

Les droits acquis ou les diverses autorisations à obtenir en matière de captage de l'eau de source ou de l'eau minérale

par Hélène Lauzon



Au terme des audiences publiques du BAPE portant sur la gestion de l'eau, la question du captage des eaux souterraines risque d'entraîner des modifications législatives importantes. Ainsi, le BAPE recommande dans son rapport que tous les projets de captage de 75 m³/jour et plus soient soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Par ailleurs, le statut juridique des eaux souterraines devrait être clarifié.

Par conséquent, il est souhaitable que chaque exploitant d'entreprise procède prochainement à une revue de ses activités afin de déterminer s'il bénéficie de droits acquis ou, dans la négative, qu'il obtienne les autorisations nécessaires avant l'introduction de nouvelles dispositions législatives.

Le présent communiqué vous aidera à répondre à certaines questions dans le but de régulariser votre dossier auprès des différentes autorités concernées. Nous traiterons d'abord de votre droit relié aux activités de sondage et de forage, ensuite de votre droit relié aux activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale et enfin de votre droit relié à l'exploitation d'une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale par rapport

au Code civil du Québec, à la Loi sur la qualité de l'environnement (ci-après la « LQE »), à la Loi sur la protection du territoire agricole et des activités agricoles (ci-après la « LPTAAQ ») et aux règlements d'urbanisme de votre municipalité.

Régime applicable en vertu du Code civil du Québec

En vertu du *Code civil du Québec* (ci-après le « CCQ »), il existe une controverse sur la question de savoir si les eaux souterraines constituent un bien commun ou un bien privé. Le BAPE a d'ailleurs recommandé dans son rapport de clarifier le statut juridique de l'eau souterraine. Nous verrons quelles sont les principales obligations qui incombent au propriétaire d'une source en vertu du *Code civil du Québec*.

L'article 913 CCQ édicte que l'eau constitue un bien commun qui n'est pas susceptible d'appropriation. Cependant, l'eau qui est recueillie et mise en récipient, mais qui n'est pas destinée à l'utilité publique, est susceptible d'appropriation.

Table des matières

Régime applicable en vertu du <i>Code civil du Québec</i>	1
Régime applicable en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	2
Activités de sondage ou de forage	2
Activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale	2
Activités d'exploitation d'une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale	5
Régime applicable en vertu de la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> du Québec	5
Régime applicable en vertu des règlements d'urbanisme	6



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

L'article 951 CCQ édicte, quant à lui, le principe selon lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et celle du dessous. Le propriétaire peut donc y faire au-dessus et au-dessous, toutes les constructions, plantations et tous les ouvrages qu'il juge à-propos. Toutefois, il doit respecter les droits publics sur les mines, sur les nappes d'eau et sur les rivières souterraines.

Par ailleurs, l'article 980 CCQ édicte que le propriétaire qui a une source dans son fonds peut en user et en disposer¹. Le second paragraphe de l'article 980 prévoit que le propriétaire peut, pour ses besoins, user de l'eau des lacs et étangs qui sont entièrement sur son fonds, mais en ayant soin d'en conserver la qualité.

Ensuite, l'article 981 édicte le principe selon lequel le propriétaire doit rendre, à la sortie de son fonds, les eaux qui le traversent à leur cours ordinaire, « *sans modification importante de la qualité et de la quantité de l'eau* ». Le législateur ajoute donc une restriction relative à la quantité et à la qualité des eaux à la sortie du fonds du propriétaire qui désire en faire usage. Il s'agit dans ce cas des eaux de surface.

Enfin, l'article 982 CCQ confère à toute personne le droit à l'usage d'une source, d'un lac, d'une nappe d'eau ou d'une rivière souterraine, ou d'une eau courante avec comme corollaire le droit de demander la destruction ou la modification de tout ouvrage qui pollue ou épuise l'eau, à moins que cela ne soit contraire à l'intérêt général.

Le législateur impose donc spécifiquement au propriétaire du fonds l'obligation de respecter les droits publics sur les nappes d'eau et rivières souterraines mais aussi l'obligation de conserver la qualité et la quantité de l'eau en vertu des articles 980 et 981. À défaut par le propriétaire de respecter ces règles, l'article 982 accorde spécifiquement un recours aux utilisateurs de la ressource.

