de la GRC à faciliter le retour au Canada, attitude et comportement de l'ambassadeur en Syrie et du Solliciteur général. Ces « coïncidences » suggèrent la probabilité d'un modèle canadien de « sous-traitance » de la torture afin de soutirer des renseignements lors de la détention de citoyens à l'étranger.

Beaucoup se demandent à quel moment les conclusions de la Commission d'enquête seront enfin accessibles au public. La réponse demeure entièrement entre les mains du gouvernement fédéral.

Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le mémoire de la *Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles* (CSILC) déposé à la Commission Arar et intitulé *Représentation sur les faits*, disponible sur le site web de la Ligue des droits et libertés.

DROIT À L'EAU

Avec toutes leurs caractéristiques naturelles et uniques, l'eau douce et le cycle hydrologique remplissent des fonctions essentielles à la fois pour les écosystèmes et les êtres humains : une fonction de survie et de santé, sans eau pas de vie; une fonction d'habitat pour de nombreuses espèces; ensuite une fonction de transport à travers les écosystèmes; et enfin, une fonction de production, à la fois par sa contribution à la production de la biomasse dans la nature et parce qu'elle est nécessaire à de nombreux processus de production sociale.

Compte tenu de ces multiples fonctions l'eau douce ne peut être considérée comme une ressource ordinaire mais comme un patrimoine collectif à protéger, et le seul statut juridique qui permet de tenir compte de ce caractère est celui de «chose commune», comme le démontre Mme Madeleine Cantin Cumyn (p.15). Malgré la position rétrograde du Canada qui continue de refuser de reconnaître le droit à l'eau, comme en témoigne la campagne de Développement et Paix (p.29), l'accès à l'eau potable est de plus en plus reconnu comme un droit humain fondamental au niveau international comme le montre Mme Sylvie Paquerot (p.9). Même si la tarification n'est pas en soi contraire au droit à l'eau, dans la pratique elle représente une régression par rapport à ce droit (p.24), qui peut porter atteinte au droit à la santé et à la vie dans des pays aussi différents que l'Afrique du Sud et l'Angleterre (p.40). Un bilan des PPP dans le domaine de l'eau nous amène à constater que les coûts augmentent alors que la qualité du service diminue (p.34). Une analyse de Pierre Hamel montre que les compteurs d'eau individuels sont une approche irrationnelle pour réduire la consommation individuelle (p.22). La nationalisation, qui peut paraître une option séduisante à première vue, devrait être rejetée car elle met l'accent sur la fonction économique de l'eau et pave la voie à sa marchandisation (p.31). Finalement l'imposition à Hydro-Québec de redevances sur l'eau ne fait pas partie d'un projet cohérent de la gestion de l'eau (p.27), alors que cette dernière poursuit son projet de dérivation de la rivière Rupert en essayant de se soustraire à un processus d'évaluation satisfaisant (p.25).

Le Droit à l'eau

Sylvie Paquerot
Professeure associée, sciences juridiques, UQAM

L'évidence la plus malmenée du siècle

Lucie Lamarche, octobre 2003

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit humain n'est explicitement mentionné ni dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ni dans les Pactes relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

En même temps, on pourrait dire qu'il s'agit probablement du plus vieux droit reconnu dans les faits, puisqu'on le retrouve inscrit dans la plupart des civilisations humaines depuis des millénaires. *« Il faut donner aux autres l'eau que l'on n'utilise pas soi-même ainsi que l'eau pour étancher la soif »* stipule le Coran *(hadith, Boukhari, Vol. 3, Livre 40, N° 543-544).* Déjà dans la Grèce antique, selon les lois de Solon, premier législateur d'Occident, l'accès à un puit public est un droit pour les personnes du voisinage et est autorisé aux personnes plus éloignées dans la limite de deux cruches par jour si elles manquent d'eau. Selon Platon, toute personne qui manque d'eau a droit d'en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels *(Les lois, Livre VIII)*, et celui qui sera convaincu d'avoir corrompu l'eau, outre la réparation du dommage, sera tenu de nettoyer la source ou le réservoir conformément aux règles prescrites… *(Les lois, livre VII)*. Donner de l'eau constitue une reconnaissance de l'autre et du lien social : il est le premier geste d'inclusion sociale.

Pourquoi, peut-on se demander, le droit à l'eau suscite-t-il autant de débats aujourd'hui s'il s'agit d'une évidence inscrite à l'encre indélébile dans la trame de l'histoire humaine?

D'abord qu'est-ce que l'eau?

L'eau est perçue avant tout comme un « don » de la nature, une ressource naturelle. Mais l'eau, contrairement à d'autres ressources naturelles, au pétrole ou au cuivre par exemple, est une ressource écosystémique, ou une ressource vitale, c'est-à-dire qu'elle est essentielle à l'ensemble de la vie et de la reproduction des milieux de vie. Elle est mobile et circule constamment à travers le cycle hydrologique qui constitue un des systèmes de régulation de la planète, avec le climat notamment, et comme l'ensemble des ressources naturelles, elle est inégalement répartie sur la planète. Elle constitue par ailleurs une ressource limitée – non pas rare – et recyclable – non pas renouvelable, dont la quantité serait stable depuis des millions d'années. Contrairement à l'expression populaire, l'eau n'est pas une ressource renouvelable au sens où l'on pourrait en produire plus, comme on peut planter des arbres ou augmenter la reproduction des espèces vivantes en général. Elle ne correspond pas non plus à la catégorie des ressources non renouvelables, comme le pétrole, puisqu'elle se recycle constamment et que la plupart des usages permettent le retour au cycle global. Finalement et par-dessus tout, l'eau est non substituable, c'est-à-dire que les êtres humains n'ont rien su inventer d'autre qui puisse remplir les fonctions de l'eau.

Or, avec toutes ces caractéristiques naturelles spécifiques et uniques, l'eau douce et le cycle hydrologique remplissent des fonctions essentielles à la fois pour les écosystèmes et les êtres humains : une fonction de survie et de santé, pré-condition de tout développement, sans eau pas de vie; une fonction d'habitat pour de nombreuses espèces qui est d'une grande importance en terme de réservoir alimentaire; ensuite une fonction de transport à travers les écosystèmes puisque c'est l'eau qui transporte

les nutriments, les minéraux et tous ces éléments dont nous avons besoin pour vivre, mais aussi les polluants; et enfin, une fonction de production, à la fois par sa contribution à la production de la biomasse dans la nature et parce qu'elle est nécessaire à de nombreux processus de production sociale.

Lorsqu'il est question du droit à l'eau, c'est à la première fonction de l'eau que nous accordons notre attention : celle du maintien de la vie en santé, et à une toute petite partie de sa fonction de production lorsqu'on y inclut l'eau nécessaire à l'agriculture de survivance.

Les débats internationaux sur le droit à l'eau[1]

C'est à Mar del Plata, en Argentine, lors de la première Conférence mondiale sur les ressources en eau, en 1977, que les États mentionneront pour la première fois le droit à l'eau, mais d'abord dans sa dimension collective : *« tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit de disposer d'eau potable en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels »*[2] Ce principe sera par la suite réitéré à Rio, en 1992.

Bien que le droit à l'eau ne soit pas inscrit dans les instruments généraux[3], il faut souligner que certaines conventions spécifiques en matière de droits de la personne le contiennent. Est-ce parce qu'elles sont plus récentes ou parce qu'elles visent des groupes particulièrement vulnérables ? C'est le cas de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée en 1979[4], à son article 14(2) et de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989, à son article 24.

C'est en 1997 seulement, par contre, la même année que le premier Forum mondial de l'eau – hasard ou coïncidence – que, saisie de cette question, la *Sous-commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités* de l'ONU, dans le cadre de sa *Résolution 1997/18*, proposera que la mise en œuvre du droit d'accès à l'eau soit abordée en elle-même. Elle charge M. El Hadji Guissé de préparer un document de travail, et c'est au titre de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels qu'elle examinera cette question, posant d'entrée de jeu le droit à l'eau au titre de cette catégorie de droits[5].

Le document de travail présenté l'année suivante[6], recensant les fondements juridiques existants, examine systématiquement les liens entre les différents droits et l'accès à l'eau : droits culturels, droit à l'alimentation, droit à la santé, droit au logement, droit à l'éducation, particulièrement des petites filles. Le rapporteur produira un autre rapport en 2002[7], dans lequel il appliquera consciencieusement les directives du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale no 3 concernant les obligations des États et s'attardera à définir les fondements juridiques du droit à l'eau potable[8], et le lien qu'entretient l'eau avec l'ensemble des droits humains : *« Elle est surtout, avec le droit à l'alimentation, le substrat du droit à la vie. »*[9]

C'est donc avant tout sur la considération de l'interdépendance des droits que se construira la compréhension du droit à l'eau dans le système des droits de l'homme de l'ONU, qui aboutira à l'adoption de l'Observation générale no 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en novembre 2002, et l'on peut retracer ce cheminement dans les différentes observations de ce comité et du Comité des droits de l'homme.

D'abord une dimension collective : le droit des peuples à disposer de leurs ressources

Le droit des peuples se distingue de la souveraineté des *États* sur leurs ressources naturelles. Ce sont en effet les peuples qui disposent de ce droit. La seule mention des États à l'article premier des deux Pactes se trouve au paragraphe 3 et vise à établir une responsabilité de ces derniers à l'égard des peuples. L'article 1(2) commun aux deux Pactes précise : *« Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles […]. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »*

Or, selon l'interprétation du Comité des droits de l'homme dans son Observation générale 12 de 1984 : *« Ce droit revêt*

une importance particulière, parce que sa réalisation est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits. C'est pour cette raison que les États ont fait du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, dans les deux Pactes, une disposition de droit positif, qu'ils ont placée, en tant qu'article premier, séparément et en tête de tous les autres droits énoncés dans ces Pactes. »

Le droit inaliénable aux moyens de subsistance s'articule à la reconnaissance du fait que cette subsistance – comprenant la réponse aux besoins de base tels que boire, se nourrir, se loger, se vêtir – s'avère essentielle à la vie et à la dignité humaine consacrées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il comprendrait donc, de manière indirecte, le maintien en l'état d'un environnement hydrique propre à produire et reproduire d'abord une eau propre à la consommation humaine et ensuite des ressources alimentaires de base destinées à la communauté.

Le droit d'accès à l'eau potable doit donc être entendu, au sens de l'article premier des Pactes, comme doté d'une composante proprement collective. Il est nécessaire non seulement à la subsistance des individus, mais également à celle des peuples et des communautés en tant que tels, puisqu'il est à la base de toutes les activités humaines et sociales importantes. Dans la même logique, s'agissant de la terre comme moyen de subsistance, elle suppose le droit d'accès à l'eau nécessaire à la productivité de cette terre car *« l'eau s'y incorpore et devient même l'élément essentiel de la propriété, puisqu'en son absence la terre est frappée d'une stérilité pouvant aller jusqu'à l'absolu »*[10]. En ce sens, le déni d'accès à l'eau nécessaire à l'agriculture de survivance, au minimum, pourrait être interprété comme une privation arbitraire du droit aux moyens de subsistance prévu au premier article des deux Pactes.

Le droit aux moyens de subsistance est intimement lié à la réalisation effective de plusieurs droits humains, et on constate, s'agissant des populations autochtones, une interprétation large d'une forme de *« droit aux ressources pour vivre »* dans les interprétations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans son Observation générale no 12 de 1999, au paragraphe 13 : *« De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables »*. Les ressources naturelles et leur préservation sont ici considérées comme la base matérielle de la mise en oeuvre effective des droits de ces populations.

Le droit à la vie

Le Comité des droits de l'homme a appelé à l'élargissement de l'interprétation du droit à la vie prévu à l'article 6 du Pacte sur les droits civils et politiques, dans son Observation générale no 6 de 1982. Dans cette observation, le Comité réfère explicitement aux droits économiques et sociaux nécessaires au maintien de la vie, tels que le droit à une nourriture suffisante ou le droit à la santé, et sur la base de l'interdépendance de tous les droits, en appelle à l'obligation de mesures positives. Il considère que le droit à la vie ne saurait être interprété comme exigeant seulement de l'État de s'abstenir de porter atteinte à la vie de ses citoyens et citoyennes, puisque, dans le cadre de la Déclaration universelle, le droit à la vie *« tend »*, du fait de la présence du droit à un niveau de vie suffisant, vers la notion de *« droit de vivre »*. Dans le cadre d'une telle interprétation du droit à la vie, la reconnaissance du droit d'accès à l'eau potable comme composante de ce droit serait indiscutable puisque : *« Chez l'être humain, une perte d'eau peut avoir des conséquences graves si elle atteint 10 % de la masse contenue dans le corps et peut entraîner la mort à partir de 20 % »*, comme le rappelle le rapporteur Guissé dans son rapport de 1998.

Le droit à la santé

L'accès à l'eau et à l'assainissement est aussi essentiel à la mise en œuvre du droit à la santé[11]. D'ailleurs, l'Organisation

mondiale de la santé (OMS) estime que 80 % des maladies et le tiers des décès dans les pays en développement sont causés par de l'eau contaminée. La portée de ce droit et les obligations des États parties qui en découlent ont été précisées récemment avec force détails par le comité du Pacte, dans son Observation générale no 14 de 2000. L'accès à l'eau potable étant considéré comme une condition *sine qua non* de la santé, cela crée pour les États des obligations de nature préventive, visant à assurer la qualité de l'eau à la source par la prévention de la pollution d'une part, mais aussi la mise en place d'infrastructures minimales d'assainissement et de distribution de telle sorte que l'ensemble de la population ait accès à une eau de qualité suffisante pour préserver sa santé. L'absence d'accès à une eau potable de qualité et d'installations sanitaires, parce qu'elle atteint à la santé, atteint aussi d'autres droits, y compris le droit à l'éducation et le droit au développement[12], puisque aucun pays ne peut se développer durablement sans une population en santé, illustration, encore une fois, de l'interdépendance de tous les droits.

Le droit à un niveau de vie suffisant

L'article 11(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* spécifie qu'un niveau de vie suffisant doit permettre entre autres l'accès à *« une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».* Le niveau de vie suffisant ne se définit pas selon une mesure matérielle objective fixe mais bien en fonction du niveau de développement d'une société donnée et des conditions d'exercice de l'ensemble des droits dans ce contexte. Il suppose cependant, au minimum, les conditions nécessaires à la dignité humaine et dans tous les cas, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est une condition indispensable pour assurer le bien-être et la santé. Au fil des années, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a d'ailleurs précisé à différentes occasions l'importance de l'eau dans la mise en œuvre d'autres dimensions du droit à un niveau de vie suffisant.

Ainsi, le droit au logement, explicitement mentionné dans la liste des biens auxquels un niveau de vie suffisant doit permettre d'accéder, a été précisé, dans son contenu, par le Comité dans son Observation générale no 4 de 1991, qui spécifie que : *« Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, […] »*

Par ailleurs, l'accès à l'eau peut être considéré comme partie intégrante du droit d'être à l'abri de la faim qui fait l'objet d'une reconnaissance particulière quant à la responsabilité des États : *« Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets […] »*, stipule l'article 11(2) du Pacte. Les États se sont engagés à des moyens spécifiques de mise en oeuvre à l'égard du droit d'être à l'abri de la faim. Or, l'eau peut être considérée comme partie intégrante de ce droit à deux titres; d'une part, aucune alimentation saine ne peut faire abstraction de cet élément essentiel à la survie et d'autre part, l'eau est aussi nécessaire et non substituable pour la production des denrées alimentaires de base. Le Comité, dans son Observation générale no 12 de 1999, précise que : *« le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. »* L'eau fait ici partie de la nourriture suffisante et des moyens de se la procurer. L'ensemble des critères applicables pour déterminer le contenu de ce droit peut d'ailleurs s'appliquer à l'eau : elle doit être exempte de substances nocives et son accessibilité doit être durable; les États doivent *« s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès [… et] veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès […] ».* Selon le Comité, dans le cas où un individu ou un groupe se trouve dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par ses propres moyens, l'État doit *« donner effet directement à ce droit ».* Enfin, estime le Comité, la mise en oeuvre du

droit à une nourriture suffisante exige de *« veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages. »* La mise en oeuvre de ce droit comprendrait donc l'obligation d'une politique de gestion durable des ressources en eau, obligation que l'ont retrouvera d'ailleurs inscrite dans l'Observation générale no 15, au paragraphe 11.

L'Observation générale no 15

En 2002, le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* juge nécessaire l'adoption d'une observation spécifique sur le droit à l'eau, dont il vaut la peine de citer le premier paragraphe, qui répond en partie à la question que nous posions en introduction : pourquoi devoir préciser une évidence ?

L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme. Le Comité ne cesse de constater que l'exercice du droit à l'eau est largement dénié tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Plus d'un milliard de personnes ne bénéficient pas d'un approvisionnement élémentaire en eau, et plusieurs milliards de personnes n'ont pas accès à un assainissement adéquat, ce qui est la première cause de pollution de l'eau et de transmission de maladies d'origine hydrique. La tendance persistante à la contamination de l'eau, à l'épuisement des ressources en eau et à leur répartition inégale exacerbe la pauvreté. Les États parties doivent adopter des mesures effectives pour garantir l'exercice du droit à l'eau sans discrimination, conformément aux dispositions de la présente Observation générale.

L'Observation précise par la suite de manière systématique les différentes obligations des États, que nous ne détaillerons pas ici puisqu'on peut en retrouver l'analyse et l'application en contexte québécois sur le site de la Ligue des droits et libertés[13]. Pour conclure ce bref survol, nous souhaitons plutôt nous attarder aux motifs qui expliquent la difficulté que rencontre le droit à l'eau pour accéder à une pleine reconnaissance au niveau international.

EN EUROPE, une première

On a souvent tendance à penser que la question du droit à l'eau concerne d'abord les pays en développement, mais certaines données montrent que la mise en œuvre de ce droit mérite l'attention partout sur la planète, y compris dans les pays les plus avancés.

Le 4 août 2005 est entré en vigueur le *Protocole à la Convention de 1992* sur la protection et les utilisations des eaux transfrontalières en Europe portant sur l'eau et la santé, suite à sa ratification par 16 États: Albanie, Azerbaïdjan, Belgique, République Tchèque, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Latvia, Lituanie, Luxemburg, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie et Ukraine. L'entrée en vigueur de ce Protocole mérite d'être souligné car c'est le premier instrument juridique international contraignant dans la lutte contre les maladies d'origine hydriques.

On sait que, selon l'*Organisation mondiale de la santé*, 80 % des maladies dans les pays en développement sont d'origine hydrique. Ce que l'on sait moins, c'est que même dans la zone européenne ce n'est pas tout le monde qui a accès à l'eau potable et à l'assainissement. Sur les 877 millions de personnes vivant dans cette zone:

Environ 140 millions (16 %) ne bénéficient pas de raccordement dans la maison ;

85 millions (10 %) n'ont pas accès à un système d'assainissement ;

41 millions (5 %) n'ont pas accès à un approvisionnement en eau potable.

Le statut de l'eau en droit international

Examiner le statut de l'eau en droit international pose un défi particulier, la première question étant : de quoi parle-t-on au juste ? L'eau existe-t-elle en droit international ? De la molécule H2O au cycle hydrologique, en passant par les écosystèmes aquatiques, la définition de l'objet mérite d'être examinée, d'autant que ce n'est qu'au XXe siècle que le concept de « ressource en eau » a fait son apparition. Quel devrait donc être le statut d'une telle ressource vitale, caractérisée par la non substituabilité ? Le droit international a bien intégré le lien existant entre ressources et droits, lui qui ouvre les deux Pactes avec un article portant sur le droit des peuples à disposer de leurs ressources… mais il est loin d'en avoir tiré toutes les conséquences.