Régime applicable en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Activités de sondage ou de forage

Notons au départ qu'en vertu de l'article 45.4 LQE, nul ne peut, sans un permis du ministre, faire des sondages ou forages dans le but de chercher et capter en profondeur des eaux souterraines. Ce permis est délivré annuellement et expire le 1^{er} avril de chaque année (art. 45.5 LQE). La demande de permis doit être présentée en vertu des normes établies par le *Règlement sur les eaux souterraines*.

Il est donc primordial que vous obteniez ce type de permis avant d'entreprendre ces travaux de sondage ou de forage. Si vous reprenez les services d'un sous-traitant afin de procéder à ces travaux, vous avez l'obligation de vous assurer que ce sous-traitant détient le permis requis et que ce permis n'est pas échu.

Activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale

Il y a lieu de déterminer si vous bénéficiez de droits acquis à l'exercice de ces activités ou si vous devez obtenir des autorisations.

Situation de droits acquis

En vertu de l'article 32 de la LQE, nul ne peut établir une « prise d'eau d'alimentation » avant d'avoir soumis les plans et devis et obtenu la permission du ministre de l'Environnement.

Cette disposition est entrée en vigueur le 21 décembre 1972. Ainsi, toute entreprise dont les activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale ont débuté avant le 21 décembre 1972, bénéficie de droits acquis et n'a pas à obtenir d'autorisation en vertu de l'article 32 si elle n'a pas procédé à des modifications de son puits ou de la tuyauterie de ce puits.

¹ Le législateur a omis les mots « à sa volonté » qui apparaissaient autrefois à l'article 502 du *Code civil du Bas-Canada*.

Si l'entreprise augmentait sa production ou modifiait son procédé et que cette augmentation ou cette modification était susceptible d'entraîner une modification de la qualité de l'environnement (ex. : épuisement ou rabattement de la nappe), alors une autorisation en vertu de l'article 22 serait requise.

- Le débit maximal autorisé dans le contexte d'une situation de droits acquis

Le ministère de l'Environnement se base sur la capacité maximale technique du puits pour fixer le débit autorisé. Lorsque des études hydrogéologiques ont été réalisées, le ministère se base sur les résultats de ces études pour fixer le débit maximal autorisé.

Situation de droits exercés

Si l'entreprise a commencé à exercer ses activités après le 21 décembre 1972 ou encore si après cette date elle a perdu le bénéfice de ses droits acquis, elle aurait dû, en théorie, obtenir une autorisation en vertu de l'article 32 LQE ou de l'article 22, selon le type de modification survenue. Le ministère de l'Environnement exerce toutefois une tolérance à l'égard des entreprises qui exerçaient des activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale avant 1994. Dans ce cas,

le ministère reconnaît qu'il s'agit d'une « *situation de droits exercés* » sans admettre expressément qu'il s'agit de droits acquis puisque, depuis 1972, l'article 32 de la Loi exige d'obtenir une autorisation. Il s'agit donc d'une « tolérance » exercée par le ministère de l'Environnement.

Il est possible que cette tolérance vous mette à l'abri de poursuites du ministère de l'Environnement, mais elle ne saurait vous protéger totalement contre les recours de tierces parties. Vous devez en effet savoir que les opposants aux activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale pourraient un jour soulever cette question et contester cette pratique du ministère qui consiste à « tolérer » cette situation. Les opposants pourraient tenter de forcer le ministère à appliquer l'article 32 LQE et à exiger que les embouteilleurs d'eau obtiennent des autorisations spécifiques ou, encore, intenter un recours en injonction en vertu de l'article 19.1 de la LQE.

- Le débit maximal autorisé dans le contexte d'une situation de droits exercés

Lorsque le ministère de l'Environnement reconnaît une situation de droits exercés, on peut se demander de quelle façon

il en arrive à fixer le débit maximal autorisé puisque aucun rapport hydrogéologique ne lui est alors soumis. En vertu de l'article 22 du Règlement sur les eaux embouteillées, les manufacturiers et importateurs d'eaux embouteillées doivent, avant d'entreprendre la mise en marché, transmettre au ministre divers renseignements, comme par exemple des essais de pompage dans le cadre d'une étude hydrogéologique, pour lui permettre de vérifier l'exactitude des déclarations qui figurent sur l'étiquette. C'est donc par le biais des essais de pompage requis par le ministre en vertu de cet article que le débit maximal autorisé est fixé. Il existe des situations particulières où le ministère obtient d'autres informations postérieures aux tests de pompage tels les renseignements divulgués en vertu de la *Loi favorisant la protection des eaux souterraines*².