On l'a vu plus haut, les sociétés se sont données, à travers l'histoire, des règles spécifiques concernant l'eau, que ce soit pour en déterminer les usages ou pour la préserver. Au plan international toutefois, l'eau n'est rien d'autre qu'une ressource naturelle, à laquelle s'appliquent les principes de souveraineté et de liberté des échanges. Mais dans la mesure où l'eau ne respecte pas les frontières, la souveraineté a dû dans bien des cas et depuis longtemps être aménagée et pondérée, notamment par les règles de *l'obligation de ne pas causer de dommages* et de *l'utilisation équitable*, pour tenir compte au moins de cette partie de la réalité physique de l'eau. La préoccupation principale de ce champ du droit international fut donc, et reste largement jusqu'à aujourd'hui, celle de trouver des solutions pacifiques aux conflits qui peuvent surgir entre deux ou plusieurs souverainetés autour d'une « ressource partagée ».

Si on a reconnu depuis les années 1970 le caractère vital de l'eau dans des déclarations : pour les écosystèmes d'une part, à Stockholm et pour l'être humain d'autre part, à Mar del Plata, ce n'est toujours pas à cette caractéristique de ressource vitale que la communauté internationale s'est attardée dans sa recherche de systématisation du droit international en matière d'eau douce et l'eau reste bien une ressource naturelle, comme n'importe quelle autre, soumise à la fois à la souveraineté et à la liberté des échanges.

Dans ce contexte, le droit à l'eau, en tant que droit humain, est perçu par certains États comme une limite à leur souveraineté et par d'autres comme une limite à la libéralisation des échanges. C'est la conclusion que l'on peut tirer de l'intervention de Mme Marie Gervais-Vidricaire, représentante du Canada à la Commission des droits de l'homme en 2002, qui, expliquant le vote du Canada contre une résolution sur le droit à l'eau, affirmait que *« Canada had also grave concerns that the introduction of an international dimension into the proposed scope of the Special Rapporteur's mandate was overly broad and might lead to the suggestion that States did not have the sovereign right to manage their own resources. »*[14]

Les États ont tendance à « oublier » que l'eau n'est pas seulement une « ressource naturelle » qu'il s'agit de partager entre États; qu'elle n'est pas non plus seulement un véritable facteur de production au même titre que le capital ou le travail. Elle ne saurait être considérée strictement comme une ressource naturelle à exploiter. Son caractère vital et non substituable exige un autre statut et d'autres normes.

Notes

1 Toutes les observations générales auxquelles nous référons ici peuvent être consultées à : http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/Documentsfrsetfr?OpenFrameSet

2 *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau* (1977) Mar del Plata, 14-25 mars, E/CONF.70/29, Rés. II a), p. 65

3 Les Pactes relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels

4 CEDAW; Rés. AG NU 34/180, 18-12-1979, en vigueur le 3 septembre 1981.

5 Rappelons que certains préconisent de le considérer comme partie intégrante du droit à la vie, ce qui renforcerait l'obligation de mise en œuvre : I. J. Alvarez, « The Right to Water as a Human Right » (2000) site: http://www.cedha.org.ar www.cedha.org.ar

6 *Le droit d'accès de tous à l'eau potable et aux services d'assainissement*, (1998) établi par M. El Hadji Guissé, Rapporteur spécial, 50e session, E/CN.4/Sub.2/1998/7, 10 juin, 8 p.

7 Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement soumis par M. El Hadji Guissé* (2002) 54e session, 25 juin, E/CN.4/Sub.2/2002/10, 16 p..

8 La différence d'expression n'est pas accidentelle. Pour le rapporteur le *droit à l'eau potable* suppose la gratuité pour les besoins de base, ce que ne comporterait pas l'expression *droit d'accès à l'eau potable* : H, Guissé, Rapport 2002, op. cit., parag. 22.

9 *Ibid.*, parag. 11

10 T. Majzoub, « L'Éthiopie, le Nil et le droit international public » (1998) Congrès de Kaslik, p.22.

11 Le Comité D.E.S.C., dans les lignes directrices pour la préparation des rapports nationaux sur la mise en œuvre de l'article 12 du Pacte, demande de préciser les personnes ayant accès à l'eau (E31992/23).

12 *Déclaration sur le droit au développement* (1986) Résolution 41/28 du 4 décembre.

13 http://www.liguedesdroits.ca/pages_centre/comite/desc/capsules/cap6.pdf

14 *« Le Canada était également très préoccupé par le fait que la dimension internationale introduite dans le champ d'application du mandat du Rapporteur spécial avait une portée trop large et pourrait suggérer que les états n'étaient pas souverains dans la gestion de leurs ressources »* (notre traduction)

LE DROIT DE L'EAU ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Convergence, complémentarité ou incompatibilité?

Madeleine Cantin Cumyn*
Professeur à la Faculté de droit de l'Université McGill

Les dernières décennies ont placé l'eau au premier rang des préoccupations, tant sur la scène québécoise ou canadienne que sur la scène internationale. L'eau, que nous avions l'habitude de considérer abondante, voire inépuisable, est soudainement associée plus fréquemment à la rareté, sous l'effet de facteurs multiples, tels la concentration de la demande sur une fraction du territoire québécois, les incertitudes liées aux changements climatiques, les pratiques agricoles, à la fois plus gourmandes et plus polluantes qu'autrefois. Et comme conséquence de la rareté, l'intérêt des entreprises commerciales pour cette manne, capable de générer des revenus garantis, puisque l'eau ne connaît aucun produit de substitution[1].

La nécessité de se doter d'une politique de l'eau est aujourd'hui très largement admise[2]. Face aux défis qu'une gestion responsable doit relever, quel est le rôle du droit ? Que dit le droit ? Offre-t-il une base adéquate sur laquelle une gestion intégrée puisse être élaborée ?

Rôle du droit

Il peut être envisagé d'une double façon. D'abord, dans un État démocratique comme le nôtre, fondé sur la primauté du droit, où les tribunaux sont ultimement appelés à trancher les différends, il est primordial qu'une politique de l'eau repose sur des assises juridiques solides. De plus, le droit peut être un puissant vecteur d'unification, de cohérence, lorsque la mise en œuvre d'une politique dépend de l'intervention d'une pluralité d'acteurs, opérant dans des champs de compétence distincts. Il suffit de se rappeler que la réalisation d'une politique de l'eau impliquera notamment les municipalités, les autorités responsables de l'agriculture, des forêts, des mines, de l'alimentation, de l'hydroélectricité, de l'industrie et du commerce international. Dès lors que l'on se soucie de la pérennité d'une substance sans laquelle il n'y a, ni vie, ni développement, il est essentiel que les efforts de chacun soient orientés vers le même objectif.

Les questions auxquelles une politique de l'eau responsable doit permettre d'apporter des solutions dans l'intérêt général n'ont rien de banal. Elles ont trait à la santé publique menacée par la pollution de l'eau, au maintien du caractère public des infrastructures et des services de traitement et de distribution d'eau potable, d'assainissement des eaux usées. Faut-il mettre tous les cours d'eau au service de la production d'électricité ? Doit-on au

* Madeleine Cantin Cumyn est titulaire de la Chaire Wainwright de droit civil, avocat au Barreau de Montréal et membre associé de l'Académie internationale de droit comparé. La préparation de ce texte a été facilitée par l'obtention d'une subvention de recherche du Fonds Wainwright de la Faculté de droit et par l'assistance de Claudette Rondeau, étudiante à la Faculté. Je remercie aussi Madame Marie-Claude Prémont et Maître Robert Godin, professeurs à la Faculté, pour leurs judicieux conseils et leur appui enthousiaste. Les opinions exprimées ici sont toutefois celles de l'auteur.

Cette intervention a été présentée dans le cadre du colloque *« Le développement durable au fil de l'eau. Plus qu'un concept… une réalité nord-côtière »* organisé par la *Corporation des services universitaires du secteur ouest de la Côte-Nord*, les 13 et 14 novembre 2003. Les actes du colloque sont disponibles sur le site de la corporation : www.csusocn.qc.ca.

nom de la création d'emplois, de la croissance économique, de l'accroissement des exportations, assujettir les ressources naturelles à toute exploitation monnayable ? Comment réguler la gestion des eaux limitrophes ? On le voit, l'expertise nécessaire pour traiter de ces sujets dépasse largement la compétence d'une seule personne. Heureusement, bon nombre des enjeux sont déjà sur la place publique et bien documentés. Je propose d'aborder les questions de l'eau à la lumière du droit commun applicable sur le territoire du Québec. Ce choix me paraît justifié par l'impératif de cohérence de la réglementation nécessaire à la réalisation d'une politique de l'eau, laquelle émanera forcément de sources diverses au sein de l'appareil étatique.

Le droit commun régissant les personnes, les choses et les biens comporte-t-il des principes fondateurs d'une politique de l'eau? Le *Code civil du Québec* (C.c.Q.), le principal lieu d'expression de ce droit commun, est le point de départ obligé de cette démarche. Il convient donc de voir ce que prévoit le Code civil au regard de l'eau pour ensuite s'interroger sur l'application qu'en font les instances gouvernementales appelées à intervenir sur les usages de l'eau.

Le statut juridique de l'eau douce selon le Code civil

Plusieurs articles du *Code civil du Québec*, comme c'était aussi le cas de celui qui l'a précédé, le *Code civil du Bas Canada* (C.c.B.C.), sont mis en cause lorsque l'on examine la question du statut juridique de l'eau en droit commun. Dans la mesure où les textes ne sont pas suffisamment explicites, on doit aussi avoir recours à la tradition civiliste, aux décisions des tribunaux, à l'opinion des auteurs. Dans un mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, dans le cadre de sa consultation publique en novembre 1999[3], nous avons formulé la recommandation que le statut juridique de l'eau soit clarifié afin que l'eau douce soit expressément qualifiée de chose commune, quelle que soit sa manifestation dans la nature, c'est-à-dire qu'il s'agisse de l'eau souterraine, de l'eau des cours d'eau de surface, d'un étang, d'un lac, d'une source. Nous avons souhaité que les dispositions pertinentes du Code civil soient modifiées de façon à éliminer toute ambiguïté quant à l'étendue de l'application du concept de chose commune. En effet, la qualification de l'eau douce, surtout de l'eau souterraine, est une question controversée au Québec.

La catégorie des *res communes* est traditionnelle en droit civil : elle vise les choses qui ne sont pas susceptibles d'appropriation (article 913, al. 1, C.c.Q.) ou qui n'appartiennent à personne (article 585 C.c.B.C.), mais dont l'usage est commun à tous. Non seulement la chose commune n'a pas de propriétaire actuel, mais elle est insusceptible d'un droit de propriété[4]. Il s'ensuit qu'elle est inaliénable, qu'elle ne peut faire l'objet, ni d'une vente, ni d'une expropriation. D'emblée, l'air et l'eau sont placées dans la catégorie des choses communes[5]. S'agissant de l'eau, d'aucuns veulent néanmoins accréditer l'opinion que seule l'eau courante de surface est chose commune. L'eau de source et par extension l'eau souterraine seraient, selon ce point de vue, appropriables et dépendraient de la propriété du terrain où jaillit la source ou sous lequel se trouve l'eau souterraine. Cette double qualification juridique de l'eau douce ne résulte pas d'une disposition expresse du Code civil, mais d'une interprétation des articles du Code relatifs à l'usage que le propriétaire d'un terrain peut faire de la source ou du cours d'eau dont il est riverain[6] . Curieusement, si les tribunaux québécois ont été appelés à confirmer la qualité de chose commune de l'eau d'un lac ou d'une rivière, qu'ils soient navigables ou non[7], ils n'ont pas été saisi jusqu'ici d'un litige où ils devaient se prononcer sur la qualification de l'eau d'une source ou d'une nappe souterraine. Si un tribunal devait aujourd'hui trancher cette question selon le droit civil, il est plus que probable qu'il refuserait d'avaliser la distinction artificielle qui découle d'une double qualification. En effet, il déciderait en fonction de la preuve faite devant lui de l'état de l'eau douce dans la nature : or, les connaissances actuelles en hydrologie ne permettent pas de soutenir une distinction crédible entre l'eau de surface et l'eau souterraine. Dans un même bassin hydrographique, la situation en est une de vases communicants. Puisque l'eau, qu'elle affleure ou disparaisse sous terre, forme un même tout, elle doit recevoir la même qualification en droit.

Par ailleurs, on tente aussi d'appuyer l'attribution d'un droit de propriété de l'eau souterraine au propriétaire du sol sur le texte du Code qui énonce que « la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous »[8]. Pourtant ce texte n'a pas l'eau pour

objet. Il vise à reconnaître au propriétaire du sol le droit exclusif d'occuper le sous-sol et l'espace au-dessus de son fonds avec des constructions et ouvrages dont il sera présumé avoir la propriété[9]. Le droit du propriétaire du sol peut aussi comprendre celui d'extraire des substances minérales constitutives du sous-sol, mais dont l'eau est exclue[10]. En effet, un droit de propriété exclusive ne peut être admis que si l'objet sur lequel il porte est certain et déterminé. Un objet mouvant comme l'eau souterraine, dont on peut difficilement délimiter le contour, n'a pas ce caractère. S'il y avait droit de propriété, ce ne serait pas une propriété exclusive, mais plutôt une copropriété indivise entre tous les propriétaires de terrain ayant accès à la même nappe souterraine. Outre la difficulté d'identification des copropriétaires, le régime de l'indivision n'autoriserait pas un copropriétaire à disposer de l'objet indivis à sa guise mais exigerait le consentement unanime de tous les copropriétaires pour tout acte d'aliénation et autres actes qui apportent des modifications substantielles[11].

La nécessité de mettre fin aux opinions contradictoires, notamment en qualifiant expressément l'eau douce sous toutes ses formes de chose commune paraît d'autant plus urgente que le Code civil récent, ostensiblement pour clarifier les dispositions du Code précédent, a fait des modifications de rédaction qui pourraient être interprétées de façon à vider de sa portée la qualification de chose commune appliquée à l'eau[12]. Étant d'avis que l'opinion contraire est mal fondée, le reste de mon exposé repose sur une qualification unique de chose commune tant pour l'eau de surface que pour l'eau souterraine.

L'eau, chose commune, et le développement durable

Il s'agit maintenant de vérifier sommairement si le statut de chose commune appliqué à l'eau douce permet d'en organiser la gestion selon les exigences du développement durable. Idéalement, le développement durable est celui qui s'insère à l'intérieur des capacités de renouvellement et d'absorption de l'environnement[13]. Il invite à dépasser le seul intérêt des êtres humains pour prendre en compte les besoins de toutes les formes de vie, de la nature elle-même. Nous croyons que le concept de chose commune permet d'aspirer à une gestion de cette nature. En effet, la chose commune n'est pas un objet de commerce. On évite, donc, que l'eau soit traitée comme une marchandise quelconque pour laquelle il serait légitime de vouloir obtenir le meilleur prix. On évite aussi que l'eau souterraine soit assimilée, à tort, aux ressources naturelles minérales lesquelles sont nécessairement appropriées, soit par l'État, soit par les particuliers, personnes physiques ou personnes morales. Par ailleurs, chacun devant pouvoir avoir un accès raisonnable à l'eau pour ses besoins, la gestion de l'eau se trouve placée sous l'impératif de l'intérêt général. La sauvegarde et la promotion de l'intérêt général sont au cœur de la mission de l'État. S'agissant de l'eau, nul besoin pour l'État de s'en prétendre le propriétaire, ou de s'en rendre propriétaire par la voie de la nationalisation ou de l'expropriation, pour fonder son pouvoir d'édicter des normes contraignantes afin d'assurer à chaque résidant un accès raisonnable à l'eau dont il a besoin, tout en veillant à la qualité et la pérennité de cette substance indispensable à la vie. Les pouvoirs de gestion et de réglementation de l'État s'étendent, notamment, à l'usage de l'eau, aux priorités d'usage et à la qualité de l'eau.

Si l'on doute du mérite de recourir au concept de chose commune pour qualifier l'eau douce et pour fonder une éventuelle loi de l'eau, un regard porté sur le droit français est instructif quant à la voie que l'on ne doit pas suivre. Au début du XIX[e] siècle, le plus haut tribunal civil d'appel (Cour de Cassation), a paru donner son aval à l'opinion, par ailleurs vivement contestée, que le droit d'usage de la source donne la propriété de l'eau au propriétaire du sol où

jaillit la source. Cette propriété a ensuite été étendue aux eaux souterraines. Ces déterminations, fortement influencées par des facteurs historiques propres à la France et faites à une époque où les connaissances en hydrologie étaient déficientes, ont servi de base, depuis 1898, à la législation spéciale sur l'eau. On déplore aujourd'hui que l'adhésion à cette jurisprudence ancienne empêche le législateur de réaliser l'unité du régime juridique de l'eau. La diversité des règles applicables selon la forme sous laquelle l'eau se présente dans la nature est source de complexité inutile, de lacunes et résulte, notamment, en une protection nettement insuffisante des eaux souterraines. Faute d'en finir avec un droit de propriété de l'eau jugé *inconcevable, excessif, choquant*, le législateur français est forcé de multiplier les exceptions, de réduire la portée de cette propriété dont on se demande, à la fin, s'il en reste quelque chose[14].

L'usage légitime de l'eau, chose commune, et les pratiques réglementaires actuelles fondées sur l'appropriation

Bien qu'aucune législation ne le détermine présentement, on peut croire que le droit individuel d'usage de l'eau vise d'abord la satisfaction des besoins alimentaires, d'hygiène et autres fins domestiques. Ces besoins sont présentement comblés par les services d'aqueduc des municipalités ou, à défaut, par un système d'approvisionnement individuel qui puise directement dans un cours d'eau de surface ou dans une nappe souterraine. Est aussi légitime l'usage de l'eau pour l'exploitation agricole d'un fonds. Longtemps limité à l'alimentation du bétail, l'usage agricole comprend de plus en plus fréquemment l'irrigation des cultures. Enfin, l'industrie peut requérir des quantités plus ou moins grandes d'eau. La plupart de ces usages de l'eau ne la retirent pas définitivement de son environnement. Les problèmes susceptibles de résulter des usages agricoles ou industriels n'ont pas trait à une appropriation illégitime de la chose commune mais à l'altération de la qualité de l'eau résultant de ces usages et, éventuellement, les conflits que susciterait l'insuffisance des quantités d'eau disponibles.

Faire un usage légitime de l'eau n'est pas synonyme d'appropriation, dès lors qu'après l'usage, celle-ci retourne à la nature. L'usage de l'eau comme aliment peut paraître différent au premier abord, mais cet usage de l'eau, le plus fondamental de tous les usages, n'a pas besoin de s'appuyer sur le droit de propriété pour que soit justifiée l'action de s'abreuver, pas plus que l'être vivant ne s'approprie l'air en respirant. La notion de chose commu-

ne suffit amplement pour expliquer que chacun puisse faire cet usage prioritaire de l'eau.

En revanche, la notion de chose commune, correctement comprise, fait apparaître l'illégitimité du captage de l'eau en vue d'en faire un objet de commerce. L'embouteilleur ne fait pas usage de l'eau pour satisfaire ses besoins, il se l'approprie. En effet, on ne peut prétendre vendre ce dont on n'a pas la propriété. Pourtant le gouvernement a mis en place un régime d'autorisation de captage d'eau souterraine dont les finalités incluent le commerce de l'eau embouteillée. L'énoncé de la politique nationale de l'eau, publiée en novembre 2002, est révélateur d'une ambivalence, sinon d'incohérence de la part de nos autorités[15]. En effet, on y déclare, et on reprend plusieurs fois l'idée, que l'eau de surface et l'eau souterraine ont le même statut de chose commune, qu'elles sont le patrimoine collectif des Québécois, dont il convient de revoir le cadre juridique « afin de faire prévaloir le droit essentiel des individus d'avoir accès à l'eau pour répondre à leurs besoins essentiels »[16]. Sauf pour une mention dans l'Annexe I de la politique de l'eau des eaux dites commerciales, parmi les usages actuels de l'eau, l'énoncé de politique ne traite pas directement de la vente d'eau embouteillée, une activité pourtant clairement contraire au statut de chose commune. Dans les moyens déjà mis en œuvre pour réaliser ladite politique, on a la surprise de voir cité le règlement récemment adopté sur le captage des eaux souterraines comme l'un des moyens déjà mis en œuvre pour réaliser la Politique de l'eau[17]. Le *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, qui soumet tout prélèvement important à l'autorisation du ministre de l'Environnement, envisage en effet expressément la possibilité que l'eau captée soit destinée à être vendue comme eau de source[18]. Ainsi donc les affirmations de principe sur le statut de l'eau sont vidées de leur contenu : s'il suffit de mettre l'eau en bouteille pour échapper au régime juridique de la chose commune, aussi bien admettre que cette notion n'a pas de portée normative.

En plus de son incompatibilité avec la qualité de chose commune, le régime d'autorisation de captage pour fin de vente de l'eau soulève plusieurs autres objections majeures. Lorsque le captage de l'eau souterraine se fait à partir du domaine foncier privé, l'autorisation donnée au particulier qui est le premier demandeur a un caractère fondamentalement inéquitable. En effet, on peut penser que les autres propriétaires ayant accès à la même nappe d'eau, en plus de subir des inconvénients de voisinage créés par cette activité et encourir le risque de voir compromis leur propre usage légitime de l'eau, se verraient refuser une autorisation équivalente dès lors que l'ensemble des prélèvements dépassent la capacité de recharge. Le premier demandeur d'autorisation obtient donc un privilège qui ne peut ensuite être étendu aux autres propriétaires qui ont pourtant le même droit de propriété que lui.

Le règlement relatif au captage des eaux souterraines s'applique aussi aux prélèvements opérés sur le domaine public, c'est-à-dire les terres de l'État. Selon l'emplacement du captage projeté, il est probable qu'il ne suscite aucun conflit avec des propriétaires privés voisins ayant accès à la même nappe. Si un demandeur remplit toutes les conditions exigées pour l'obtention d'une autorisation de captage, le ministre de l'Environnement ne trouvera dans la réglementation aucun moyen objectif pour justifier un refus. Les nouvelles demandes d'autorisation de captage à des fins commerciales risquent de se multiplier puisqu'elles visent désormais l'exportation, un marché pratiquement illimité. L'intérêt général est-il servi par ce régime réglementaire qui, de plus, ne prévoit pas de mécanisme de contrôle des quantités effectivement prélevées? L'eau, gratuite pour l'embouteilleur, lui procure une rente fort généreuse et la nature est définitivement privée de l'eau exportée.

Autre exemple d'incompatibilité avec les principes proclamés dans la politique de l'eau, la *Loi favorisant la préservation des eaux souterraines*[19] également mentionnée parmi les mesures déjà prises pour la mise en œuvre d'une politique fondée sur la reconnaissance de « l'eau comme patrimoine collectif des Québécois »[20]. Si l'interdiction de transporter hors du Québec des eaux prélevées ici est fondée sur leur statut de choses communes, comment se fait-il qu'elles n'aient plus ce statut lorsqu'elles sont exportées en contenant de 20 litres ou moins? Est-ce la grandeur du contenant qui fait que l'eau cesse d'être chose commune pour devenir une marchandise exportable?

Conflits d'usage

L'usage de l'eau, commun à tous les résidents d'un territoire donné, est source de conflits qui, quoique peu nombreux jusqu'ici, risquent toutefois de se multiplier si l'accroissement de la demande et la pollution de plusieurs sources d'approvisionnement en viennent à créer une pénurie, pour ne rien dire de la pratique actuelle du gouvernement d'autoriser des captages pour la vente d'eau embouteillée. La notion de chose commune fait d'emblée ressortir des obligations de l'État de prévoir les moyens de solutionner ces conflits, ce qu'il peut faire plus aisément si personne ne peut prétendre à un droit de propriété de l'eau. Bien qu'il ne se soit pas encore attelé à la tâche, une ferme intention en ce sens est exprimée dans la Politique nationale de l'eau[21]. Ainsi que le reconnaît cet énoncé de politique, l'établissement de priorité d'usage et de mécanisme de règlement des conflits relatifs à l'eau souterraine supposent que l'on se soit préalablement donné les moyens de connaître l'état de la ressource, les quantités d'eau disponibles et le rythme de leur recharge.

La qualité de l'eau

La qualité de l'eau est une préoccupation dont l'État a reconnu l'importance en édictant une *Loi sur la qualité de l'environnement*[22]. Même si certains déplorent l'insuffisance des exigences qui résultent de la réglementation complémentaire, les efforts consentis jusqu'ici ont réduit la pollution d'origine municipale, domestique et industrielle. La pollution causée par l'agriculture, la plus importante source de pollution de l'eau selon la Commission Beauchamp[23], reste à maîtriser. Il s'agit là d'un chantier semé de périls pour nos élus. Il sera difficile, en effet, d'assainir les pratiques agricoles pour les rendre compatibles avec les préceptes d'un développement durable sans entraîner une diminution des revenus des agriculteurs en même temps qu'une augmentation du prix des aliments pour les consommateurs.

Notes

1 La problématique de l'eau et ses enjeux sont exposés de façon exemplaire dans le Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec intitulé *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur,* ci-après le « Rapport Beauchamp », BAPE, Québec, 2000, tomes I et II. Voir aussi, M. Barlow et T. Clarke, L'or bleu, trad. de l'anglais par Paule Noyart, préface L. Vandelac, Montréal, Boréal, 2002 aux pages 191 à 222, notamment; R. Petrella, *Le manifeste de l'eau*, Bruxelles, Éditions Labor, 1998.

2 En témoigne la publication, en novembre 2002, de la politique nationale de l'eau par le précédent gouvernement : *L'eau, la vie, l'avenir,* Québec, Ministère de l'Environnement, 2002, 94 pages.

3 Voir Madeleine Cantin Cumyn, Michelle Cumyn, Claire Skrinda, *Le statut juridique de l'eau en droit québécois*, Novembre 1999, Mémoire no 248 sur le site internet du BAPE. Une version modifiée de ce mémoire est aussi publiée dans [2000] *Revue du Barreau canadien,* p. 398 : « L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer ».

4 Le droit civil distingue aussi entre *res communes et res nullius.* Cette dernière catégorie regroupe les choses qui n'appartiennent présentement à personne, mais qui deviennent la propriété de celui qui les maîtrise. Les animaux sauvages, la faune aquatique sont des *res nullius* : voir les articles 914 et 934 C.c.Q.

5 L'article 913, al. 2, C.c.Q. l'indique, *a contrario,* ce que ne faisait pas expressément l'ancien Code. Dans le langage courant comme dans celui des économistes, des sociologues, des philosophes, la locution bien commun peut être utilisée dans un sens qui correspond à *la chose commune* dans la langue juridique. En droit toutefois, le mot bien désigne une chose appropriée, un droit aliénable, alors que le *bien commun* est celui qui appartient en même temps à plusieurs personnes. De plus, en droit, le *patrimoine* est le regroupement des biens et des obligations (ou dettes) d'une personne (article 2644 C.c.Q.).

6 Articles 980 à 982 C.c.Q., articles 502 et 503 C.c.B.C.

7 Voir l'arrêt *Morin c. Morin*, [1998] R.J.Q. 23 (Cour d'appel).

8 Articles 951 C.c.Q. et 414 C.c.B.C.

9 Articles 955 C.c.Q. et 415 C.c.B.C.

10 L'exclusion de l'eau de la notion de substances minérales est expressément consacrée par l'article 1 de la *Loi sur les mines,* L.R.Q. c. M-13.1. Voir aussi l'article 900 C.c.Q. où il est fait mention des minéraux qui sont immeubles tant qu'ils ne sont pas extraits du fonds.

11 Voir l'article 1026 C.c.Q. Dans cette hypothèse d'une copropriété de l'eau, celle-ci serait un bien commun, dans le sens juridique : voir la note 5.

Conclusion

Dans son rapport, la Commission sur la gestion de l'eau nous a prévenu que « [p]our être crédible et cohérent, le Québec devra … mettre en place sur son propre territoire une gestion hors de tout soupçon »[24].

Le concept de chose commune fourni par le droit commun apparaît comme un fondement éminemment valable sur lequel articuler cette gestion de l'eau compatible avec les préoccupations d'un développement durable. Elle permet de satisfaire les besoins essentiels tout en veillant à l'intérêt général. L'effectivité du concept est toutefois menacée par les pressions exercées sur les autorités étatiques afin d'obtenir que l'eau soit considérée comme une marchandise ordinaire ou une ressource naturelle équivalente à la forêt et aux substances minérales. Le commerce de l'eau embouteillée, qui se pratique au Québec depuis quelques décennies, a créé des habitudes de consommation qu'il serait futile de vouloir supprimer. L'embouteillage de l'eau pour la consommation humaine est un procédé qui serait rendu compatible avec la qualité de chose commune s'il devenait un mode de distribution, une façon parallèle de donner accès à la chose commune à ceux qui peuvent prétendre en avoir l'usage. S'il apparaissait qu'il faille aller plus loin parce qu'une certaine commercialisation de l'eau pour l'exportation serait dans l'intérêt général, cette commercialisation de l'eau ne devrait être admise qu'en respectant le mieux possible son caractère de chose commune. D'abord, l'eau destinée à l'embouteillage ne devrait être prélevée qu'à partir des terres de l'État, là où les captages ne sont pas susceptibles d'entrer en conflit avec les usages domestiques ou agricoles ni menacer d'autres activités existantes. En deuxième lieu, pour assurer que l'exploitation commerciale de l'eau serve la collectivité, elle doit être réservée à un organisme public, municipal, régional ou provincial, non pas confiée au secteur privé. Enfin, un mécanisme adéquat devrait être prévu pour veiller à ce que le prélèvement à des fins de commercialisation n'excède jamais la capacité de recharge du plan d'eau. Pour tenir compte de l'apparence de légalité que les autorisations de captage en cours ont créée, un régime transitoire devra être élaboré, probablement assorti d'un paiement de certaines indemnités.

Se doter d'un droit de l'eau véritablement inspiré du concept de chose commune, et de la constatation scientifique qu'il n'y a pas de réel surplus d'eau dans la nature, est une entreprise ambitieuse dont l'esprit, il faut bien le concéder, cadre mal avec une époque qui attend du marché la solution des problèmes liés à l'environnement. Elle requiert, pour être menée à terme, une volonté politique, ferme et claire, soutenue par une opinion publique informée et vigilante.

Notes

12 Quel est l'objet du 2e alinéa de l'article 913 C.c.Q. qui n'a pas d'équivalent dans l'ancien Code et qui est apparu sous cette rédaction à la toute fin du processus parlementaire d'adoption du Code ? S'il vise l'action de contenir l'eau pour en faire un usage alimentaire, il est superflu. Si on en déduit une appropriation pour une autre fin, notamment le commerce de l'eau, le premier alinéa perd son sens. On note aussi que le 2e aliéna ne distingue pas entre l'eau de surface et l'eau souterraine. Voir aussi l'article 951 C.c.Q. qui oblige le propriétaire du sol à respecter « les droits publics sur les mines, sur les nappes d'eau et sur les rivières souterraines » alors que l'article 414 C.c.B.C., qu'il n'est pas censé modifier sur le fond, exigeait le respect « des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police ». Quels sont ces *droits publics* sur l'eau souterraine (que le texte anglais rend par l'expression "rights of the State")? Voir enfin le nouvel article 982 C.c.Q. qui confirme, il nous semble, une qualification unique de chose commune de l'eau où qu'elle se trouve.

13 Nous adoptons la définition du développement durable proposée par l'économiste américain Herman E. Daly, *Beyond Growth*, The Economics of Sustainable Development, Boston, Beacon Press, 1996, p. 9 : « Our simple definition—development without growth beyond environmental carrying capacity, where development means qualitative improvement and growth means quantitative increase ».

14 Voir J.-L. Gazzaniga, J.-P. Ourliac, X. Larrouy-Castera, *L'eau : usages et gestion*, Paris, Litec, 1998, nos 7 a 31, 59 et 60, 71 à 79, notamment; J.-L. Gazzaniga, « Notes sur la propriété des sources ‹Le poids de l'histoire› », dans *Études offertes à Pierre Jaubert*, Bordeaux, 1992, p. 299-312.

15 Cette situation n'est pas nouvelle : voir notre mémoire, sur *Le statut juridique de l'eau en droit québécois*, cité à la note 3, p. 5 et s.

16 *Voir L'eau, la vie, l'avenir*, cité à la note 2, p. 9, 15, 17, notamment.

17 *Idem*, p. 83.

18 L.R.Q., c. Q-2, r. 1.3, articles 31, 2° et 38 notamment. Le règlement antérieur n'était pas aussi explicite.

19 L.Q. 1999, c. 63 (Projet de loi no 73) modifiée par la *Loi modifiant la Loi visant la préservation des ressources en eau*, L.Q. 2001, c. 48 (Projet de loi no 58).

20 Voir la note 17.

21 Voir, L'eau, la vie, l'avenir, cité à la note 2, p. 9, 15, 25, 83.

22 L.R.Q., c. Q-2.

23 Voir le rapport Beauchamp, cité à la note 1, t. 1, p. 41 et 61 et s. et le Rapport sur l'industrie porcine de septembre 2003.

24 Le rapport Beauchamp, t. 1, p. 13.

LES COMPTEURS D'EAU RÉSIDENTIELS: Une mauvaise idée

Pierre J. Hamel,
INRS-Urbanisation, Culture et Société[1]

Certains croient que tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes si les usagers payaient directement le vrai prix de l'eau. Selon une logique économique naïve, on consommerait inconsidérément ce qui est gratuit et le fait de payer conduirait à un ajustement rationnel des quantités consommées. En réalité, ce raisonnement est vrai seulement pour les gros consommateurs industriels ; il est tout à fait faux, et même pernicieux, lorsqu'on l'applique aux consommateurs résidentiels.

On entend souvent : « Les compteurs auraient l'avantage de donner un « signal de prix » et de rendre les gens conscients que l'eau vaut quelque chose »... et qu'il leur serait avantageux d'économiser. Ce n'est pas le cas. Lorsque l'on compare des ménages semblables, on ne note aucune différence de consommation d'eau, qu'il y ait ou non un compteur. C'est ce que démontrent les rares études quasi-expérimentales qui cherchent à isoler l'impact spécifique des compteurs, en contrôlant les autres facteurs susceptibles d'influencer le comportement (Collin et al., 1999 : 28-29). Les groupes écologistes qui se sont penchés sérieusement sur la question en viennent d'ailleurs à la même conclusion (comme la Coalition Eau Secours, 2005 ou le Conseil régional de l'environnement de Montréal : Porlier, 1999). C'est également ce que viennent de constater les gestionnaires de la Ville de Sherbrooke; après la fusion, certains quartiers étaient équipés de compteurs résidentiels et d'autres non; la consommation est tout à fait semblable dans des quartiers comparables, qu'il y ait des compteurs ou non.

Une partie de l'explication vient du fait que l'eau n'est pas chère. On estime généralement que le « vrai » prix de l'eau à Montréal tourne autour de 0,50 $ le mètre cube, soit cinq centièmes de sou le litre. À raison d'environ 250 litres par personne par jour, le coût quotidien pour un Montréalais moyen se situe donc autour de 0,12 ou 0,13 $ (soit environ 45 $ par personne par année). Si on suppose que la seule chose qui intéresse les gens, c'est leur intérêt personnel, comment peut-on espérer motiver quelqu'un à économiser l'eau avec de tels coûts? On chercherait à le convaincre de changer ses comportements pour restreindre sa consommation - disons de 20 %, ce qui n'est pas rien - et en échange, on lui promettrait une fabuleuse épargne de 2,5 sous par jour (9 $ par année).

On ne convaincra pas grand monde d'économiser l'eau à ce prix là, ni même au quadruple de ce prix. En Arizona, une eau beaucoup plus chère qu'ici n'empêche pas une consommation très importante pour entretenir les pelouses résidentielles et d'innombrables golfs. La demande d'eau est « inélastique », c'est à dire peu ou pas sensible au prix. Les compteurs d'eau font assurément autant d'effet qu'un coup d'épée dans l'eau.

Les compteurs résidentiels sont non seulement inutiles, mais ils sont coûteux. Entre l'achat de l'appareil, l'installation, la facturation et les huissiers pour faire payer les récalcitrants, en moyenne, un compteur coûte annuellement autant que l'eau consommée par une personne. Ce n'est pas très efficient.

Même si on admettait qu'il faut que chacun assume le vrai prix en fonction de ce qu'il en coûte pour lui fournir l'eau, il ne serait pas approprié de payer pour l'eau selon la consommation car seule une moitié des coûts varient selon les volumes consommés et que l'autre moitié concerne les infrastructures (conduites souterraines et usines de filtration et d'assainissement qu'il faut construire, entretenir et réhabiliter). Peu importe sa consommation, chacun bénéficie pareillement de l'existence du réseau d'aqueduc qui garantit également la protection contre les incendies. Donc, logiquement, le coût du réseau devrait être assumé également par tous les ménages par un abonnement, un impôt forfaitaire, comme une cotisation au club, ou plus simplement (et plus équitablement), par l'impôt foncier général. La moitié seulement des dépenses publiques pour l'eau serait donc récupérée par la vente de l'eau au compteur; dans le cas d'un ménage d'une personne seule, ce serait alors le tiers de la facture qui paierait pour l'eau consommée et les deux tiers paieraient... le compteur.

Par ailleurs, comme pour toute tarification, se pose la question classique à laquelle chacun répond selon ses choix politiques : est-il juste et équitable que tous paient selon leur consommation, peu importe leur capacité de payer ? Ou n'est-il pas souhaitable, comme le pensent la majorité des Québécois, que les plus riches paient (un peu) plus ?

Finalement, l'introduction de compteurs d'eau entraîne des effets déplorables sur la santé car l'eau est vitale pour l'alimentation et l'hygiène. L'expérience britannique notamment permet de voir la réapparition de maladies que l'on croyait disparues (c'est connu depuis plus de dix ans : Graham et Marvin, 1994; Lister, 1995); en effet, certains ménages pauvres réduisent leur consommation en-deçà du minimum vital et cela se traduit par des coûts de santé largement supérieurs aux maigres économies découlant d'une consommation rationnée (voir l'article sur l'Afrique du Sud dans ce numéro). L'octroi d'un volume minimum per capita gratuit n'est pas une solution réaliste car cela exigerait la création d'un registre de population constamment tenu à jour : bonjour les économies !

Il existe pourtant d'autres stratégies vraiment efficaces et sans effet pervers, comme la promotion d'équipements plus économes en eau, la chasse d'eau de petit réservoir ou le pommeau de douche à débit réduit ou encore diverses formes de réglementation concernant, par exemple, l'arrosage intempestif.

Pourquoi faire simple, bon marché et équitable, en payant l'eau à même l'impôt foncier général quand on peut faire compliqué, inutile, coûteux, inéquitable et nuisible en introduisant des compteurs d'eau?

Notes

1 INRS-Urbanisation, Culture et Société, 3465, rue Durocher, Montréal, Québec H2X 2C6.
Téléphone : (514) 499-4014.
Télécopie : (514) 499-4065.
HamelPJ@UCS.INRS.ca
http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/default.asp?p=hamel

Coalition Eau Secours. (2005). *Démystifier les compteurs d'eau,* 16 p.

Collin, Jean-Pierre, Dany Fougères, Marcel Gaudreau, Rémi Haf, Pierre J. Hamel, Stéphane Pineault, Claire Poitras, Mario Polèse, Gilles Sénécal, Alain Sterck, Michel Trépanier et Nathalie Vachon. (1999). *Trois constats sur les infrastructures d'eaux,* Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, 39p. http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/pdf/rap1999_02.pdf

Graham, Stephen et Simon Marvin. (1994). « Cherry picking and social dumping : Utilities in the 1990s », *Utilities Policy,* 4 (2), 113-119. http://www.acturban.org/biennial/doc_planners/cherry_picking.pdf

Hamel, Pierre J. (2001). « Finances publiques locales et développement urbain viable. Les taxes vertes : la tarification de l'eau », Groupe Vivre en ville (éd.), *Vers des collectivités viables… mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXIe siècle,* Sillery : Septentrion, 383 p., pp.322-327.

Lister, Ruth. (1995). « Water poverty », *Journal of the Royal Society of Health*, vol. 115, no 2, pp. 80-83.