En règle générale, cependant, lorsqu'une entreprise bénéficie d'une « reconnaissance de droits exercés » et qu'elle veut augmenter son débit maximal autorisé, elle doit présenter une demande d'autorisation et soumettre un rapport hydrogéologique.

² L.Q. 1998 c. 25.

Le ministère exige que ces rapports portent sur la qualité de l'eau et la quantité d'eau captée et qu'ils démontrent la protection naturelle ainsi que l'absence de conflits d'usage.

Situation nécessitant l'obtention d'une autorisation en vertu de l'article 32 LQE

Bien que la Loi soit entrée en vigueur le 21 décembre 1972, nous avons vu que le ministère exerce une tolérance à l'égard des entreprises qui exerçaient déjà leurs activités avant 1994. Pour les entreprises qui ont commencé leurs activités après 1994, le ministère applique l'article 32 et exige qu'elles obtiennent une autorisation en vertu de l'article 32 LQE en soumettant dans ce cas un rapport hydrogéologique³.

En vertu de l'article 32.3 *in fine* de la LQE, le requérant doit de plus soumettre à l'appui de sa demande un certificat du greffier ou du secrétaire trésorier de la municipalité sur le territoire de laquelle les activités seront exercées, attestant que la municipalité ne s'objecte pas au projet soumis.

- Le débit maximal autorisé lorsqu'une autorisation en vertu de l'article 32 LQE est délivrée

L'autorisation délivrée en vertu de l'article 32 LQE peut fixer le débit maximal autorisé sur la base des études hydrogéologiques soumises. L'autorisation ne précise toutefois pas toujours quel est le débit maximal autorisé. Dans ce cas, il convient de se référer aux documents soumis à l'appui de la demande d'autorisation, lesquels font d'ailleurs partie intégrante de l'autorisation. Ces documents contiennent la plupart du temps le débit acceptable. Lorsque les documents soumis à l'appui de la demande ne traitent pas du débit, alors le ministère se réfère dans ce cas aussi aux tests de pompage requis en vertu de l'article 22 du Règlement sur les eaux embouteillées afin de déterminer quel est le débit maximal autorisé. Il y a lieu de noter que toute augmentation de débit subséquente doit faire l'objet d'une demande de modification de l'autorisation et être accompagnée d'un rapport hydrogéologique.

Autorisation en vertu de l'article 22 LQE

Puisque l'article 32 exige une autorisation pour « établir » une prise d'eau d'alimentation, on peut se demander si une autorisation est aussi requise en vertu de l'article 22 LQE, laquelle disposition vise davantage l'exercice de

l'activité. En d'autres mots, on peut se demander si une autorisation en vertu de l'article 32 est requise pour établir le puits et une autorisation en vertu de l'article 22 est requise pour l'exploitation de ce puits. L'article 22 LQE exige qu'une entreprise obtienne un certificat d'autorisation avant d'entreprendre une activité susceptible de résulter en une contamination de l'environnement ou susceptible de modifier la qualité de l'environnement. Puisque l'activité de captage d'eau de source ou d'eau minérale est susceptible de modifier la nappe phréatique, on pourrait penser qu'une autorisation en vertu de l'article 22 serait aussi requise. Toutefois, le *Règlement relatif à l'application de la LQE* prévoit expressément qu'une entreprise qui obtient une autorisation en vertu de l'article 32 LQE est exemptée de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22. Il faut donc comprendre que le mot « établir » utilisé à l'article 32 LQE vise non seulement la construction du puits mais aussi son exploitation⁴.

Après avoir exposé la situation applicable aux activités de captage d'eau de source et d'eau minérale, voyons quel est le régime applicable aux activités d'exploitation d'une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale.