Porlier, André. (1999). *Mémoire sur la gestion de l'eau à Montréal et au Québec*, CRE-Montréal (Conseil régional de l'environnement de Montréal), 32 p. http://www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/memoires/memoire-eau.pdf

ACCÈS À L'EAU ET TARIFICATION... quelques clarifications

Sylvie Paquerot
Professeure associée, sciences juridiques, UQAM

Il faut tout d'abord clarifier les termes en jeu : tarification, compteurs d'eau ou privatisation ne sont pas synonymes et chacun doit être analysé séparément du point de vue du droit à l'eau. Il peut y avoir tarification sans privatisation et sans compteurs individuels. Il existe des services publics où les citoyenNEs paient un tarif et il existe des systèmes de tarification qui ne reposent pas sur des compteurs individuels de consommation, y compris en gestion privée.

La question de la tarification doit être considérée pour ce qu'elle est, en elle-même, pour évaluer son impact sur le droit d'accès à l'eau, et elle n'est pas incompatible PAR NATURE avec le respect et la mise en œuvre du droit à l'eau. Cela dépendra des principes sur lesquels sera établie une tarification.

Un système de tarification, s'il n'est pas établi sur la base des règles du marché – offre et demande – mais en fonction de critères politiques et de choix sociaux, peut répondre aux exigences du droit d'accès à l'eau en tant que droit humain. Par exemple, si un seuil de consommation, correspondant à un usage normal et durable, est d'abord financé collectivement (ce que nous appelons à tort la gratuité) et qu'au-delà les tarifs sont établis progressivement selon l'utilité sociale réelle, un tel système de tarification respecterait les principes du droit d'accès.

Quels sont les principes du droit d'accès?

L'accès à l'eau en tant que droit humain a été défini par le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* de l'ONU, dans son Observation no 15, au paragraphe 2 : *« Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun »*.

Sans reprendre les détails et précisions contenus dans l'Observation, il est important de rappeler la nature de la responsabilité des États à l'égard de la mise en œuvre des droits humains. De manière générale, sauf précision contraire (éducation primaire par exemple) la responsabilité de l'État ne va pas jusqu'à garantir la gratuité de tout ce qui relève des droits humains, mais il doit s'assurer de la mise en œuvre du droit pour toutes et tous, puisque les droits humains sont universels. On pourrait comparer, par exemple, avec le droit au logement ou le droit à l'alimentation. Les deux sont reconnus comme des droits, mais ils n'exigent pas que les États fournissent gratuitement la nourriture et le logement à tous les citoyenNEs. Toute l'observation du Comité portant sur le droit à l'eau est structurée sur la même idée, que certains biens « mis en marché » sont nécessaires à la mise en œuvre des droits humains et qu'en conséquence les États doivent garantir les conditions de l'accès pour les personnes pauvres ou vulnérables.

Ce qui, cependant, est quelque peu spécieux dans la question de la tarification prise isolément, ce sont les conditions nécessaires « en amont » d'une tarification qui serait respectueuse des principes énoncés dans l'Observation. Ainsi, comment s'assurer que la consommation domestique de base est « gratuite » pour n'exclure personne et que la tarification est progressive… sans compteurs?… Or, les compteurs individuels domestiques, et c'est là une toute autre question, sont un choix économiquement irrationnel quand un financement collectif peut atteindre les mêmes objectifs avec moins d'investissements, d'autant que l'argument « d'éviter le gaspillage » est faux, comme l'ont montré plusieurs études européennes selon lesquelles l'éducation a une incidence plus forte que les compteurs à cet égard. De plus, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* impose aux États une obligation de non régression. La mise en place d'une tarification individuelle dans les pays ou municipalités où un régime universel s'applique, comme c'est généralement le cas au Canada, pourrait être considérée comme une telle régression.

Au total, le financement collectif par la voie d'impôts ou de taxes qui respectent une réelle progressivité reste le moyen le plus sûr de respecter ce droit dans toutes ses dimensions.

CENTRALES HYDROÉLECTRIQUES ET ÉOLIEN :

Dépossession & dénationalisation

Suzann Méthot,
Fondation Rivières

« De toutes les ressources dont bénéficie le Québec, l'eau est la plus précieuse »
(Bernard Landry, Politique nationale de l'eau, automne 2002).

Dans la foulée d'une montée importante de la conscience citoyenne sur la question de l'eau, le gouvernement Landry a reconnu le besoin impératif pour le Québec de se doter d'une politique visant à en protéger la source. Le 26 novembre 2002, il annonçait la Politique nationale de l'eau et mettait fin notamment à 33 projets de petites centrales hydroélectriques privées. Cette Politique reconnaissait enfin l'eau comme étant un patrimoine collectif.

À cette époque, la coalition *Adoptez une rivière*, dont la mission visait à protéger 24 rivières des projets de mini-centrales hydroélectriques privées qui les menaçaient, criait enfin victoire. Mais la fête fut de courte durée.

Quelques mois plus tard, malgré le moratoire toujours en vigueur, le gouvernement Charest, nouvellement élu, laissait déjà miroiter les rivières à des intérêts privés et faisait la promotion de l'harnachement des rivières comme outil de développement régional pour assurer la prospérité économique du Québec. Ce gouvernement a alors entrepris un virage à 180 degrés contraire aux préceptes de la Politique nationale de l'eau et à ceux du développement durable. Il n'en fallait pas plus pour que notre patrimoine collectif se retrouve au cœur des plus vifs déchirements en régions et qu'il relance le débat, les confrontations et l'intimidation tant chez la population blanche qu'autochtone. Cette dernière, notamment en Moyenne et Basse-Côte-Nord, à la Baie-James, en Mauricie et au Saguenay, subit les mêmes pressions et désire également participer activement au développement économique de ses territoires.

À la suite de la *Rencontre de Montréal sur les changements climatiques* en novembre dernier, les promoteurs, incluant le gouvernement du Québec, clament que les rivières du Québec viendront au secours de la planète : elles doivent être harnachées pour produire une énergie « propre » et « renouvelable » afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre qu'occasionnent les principales autres filières énergétiques plus polluantes. Du même coup, notre « or bleu » viendrait enrichir les poches de l'État, grâce aux surplus énergétiques vendus à nos voisins frontaliers. Plutôt que de mettre la priorité sur les mesures visant à réduire notre consommation d'énergie, à développer notre potentiel éolien exceptionnel, à maximiser les installations hydroélectriques existantes, à développer les filières alternatives et à promouvoir l'efficacité énergétique, notre gouvernement a pris la décision de poursuivre l'harnachement des rivières et du peuple québécois à qui il tente de surcroît de faire avaler la thèse de l'insécurité énergétique. Or il n'en n'est rien.

D'une part, des dizaines de comités de citoyens se battent présentement pour conserver l'intégrité d'une trentaine de rivières menacées par la construction de barrages hydroélectriques privés. Contrairement à leurs affirmations, les promoteurs de ces projets seront ceux qui s'en mettront plein les

poches et ne créeront pas plus d'emplois que de profits significatifs en région. Ils ne laisseront derrière eux que la désolation d'une rivière asséchée, bétonnée, et d'une population repentante.

Dans un même ordre d'idée, l'État s'engage sans le consentement de la population québécoise dans une dénationalisation en (eau) douce de l'électricité, non seulement en accordant des centrales hydroélectriques au privé mais aussi en lui accordant le monopole du nouveau marché de l'éolien. Plutôt que de prendre le leadership de cette forme d'énergie nouvelle et renouvelable, comme elle l'a fait avec l'hydroélectricité en 1963, Hydro-Québec l'offre au privé tel un gros buffet ouvert à tous — *all you can eat*. Les autochtones, les compagnies privées d'ici et d'ailleurs et les municipalités veulent tous investir dans le développement de cette filière salutaire pour l'environnement et rentable pour leur portefeuille respectif sans tenir compte de la propriété collective.

D'autre part, la société d'État Hydro-Québec s'apprête à investir près de cinq milliards de dollars dans la dérivation de la rivière Rupert, projet dont les coûts ne sont même pas détaillés dans l'étude d'impact. Cinq milliards qui seraient autorisés à l'issue d'un processus d'audiences publiques bâclé qui va à l'encontre des règles fondamentales, dont un processus juste et équitable qui respecterait le droit de la population locale, les Cris, d'être informée adéquatement pour pouvoir juger correctement des impacts qu'un tel projet aura sur sa santé, sa condition sociale, son environnement et sa qualité de vie. À la suite de l'étude d'impacts menée par Hydro-Québec pour le projet Eastmain1A et dérivation Rupert, le promoteur s'est fait demander de refaire ses devoirs en répondant à non moins de 384 questions. Ces questions émanent des commentaires émis par les gouvernements provincial et fédéral, de plusieurs experts, du public et des Cris de la Baie-James. Ces questions découlent d'imprécisions et d'omissions majeures de la part d'Hydro-Québec lors du dépôt de leur rapport le 31 janvier 2005.

Malgré des audiences publiques annoncées pour le 15 mars 2006, les réponses complémentaires se font toujours attendre. Le financement devant être accordé aux groupes pour l'étude du dossier en vue du début des audiences n'a été accordé que le 3 mars. Ce qui ne laisse que douze jours pour éplucher une dizaine de volumes, chacun aussi épais que le bottin téléphonique de Montréal. Comment les nations crie et québécoise peuvent-ils exercer leur droit dans un processus aussi antidémocratique et aussi illégitime?

Prenons pour exemple une seule de ces questions, la question 272, qui traite des impacts sociaux et dont la complémentarité n'a été livrée que le 7 mars dernier :

Est-ce trop demander à Hydro-Québec et à la société civile de réfléchir et de se demander pourquoi seulement une minorité de Cris occupent des postes sur les chantiers et pour la majorité de dernier ordre? Pourquoi les impacts sociaux se chiffrent à la mesure des statistiques désastreuses sur leur qualité de vie depuis la première pelletée de terre du « projet du siècle » sur la rivière La Grande? Que depuis, c'est tout un mode de vie traditionnel et ses pratiques dans son contexte actuel qui ont été affectés? Pourquoi le taux de mercure élevé dans la chaîne alimentaire et incidemment chez les Cris, nécessite qu'on « recommande » à ces derniers de s'abstenir de consommer le poisson? Considérant leur hausse surprenante chez les Cris, n'a-t-on pas le devoir de s'interroger sur la corrélation entre le développement hydroélectrique nordique et le taux de suicide des plus élevés à l'échelle canadienne? Le taux élevé de décrochage scolaire? Une consommation accrue de drogues, alcools, solvants et autres substances nocives? Comment expliquer que les millions versés à la communauté crie par Hydro-Québec en compensation pour les travaux de la Baie James n'ont pas empêché le déclin de la communauté crie avec tous ses problèmes?

Et même si les gros ouvrages hydroélectriques n'en n'étaient pas la cause, nous nous devons de le vérifier une fois pour toute.

Pour répondre, les consultants d'Hydro-Québec ont posé ces questions à la population crie, ne les avisant parfois qu'une seule journée à l'avance de leur passage, ce qui a résulté en quelques échantillons non représentatifs de la population. Cette dernière, ayant été avisée trop tard, ne s'est pas présentée en grand nombre, sa présence se calculant parfois sur un seul… doigt. Peut-on qualifier

ces enquêtes de démocratiques et représentatives de la société crie? Les trois heures initiales d'audience publique dans chacun des six villages cris choisis pour les prochaines audiences seront-elles suffisantes pour informer, questionner et se faire une idée sur l'avenir, la santé et l'environnement de toute une nation?

Bref, la politique nationale de l'eau est demeurée lettre morte. Plusieurs groupes, dont Fondation Rivières, et de nombreux citoyens poursuivent leur lutte pour la sauvegarde des rivières qui refont la une des quotidiens. Quoiqu'on se dispute dans toutes les régions pour s'approprier le vent, le choix de l'éolien et des économies d'énergie s'impose de plus en plus chez les Québécois. La population est de moins en moins dupe de la désinformation dont elle fait trop souvent les frais. Les communautés autochtones sortent de leurs réserves. L'esprit d'entrepreneurship régional prend tout à coup un « regain d'énergie » et Hydro-Québec ne pourra pas dépenser ses cinq milliards aussi facilement. Il ne manque qu'un vrai consensus établi en toute légitimité et en toute transparence et le Québec, comprenant tous les peuples qui y vivent, pourra peut-être alors demeurer « Maître chez nous »!

LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

DES REDEVANCES...
À quelles fins?

Sylvie Paquerot
Professeure associée, sciences juridiques, UQAM

Le gouvernement du Québec vient d'annoncer la mise en place de redevances sur certaines utilisations des ressources en eau. On sait par ailleurs qu'une telle proposition faisait partie du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur l'eau, et que de nombreux groupes réclamaient depuis longtemps l'instauration de certaines redevances sur l'eau. La proposition gouvernementale est-elle conforme aux exigences et aux objectifs évoqués, tant par le BAPE que par les groupes environnementaux, pour justifier l'instauration de redevances sur l'eau?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord rappeler selon quels principes des redevances sur l'eau ont été proposées dans le cadre d'une politique nationale de l'eau, puisque le mandat du BAPE était précisément d'examiner l'ensemble de la situation des ressources en eau au Québec et de proposer des avenues pour une intervention plus cohérente dans ce domaine.

Trop souvent, la question de l'eau est envisagée, uniquement ou presque, du point de vue des infrastructures de distribution et d'assainissement en milieu urbain, particulièrement avec le débat, au Québec, sur les PPP et la délégation de la gestion de ces services au secteur privé. Dans le cas des redevances, ce dont il est question, ce n'est pas de ces infrastructures municipales mais bien de la ressource elle-même.

L'eau, au Québec, est un *res communes*, une CHOSE COMMUNE, dans son état naturel[1]. Ce statut signifie en principe qu'elle n'appartient à personne et que touTEs peuvent y avoir accès. Mais dans la vraie vie, en ce début de troisième millénaire, il faut bien constater, d'une part que les activités humaines ont rendu très coûteux le seul maintien en bon état des écosystèmes et des ressources naturelles et que, d'autre part, nos multiples activités exigent des quantités d'eau de plus en plus importantes sans que nos connaissances sur l'état des ressources en eau ne nous permettent de connaître précisément leur état et leur capacité de renouvellement, surtout en ce qui concerne les eaux souterraines.

C'est cet aspect du problème que vise la proposition de redevances sur les utilisations « économiques » de l'eau : dans la mesure où il s'agit d'une ressource commune dont l'« entretien » requiert des ressources financières importantes – pour faire des études, pour dépolluer, pour contrôler, etc. – il est normal que ceux qui utilisent cette ressource commune à des fins lucratives, comme un « facteur de production », contribuent à ces coûts.

Il ne s'agit pas ici d'attribuer un prix à l'eau; il ne s'agit pas non plus de l'application du principe pollueur ou utilisateur payeur. Il s'agit plutôt de « retourner à l'eau » les ressources financières que l'eau contribue à créer ou à produire, selon le principe « tout ce qui vient de l'eau doit retourner à l'eau ». Dans cette logique, ce sont les usages économiques qui « produisent » de la richesse et qui doivent servir à financer le maintien des écosystèmes de manière à ce que l'eau puisse continuer à remplir ses autres fonctions essentielles.

En effet, pour être considérée comme durable et équitable, une politique de l'eau doit garantir les conditions nécessaires pour que l'intégrité des écosystèmes soient maintenue et pour que les coûts de ce maintien soient répartis équitablement. Pour répondre à ces objectifs, l'imposition de redevances doit respecter à la base trois principes :

1 L'eau n'est pas une ressource comme les autres. Elle est une ressource vitale, qui remplit au moins quatre types de fonctions naturelles essentielles aux êtres humains et à la vie sur la planète : une fonction de survie, une fonction d'habitat pour de nombreuses espèces et une fonction de circulation à travers les écosystèmes et une fonction de production naturelle de la biomasse. Ces fonctions doivent être protégées et garanties. L'eau est également un « facteur de production » dans les activités humaines mais celle-ci ne peut venir qu'ensuite et c'est à elle que devraient s'appliquer les redevances.

2 Il est équitable que les activités économiques productives, qui génèrent des profits en utilisant une ressource commune, une *chose commune*, contribuent aux coûts qu'exige la préservation de cette ressource commune pour le présent et pour les générations futures, afin que l'eau puisse continuer à remplir ses fonctions vitales.

3 Étant donné que l'eau est essentielle à la vie individuelle et collective ainsi qu'au maintien des écosystèmes qui supportent les êtres humains mais que sa protection et sa préservation demande de plus en plus d'investissements, les collectivités humaines doivent s'assurer que les ressources financières produites grâce à l'eau retournent à l'eau, c'est-à-dire qu'elles servent à assumer les coûts liés à la protection, à la dépollution, à la connaissance de la ressource.

C'est donc à la lumière de cette logique et de ces principes qu'il faut évaluer la proposition du gouvernement Charest. Or, on peut rapidement s'apercevoir qu**'elle n'en respecte aucun**.

1 Elle n'impose pas une redevance pour toutes les activités à but lucratif qui utilisent cette ressource d'une manière cohérente avec une hiérarchie des usages qui permettrait que la richesse produite par l'eau revienne à l'eau.

2 Les sommes recueillies, dans la proposition gouvernementale, ne retourneront aucunement à l'eau dans le but de préserver ses fonctions vitales mais seront détournées pour servir à financer d'autres « besoins ».

En fait, en imposant une redevance sur l'usage de l'eau par Hydro-Québec, le gouvernement a tout simplement trouvé un moyen pour qu'une partie de l'argent qu'il retire de cette société d'État n'apparaisse pas comme un profit plus important à l'heure où les augmentations de tarifs autorisés par la Régie de l'énergie font grincer des dents.

Le gouvernement du Québec détourne ainsi une proposition visant une politique de l'eau durable et équitable, et transforme cette ressource en « vache à lait » potentielle, ce qui s'avère très dangereux pour l'avenir et les générations futures, car un tel détournement de sens contribue à soumettre lentement mais sûrement une ressource vitale à une stricte logique économique et financière. Dès lors que l'on perçoit une ressource comme pouvant servir à financer autre chose, le risque est grand de la surexploiter d'une part et surtout, d'autre part, de faire prévaloir les usages « rentables » sur les usages vitaux…

1 Il faut noter que, concernant les eaux souterraines, des interprétations divergentes existent quant à son statut et que le BAPE suggérait de clarifier cette ambiguïté.

L'EAU : La vie avant le profit !

Hélène Gobeil
Développement et Paix

Dans le cadre de sa programmation éducative 2003-2006, Développement et Paix a choisi la question de l'eau pour aborder la thématique « Promouvoir une économie équitable et durable ». En effet, une personne sur six dans le monde n'a pas accès à de l'eau potable et 95 % d'entre elles vivent dans des pays du Sud.

La première année fut consacrée à obtenir l'adhésion des Canadiens et des Canadiennes à une déclaration sur l'eau qui met de l'avant les principes suivants :

- L'eau est un don sacré à la source de toute vie ;
- **L'accès à l'eau potable est un droit humain fondamental ;**
- L'eau douce comme bien commun a priorité sur tout usage commercial ;
- L'eau potable est un héritage commun, un bien public de responsabilité collective.

Développement et Paix est l'organisation officielle de l'Église catholique du Canada pour la solidarité internationale. Développement et Paix regroupe plus de 10 000 membres à travers le Canada qui oeuvrent, en solidarité avec les populations d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, à l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les pays du Sud. Ses membres travaillent à sensibiliser la population canadienne à l'importance de ne pas traiter l'eau comme une marchandise et de s'assurer que l'accès à l'eau potable soit reconnu comme un droit.

Dialogue avec le gouvernement canadien

À l'automne 2003, Développement et Paix a entrepris un dialogue avec le gouvernement canadien pour discuter de la position du Canada à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. En 2002 le Canada a été le seul pays – sur 43 – à voter contre la nomination d'un rapporteur spécial sur le droit à l'eau.

Cependant, afin de s'assurer qu'elle avait une bonne compréhension des questions de droits humains en jeu avant d'entreprendre cet échange, Développement et Paix a commandé une étude à Warren Allmand, ancien Solliciteur général du Canada, juriste réputé et défenseur reconnu des droits humains. M. Allmand a conclu que la reconnaissance de l'eau comme droit humain ne pourrait que renforcer la position du Canada en tant que défenseur des droits humains et consolider le système international des droits humains. Dans son étude, M. Allmand a démontré que la reconnaissance de l'eau comme droit humain n'aurait pas comme conséquence de permettre aux États-Unis de mettre la main sur les abondantes ressources en eau du Canada. Bien que la reconnaissance de l'eau comme droit humain en ferait un droit de portée essentiellement internationale plutôt qu'une ressource nationale, cela n'obligerait pas plus le Canada à transférer de l'eau vers les États où il y a pénurie que la reconnaissance du droit à l'alimentation l'a obligé à envoyer de la nourriture aux affamés du monde.

La première rencontre a lieu en janvier 2004 avec plusieurs fonctionnaires, principalement rattachés au ministère des Affaires étrangères. Les représentants du gouvernement canadien réaffirment que la résolution [reconnaissant l'eau comme un droit humain] n'est pas acceptable pour le Canada et qu'un rapporteur spécial referait le travail déjà effectué sur les droits économiques, sociaux et culturels. Pour le Canada, cette résolution empêcherait les États d'exercer leur droit de gestion sur leurs propres ressources naturelles. Ce qui inquiète les représentants encore davantage, c'est qu'ils y voient l'obligation faite aux pays riches en eau d'en fournir à ceux qui en manquent. L'argumentation présentée par Warren Allmand ne les convainc pas.

En mars 2004, Développement et Paix envoie une lettre à tous les députés fédéraux pour les informer du vote négatif du Canada. Plusieurs députés du parti libéral et quelques ministres répondent à cette lettre, toujours de la même manière :

- Le gouvernement canadien estime que les pays ont l'obligation de garantir l'accès à une source d'eau potable sûre et de qualité ;
- Le Canada a le droit souverain de gérer ses ressources naturelles, y compris l'eau, c'est pourquoi il s'oppose dans les instances internationales au « droit à l'eau » ;
- La définition d'un droit à l'eau ne doit pas entraîner l'obligation de fournir de l'eau à d'autres pays ;

Le Canada est contre la prolifération de nouveaux droits. Le droit à l'eau n'est pas explicitement mentionné dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, donc il n'existe pas.

Nous avons ensuite échangé des lettres avec le premier ministre du Canada pour avoir de plus amples explications sur la position du gouvernement canadien. Les mêmes arguments refont surface et dans le dernier échange, le gouvernement ne parle même plus de la reconnaissance d'un droit mais plutôt de la création d'un droit, ce qui constitue un recul.

La dernière rencontre a lieu en décembre 2005 avec des représentants du ministère des Affaires extérieures. Nous voulions savoir ce que le gouvernement canadien avait accompli depuis le début de notre campagne et nous constations que le gouvernement canadien n'avait pris aucune initiative sérieuse sur cette question. Lors de cette rencontre, certains arguments amenés dans le passé par le gouvernement afin d'expliquer sa position ont été remplacés par des questions entourant le processus. Par exemple, concernant l'Observation générale 15[1], leur désaccord n'est pas tellement sur le contenu mais sur le processus qui a mené à son élaboration. Ils ne ferment pas la porte à la création d'un droit à l'eau, sachant que cela sera un long processus qui pourrait se réaliser à travers une convention sur l'eau négociée entre les États.

Mobilisation citoyenne

Depuis l'automne 2003, près de 240 000 Canadiens et Canadiennes ont adhéré à la déclaration de principe de Développement et Paix. En effet nous avons décidé de poursuivre les adhésions jusqu'en mars 2006 au moment de la tenue du IV[e] Forum mondial sur l'eau. Nous pourrons ainsi faire savoir au gouvernement canadien les principes que la population canadienne souhaite voir mis de l'avant lors du forum mondial.

Les membres de l'organisation se sont également mobilisés pour rencontrer les conseils municipaux à travers le pays afin qu'ils appuient notre déclaration. Cent dix-huit municipalités canadiennes nous ont donné leur appui, ainsi que la Fédération canadienne des municipalités lors de son congrès annuel en septembre 2005.

Les consultations sur les droits humains qui ont eu lieu à Ottawa en février 2006, en vue de préparer la prochaine session de la Commission des droits de l'homme à Genève, permettent d'espérer et de conclure que toutes ces cartes postales, rencontres et pétitions n'ont peut-être pas été en vain. Lorsque réprimandés pour leur position intransigeante sur le droit à l'eau, les fonctionnaires ont reconnu que celle-ci était honteuse. La question du droit à l'eau ne disparaît pas. Elle refait surface constamment.

La mobilisation pour la reconnaissance du droit à l'eau ne fait que commencer et cela demandera une concertation de la société civile pour faire pression au niveau politique. Développement et Paix, qui terminera en mai 2006 sa campagne de trois ans sur l'eau, espère que d'autres organisations poursuivront cette lutte primordiale pour la survie de millions de personnes.

1 Disponible sur le site du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU: http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm . Vous pouvez aussi lire l'analyse de cette observation en l'appliquant à certaines situations au Québec dans la capsule de la Ligue sur le droit à l'eau : http://www.liguedesdroits.ca/pages_centre/comite/desc/capsules/cap6.pdf [NDLR].

GARANTIR L'ACCÈS À L'EAU AUX GÉNÉRATIONS PRÉSENTES ET FUTURES:

Et si la nationalisation était une fausse solution?

Lysiane Roch,
Maîtrise en sciences de l'environnement, UQAM
Membre du CA de l'AQCE

En matière d'eau douce, la population québécoise peut se considérer privilégiée. Alors que dans de nombreux coins du globe, les réserves en eau ne suffisent plus pour répondre aux besoins de la population, le Québec bénéficie de 3% des réserves mondiales, et des milliers de lacs et des centaines de rivières parcourent son territoire. Or, avec le développement exponentiel de l'industrie de l'eau embouteillée dans la dernière décennie, les nappes souterraines, dont on estime qu'elles présenteraient un potentiel supérieur aux eaux de surface, sont apparues comme une véritable manne pour les multinationales. Une fois mise en bouteille, cette eau puisée gratuitement peut être revendue à un prix d'or : un litre d'eau embouteillée se vend souvent à un prix plus élevé que le pétrole.

Les eaux souterraines sont exploitées alors qu'on ne connaît précisément ni la quantité d'eau qui se trouve dans nos aquifères, ni le rythme auquel elles sont renouvelées. Cette situation pose un problème de taille : il est impossible d'évaluer correctement les conséquences de cette exploitation. Ces eaux pourraient donc être surexploitées et contaminées, menaçant ainsi l'accès à l'eau des générations à venir. Face à ce constat, la proposition de la nationalisation peut paraître fort attirante à première vue. Les tenants de la nationa-

MEXICO 2006 : Une autre occasion ratée

Le 4e Forum mondial de l'eau s'est clos, le 22 mars dernier, à Mexico, sans, encore une fois, que les États participant à la conférence ministérielle ne daignent reconnaître explicitement dans leur Déclaration ce qui, pourtant, fait partie du droit international des droits de la personne, tel que l'a précisé le Comité du PIDESC dans son Observation générale no 15 sur le droit à l'eau.

L'argument avancé par certains pays, dont le Canada, selon lequel une telle reconnaissance du droit à l'eau au plan international menacerait la souveraineté des États sur leurs ressources ne convainc personne. Il faudra bien un jour que nos États manifestent un minimum de cohérence et reconnaissent les engagements qu'ils ont pris en signant et ratifiant le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. En attendant ce jour, nul doute que les pressions et les actions en ce sens continueront à se déployer. La revendication de l'intégration d'un tel droit dans les Constitutions de tous les pays prend d'ailleurs de plus en plus d'ampleur.

lisation prétendent qu'elle permettrait de s'approprier collectivement les profits générés par l'exploitation de l'eau et qu'elle favoriserait un plus grand contrôle de l'État sur cette ressource vitale. Toutefois, une analyse du caractère spécifique de l'eau et de son statut juridique au Québec nous amène à remettre en question ces affirmations et à soulever des questions de fond quant aux véritables objectifs derrière cette proposition.

Nationalisation et responsabilité : ne pas confondre fins et moyens

La nationalisation ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt un moyen permettant d'atteindre certaines fins. Il reste à clarifier quelles sont ces fins. Si notre objectif en est un de responsabilité, la question suivante doit être posée : la nationalisation constitue-t-elle le meilleur moyen d'assumer nos responsabilités de fiduciaire d'une ressource vitale planétaire?

Il faut d'abord savoir qu'une plus grande responsabilisation de l'État en regard de l'eau est possible indépendamment de la nationalisation. Contrairement à ce que veut la croyance populaire, la nationalisation n'entraînerait pas un transfert de propriété de l'eau du privé vers le public. En effet, le principe général de notre droit au Québec veut que l'eau, tout comme l'air, soient des choses communes (*res communis*), qui ne sont pas susceptibles de propriété[1]. Ce principe est généralement admis en ce qui concerne les eaux de surface. Au sujet des eaux souterraines, de nombreux documents gouvernementaux véhiculent l'idée qu'elles peuvent être susceptibles d'appropriation, mais aucune disposition de l'ancien ou du nouveau Code civil ne vient justifier cette position. D'ailleurs, dans le cycle hydrologique, les eaux de surface et les eaux souterraines ne sont pas compartimentées dans des espaces séparés : il s'agit de la même eau qui circule[2]. En fonction de ce statut, tout le monde a le droit d'avoir accès à cette ressource et d'en faire un usage qui ne va pas à l'encontre de l'idée de chose commune. C'est à l'État que revient, non pas la propriété, mais la responsabilité de hiérarchiser les différents usages de l'eau et de les réglementer. Il est ainsi déjà possible pour l'État, sans avoir recours à la nationalisation, d'imposer des redevances aux entreprises qui exploitent ou utilisent l'eau à des fins productives et même de limiter les prélèvements. Il lui est aussi possible de mettre en place des mécanismes efficaces pour mieux connaître et protéger l'état de la ressource, établir une hiérarchie entre les usages, voire en interdire certains.

Ce n'est donc pas la nationalisation qui est nécessaire pour assurer une plus grande protection de l'eau, mais plutôt la volonté politique. En effet, avec de la volonté politique, il est présentement possible pour le gouvernement de consolider le statut de l'« eau chose commune » et de prendre des mesures pour la gérer de façon responsable. Puisque, pour atteindre un objectif de responsabilité, c'est la volonté politique et non la nationalisation qui s'avère nécessaire, quels sont les véritables objectifs de la nationalisation?

Un pas vers la marchandisation de l'eau

Derrière les arguments de contrôle et de responsabilité se cache le véritable objectif de la nationalisation, un objectif économique. Si l'objectif est de renflouer les coffres de l'État, de devenir les Québécois de l'or bleu après les Albertains de l'or noir, alors la nationalisation pourrait effectivement constituer une voie à explorer. L'idée de générer de nouveaux revenus pour le gouvernement, qui peuvent ensuite être redistribués à la population par l'intermédiaire des programmes sociaux, est certes louable. Il faut toutefois savoir que contrairement à la nationalisation des mines, de l'hydroélectricité ou des forêts, la nationalisation de l'eau aurait des conséquences toutes autres en raison de la nature même de cette ressource unique.

Contrairement aux autres ressources, l'eau a la spécificité d'être à la fois vitale et insubstituable[3]. L'eau est nécessaire à la vie des écosystèmes et des êtres humains et rien ne peut la remplacer. Si l'hydroélectricité peut être remplacée par d'autres formes d'énergie et que les pommes peuvent être remplacées par d'autres aliments, aucun substitut ne pourrait remplacer l'eau dans ses fonctions. Seul l'air se compare à l'eau en tant qu'élément indispensable à la vie et insubstituable. Comment réagirions-nous si on nous proposait de nationaliser l'air afin d'en faire un commerce durable?[4] Les enjeux soulevés par une éventuelle marchandisation de l'air se posent aussi dans le cas de l'eau.

Une compagnie, qu'elle soit ou non nationalisée, a des objectifs économiques. En acceptant la nationalisation, on accepte de traiter l'eau comme un bien économique, commercial. Outre les conséquences symboliques de ce traitement, se pose la question de la hiérarchie des usages. Car si l'eau a bel et bien une fonction économique, il ne s'agit cependant ni de la seule, ni de la plus importante de ses fonctions. L'eau a aussi une fonction de survie et de santé pour les populations, d'habitat pour nombre d'espèces animales et végétales et de transport des nutriments. Dans l'établissement de la hiérarchie des usages, la fonction économique de l'eau ne devrait être considérée que lorsque tous les autres usages sont assurés, car ceux-ci sont essentiels au maintien de la vie sur la planète au sens large. À cause de ses objectifs économiques, la nationalisation risque fort bien de privilégier les fonctions économiques au détriment des autres fonctions de l'eau. Les exemples de la Société des alcools du Québec et d'Hydro-Québec montrent bien qu'il ne suffit pas que les sociétés d'État soient rentables, le gouvernement exige qu'elles génèrent des profits toujours plus grands.

Cette exigence de rentabilité pourrait non seulement encourager des pratiques non viables, et ainsi miner l'accès à l'eau des générations à venir, mais aussi provoquer des conflits d'usage relativement rapidement, principalement là où des activités différentes entrent en compétition les unes avec les autres pour les mêmes nappes. Dans la municipalité de Franklin en Montérégie, par exemple, le puit d'un propriétaire a baissé de plus de dix mètres, pour ensuite se tarir, suite à un essai de pompage de la compagnie Aquaterra (Danone), ce qui n'a pas empêché la municipalité d'émettre un certificat de non-objection au pompage[5]. Le ministère de l'Environnement a ensuite autorisé le captage avant même d'avoir reçu le rapport sur les tests de pompage[6]. En raison des exigences de profit imposées aux compagnies nationalisées, ce genre de pratique pourrait bien se généraliser. Entre les besoins des écosystèmes pour le maintien de leur intégrité, l'accès à l'eau des populations locales et le profit, quelle sera la priorité?

La nationalisation implique des profits publics, certes. Mais elle signifie surtout de soumettre la gestion de l'eau aux règles du marché. En tant que bien économique, l'eau deviendrait donc soumise aux règles commerciales, dont les règles du commerce international. Le statut de chose commune offre une certaine protection face à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En transformant l'eau en bien économique, soit-il nationalisé, cette protection n'aurait plus la même portée. En cas de nationalisation, les investisseurs étrangers seraient donc en droit, en vertu des accords commerciaux, d'exiger des compensations pour expropriation et perte de profits potentiels. De plus, dans toutes ses transactions, la compagnie ainsi nationalisée serait soumise pour toutes ses opérations à l'extérieur des frontières, aux règles du commerce international, comme l'est déjà Hydro-Québec lorsqu'elle exporte de l'énergie vers les États-Unis. La capacité de contrôle de l'État à laquelle nous faisions référence plus tôt pourrait alors se voir considérablement rétrécie.

L'eau: le bien commun de toute la planète!

Conclusion

Malgré l'apparente abondance d'eau au Québec, des mesures gouvernementales s'imposent pour assurer l'accès à l'eau aux générations présentes et futures. Car si le Québec dispose de quantités d'eau qui peuvent susciter l'envie, nombre de multinationales de l'eau n'ont pas manqué de s'en apercevoir, d'une part, et nous ne pouvons, d'autre part, nous vanter d'avoir agi jusqu'ici avec précaution pour protéger la qualité des sources dont nous disposons.

Alors qu'il est urgent de consolider le statut de chose commune de l'eau et de prendre des mesures pour mieux connaître nos réserves et les gérer de façon durable, la proposition de nationalisation vient détourner le débat. La nationalisation n'est pas un synonyme de gestion durable, comme l'a

montré l'exemple d'Hydro-Québec, qui fait grimper les tarifs domestiques tout en vendant l'énergie à rabais aux entreprises les plus énergivores, et qui priorise les grands projets au détriment des mesures d'efficacité énergétique. De plus, la nationalisation transforme l'eau de « chose commune » à « bien économique soumis aux règles du commerce », ce qui, en raison du caractère vital et insubstituable de l'eau, va à l'encontre du principe de protection de la vie sur terre sous toutes ses formes.

Surtout, outre ces implications, la proposition de la nationalisation a pour effet insidieux de détourner l'attention des citoyenNEs du fait que le seul obstacle qui empêche une responsabilisation du gouvernement dans le secteur de l'eau n'a rien à voir avec les questions de propriété : il s'agit plutôt d'un simple manque de volonté politique.

1 Cantin Cumyn, Madeleine, Michelle Cumyn et Claire Skrinda. 1999. *Le statut juridique de l'eau en droit québécois*. Mémoire présenté à la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, 59 p.

2 *Ibid.*

3 Petrella, Riccardo. 1998. *Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial*. Bruxelles : Éditions Labor, 150 p.

4 L'idée du commerce durable de l'eau comme motif de nationalisation a été amenée par Simon Bégin, président de la Commission-Jeunesse du Parti libéral du Québec. Bégin, Simon. 2005. « Agir face à la sexualité précoce des adolescents ». *Le Soleil,* Éditorial, vendredi 5 août, p.A11.

5 Fleury, Marc-Antoine. 2005. *Regard sur l'industrie de l'eau embouteillée en Amérique du Nord*. Montréal : Développement et Paix, 90 p.

6 *Ibid.*

DES PPP DANS LE DOMAINE DE L'EAU : Pourquoi donc?

Sylvie Paquerot
Professeure associée, sciences juridiques, UQAM

Certains prétendent que l'ampleur des investissements nécessaires au renouvellement des infrastructures nous oblige à envisager des partenariats public/privé dans le domaine de la distribution et de l'assainissement de l'eau. Mais qu'en est-il dans les faits ?

Il est d'autant plus important de se poser la question maintenant que les études commandées pour « éclairer » le gouvernement en la matière ne sont pas neutres. Faut-il rappeler que les Secor, Price Waterhouse Cooper et autres firmes privées fournissent aussi leurs services aux entreprises qui participeront éventuellement à de tels partenariats et qu'elles n'ont aucune envie de perdre ces clients ? Faut-il rappeler, également, que les études commandées par le gouvernement ne portent jamais sur une amélioration des services publics mais visent à justifier et documenter une option déjà déterminée : celle des PPP ? Il serait étonnant que le rapport qui sera remis par Secor affirme que la participation du privé n'est pas une solution sauf dans les situations extrêmes, où les États et les collectivités n'ont aucun moyen de fournir ces services essentiels. C'est pourtant ce qu'a affirmé M. W. Cosgrove, qui travaille pour cette entreprise et qui préside également le Conseil mondial de l'eau… Le Québec serait-il en situation extrême?

Nous voulons, dans cet article, souligner quelques faits, qui ne sont pas tous nouveaux mais qui méritent d'être rappelés pour bien peser le choix de société qu'on nous propose. On oublie trop souvent les motifs pour lesquels, dans les pays industrialisés, nous avons choisi de développer et contrôler publiquement nos infrastructures.

Les PPP et les coûts de financement

Rappelons, pour commencer, la différence entre un PPP et une privatisation pure et simple. En Angleterre, les infrastructures ont été privatisées. Il ne s'agit aucunement de partenariats public-privé mais bien de privatisation. Il suffit d'aller consulter le site du *Conseil du*

trésor pour s'en rendre compte. La comparaison avec ce pays, dans le domaine de l'eau, ne tient donc pas et nous aurons le souci de prendre pour exemples de véritables PPP. Pourquoi ? Parce qu'aux dires mêmes de compagnies comme Veolia (ex-Vivendi), dans le cadre de PPP, les autorités publiques conservent la propriété des infrastructures et la responsabilité des investissements.

Regardons donc plutôt l'exemple de Buenos Aires, en Argentine. En 1993, la compagnie publique *Obras Sanitarias de la Nacion* est en bonne santé et bien dirigée. Elle n'est pas endettée, mais des capitaux sont nécessaires pour étendre le réseau aux quartiers pauvres et la Banque mondiale refuse de prêter le capital à moins de « privatisation ». Un consortium contrôlé par Vivendi et Suez emporte le contrat en avril 1993, en promettant les plus fortes baisses de tarifs (26,9 %). Il faut préciser que les tarifs avaient été augmentés préalablement : de 25 % en février 1991 et d'un autre 8 % en 1992.

Dès la première année de son contrat toutefois, la compagnie demande d'augmenter les tarifs. En 1997, elle demande une renégociation du contrat alors que le consortium n'a investi que 9,4 des 48,9 millions de dollars US qu'il aurait dû avoir investis dans l'assainissement à cette date et qu'il a réalisé seulement le tiers des infrastructures qu'il devait avoir complétées. Elle obtient un nouveau contrat le 29 novembre 1999, 11 jours avant le changement de gouvernement, contrat qui permet à *Aguas Argentina* de réduire ses investissements, qui efface 10 millions de dollars de pénalités dues au non-respect des conditions du contrat précédent et qui élimine l'obligation d'investissements liée à une augmentation des coûts d'exploitation. Au printemps 2002, en pleine crise et sous pression du FMI, le gouvernement autorise une autre augmentation de 10 % des tarifs d'eau.

Cette histoire ne nous apprend rien de nouveau. L'argent qui sert à rénover les infrastructures est public : soit il sort des goussets des gouvernements, soit il sort directement des poches des citoyennes et des citoyens. En effet, comme l'ont dénoncé à plusieurs occasions les *Chambres régionales des comptes* en France, dont celle de Lyon en 1997, lorsque les opérateurs privés de services d'eau proposent de financer certains investissements lourds, ils en font supporter l'amortissement comme charge dans le compte d'exploitation. Ils prêtent donc de l'argent mais à un prix nettement supérieur au coût d'un emprunt public. Au taux d'intérêt du prêt, situé en général à 0,5 % au-dessus du marché dont pourrait bénéficier la collectivité, ils ajoutent une réactualisation annuelle du montant restant à rembourser, ce qui équivaut à un double amortissement de l'argent prêté. Et oui! Les PPP, ce que nos « cousins » français appellent la « gestion déléguée » font augmenter les prix.

On l'a vu dans le cas de l'Argentine mais c'est aussi le cas en France où, par exemple, la Communauté urbaine de Lyon distribue la troisième eau potable la plus chère de France – gestion privée – et fournit l'assainissement le moins cher de France – gestion publique. Difficile ici d'invoquer les conditions locales spécifiques pour justifier les différences puisqu'il s'agit de la même ville. Sa presque voisine, Grenoble, après son retour en régie publique, fournit l'eau à un coût nettement moins élevé : 1,62 euro/m3 à Lyon et 0,73 euro/m3 à Grenoble, pour une qualité d'eau et des réseaux analogues. Ces constats ne sont pas exceptionnels. Une enquête conduite par le Service central des Enquêtes et Études Statistiques (SCEES) et l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) a conclu que les différences de prix atteignent 27 % pour la distribution de l'eau et 20,5 % pour l'assainissement. Dans son rapport de 1997, la Cour des Comptes – en quelque sorte l'équivalent de notre Vérificateur – estimait que *« la hausse du prix de l'eau est bien à mettre en rapport avec la délégation du service dans de nombreux cas examinés par les Chambres régionales des comptes »*.

Les exemples argentin et français ne sont pas des exceptions. La ville d'Atlanta a mis fin avant terme à son contrat avec *United Water,* filiale de Suez-Lyonnaise, parce que, entre autres, les économies promises n'étaient pas au rendez-vous. Il est d'ailleurs significatif de constater le sérieux de l'opposition aux PPP en matière de distribution et d'assainissement de l'eau chez nos voisins du sud, où l'entreprise privée n'est certes pas diabolisée : à Highland Park au Michigan, à Indianapolis en Indiana, à Lee au Massachusetts, à Lexington au Kentucky, à Newark au New Jersey, à East Cleveland, à Hempstead, New York, à Nashua au New Hampshire, à Pekin en Illinois, etc. La liste pourrait

s'allonger mais c'est sans doute les expériences de la Nouvelle Orléans en Louisiane et de Stockton en Californie qui nous en apprennent le plus. En effet, dans le premier cas, en 2002, après 5 ans et 5 millions consacrés à des analyses et à des études, les élus de la Nouvelle Orléans ont rejeté les propositions de participation du privé malgré les pressions du maire en ce sens parce que toutes ces études ne leur apportaient aucune réponse claire quant aux avantages d'un tel choix. À l'opposé, à Stockton, malgré l'opposition de la population et l'étude de Gary H. Wolff, économiste et ingénieur au Pacific Institute, concluant que les analyses prônant la participation du privé sous-évaluaient systématiquement les risques et sur-évaluaient les avantages, la ville a choisi d'aller de l'avant. Une cour a statué en octobre 2003 que l'absence de consultations publiques rendait le contrat illégal et la ville de Stockton a choisi d'en appeler de cette décision.

Efficacité et contrôle démocratique

Reprenons l'exemple de la France, qui détient le record de la gestion privée dans le domaine et ce depuis longtemps. On constate, en premier lieu, que 85 % de l'eau distribuée est gérée par le privé, mais que cela ne concerne que 50 % des services, les plus gros. En somme les petits services n'intéressent pas le privé. On voit poindre là un premier paradoxe au regard de la situation québécoise où les besoins dans le domaine de l'eau concernent autant, sinon plus, les petites municipalités que les plus grandes.

En second lieu, les contrats consentis dans le secteur de la gestion de l'eau ont jusqu'à récemment porté sur de très longues périodes : 25 à 30 ans. Devant les problèmes engendrés et les nombreuses critiques, le gouvernement français a établi par la loi un plafond de durée à 20 ans, et actuellement, les contrats, nouveaux ou renouvelés, ne dépassent pas 12 ans. Second paradoxe, au Québec on nous propose une durée de 25 ans! La durée des contrats a des conséquences importantes sur la capacité des collectivités à conserver un réel contrôle dans la mesure où des périodes longues, qui couvrent pratiquement une génération de travailleurs et travailleuses, ne justifient pas de conserver une main d'œuvre qualifiée au sein des services publics. Il s'ensuit une perte d'expertise qui rendra aussi d'autant plus difficile une reprise en main publique à l'échéance du contrat, comme l'ont confirmé plusieurs élus lors d'une rencontre internationale à Créteil en mai 2002. Il n'est pas inutile de signaler ici que les compagnies intentent de nombreuses poursuites à l'encontre de collectivités qui souhaitent reprendre les services en régie interne : Châtellerault, Briançon, Alès, Chevilly-Larue. Ces poursuites ont pour conséquence de décourager les élus alors que ceux-ci sont de plus en plus nombreux à souhaiter un retour à la gestion publique.

Du point de vue de la qualité du service et de l'efficacité, la gestion déléguée au privé n'a pas apporté de solution réelle au problème d'entretien des infrastructures, puisqu'en France, où elle existe depuis fort longtemps, il n'est pas rare que les taux de fuites dépassent 35 %. Les travaux de Ray Vernon, spécialiste des multinationales à Harvard, ont depuis longtemps démontré que le statut d'une entreprise, privée ou publique, n'était pas un facteur significatif dans l'évaluation de l'efficacité. En France, les plaintes contre les gestionnaires privés reçues par les associations de consommateurs sont beaucoup plus nombreuses que celles contre les régies publiques.

Enfin, un dernier élément doit être pris en compte pour évaluer la pertinence de la proposition du gouvernement du Québec : la capacité réelle de contrôle des élus. À ce chapitre, l'opacité semble bien être la règle. Dans un domaine aussi complexe, l'évaluation n'est pas aisée si l'on s'est départi, par ailleurs, de son expertise. Les évaluations comptables, quand elles sont compréhensibles, n'évaluent pas l'aspect technique et l'efficacité. Cette opacité est reconnue dans tous les rapports officiels et de nombreux élus reconnaissent ne pas comprendre les comptes présentés par les opérateurs privés. À Jersey City, dans l'État du New Jersey, un audit a montré que United Water avait détourné 1,2 millions de dollars et la municipalité explore les possibilités de mettre fin au contrat; à Rockland, au Massachusetts, la municipalité a mis fin au contrat qui la liait à Veolia suite à un détournement de fonds impliquant un responsable public et un responsable local de la compagnie; à Angleton, Texas, un contrat a

aussi été annulé avec le gestionnaire privé pour non performance et charge de dépenses excessives. Plus près de nous, lorsqu'un conseiller élu de la ville de Hamilton doit recourir à une demande formelle d'accès à l'information pour connaître les coûts en capital payé par la municipalité, peut-on parler de transparence?... Nous pourrions continuer ainsi mais l'espace manquerait. Nous invitons cependant les élus municipaux du Québec à faire preuve de circonspection, d'autant que le nombre de cas de corruption avérée dans le secteur est plutôt significatif! (depuis 1985, quelques affaires impliquant les multinationales françaises de l'eau :

Grenoble/Suez, Angoulême/Vivendi, Lyon/Saur et Suez, Ostwald/Suez, Vivendi et Saur, Milan/Vivendi)

Si donc, le motif du financement ne tient pas, pas plus d'ailleurs que les économies de coûts, pourquoi diable choisir de s'en remettre au privé?

Au vu des informations qui précèdent, la question appelle une autre solution : si le problème est celui des sommes nécessaires au renouvellement des infrastructures – c'est en tout cas l'argument officiel principal – ne serait-il pas plus judicieux d'emprunter directement nous-mêmes ? Depuis quand les obligations publiques doivent-elles être exclues des solutions envisageables lorsqu'il s'agit, non pas de dépenses courantes, mais bien d'investissements dans des infrastructures dont l'amortissement s'étale sur de longues périodes?

70 FAMILLES QUÉBÉCOISES PRIVÉES D'ACCÈS À L'EAU POTABLE DEPUIS 7 ANS

Eric Lachance
Ligue des droits et libertés, section Estrie

Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake est une petite localité de la Côte-Nord de 350 habitants située à 1023 km de Montréal. L'eau a toujours occupé une grande place dans la vie de cette communauté; elle a permis aux résidents de vivre de l'industrie de la pêche durant plusieurs décennies. Par ailleurs, cette même communauté est aux prises avec un grave problème d'accès à l'eau potable depuis 1998. En effet, 70 familles ne peuvent bénéficier d'un accès à l'eau potable à la maison. Plusieurs intervenants, de différents paliers de gouvernement au Québec, ont été appelés à travailler sur ce dossier. La chronologie des évènements relative au dossier de l'eau à Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake présentée ci-dessous illustre bien le cheminement du dossier depuis 1993.

Chronologie des évènements;

- **1993 :** La Société Québécoise d'assainissement des eaux construit un réseau d'aqueduc à Rivière-Au-Tonnerre. Le projet est prévu en deux phases :

  La phase 1 a permis de relier la quasi-totalité des résidences de l'endroit au réseau.

  La phase 2 du projet n'a jamais été réalisée; elle aurait dû relier les dix résidences de Rivière-Au-Tonnerre qui n'avaient pas été reliées à l'aqueduc dans la phase 1.

- **2001 :** Le ministre de l'environnement André Boisclair autorise le parachèvement du réseau d'aqueduc de Rivière-Au-Tonnerre avec celui de Sheldrake. Rappelons que les deux municipalités ont été fusionnées pour devenir Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake.
- **2002 :** À la suite du changement de gouvernement provincial, l'entente relative au parachèvement du réseau d'aqueduc à Rivière-Au-Tonnerre conclue précédemment avec le ministre André Boisclair est mise sur la glace.

- **2004 :** Intervention à l'Assemblée nationale de Lorraine Richard, députée de Duplessis pour le Parti québécois. Durant son intervention, Mme Richard fait état des problèmes d'eau vécus par les citoyens de Rivière-Au-Tonnerre.
- **2005 :** La Ligue des droits et libertés section Estrie demande conjointement avec la municipalité de Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake à Nathalie Normandeau ministre des Affaires municipales et des Régions, Gérard Asselin, député de Manicouagan et Lorraine Richard, députée de Duplessis de prendre des mesures d'urgence afin de desservir en eau potable les 70 familles de Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake privées d'eau potable depuis 1998.
- **2005 :** Gérard Asselin, député de Manicouagan, demande à Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions de débloquer rapidement les sommes d'argent nécessaires pour compléter les travaux d'aqueduc à Rivière-Au-Tonnerre.
- **2005 :** Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions confirme la réception de la demande d'intervention de Gérard Asselin, député de Manicouagan concernant le dossier d'aqueduc à Rivière-Au-Tonnerre. Mme Normandeau assure qu'elle traitera le dossier avec diligence et confirme s'être entretenue à ce sujet avec le maire de la municipalité, Raynald Lapierre.
- **2005 :** Le ministère des Affaires municipales et des Régions mandate l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) pour identifier des moyens pour la réalisation des travaux d'aqueduc à Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake à un coût moindre que les six millions $ calculés pour desservir les 70 familles privées d'eau potable depuis 1998.
- **2005 :** Natahalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions promet 500 000 $ pour les travaux d'aqueduc dans le secteur Rivière-Au-Tonnerre de la municipalité de Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake.

Ces évènements soulèvent un questionnement sur le respect du Québec de l'obligation des États de faciliter le droit à l'eau. Cette obligation est prévue en vertu de l'Observation générale no 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Celle-ci précise que : *Les États parties ont l'obligation de faciliter le droit à l'eau, l'obligation de faciliter requiert de l'État qu'il prenne des mesures positives pour aider particuliers et communautés à jouir du droit à l'eau.*

Par ailleurs, ce dossier soulève aussi d'autres importantes questions d'ordre socio-économique. Il nous permet de situer plus clairement les différents impacts que peuvent avoir les problèmes d'accès à l'eau potable sur la condition sociale des familles québécoises. Le ralentissement des activités de l'usine de transformation de poisson de cette municipalité en est un bel exemple. L'usine ne pouvant fonctionner sans eau potable, elle doit régulièrement diminuer ses activités et restreindre les heures de travail. Selon Yvette Bouchard, gérante de l'usine, l'usine pourrait fermer ses portes d'ici deux ans si la situation qui prévaut actuellement n'est pas corrigée rapidement. Advenant cette fermeture, Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake se verrait privée de son plus gros employeur. La situation entraîne déjà une diminution importante du revenu des travailleurs de l'usine et menace la réalisation de plusieurs droits garantis par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC). Nul doute que la fermeture de cette usine pourrait porter un coup très dur à la condition sociale des travailleurs de l'endroit. Rivière-Au-Tonnerre-Sheldrake illustre bien les problèmes d'accès à l'eau potable dans plusieurs municipalités québécoises. Québec doit prendre les mesures qui s'imposent afin que soit respecté le droit à l'eau dans l'ensemble du territoire québécois.

KITCISAKIK, une communauté autochtone LAISSÉE POUR COMPTE

Eric Lachance
Ligue des droits et libertés, section Estrie

Kitcisakik est une petite communauté autochtone de la région de l'Abitibi-Témiscamingue où 250 personnes habitent de façon permanente. Le parc immobilier de la communauté se compose de 70 unités d'habitations familiales, d'un bloc sanitaire, du bureau du conseil de bande et d'un dispensaire. Les résidences ne sont pas reliées aux services d'aqueduc et d'égout, seuls le bureau du conseil de bande, le dispensaire et le bloc sanitaire en sont pourvus. Pour s'approvisionner en eau potable, les résidents de l'endroit doivent se rendre au bloc sanitaire et remplir des contenants de toutes sortes qu'ils transportent jusqu'à leurs résidences. Vu l'absence de mesure d'hygiène, cette façon de faire ouvre la porte à la prolifération des bactéries et aux troubles de santé. À ce sujet, M. Augustin Penoswai, directeur du Conseil de bande de Kitcisakik nous mentionnait que les résidents de l'endroit étaient souvent aux prises avec des troubles gastriques.

Le service d'égout étant également absent des unités d'habitations familiales, les résidents de l'endroit aménagent derrière les maisons des petites cabanes de bois qui font office de toilettes. Le principe est fort simple, on creuse un trou dans le sol, on place la cabane au dessus et on entre y faire ses besoins. Lorsque le trou est empli on referme le tout et on change la cabane de place.

La communauté autochtone de Kitcisakik illustre bien les conditions de vie auxquelles sont confrontées les communautés autochtones du Canada. En 2001, le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada a constaté des risques importants en matière de qualité ou de salubrité de l'eau potable dans 75 % des réseaux d'approvisionnement en eau[1].

En 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, suite à la présentation du 3ième rapport périodique du Canada, exprimait plusieurs préoccupations: *Le comité est vivement préoccupé par la disparité flagrante entre les autochtones et la majorité des canadiens en ce qui concerne l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Les progrès réalisés dans la lutte contre le dénuement social et économique des autochtones sont minimes, voire nuls. Le Comité est particulièrement préoccupé par la pénurie de logements décents, le chômage endémique et le taux élevé de suicide, surtout parmi les jeunes, au sein des communautés autochtones. L'irrégularité et l'insuffisance de l'approvisionnement en eau potable des communautés autochtones vivant dans les réserves constituent un autre sujet de préoccupation. La délégation de l'État partie a en outre reconnu que près d'un quart des logements occupés par des autochtones nécessitaient d'importants travaux de réparation et étaient dépourvus de commodités de base.* De plus, en 1999, le *Comité des droits de l'homme* dans ses observations finales suite au 4ième rapport périodique du Canada constatait que *la situation des autochtones reste le problème le plus pressant auquel sont confrontés les Canadiens*.

Malgré les différentes observations internationales, l'accès à l'eau potable dans les communautés autochtones du Canada ne s'est guère amélioré depuis 1998. La section de l'Estrie de la Ligue entend continuer à militer afin de faire respecter le droit à l'eau à Kitcisakik comme dans toute communauté où le droit à l'eau est brimé.

1 *Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable*, Bureau du vérificateur général du Canada, 2005. Disponible en ligne : http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c20050905cf.html

PPP...LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGULATION DE L'EAU PAR LE MARCHÉ

Sylvie Paquerot
Professeure associée, sciences juridiques, UQAM

«Rabaisser l'eau au rang des ressources naturelles ordinaires soumises aux lois du marché serait une démarche simpliste conduisant à de graves conséquences sociales.»
Henri Smets

Depuis maintenant plus d'une décennie, les institutions financières internationales favorisent les solutions de marché et la privatisation des infrastructures pour la gestion des ressources en eau, même si de nombreuses études, dans différentes parties du monde, en ont largement démontré l'impact négatif du point de vue du respect des droits humains[1].

Ce sont justement les prescriptions de la Banque mondiale qui ont causé une grave épidémie de choléra en Afrique du Sud, dans la région du Kwazulu-Natal qu'on appelle le *Dolphin Coast*, en août 2000. À la fin de l'épidémie en janvier 2002, on recensait 250 000 personnes atteintes, 300 morts, et l'épidémie s'était étendue aussi loin que Johannesburg, selon David Hemson, un scientifique envoyé sur place par le gouvernement pour évaluer la situation et enquêter sur ses causes.

C'est la Banque mondiale, nommément John Roome, expert de la Banque pour le Lesotho et l'Afrique du Sud, qui avait conseillé aux autorités, lors d'une rencontre avec le ministre responsable en octobre 1995, de mettre en place une menace crédible de coupure de service, cause directe de l'épidémie. Jusqu'à 10 millions de Sud Africain-e-s ont vu leur alimentation en eau coupée pour des périodes variables. Dans de telles circonstances, la responsabilité de la Banque mondiale dans les atteintes aux droits, à la vie et à la santé de ces personnes, est flagrante.

Ce genre de problèmes ne touche pas que les pays en développement. En Grande-Bretagne, la privatisation a entraîné une augmentation importante du prix de l'eau et, incapables de payer, des milliers de personnes ont vu le service coupé. La multiplication subséquente par six des cas de dysenterie a amené la *British Medical Association* à condamner la privatisation pour les risques qu'elle comporte pour la santé humaine.

Moins dramatique peut-être à première vue, mais beaucoup plus généralisée, la complexité croissante des contaminations de l'eau n'est pas entièrement prise en charge par les opérateurs privés qui ne se soucient que de la « pureté perceptible » de l'eau qu'ils assainissent et distribuent. Une autre préoccupation face à la privatisation concerne les programmes d'efficience qui sont souvent ignorés ou abolis quand la gestion est transférée au privé car une consommation plus efficiente réduit les ventes et donc les revenus et les profits.

On peut retrouver des informations détaillées sur ces différents cas dans :

- Peter H. Gleick, G. Wolff, E. L. Chalecki et R. Reyes, « Globalization and International Trade of Water » et « The Privatization of Water and Water Systems » dans P. H. Gleick (ed.), The World's Water 2002-2003 : *The Biennal Report on Freshwater Resources (2002)* Washington, Island Press, pp. 33-85.
- Marc Laimé, *Le dossier de l'eau: pénurie, pollution, corruption* (2003) Paris, Seuil, coll. L'épreuve des faits.
- Henri Smets, *Le droit à l'eau* (2002) Strasbourg, Conseil européen du droit de l'environnement, 133 p. http://www.oieau.fr/academie/gege/DoitAlEau.htm
- Et dans les documents de l'enquête *Water Barons* à: http://www.icij.org/dtaweb/water/

1 Voir à ce sujet les différents rapports des rapporteurs spéciaux sur le site de Haut commissariat aux droits de l'homme.

LE DROIT À L'EAU

Menacé par le pompage massif

Marc Bouchard,
résident d'Amos

Au début des années 2000, le Conseil mondial de l'eau (CME) a initié un processus de commercialisation de l'eau. Regroupant plusieurs compagnies d'exploitation de l'eau ainsi que plusieurs banques, le CME a pris position quant à la stratégie mondiale de commercialisation de l'« or bleu ». Mais une question aussi importante doit être débattue publiquement afin que l'on puisse mesurer les conséquences de la commercialisation de l'eau sur l'accessibilité, la quantité et la qualité de la ressource pour la consommation humaine.

En Abitibi-Témiscamingue, plusieurs municipalités sont situées sur ce que l'on appelle un esker. Les eskers ont été formés il y a 100 000 ans lors de la fonte des glaciers. Il s'agit de dépôts de sable, de graviers et de blocs de roches variant tant par leur forme que par leur grosseur et transportés par les masses d'eau. L'eau qui est filtrée naturellement par l'esker se nomme « eau de source ».

Située à dix kilomètres d'Amos, la municipalité de St-Mathieu-de-l'Harricana, qui compte à peine plus de 600 âmes, est située sur l'esker Berry-Lamotte et jouit de ce fait d'un potentiel hydrique considérable. Malgré l'abondance en eau de source, les citoyens et citoyennes de St-Mathieu-de-l'Harricana ne peuvent avoir accès à une eau potable de qualité, puisqu'ils puisent l'eau de puits artésiens et que certains de ces puits ont une concentration élevée d'arsenic et d'hydrocarbures, selon une étude de la Régie régionale de la santé effectuée en 1997. Comment se fait-il qu'une municipalité possédant une eau potable de très grande qualité ne puisse s'en servir pour alimenter l'ensemble de sa population? À cause d'une usine d'embouteillage d'eau sur le territoire.

Peu avant le départ de l'ex-premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, le gouvernement québécois a facilité l'implantation d'une usine d'embouteillage d'eau dans mon village. À cette époque, l'usine était détenue majoritairement par l'ancien géant de l'alimentation Parmalat. Les activités de l'usine d'embouteillage ont causé un profond malaise au sein de la petite communauté. En effet, la population s'est vue aliéner sont droit à l'accès à une eau potable, au profit de la commercialisation de « l'or bleu ». En 2003, le Groupe Parmalat, dont le siège social est en Italie, a été accusé de blanchiment d'argent et de fraude fiscale par le gouvernement italien, laissant derrière lui une dette accumulée d'environ 100 millions de dollars pour l'usine de St-Mathieu-de-l'Harricana.

En septembre 2005, un juge de la Cour supérieure du Québec a accepté la vente de l'usine d'embouteillage d'eau à une filiale de la banque américaine Morgan Stanley, au montant de 18 millions de dollars. De ce fait, les Américains ont pris le contrôle de la ressource hydrique dans la petite municipalité et par le fait même, ont acquis le droit d'exploiter cette ressource sans payer de redevances, pour ainsi créer une réserve d'eau pour certains États américains se trouvant devant une situation d'épuisement de leurs nappes phréatiques.

Les réserves en matière de ressource hydrique se font de plus en plus rares aux États-Unis. Une des masses d'eau la plus connue au monde est l'aquifère d'Ogallala, qui alimente une grande partie du sud-ouest américain. Selon des études, cette aquifère s'épuise 14 fois plus vite qu'elle ne se régénère. Ce constat vient éclairer l'interprétation que l'on doit faire des intentions des Américains. Dans une entrevue à la radio anglophone de Radio-Canada et reprise par la Presse canadienne le 29 décembre 2005, l'ex-ambassadeur des États-unis, Paul Celluci affirmait trouver bizarre que les Canadiens ne soient pas enclins à vendre leur eau, une ressource renouvelable, mais à vendre leur pétrole, une ressource non-renouvelable. Les propos de monsieur Celluci

démontrent une évidence : les pressions sont de plus en plus fortes sur le Canada pour qu'il commercialise sa ressource hydrique. Mais pourquoi vendre l'eau aux Américains, alors qu'ils la possèdent déjà gratuitement à St-Mathieu-de-l'Harricana ? Plusieurs ont cru, à tort ou à raison, que l'implantation d'une usine d'embouteillage aurait dynamisé l'économie de la municipalité. Mais à quel prix? La population de la petite localité d'Abitibi voit sa qualité de vie se détériorer, faute d'accès à une eau de qualité.

Il devient impératif que le gouvernement québécois intervienne devant le nouveau paradigme qui semble orienter les investisseurs étrangers vers le « mercantilisme de l'eau ». Il faut que le gouvernement mette de l'avant un projet de loi-cadre sur le droit à l'accessibilité à l'eau pour la consommation humaine. Cette loi décrèterait que l'eau est un bien collectif essentiel à la vie de chaque individu. Il faut insister pour que le gouvernement acquiesce à cette demande et qu'il ne succombe pas aux activités mercantiles des « magnats de l'eau », mettant ainsi en péril la qualité de vie des citoyens et des citoyennes.

POUR EN SAVOIR PLUS :

Les sites Internet concernant les enjeux de l'eau sont innombrables. Voici quelques pistes et suggestions en français, pour vous y retrouver sans vous noyer

Pour accéder à l'Observation générale no 15, en français :

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3639447cb9d6bd7fc1256cf00059906f?Opendocument

Pour accéder à la Capsule 6 : Le droit à l'eau : au Québec aussi, il exige notre vigilance ! de la Ligue des droits et libertés :
http://www.liguedesdroits.ca/pages_centre/comite/desc/capsules/cap6.pdf

Le Portail de l'eau des Nations Unies vous permet de nombreux liens avec les initiatives des différentes organisations internationales dans ce domaine :

http://www.unesco.org/water/index_fr.shtml

Le chapitre 18 de l'Agenda 21 de Rio portant sur l'eau :

http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action18.htm

L'eau, la santé et les droits de l'homme :

http://www.worldwaterday.org/wwday/2001/lgfr/thematic/hmnrights.html

Le portail du Canada sur l'eau douce :
http://www.cric.ca/fr_html/guide/water/eau.html

La politique nationale de l'eau au Québec :
http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/index.htm

On retrouve également plusieurs documents sur le droit à l'eau sur ce site :

http://www.academie-eau.org/

Le site Forum alternatif mondial de l'eau : www.fame2005.org

Les sites du Contrat mondial de l'eau

En France : http://www.acme-eau.org/

Au Québec :
http://www.aqcme.org/

En Suisse : http://www.acme-suisse.ch/

Le site de la Coalition québécoise Eau Secours : http://www.eausecours.org/

La section sur l'eau du site du Conseil des canadiens :

http://www.canadians.org/browse_categories_fr.htm?COC_token=:COC_token&step=2&catid=40&iscat=1

Le site du Secrétariat international de l'eau : http://www.i-s-w.org/fr/sie.html

Pour des informations concernant les luttes contre la privatisation un peu partout dans le monde et particulièrement aux États-Unis :
http://www.citizen.org/cmep/Water/index.cfm

Un magazine électronique consacré entièrement aux enjeux de l'eau douce : http://www.h2o.net/

La question des grands barrages interpelle également de nombreux enjeux de droits humains que nous n'avons pas abordés ici. Pour la Commission mondiale des barrages:
http://www.dams.org

Le site du programme Solidarité Eau, Réseau de partenaires pour l'accès à l'eau potable et l'assainissement dans les pays du Sud :
http://www.pseau.org/index_fr.php

Un site consacré aux enjeux de l'eau en Afrique : http://www.thewaterpage.com/

Le site de l'organisme GreenCross International qui propose l'adoption d'un traité international sur l'eau :
http://www.watertreaty.org/convention.php

Le site du Conseil mondial de l'eau, responsable de l'organisation du Forum mondial de l'eau qui se tient tous les trois ans :
http://www.worldwatercouncil.org/

QUAND LA DÉMOCRATIE FOUT LE CAMP

Diane Lamoureux
Professeure, département de science politique, Université Laval

Alors qu'il entreprend (enfin) des consultations publiques sur son projet de réforme du mode de scrutin, quel bilan peut-on tirer des actions du gouvernement actuel dans la promotion de la démocratie? Malheureusement, comme pour beaucoup d'autres domaines de l'action gouvernementale, il n'est guère reluisant car, loin de « briller parmi les meilleurs » le gouvernement Charest tend à nous ramener vers la « grande noirceur ».

Une négation du rôle du Parlement

La démocratie se trouve menacée d'abord dans ses structures institutionnelles. Rien ne venait justifier la session parlementaire spéciale de décembre 2005 et le recours à la procédure du bâillon pour adopter à toute vapeur les projets de lois sur les conventions collectives dans le secteur public et sur les CPE. Car état d'urgence, il n'y avait pas.

Malheureusement, le Parti libéral jouit d'une solide majorité parlementaire et il ne devrait pas avoir besoin de recourir aussi systématiquement au bâillon pour faire passer ses projets de lois. Mais respecter la procédure parlementaire l'obligerait à écouter les critiques (pas toujours très vigoureuses) de l'opposition. Cette possibilité pour l'opposition de faire entendre son point de vue et — parfois — de relayer les critiques de l'opposition extra-parlementaire est une règle fondamentale de nos institutions représentatives. En en faisant fi, c'est la démocratie représentative elle-même que ce gouvernement affaiblit.

Le recours au bâillon est une procédure de fonctionnement parlementaire qui vise à faire en sorte que les débats ne s'éternisent sur certains sujets et qui a pour fonction d'empêcher l'opposition de se livrer à un *filibuster* (tactique dilatoire visant à prolonger un débat afin de reporter sinon d'empêcher le parlement de prendre une décision). En banalisant l'utilisation d'une procédure exceptionnelle, le message que laisse entendre le gouvernement, c'est que l'opposition n'a pas sa place, ce qui rejoint d'ailleurs les propos d'un Jean Garon qui considérait que l'opposition constituait une « nuisance » dans les conseils municipaux.

Une remise en cause du droit à la négociation et à la liberté d'association

La démocratie est également perdante lorsqu'un gouvernement décrète unilatéralement les conditions de travail de ses employéEs. Le mécanisme des négociations collectives est important dans l'inclusion civique des salariéEs. La reconnaissance syndicale a été acquise de haute lutte et constitue une liberté publique importante, puisqu'elle reconnaît implicitement que le rapport entre le capital et le travail n'est pas réductible au rapport contractuel entre acheteur et vendeur et que la coalisation des travailleurs ne contrevient pas à la liberté de commerce.

La possibilité pour les salariéEs d'exercer des moyens de pression fait également partie des mécanismes liés à la liberté d'expression et à la liberté de manifestation. D'autant plus que les moyens de pression utilisés par les syndicats cet automne n'ont pas été des plus lourds (des grèves sporadiques de 24 heures, en ordre dispersé) et ne mettaient nullement en danger la santé et la sécurité du public puisque les services essentiels étaient assurés. Le message que lance le gouvernement, tout comme celui qu'il avait envoyé deux ans plus tôt en modifiant — toujours sous le bâillon — le *Code du travail*, c'est que les syndicats sont à casser et à jeter aux oubliettes d'une époque révolue.

Plus encore, ce ne sont pas seulement les employéEs du secteur public qui se voient confisquer le droit de grève. La loi 142 vise large et menace de sanctions et d'amendes sévères

toute personne qui perturbe le fonctionnement d'un établissement public. Peut-être est-ce là un moyen de prévenir également les grèves étudiantes, puisque ce gouvernement a tardé à négocier lors de la grève du printemps dernier et qu'il ne semble toujours pas avoir digéré le recul que le mouvement étudiant lui a imposé. Serait-ce là une marque du retour à « la Reine ne négocie pas avec ses sujets » qu'avait lancé Jean Lesage pour justifier son opposition à la syndicalisation dans le secteur public québécois ?

Des reculs concernant la participation du public

Quant à la réforme des *Centres de la petite enfance* (CPE) préconisée par le gouvernement malgré l'opposition de la quasi-totalité du milieu (200 000 personnes ont signé une pétition d'opposition à la réforme), un de ses effets est de diminuer la place des parents et des éducatrices dans la gestion des garderies. Ceci fait écho à l'entreprise de chamboulement des structures dans le domaine de la santé avec la fusion imposée des *Centres locaux de services communautaires* (CLSC), des *Centres d'hébergement et de soins de longue durée* (CHSLD) et des hôpitaux. Or, ce qui a disparu dans l'opération, c'est la possibilité d'avoir des représentantEs du public sur les conseils d'administration de ces établissements, comme c'était le cas antérieurement pour les CLSC. Il y a certes des critiques à formuler par rapport aux mécanismes de participation du public et aux modes de sélection des représentantEs de ce même public, mais ce n'est pas la même chose que d'abolir les structures de participation comme telles.

Par ailleurs, dans le domaine des CPE, il ne faut pas oublier que ce gouvernement avait commencé son mandat en interdisant la syndicalisation des personnes (très majoritairement des femmes) travaillant à la garde en milieu familial et associées aux CPE. Il a également grenouillé dans la liberté d'association syndicale en imposant des regroupements d'accréditation syndicale dans le secteur de la santé.

Le non-respect des lois

La démocratie est encore perdante lorsque le gouvernement viole outrageusement les lois qu'il a pourtant charge de faire respecter. Comment peut-on dire que ce gouvernement respecte la loi-cadre contre la pauvreté lorsqu'il refuse d'indexer pleinement les prestations d'aide sociale ? À partir du moment où existent des lois qu'on estime impossible à respecter, l'attitude à adopter est celle de la révision législative et non pas celle consistant à bafouer la loi.

Comment penser que le gouvernement respecte la loi sur l'équité salariale alors qu'il fait passer les compensations rendues nécessaires en regard de la loi pour des augmentations salariales dans le secteur public ? À cet égard, c'est le droit des femmes à la juste rémunération de leur travail qui est mis en cause. Dans cette optique, on peut se demander si ce gouvernement est réellement persuadé du droit à l'égalité des femmes, tel que reconnu dans les chartes.

Que penser également de l'attitude du gouvernement qui fait fi de la Loi sur les parcs pour satisfaire l'appétit de quelques promoteurs qui veulent s'approprier le Mont-Orford pour en faire une terre à condos ?

Une centralisation bâclée dans le domaine municipal et régional

Dans le domaine du développement régional, le gouvernement Charest, peu après son arrivée au pouvoir, a décidé de remplacer les *Conseils régionaux de développement* (CRD) créés par le gouvernement précédent par une Conférence régionale des éluEs. Le motif invoqué : augmenter l'imputabilité des personnes qui siègent sur ces organismes. Certes, le fait que les CRD comportaient une bonne partie de membres cooptéEs par les éluEs n'était pas l'idéal du point de vue démocratique; cependant, cette structure avait permis d'inclure dans la décision régionale des personnes représentantEs de groupes sociaux qui n'ont pas souvent voix au chapitre en ce qui concerne le développement économique et social : les jeunes, les travailleurs et travailleuses et les femmes. Dans la même optique, le fait que les préfetEs de MRC ne sont, pour la plupart, pas éluEs au suffrage universel par les électeurs et électrices de la MRC mais éluEs par le regroupement des maireSSEs, ne va certainement pas dans le sens de l'imputabilité démocratique face à la population. Tout cela va dans le sens d'une plus grande centralisation du pouvoir de décision dans les mains des notables locaux.

Quant au processus de fusion/défusion/agglomération sur le plan municipal, le moins que l'on puisse dire, outre son improvisation, c'est qu'il crée de la confusion et qu'un nombre infime de citoyenNEs peut maintenant évaluer qui décide quoi. Le processus de défusion/agglomération a accru le pouvoir des maires des villes-centres, au détriment des conseils municipaux des villes. En effet, le budget et la taxation relèvent maintenant du conseil d'agglomération où ce sont les maires des villes « agglomérées » qui nomment les représentantEs de la municipalité; en outre, dans certaines agglomérations, ces maires ont voix prépondérante en cas de désaccord, dans d'autres cas, c'est la ministre qui doit trancher. Bref, l'opposition peut se retrouver quasi-absente du lieu où se prennent les décisions les plus importantes et les maires peuvent en mener large. Par ailleurs, en multipliant les paliers de décision (conseil d'arrondissement, conseil municipal, conseil d'agglomération), il devient de plus en plus difficile pour les citoyenNEs de se démêler dans le maquis administratif et politique et de faire valoir leurs représentations. De plus, dans certaines municipalités (comme Québec), la mairesse veut utiliser ce prétexte pour se débarrasser d'une instance à mi-chemin entre la démocratie représentative et la démocratie participative, les conseils de quartier. Et après cela, le gouvernement a le culot de s'étonner que la participation électorale sur le plan municipal soit aussi faible!

Un mode de scrutin inacceptable

Malgré cela, le gouvernement veut nous faire croire à ses vertus démocratiques en entreprenant une réforme du mode de scrutin. Une telle réforme est nécessaire comme l'ont montré les distorsions de l'actuel mode de scrutin dans toutes les élections, principalement lors de celles de 1966 et de 1998 qui ont assuré une majorité parlementaire au parti qui était arrivé deuxième dans les suffrages populaires. Cependant, ni la procédure choisie pour cette réforme, ni le mode de scrutin proposé ne sont acceptables.

La procédure d'abord. Le gouvernement a concocté un avant-projet de loi après avoir consulté informellement les groupes et les experts qu'il a choisis. Cet avant-projet de loi comprend des dispositions concernant l'allongement de la durée du vote par anticipation, proposant un nouveau mode de scrutin et préconisant des mesures de bonification financières destinées à améliorer la place des femmes et des personnes des minorités ethnoculturelles. La consultation publique se fait au moyen d'une commission parlementaire spéciale itinérante à laquelle, sous la pression des organismes qui œuvrent pour la réforme du mode de scrutin, on a adjoint un comité citoyen, dont le rôle reste très nébuleux. Au lieu d'ouvrir un vaste débat public sur le mode de scrutin le plus approprié, aujourd'hui, au Québec pour respecter les choix de l'électorat, garantir le pluralisme politique, promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la représentation politique et une représentation équitable des communautés ethnoculturelles et des minorités visibles, le gouvernement a donc fait le choix de laisser aux parlementaires le soin de déterminer le mode de formation du Parlement. Ce n'est pourtant pas la seule procédure envisageable, comme l'a montré l'expérience de l'Assemblée citoyenne de Colombie-Britannique sur la réforme du mode de scrutin.

Quant au mode de scrutin proposé, non seulement il oblige les groupes et les personnes favorables à une réforme du mode de scrutin à choisir entre le mode de scrutin actuel et celui contenu dans l'avant-projet de loi, ce qui équivaut à peu près à un choix entre la peste et le choléra. En effet, il n'assure ni le respect de la volonté de l'électorat, ni celui du pluralisme politique, puisque seuls les partis obtenant au moins 15 % des voix dans un district pourront espérer avoir des éluEs. L'égalité entre les femmes et les hommes dans la représentation politique se transforme en une « équité » dont on ignore le contenu exact et par des mesures de bonification financières qui concernent les candidates plutôt que les élues, ce qui n'oblige pas vraiment les partis à faire des efforts pour présenter des femmes dans des circonscriptions susceptibles d'être gagnées. Quant aux minorités ethnoculturelles, elles ne sont pas définies, ce qui fait que l'on ne sait pas quels sont les groupes visés, et là encore, les mesures concernent les candidatEs que présentent les partis et non les éluEs.

Conclusion

Si les syndicats ont constitué une cible de choix pour les attaques gouvernementales aux libertés publiques et aux droits, ils ne sont malheureusement pas les seuls qui sortent affaiblis du travail de sape pratiqué par ce gouvernement.

Il est plus que jamais essentiel que nous manifestions notre attachement indéfectible au système des droits (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), aux libertés publiques et aux institutions démocratiques. Car ces droits et libertés n'appartiennent pas en propre au gouvernement. Ils ont été conquis de haute lutte par divers groupes sociaux au fil de leurs mobilisations. Le gouvernement n'en est que le garant.

C'est pourquoi nos luttes doivent non seulement servir à promouvoir ce système de droits et libertés mais aussi à l'étendre. Car les droits doivent progresser et se pratiquer, sous peine de s'étioler. Et quand les gouvernements n'ont qu'un seul désir, passer outre, c'est aux peuples et à leurs mouvements sociaux qu'il appartient de reprendre le flambeau de la lutte pour les droits.

LA BIOMÉTRIE :
Une menace pour nos droits et libertés[1]

Dominique Peschard
Membre du comité des libertés civiles de la Ligue

Depuis quelques années, dans le contexte de « la lutte au terrorisme », les États ont mis en place de nombreuses mesures de surveillance des citoyens : caméras de surveillance, bases de données et mégafichiers des voyageurs, partage d'information sur les citoyens entre agences de l'État ainsi qu'avec des agences étrangères (incluant les services de police et agences de renseignement), documents d'identité obligatoires et universels; tout en affaiblissant les mécanismes de protection de la vie privée et de contrôle de ces infrastructures de surveillance. Dans cette foulée, les gouvernements ont opté pour un recours massif aux nouvelles technologies : informatique, communications électroniques, caméras de surveillance et biométrie.[2] Bien que la biométrie ne soit pas le seul élément soutenant ces phénomènes, elle constitue un élément important, et inquiétant, de l'accroissement de la surveillance des citoyens par l'État. Au Canada et au Québec, nous sommes déjà grandement engagés, par des ajouts à la pièce, dans la mise en place d'une infrastructure de connaissance et de reconnaissance de tous les citoyens, qui risque de faire sauter toutes les barrières de protection de la vie privée de chacun.

Des décisions imposées sans consultation

Les systèmes biométriques à plus grande échelle sont ceux déployés au niveau international sur la base de décisions prises par des instances sur lesquelles les citoyens n'ont aucune prise. Ainsi, l'*Organisation de l'aviation civile internationale* (OACI) a décidé au printemps 2004 d'adopter le passeport biométrique avec puce d'identification radio-fréquence (RFID)[3] comme nouvelle norme de passeport. La nouvelle génération de passeports canadiens se conformera à cette norme[4]. En juin 2003, l'*Organisation internationale du travail* (OIT) a adopté une convention faisant de la pièce d'identité des gens de mer « la première solution biométrique globale au monde ».[5]

Au Canada, le programme CANPASS-Air, dont le premier centre d'inscription a ouvert à l'aéroport de Vancouver en mars 2003, permet à des grands voyageurs de franchir plus rapidement les postes de douane au moyen d'une carte d'identité biométrique faisant appel à la reconnaissance de l'iris. De plus, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) procède à un essai en conditions réelles des technologies biométriques de la reconnaissance du visage et des empreintes digitales auprès de 15 000 demandeurs de résidence permanente, de permis temporaire et de statut de réfugié.

À l'instar des États-Unis, le gouvernement canadien prévoit la mise en place d'un programme *Secure flight* selon lequel tous les voyageurs aériens seront profilés à partir de l'analyse informatique de banques de données et se verront attribuer un niveau de risque à partir de critères secrets.

L'*Accord sur la frontière intelligente*, signé par le Canada et les États-Unis le 12 décembre 2001, prévoit un nouveau système électronique d'échange d'information sur les casiers judiciaires comprenant, entre autres, les empreintes digitales. Le 9 septembre 2002, dans le cadre de cette entente qui comporte un plan d'action en 30 points[6], Jean Chrétien et George Bush se sont entendus sur l'identification biométrique : *« Le Canada et les États-Unis se sont entendus pour fixer des normes communes et pour adopter une technologie* COMPATIBLE ET INTEROPÉRABLE *afin de lire ces données. En ce qui a trait à l'intérêt d'avoir des cartes pouvant être utilisées pour divers modes de voyage, nous nous sommes mis d'accord sur des cartes qui peuvent* EMMAGASINER DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES MULTIPLES.»[7] (nous soulignons)

Les échanges d'informations et de renseignements sur les citoyens entre les agences des États ont connu une augmentation substantielle depuis les événements du 11 septembre 2001 . Les agences de renseignements et d'application de la loi travaillent en collaboration dans diverses équipes intégrées incluant des agences et services policiers provinciaux. Le nombre d'agents du FBI au Canada aurait augmenté à un niveau sans précédent[9]. Des renseignements fournis par la GRC se retrouvent dans une des plus importantes bases de données des États-Unis, le TECS (*Treasury Enforcement Communication System*)[10]. Cette base de données constitue de fait un mégafichier puisqu'elle intègre au moins 19 autres bases de données elles-mêmes formées de multiples autres qui possèdent, à elles seules, une somme impressionnante d'informations[11]. Le risque de partage de renseignements sur l'identification des individus entre les agences de l'État et les corps policiers ou les agences de renseignement est de plus en plus important.

Au Québec

La sécurité nationale n'est pas le seul motif invoqué pour instaurer des systèmes d'identification biométrique. Depuis la fin des années 1990, le gouvernement du Québec caresse le grand projet d'instaurer un système de gestion des services gouvernementaux qui repose sur les nouvelles technologies de l'information et des communications. L'inforoute, le gouvernement en ligne, la carte santé à puce et le dossier santé partageable font partie de ce projet. L'objectif du gouvernement du Québec est de mettre en place une structure juridique et technique qui puisse servir non seulement au gouvernement, mais aussi à l'entreprise privée. La question de la vérification de l'identité est centrale à ce projet.

Le 19 décembre 2001, le gouvernement du Québec présentait un avant-projet de loi intitulé *Loi sur la carte santé du Québec*. Sous couvert d'un projet visant à rendre disponible un résumé des renseignements de santé accessible dans tous les lieux de pratique, le gouvernement proposait une carte permettant de mieux contrôler les coûts des

soins de santé, dont l'usage n'aurait pas été limité au secteur de la santé et qui aurait pu servir de carte d'identité citoyenne[12]. Ce projet de loi a suscité beaucoup d'opposition et est mort au feuilleton lors du déclenchement des dernières élections provinciales.

Le 25 novembre 2005, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 83 modifiant la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et d'autres dispositions législatives. La loi prévoit que la *Régie de l'assurance maladie* (RAMQ) offrira un service permettant de transmettre à un intervenant[13] la liste des établissements où sont conservés des fragments du dossier du patient, accompagnée du « numéro d'identification unique de cette personne »[14]. La RAMQ a donc maintenant le mandat de valider l'identité de toutes les personnes qui apparaissent dans ses registres, c'est-à-dire d'à peu près tous les Québécois.

Le 16 décembre 2004, le gouvernement du Québec présentait le projet de loi 86, *Loi modifiant la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*. Ce projet facilite le transfert de renseignements personnels d'un organisme à un autre et affaiblit le contrôle de la *Commission d'accès à l'information* (CAI) et des citoyens sur l'utilisation qui est faite de ces renseignements.

Conclusion

Étant donné que la biométrie, la constitution de bases de données intégrées et le partage d'informations entre agences de l'État représentent une menace importante pour les droits fondamentaux que sont la vie privée et la liberté, il est impérieux d'exiger que les deux paliers de gouvernement abandonnent tout projet de document d'identité universel, biométrique ou non, et mettent un frein aux pratiques de convergence et de partage des fichiers d'informations sur les citoyens.

Les dangers du cumul et du partage de renseignements sur les citoyens

Dans son mémoire sur le projet de loi 86, la *Commission d'accès à l'information* souligne le danger de cette dérive :

«L'un des fondements des lois de protection des renseignements personnels, au Québec ou ailleurs, est basé sur la nécessité de maintenir l'étanchéité des fichiers de renseignements personnels détenus par les multiples entités et composantes de l'appareil administratif pour éviter la centralisation de l'information (…)

Le législateur doit maintenir et, au besoin, solidifier tous les garde-fous qui assurent aux citoyens qu'un même organisme public ne puisse tout connaître à son sujet en obtenant des informations sur : ses revenus, son état de santé, ses démêlés avec l'administration municipale au sujet de l'évaluation de sa résidence ; les infractions qu'il a commises au Code de la sécurité routière, ses échecs scolaires, les prestations reçues en vertu d'un programme d'aide.»

L'impact combiné des accords de commerce et du Patriot Act

La constitution de fichiers centralisés contenant les dossiers de toute la population dans différents domaines, comme la santé, est d'autant plus préoccupante que la gestion de ces fichiers peut être confiée à des entreprises privées dans le cadre de partenariats public-privé qui pourraient se multiplier, si les choses vont comme le désire le gouvernement actuel. En effet, en vertu d'accords internationaux déjà en vigueur, comme l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) et l'*Accord sur les marchés publics*, ces entreprises peuvent très bien être étrangères, et dans le cas de compagnies des États-Unis, celles-ci sont soumises au Patriot Act qui les oblige à remettre sur demande toutes les données en leur possession au FBI[15]. Une telle situation s'est présentée en Colombie-Britannique, lorsque la compagnie américaine Maximus a obtenu le contrat de gestion des programmes *Medicare* et *Pharmacare* de la province[16].

La Ligue des droits et libertés recommande :

- Que la biométrie ne soit pas utilisée comme moyen d'identification des personnes, à moins qu'il soit démontré qu'aucun autre moyen d'identification, moins intrusif, ne puisse être utilisé.
- Que tout projet de créer un document d'identité universel, directement ou indirectement, biométrique ou non, soit abandonné.
- Que les données personnelles recueillies par des organismes, gouvernementaux ou privés, ne soient utilisées qu'aux seules fins pour lesquelles elles ont été obtenues.
- Que des mécanismes spécifiques et simples soient mis en place pour permettre aux citoyens de vérifier régulièrement l'exactitude des informations qui les concernent, dans chacun des grands fichiers gouvernementaux, et d'apporter des corrections au besoin.
- Que les données personnelles recueillies par un organisme, gouvernemental ou privé, ne puissent être recueillies ni partagées avec un autre organisme, gouvernemental ou privé, sans le consentement libre, éclairé et explicite de chaque personne concernée et dans chaque cas.
- Que toute entreprise privée, qu'elle soit québécoise, canadienne ou étrangère, impliquée dans la mise en place ou le traitement de données biométriques et de bases de données sur les individus soit clairement soumise aux principes qui ont prévalus lors de la mise en place de notre régime de protection des renseignements personnels.
- Que le gouvernement du Québec apporte des amendements aux projets de loi 83 et 86 de façon à rétablir les principes qui ont prévalu lors de la mise en place de notre régime de protection des renseignements personnels.
- Que soient renforcés les pouvoirs de contrôle et de surveillance de la Commission d'accès à l'information.
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux confient au Commissaire à la vie privée et aux commissions provinciales le mandat conjoint d'examiner la portée actuelle de l'ensemble des politiques, programmes et dispositifs de cueillette et de transfert de renseignements personnels. Qu'à la suite de cet examen, un mécanisme de veille soit mis en place et que des rapports soient produits régulièrement.

Notes

1 Cet article a été rédigé à partir du mémoire, *La biométrie : des implications majeures pour nos droits et libertés*, présenté par la Ligue des droits et libertés à la *Commission de l'éthique de la science et de la technologie du Québec* en novembre 2005. Le mémoire est disponible sur le site www.liguedesdroits.ca

2 Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice, Sécurité publique et Protection civile Canada, *Combattre le terrorisme à l'aide de la biométrie*, IIJ@l'oeuvre, vol. 3. no. 1, été 2004.

3 RFID - *Radio Frequency Identification Device: une « puce »* électronique minuscule et bon marché qui peut être implantée dans n'importe quel produit ou document, ou même sous la peau d'une personne. Elle a pour caractéristique de s'identifier et de transmettre l'information qu'elle contient lorsqu'elle se trouve à proximité d'un lecteur conçu pour l'interroger.

4 Le *Décret modifiant le Décret sur les passeports canadiens, ratifié par la Gouverneure générale le 1 septembre 2004*, prévoit à l'article 8.1 (1) que « Le Bureau des passeports peut convertir tout renseignement présenté par un requérant sous forme biométrique numérisée pour l'inclure dans le passeport ou pour toute autre raison qui relève du mandat du Bureau des passeports. »

5 Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice, Sécurité publique et Protection civile Canada, *Combattre le terrorisme à l'aide de la biométrie*, IIJ@l'oeuvre, vol. 3. no. 1, été 2004.

6 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Plan d'action pour une frontière intelligente*, Rapport d'étape, le 6 décembre 2002, http://www.dfait-maeci.gc.ca .

7 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport d'étape Chrétien-Bush concernant le plan d'action sur la frontière intelligente,* 9 septembre 2002, http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/main/border/chr%C3%A9tien_bush_status-fr.asp

8 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, voir les témoignages de Ward Elcock (SCRS), W. John Hooper (SCRS), James Loeppky, 21, 22, 23 et 30 juin, et 6 juillet 2004. Signalons que le nombre d'agents de la GRC affectés à la sécurité nationale est passé à plus de 2 000 depuis le 11 septembre 2001 (témoignage de Michel Cabana, 29 juin 2005).

9 Moira Welsh, *FBI Boosts Presence in Canada to Help RCMP*, Toronto Star, 3 novembre 2001, p. A6; Stephen W. Yale-Loehr and Matthew X. Vernon, *An Overview of U.S. Immigration Watchlists and Inspection Procedures, Including U.S.-Canadian Information Sharing* (Submission to the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 31 mai 2005).

10 *An Overview of U.S. Immigration Watchlists… op. cit,* note 9.

11 À titre d'exemple, la base de données du FBI, le NCIC, possède de l'information sur 41 millions de criminels et 2,5 millions de terroristes ou de personnes que l'on soupçonne d'être reliées au terrorisme.

12 Fédération des infirmières et infirmiers du Québec, *La carte santé du Québec : un détournement majeur*, Mémoire déposé à la Commission des affaires sociales du Québec, 8 février 2002.

13 Les dizaines de milliers de personnes, médecins, infirmières, etc. qui auront accès aux dossiers.

14 Gouvernement du Québec, *Projet de loi 83 modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, article 245 h.6.

15 L'article 215 du Patriot Act permet à une cour spécialement constituée d'émettre secrètement une ordonnance requérant toute personne ou organisation de divulguer « toute chose tangible ». Il est interdit à quiconque de rendre publique l'ordonnance de divulgation.

16 Fédération des infirmières et infirmiers du Québec, *Une mise en péril du droit à la vie privée*, mémoire déposé à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale portant sur le projet de loi 86, pages 14 à 17.

Membres du C.A. 2005-2006

Nicole Filion
Présidente
Avocate

Margaret Murray
1ère vice-présidente
Avocate et chargée de cours

Dominique Peschard
2e vice-président
Professeur de physique

Virginie Harvey
Secrétaire
Politologue

Jacques Tousignant
Trésorier
Retraité de l'Université du Québec et consultant

Aline Baillargeon
Professeure d'anthropologie

Denis Barrette
Avocat

Hélène Damphousse
Responsable d'un service juridique

Martine Éloy
Conseillère syndicale

Élisabeth Garant
Coordonnatrice des activités du secteur
Vivre ensemble au Centre justice et foi

Rachid Raffa
Analyste en transport

Louise Riendeau
Coordonnatrice de dossiers politiques

Carole Tremblay
Avocate

Tous les membres de la Ligue sont conviés à

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE 2006

Vendredi 26 mai 2006, 18h00

6839 Drolet, à Montréal

Métro Jean-Talon

L'AGA sera précédée d'un goûter et d'une discussion sur les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU sur la Canada.

Nouvelle bannière de la *Ligue des droits et libertés*, gracieuseté de Christian Bourget.

OUI! J'APPUIE LA LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS!

Nom :	Prénom :		
Adresse :	Ville :	Province :	Code postal :
Courriel :	Tél. maison :	Tél. Travail :	

Nouveau membre
Renouvellement

INDIVIDUEL	
Membre	30 $
Étudiant et personne à faible revenu	10 $
Organisme communautaire	65 $
Syndicat et institution	200 $

VOTRE APPPUI EST INDISPENSABLE À LA DÉFENSE DES DROITS ET LIBERTÉS

J'aimerais faire un don

- 50 $ — 100 $
- 100 $ — 500 $
- 500 $ et plus
- Autre :

La Ligue accepte les adhésions individuelles, quelle que soit la somme versée. En devenant membre de la Ligue, vous êtes abonné (e) à son Bulletin ainsi qu'à son envoi hebdomadaire distribué par courriel. Merci de faire parvenir votre coupon et votre paiement à l'adresse du siège social de la Ligue ou à la section régionale de votre localité.

La *Ligue des droits et libertés* vous informe que les renseignements nominatifs qu'elle recueille servent uniquement à la gestion des membres de la Ligue. Vous avez un droit d'accès et de rectification à ces renseignements qui sont détenus au siège social de la *Ligue des droits et liber - tés* et dans les bureaux des sections régionales. Ces renseignements sont utilisés par la Ligue, son personnel et ses administrateurs.

LDL – SIÈGE SOCIAL
65, rue de Castelnau ouest, bureau 301
Montréal, Québec, H2R 2W3
Téléphone : 514-849-7717
Télécopieur : 514-849-6717
Courriel : info@liguedesdroits.ca
Site internet : www.liguedesdroits.ca

SECTIONS RÉGIONALES

LDL – Section Estrie
187, rue Laurier, bureau 313
Sherbrooke, Québec, J1H 4Z4
Téléphone : 819-346-7373
Télécopieur : 819-566-2664
Courriel : liguedesdroitsetlibertes@hotmail.com

LDL – Section Saguenay-Lac-St-Jean
3791, rue de la Fabrique, bureau 707.10
C.P. 2291, Succursale Kénogami
Jonquière, Québec, G7X 7X8
Téléphone : 418-542-2777
Télécopieur : 418-542-8187
Courriel : ldl-saglac@bellnet.ca
Site internet : www.ldl-saglac.com

LDL – Section Québec
212, rue Franklin, 3e étage
Québec, Québec, G1K 2G1
Téléphone : 418-522-4506
Télécopieur : 418-522-4413
Courriel : ligue@bellnet.ca
Site internet : www.liguedesdroitsqc.org

LES CAFÉS-RENCONTRE DE LA LIGUE

Venez discuter des sujets d'actualités sur lesquels la Ligue intervient.

Torture • Droits économiques et sociaux •Biométrie • Accès à la justice • Droits des personnes immigrantes et réfugiées • Répression politique • Certificats de sécurité • Surveillance de l'internet – et plus encore…

La Ligue organise des cafés-rencontre pour présenter ses analyses et discuter d'enjeux de droits dans une ambiance informelle.

Ces rencontres ont généralement lieu le deuxième mardi du mois, dans un café de Montréal. Visitez le site web de la Ligue pour connaître la date du prochain café-rencontre et le thème du mois.

Pour vous impliquer dans l'organisation des cafés-rencontre ou dans un autre comité de la Ligue, contactez-nous : 514-849-7717 ou info@liguedesdroits.ca