³ Le *Guide d'application relatif à l'examen de projets de prise individuelle d'eau commerciale*, 2^e édition, mars 1995, et ses modifications du 23 décembre 1996 et du 15 octobre 1998 indiquent la procédure à suivre.

⁴ Notons par contre que les autorisations délivrées en vertu de l'article 32 LQE ne sont pas cessibles lors d'une vente d'actifs contrairement aux certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 22 LQE. Dans ce cas, l'entreprise acquéreur devra obtenir une nouvelle autorisation en vertu de l'article 32 LQE.

Hélène Lauzon est membre du Barreau du Québec depuis 1985 et se spécialise en droit de l'environnement et des ressources



Activités d'exploitation d'une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale

Il y a lieu là aussi de se demander si les activités d'exploitation d'une usine d'embouteillage sont protégées par des droits acquis ou s'il faut obtenir un certificat d'autorisation.

Situation de droits acquis

L'article 22 LQE exige de toute personne qui entreprend une activité susceptible de contaminer l'environnement, qu'elle obtienne préalablement un certificat d'autorisation.

Cette disposition est entrée en vigueur le 21 décembre 1972. C'est donc dire qu'une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale qui a commencé ses activités avant le 21 décembre 1972 bénéficie de droits acquis et n'a pas à obtenir de certificat d'autorisation si elle n'a pas augmenté sa production ou modifié son procédé de façon à entraîner des impacts sur l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement.

Autorisation requise en vertu de l'article 22 LQE

Si une usine d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale a commencé ses activités après le 21 décembre 1972, ou qu'elle a perdu le bénéfice de ses droits acquis en augmentant depuis sa production ou en modifiant son procédé, un certificat d'autorisation sera requis si l'exercice des activités entraîne des rejets de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement.

Par contre, dans la mesure où l'exploitation de l'usine :

- n'est pas susceptible de rejeter des contaminants :
 - dans l'atmosphère (ex.: exploitation d'un bouilleur);
 - dans un cours d'eau (ex.: rejet d'eaux usées);
 - dans le sol (ex.: rejet d'eaux usées dans une fosse septique et ensuite dans le sol par le champ d'épuration)

et

- n'est pas susceptible de modifier la qualité de l'environnement (ex. : rabattement de la nappe phréatique, problèmes de pression de l'eau ou de quantité d'eau dans le voisinage, épuisement de la nappe phréatique)

alors,

aucun certificat d'autorisation ne serait requis.

Notons qu'une demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE doit également être accompagnée du certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité sur le territoire de laquelle l'activité sera exercée, attestant que la municipalité ne s'objecte pas au projet.

Voyons maintenant quel est le régime applicable en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* du Québec.

Régime applicable en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* du Québec

La LPTAAQ est en vigueur depuis le 9 novembre 1978. Par l'effet de cette loi, de nombreuses terres ont été désignées comme étant agricoles par décret. Ces décrets ont été adoptés successivement entre le 9 novembre 1978 et la fin de l'année 1979⁵. Par conséquent, dans une zone agricole désignée, il est interdit d'utiliser un lot à une fin autre

⁵ Il convient donc de consulter les décrets afin de déterminer pour une région donnée depuis quelle date les terres sont désignées comme étant agricoles.

⁶ Art. 26 - effet de la loi.

qu'agricole⁶ sans préalablement obtenir une autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole, à moins de bénéficier de droits acquis.

Situation de droits acquis

Lorsqu'au moment de l'entrée en vigueur de la LPTAAQ, le lot sur lequel sont exercées vos activités était utilisé à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles, il bénéficie de droits acquis (art. 101). En effet, même si un lot était utilisé à des fins résidentielles, il est possible d'y exercer des activités commerciales ou industrielles puisqu'il était utilisé à des fins autres qu'agricoles. Ainsi, si les activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale et les activités d'embouteillage sont exercées sur un lot qui était utilisé, avant la date d'entrée en vigueur du décret applicable, à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles, l'entreprise n'avait pas à obtenir une autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (ci-après la « CPTAQ ») pour poursuivre ses activités.

Les droits acquis n'existent qu'à l'égard de la superficie du lot qui était utilisée à une fin autre que l'agriculture; cette superficie peut être portée à un demi-hectare si, au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, elle était utilisée à des

fins résidentielles. Elle peut être portée à un hectare si, au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, elle était utilisée à des fins commerciales, industrielles ou institutionnelles (art. 103).

Il est donc important que les activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale et/ou les activités d'exploitation de l'usine d'embouteillage soient exercées à l'intérieur de ce périmètre d'un demi-hectare ou d'un hectare le cas échéant⁷.

Autorisation de la CPTAQ

Lorsque le lot sur lequel sont exercées les activités n'était pas utilisé à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles avant la date d'entrée en vigueur du décret applicable, l'entreprise devait obtenir une autorisation de la CPTAQ pour y poursuivre ses activités.⁸

Voyons maintenant le régime applicable en vertu des règlements municipaux d'urbanisme.

Régime applicable en vertu des règlements d'urbanisme

En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les municipalités régionales de comté (ci-après les « MRC ») doivent adopter un schéma d'aménagement dressant les grandes orientations du territoire. Chaque municipalité doit adopter par la suite un plan d'urbanisme, lequel comprend un *Règlement de zonage*, un *Règlement de construction* et un *Règlement de lotissement*. Chacun de ces règlements doit s'harmoniser avec le schéma d'aménagement de la MRC.

Le *Règlement de zonage* établit diverses zones (agricoles, commerciales, industrielles, résidentielles, etc.) en prescrivant pour chaque zone quels sont les usages permis.

Lorsque les activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale ou les activités d'embouteillage sont exercées dans une zone industrielle, elles sont normalement exercées en conformité avec le *Règlement de zonage*.

Par contre, lorsque ces activités sont exercées dans une zone agricole :

- ou bien elles bénéficient de droits acquis;

⁷ Il y aurait lieu de s'assurer que le lot en question n'a pas fait l'objet d'un morcellement en contravention de la Loi.

⁸ Notons que l'acquisition d'une terre agricole par une entreprise non résidente est également assujettie à l'obligation d'obtenir une autorisation de la CPTAQ.

- ou alors une demande de modification au *Règlement de zonage* doit être présentée à la municipalité afin de permettre les activités dans la zone agricole.

Ce n'est donc que si les activités en question ont débuté avant l'entrée en vigueur du *Règlement de zonage* de votre municipalité qu'elles bénéficieront de droits acquis et pourront être exercées. À défaut, une modification au *Règlement de zonage* est requise.

Si par exemple les activités de captage d'eau de source ou d'eau minérale ont débuté avant l'entrée en vigueur du *Règlement de zonage* mais que les activités d'exploitation de l'usine d'embouteillage d'eau ont été entreprises après son entrée en vigueur, l'entreprise doit présenter une demande de modification du *Règlement de zonage* afin de faire permettre la nouvelle activité qui n'est pas protégée par des droits acquis.

Cette question de reconnaissance de droits acquis ou de conformité des activités au *Règlement de zonage* est d'autant plus importante qu'un certificat de la municipalité attestant que la municipalité ne s'objecte pas au projet de captage ou d'exploitation d'une usine d'embouteillage, selon le cas, est requis lorsqu'une demande d'autorisation est présentée en vertu de l'article 32 ou de l'article 22 LQE.

Hélène Lauzon

Vous pouvez communiquer avec les membres suivants du groupe du Droit de l'environnement et des ressources pour toute question relative à ce bulletin.

à nos bureaux de Montréal

Yvan Biron
Hélène Lauzon
Louis A. Leclerc
Tania Smith
Michel Yergeau

à nos bureaux de Québec

Daniel Bouchard

Montréal

Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4

Téléphone :
(514) 871-1522
Télécopieur :
(514) 871-8977

Québec

Bureau 500
925, chemin Saint-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1

Téléphone :
(418) 688-5000
Télécopieur :
(418) 688-3458

Laval

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5

Téléphone :
(450) 978-8100
Télécopieur :
(450) 978-8111

Ottawa

Bureau 1810
360, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Téléphone :
(613) 594-4936
Télécopieur :
(613) 594-8783

Cabinet associé

Blake, Cassels &
Graydon LLP
Toronto
Calgary
Vancouver
Londres
Pékin

Site Web

www.laverydebilly.com

Droit de reproduction réservé. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS