

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA SALUBRITÉ DE L'EAU POTABLE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

NOVEMBRE 2006



Les opinions et points de vue présentés dans le présent document sont ceux des auteurs. Il ne s'agit ni de la vision d'Affaires indiennes et du Nord Canada, ni de celle du gouvernement du Canada.

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes et du Nord
canadien et interlocuteur fédéral auprès des
Métis et des Indiens non inscrits
Ottawa, 2006

www.ainc-inac.gc.ca

1 800 567-9604

ATME seulement 1 866 553-0554

QS-2005-000-BB-A1

N° de catalogue R2-445/2006

ISBN 0-662-49525-X

© Ministre des Travaux publics et des
Services gouvernementaux Canada

Le 15 novembre 2006

L'honorable Jim Prentice
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Chambre des communes, Ottawa

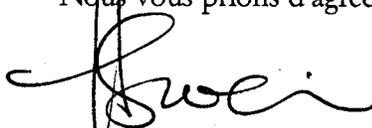
Monsieur,

Nous sommes heureux de vous présenter notre rapport sur les options relatives à la réglementation de la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

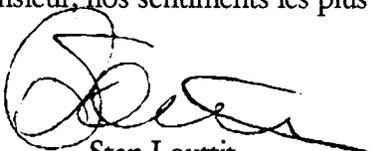
Nous aimerions souligner la précieuse contribution de nombreuses personnes, organisations et collectivités à la préparation du rapport. Les conseils et les suggestions qu'elles nous ont communiqués, tout au long du processus de participation, ont grandement contribué à orienter nos réflexions. En outre, nous souhaitons exprimer notre gratitude envers les nombreux fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux qui nous ont apporté leur appui.

Nous espérons que notre analyse aidera le gouvernement fédéral et ses partenaires des Premières nations à élaborer une stratégie de réglementation fondée sur le rôle de gerance traditionnel des Premières nations, à la fois pour rendre l'eau plus sécuritaire et pour en préserver la qualité partout au Canada.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos sentiments les plus distingués.



Harry Swain (président)



Stan Louttit



Steve Hrudev

**RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA SALUBRITÉ
DE L'EAU POTABLE DANS LES COLLECTIVITÉS
DES PREMIÈRES NATIONS**

VOLUME I

NOVEMBRE 2006

*Ensemble, la sagesse et la technologie
peuvent contribuer à la création d'un
meilleur ordre social, d'un monde dans
lequel tous les êtres peuvent survivre et
profiter pleinement de leur vie.*

Chef John Snow

These Mountains Are Our Sacred Places

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Le processus de participation	3
Citations et exemples	4
Nos remerciements	4
Notre point de vue	5
I. Qu'est-ce que la salubrité? Et comment assurer la salubrité?	7
Définir ce qu'est de l'eau potable salubre	7
Salubre ne signifie pas sans risque	7
Une approche globale	8
La protection des sources d'eau	9
Eau potable et traitement des eaux usées	10
La distribution sécuritaire de l'eau	11
La surveillance	12
Formation et accréditation	12
Fonctionnement, gestion et gouvernance	13
Prendre des décisions prudentes	14
Recherche et technologie	16
Le cadre politique et le cadre de réglementation	16
Réseaux non réglementés	17
Conclusions sur l'assurance de la salubrité de l'eau	18
II. Défis et complexité	19
La plupart des réseaux sont petits et situés dans des régions éloignées	19
De nombreux intervenants sont concernés	20
Aucuns fonds pour la comparabilité	22
Le transfert des responsabilités nécessite des fonds	23
La loi et l'histoire	24
III. Les renseignements que nous avons recueillis	27
L'obstacle est vu comme étant le manque de ressources et non le manque de réglementation	27
Les accords de financement n'appuient pas toujours les coûts du cycle de vie les plus bas	29
Les processus n'appuient pas toujours des solutions efficaces et efficientes	30
La capacité augmente	31
Les points de vue divergent en ce qui concerne les normes et les cadres de réglementation	31
La mise en application doit s'appliquer à tous les participants dans le secteur	32
Les solutions devront être acceptées par les collectivités	32
Les attitudes traditionnelles à l'égard de l'eau sont holistiques et spirituelles	32

IV. Ce qui doit être réglementé, et comment	35
Éléments d'un régime de réglementation	35
Considérations spéciales	39
Création d'un régime de réglementation	43
V. Options de réglementation	47
Compter sur les « lois d'application générale » mènerait à trop d'incertitude	47
Les lois fédérales ne répondent pas aux besoins	48
Conditions préalables : fournir des ressources, discuter et tenir compte des risques élevés	49
Trois voies sont possibles	53
Comparaison des options	58
Améliorer les processus dès maintenant, peu importe l'option retenue	59
Conclusion	60
Annexe A. Notices biographiques	63
Annexe B. Renseignements sur le mandat du groupe d'experts	65
Annexe C. Résumé comparatif	69
Annexe D. Lieux et dates des audiences	77

INTRODUCTION

Le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a été mis sur pied en juin 2006 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, avec l'appui de l'Assemblée des Premières nations (APN). Les biographies des membres du groupe se trouvent à l'annexe A.

En plus de la création du groupe, le plan d'action du gouvernement fédéral comprenait les éléments suivants :

- un protocole pour la salubrité de l'eau dans les collectivités des Premières nations, qui établit un certain nombre de normes et d'exigences relatives aux réseaux d'alimentation en eau potable;
- la formation obligatoire de tous les opérateurs de réseaux, ainsi qu'un système garantissant la surveillance des réseaux par des opérateurs agréés;
- des plans de mesures correctives pour les collectivités aux prises avec de graves problèmes d'eau et qui courent de grands risques;
- un engagement à présenter régulièrement des rapports sur les progrès accomplis.

Ce plan traduit les pressions exercées au Canada sur tous les ordres de gouvernement en vue d'augmenter la sécurité de l'eau potable à la suite de la tragédie qui s'est produite à Walkerton (Ontario), en 2000. Dans cette ville, la contamination de l'eau potable a provoqué de nombreuses maladies qui ont causé la mort de sept personnes et des problèmes de santé chroniques chez des centaines de résidents. Dans une enquête subséquente, Dennis O'Connor, juge en chef adjoint à la Cour d'appel de l'Ontario, a non seulement examiné les causes mais également fait des recommandations précises sur les moyens d'empêcher qu'un tel événement ne se reproduise.

Le plan fédéral traduit également les préoccupations particulières des Premières nations. En octobre 2005, l'évacuation de la collectivité de Kashechewan, dans le nord de l'Ontario, a attiré l'attention du pays sur les problèmes d'approvisionnement en eau dans cette collectivité éloignée. L'évacuation s'est produite peu de temps après le dépôt du rapport de la vérificatrice générale du Canada, qui avait conclu qu'en matière de qualité de l'eau potable, les résidents des collectivités des Premières nations ne jouissaient pas du même niveau de protection que celui dont jouissaient les citoyens vivant hors des réserves.

Étant un élément du plan fédéral, notre mandat portait sur l'aspect relativement circonscrit mais important que constitue la réglementation comme moyen de garantir la qualité de l'eau. Nous devons examiner des options pour un cadre de réglementation qui s'appliquerait aux collectivités des Premières nations situées dans des réserves. Comme l'indiquait le rapport de la vérificatrice générale, il n'existe actuellement aucun cadre de ce type. Les efforts visant à assurer la qualité de l'eau sont fondés essentiellement sur une mosaïque de politiques, de directives et de conditions de financement.

Dans le cadre de notre travail, nous avons pour tâches :

- d'examiner des cadres et des régimes de réglementation établis dans d'autres ordres de gouvernement et d'autres pays;

- de recueillir les propositions d'intervenants au moyen d'audiences publiques et d'observations écrites;
- de rédiger un document pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans lequel le groupe :
 - étudierait des options pour l'élaboration d'un cadre de réglementation;
 - analyserait les avantages et les inconvénients de chaque option;
 - indiquerait quelles questions ne relevant pas de son mandat devraient faire l'objet d'un examen pour que les options puissent être mises en œuvre;
 - présenterait une analyse comparative de toutes les options.

Notre analyse devait prendre en considération la taille des réseaux d'alimentation en eau potable des collectivités des Premières nations, ainsi que leur emplacement géographique. Nous étions tenus d'inclure la réglementation relative à l'eau potable dans notre analyse, mais la décision d'intégrer ou non dans nos discussions et analyses les questions relatives aux réseaux de traitement des eaux usées nous revenait. Nous avons choisi de le faire.

Plusieurs questions ne devaient pas faire partie de notre mandat :

- nous ne devons pas entreprendre de discussions sur les droits ancestraux ou issus de traités concernant l'eau, ni déclarer ces droits nuls ou en dérogation;
- Nous pouvions examiner la façon dont un cadre de réglementation pourrait s'appliquer à des Premières nations autonomes, mais nous ne devons pas tenter de définir les éléments concernant l'eau qui devraient faire partie des ententes sur l'autonomie gouvernementale dans l'avenir;
- nous ne devons pas entreprendre de rédiger ou de proposer le libellé d'une loi qui pourrait découler de notre rapport;
- nous ne devons pas traiter des questions politiques internes du gouvernement fédéral qui pourraient découler de notre rapport.

Nous devons examiner plusieurs enjeux sans toutefois nous employer à les résoudre; nous pouvions toutefois souligner dans notre analyse les problèmes causés par ces enjeux. Nous pouvions également recommander que les travaux se poursuivent dans le but d'y apporter des solutions. Il s'agissait des enjeux suivants :

- les ressources humaines et financières, de même que les ressources en infrastructures, dont les Premières nations ont besoin pour mettre en œuvre le cadre de réglementation;
- la politique des Affaires indiennes et du Nord Canada selon laquelle le Ministère ne finance pas de réseaux individuels ou privés (puits et fosses septiques);
- les conséquences associées aux transferts en cours des responsabilités et des compétences aux Premières nations.

L'annexe B présente notre mandat de manière détaillée.

Le processus de participation

Comme la participation des Premières nations était nécessaire, nous avons tenu au cours de l'été 2006 une série d'audiences publiques partout au Canada. Nous avons clairement établi qu'il ne s'agissait pas d'une vaste consultation mais d'un effort visant à mieux comprendre les défis existants, les voies qu'il serait possible de suivre sur le plan de la réglementation, les obstacles à une réglementation efficace, ainsi que les enjeux connexes qui ont des répercussions sur la qualité de l'eau. Afin de compléter l'information tirée des audiences, nous avons également sollicité des observations écrites auprès des intervenants, qui étaient invités dans leurs présentations à mettre l'accent sur les questions suivantes :

- Sur quoi devrait porter la réglementation : la protection des sources d'alimentation en eau? La formation et l'accréditation des opérateurs? La qualité de l'eau potable? Les effluents? Le traitement? L'analyse? Les puits? La protection de la santé? La capacité d'intervention en cas d'urgence? La conception des usines et des réseaux? Autre chose?
- Quelles normes devraient être adoptées?
- Quel cadre de réglementation devrait être utilisé : celui des Premières nations ou celui des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux?
- Quels rôles les divers gouvernements devraient-ils jouer dans la mise en œuvre de la réglementation?

Malgré les courts préavis concernant la tenue d'audiences, les présentations ou le dépôt d'observations écrites – dont la majorité provenait de collectivités et d'organisations des Premières nations – nous avons recueilli de précieux points de vue, expériences personnelles et conseils sur toutes ces questions. Cela témoigne non seulement de l'engagement des personnes qui travaillent dans le domaine de l'approvisionnement en eau des collectivités des Premières nations, mais également de la capacité croissante des Premières nations de planifier, de gérer et de faire fonctionner leurs propres réseaux d'eau.

Les audiences nous ont permis d'entendre plus de 110 présentateurs invités. Parmi ces personnes, on comptait des représentants :

- de trente-neuf représentants de collectivités de Premières nations différentes;
- de trente-et-une organisations des Premières nations, y compris des conseils tribaux, des conseils régionaux, des associations de services techniques, des organisations environnementales ou du domaine de la santé, ainsi que des bureaux régionaux de l'Assemblée des Premières Nations;
- des trois ministères fédéraux les plus étroitement engagés dans le financement et la surveillance des réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées dans les réserves, à savoir le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Santé Canada et Environnement Canada;
- d'un bon nombre de ministères provinciaux ou territoriaux responsables des normes relatives à l'eau potable et, dans certains cas, de la protection des sources d'alimentation en eau;
- d'organisations du secteur privé qui ont une vaste expérience de la question de l'eau dans les collectivités des Premières nations;

- d'organisations non gouvernementales qui ont une compétence particulière dans les questions de santé publique ou dans les questions environnementales ou juridiques qui sont pertinentes dans le cadre de notre mandat.

Nous devrions ajouter que même si les représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'avaient pas été officiellement invités, ils ont été disponibles pour répondre aux questions au cours de la plupart des audiences.

Nous avons également reçu plus de deux douzaines d'observations écrites, la majorité provenant de collectivités ou d'organisations des Premières nations. Dans certains cas, les auteurs avaient soumis des observations écrites parce que les courts délais alloués ont fait en sorte qu'ils n'avaient pas pu faire une présentation aux audiences, tandis que dans d'autres cas, les auteurs avaient enrichi leur présentation en soumettant des réflexions et des analyses supplémentaires. Certaines observations ont été soumises par des particuliers ou d'autres organisations.

Au dépôt du présent rapport, le groupe d'experts a rendu publiques ces présentations et observations dans son site Web à l'adresse suivante : http://www.eps-sdw.gc.ca/inlv/sbms_f.asp? uDsclm=1.

Ces documents constituent une source riche d'informations, d'analyses et d'opinions, non seulement en ce qui a trait aux questions de réglementation, mais également sur tous les aspects qui concernent l'eau dans les collectivités des Premières nations; nous encourageons donc vivement AINC et l'APN à héberger ce site Web à long terme dans leur propre site, ou ailleurs dans la Toile.

Les présentations faites au cours des audiences et les observations écrites nous ont été extrêmement utiles, mais nous devons rappeler que nous ne considérons pas que les activités qui ont eu lieu au cours de l'été constituent un processus de consultation; il s'agit plutôt d'un premier pas visant à faire participer les Premières nations à l'élaboration d'options de réglementation. Maintenant que le rapport est terminé, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien décidera s'il est nécessaire de consulter de nouveau des Premières nations et d'autres intervenants clés, et dans quelle mesure.

Citations et exemples

Le présent document contient des citations tirées des transcriptions des audiences que nous avons tenues, afin d'exprimer le ton du processus de participation. Les propos et les opinions exprimés dans une citation sont ceux du participant; ils ont été tirés de présentations plus longues et plus détaillées. Au moment où le présent rapport a été soumis, il était possible de consulter ces versions plus longues, lorsqu'elles étaient disponibles, dans le site Web du groupe, à l'adresse fournie ci-dessus.

Des encadrés plus longs ont également été intégrés au texte afin de présenter certains points de vue particuliers. Nous avons fait tous les efforts raisonnables pour nous assurer que ces énoncés étaient les plus exacts possible, compte tenu du délai imposé pour le dépôt du rapport.

Nos remerciements

N'eût été du dévouement et de l'engagement de très nombreuses personnes, il n'aurait pas été possible de mettre en œuvre un processus de participation, même superficiel, auprès de plus de 600 Premières

nations au Canada, dans un domaine aussi complexe que celui de la qualité de l'eau dans les réserves, et d'en arriver à un niveau de compréhension valable en seulement trois mois. Dans la mesure où nos efforts seront utiles et que les mesures que prendra le gouvernement seront un succès, nous nous devons de souligner l'importante contribution de ceux qui nous ont appuyés.

D'abord et avant tout, nous tenons à remercier l'Assemblée des Premières Nations, de même que les bureaux régionaux d'AINC et de Santé Canada, pour avoir assuré une grande partie du fardeau logistique associé aux audiences. Ces organisations ont participé à la diffusion d'informations concernant les audiences dans toutes les collectivités des Premières nations, elles nous ont dit quels intervenants interroger pour obtenir des commentaires pertinents compte tenu de notre mandat, et elles ont encouragé ces intervenants à soumettre des présentations. À bien des endroits, les conseils politiques régionaux ou tribaux et d'autres regroupements ont également apporté une importante contribution sur ce plan. Soulignons que toutes ces organisations nous ont fourni un appui logistique et qu'elles ont elles-mêmes réalisé d'excellents documents de référence et fait d'excellentes présentations. Nous désirons également remercier les administrations centrales d'AINC, de Santé Canada et d'Environnement Canada pour les breffages initiaux, ainsi qu'AINC pour son appui continu tout au long de l'été.

La connaissance du « terrain » par les représentants régionaux d'AINC et de Santé Canada, de même que l'appui de Travaux publics, nous ont été extrêmement utiles pour comprendre toute la complexité des arrangements actuels et des options possibles, dans le court délai qui nous était imparti. Nous avons également trouvé que la majorité des intervenants du secteur privé ont su mettre de côté leurs préoccupations commerciales pour fournir de l'information et des conseils à la fois francs et éclairants.

Notre équipe juridique chez Willms & Shier Environmental Lawyers LLP, appuyée par le professeur Roderick A. Macdonald de l'Université McGill et par le ministère de la Justice, nous a aidés à nous y retrouver dans l'écheveau juridique qui entoure les questions de réglementation relatives à la sécurité de l'eau dans les réserves et hors réserves.

Nous désirons également remercier les aînés et les autres membres des Premières nations qui ont fait des prières à l'ouverture et à la fermeture des audiences, et dont la sagesse et les conseils ont constitué une importante contribution au processus.

Nous devons beaucoup à des membres individuels des Premières nations, qu'il s'agisse de représentants élus ou d'employés, tant dans les collectivités que les grandes organisations, qui ont pris le temps de préparer et de soumettre leurs observations sur les options de réglementation. Si nos travaux doivent mener à des résultats positifs, ce sont leurs points de vue qui doivent orienter le processus.

Notre point de vue

Le commentaire précédent selon lequel il est important que ce processus tienne compte du point de vue des Premières nations nous conduit à faire une dernière remarque concernant notre propre point de vue. Pour fournir de bons résultats, tout groupe d'experts doit refléter une gamme d'expériences et de points de vue, et notre groupe – composé d'un ancien sous-ministre, d'un grand chef Cri et d'un professeur d'ingénierie dans une école de santé publique – ne fait pas exception. Chacun d'entre nous a contribué aux discussions en y apportant son propre point de vue et en s'appuyant sur sa propre expérience. Ce qui est toutefois remarquable, c'est de voir à quel point nos opinions s'intégraient souvent harmonieusement tandis que nous réfléchissions à chacune des options.

Un dernier commentaire : il ne faut évidemment pas penser que toutes les Premières nations forment un groupe homogène, comme il ne faudrait pas le penser de l'ensemble des provinces et territoires du Canada. Le présent rapport rend compte des points de vue des Premières nations, mais uniquement dans la mesure où il s'agit des opinions exprimées par le petit échantillon d'intervenants entendus au cours du processus de participation, de même que celles d'un membre du groupe qui a été à la fois administrateur et représentant officiel élu par une Première nation. Dans notre document, nous avons chaque fois tenté de souligner que les points de vue exprimés sont ceux d'une personne ou d'un groupe en particulier, et qu'ils pourraient ne pas être partagés par toutes les Premières nations au Canada.

I. QU'EST-CE QUE LA SALUBRITÉ? ET COMMENT ASSURER LA SALUBRITÉ?

Définir ce qu'est de l'eau potable salubre

Selon notre mandat, nous devons élaborer des options de réglementation permettant d'assurer l'approvisionnement des collectivités des Premières nations en eau potable salubre. Il est toutefois difficile de trouver une définition claire de ce qu'est de l'eau potable salubre au Canada. Les plus récentes *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* (publiées en mars 2006), ne proposent aucune définition¹; nous n'en n'avons pas trouvé non plus dans les lois provinciales ou territoriales.

Il s'agit d'un point important parce qu'il concerne deux des grandes questions qui ont été posées au cours du processus de participation : sur quoi devrait porter la réglementation, et quelles normes devraient être appliquées? Pour répondre à ces questions, il importe d'examiner ce qui peut constituer une menace à la salubrité de l'eau. En d'autres mots, quels contaminants peuvent rendre une eau insalubre? Et en quelle quantité? Pour répondre adéquatement à ces questions, il faut définir ce qu'est de l'eau potable salubre.

Au Canada, la définition la plus utile de ce qu'est de l'eau potable salubre se trouve peut-être dans le deuxième rapport d'enquête sur Walkerton intitulé *Stratégie pour la salubrité de l'eau potable* (O'Connor, 2002, p. 5)². Selon ce rapport, qui fait l'analyse d'une tragédie causée par la consommation d'une eau nettement insalubre, la présentation de recommandations avait pour but de « s'assurer que les réseaux d'approvisionnement en eau potable de l'Ontario fournissent une eau dont le niveau de risque est si négligeable que toute personne raisonnable et informée pourra en consommer sans crainte ».

Deux obligations découlent de cette approche : la première est qu'il faut s'assurer que les risques sont négligeables, et la deuxième est qu'il faut fournir au consommateur de l'information sur les risques associés à la consommation de l'eau. La notion selon laquelle la sécurité se définit comme un risque trop faible pour que l'on s'en inquiète provient d'un conseiller des Premières nations du Yukon, Malcolm Dawson³.

Le but de réduire les risques associés à la consommation d'eau potable à un niveau trop faible pour qu'une personne raisonnable et bien informée ne s'en inquiète est un objectif judicieux et atteignable pour ce qui est de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cet objectif a contribué à définir le concept utile d'eau potable salubre dont il est question dans le présent rapport.

Salubre ne signifie pas sans risque

Toute définition de ce qu'est de l'eau potable salubre doit tenir compte de la réalité selon laquelle il n'est pas possible d'écartier complètement les risques. Le rapport Walkerton, par exemple, souligne que « il est

¹ Santé Canada, 2006. *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/water-eau/doc_sup-appui/sum_guide-res_recom/index_f.html

² O'Connor, D.R., 2002. Deuxième partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton : Stratégie pour la salubrité de l'eau potable*. Ministère du Procureur général de l'Ontario, p. 5. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/walkerton/part2/

³ Cité dans Hrudey, S.E., et D. Krewski, 1995. Is there a safe level of exposure to a carcinogen? *Environmental Science and Technology*, 29(8), 370A-375A.

impossible d'éliminer complètement tous les risques liés aux réseaux d'approvisionnement en eau »⁴. Dans la troisième édition de ses *Directives de qualité pour l'eau de boisson*, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) définit l'eau potable salubre comme étant une eau qui « ne représente pas de risque important pour la santé même si elle est consommée tout au long de la vie »⁵. En utilisant le mot « important », comme dans le rapport Walkerton, l'on tient compte du fait qu'il existe toujours un certain risque associé à l'alimentation en eau potable, même s'il est très petit. « Salubre » ne signifie donc pas qu'il n'y a « absolument aucun risque ».

La conduite automobile permet de faire une analogie utile. La majorité des gens s'entendent pour dire que traverser à un feu rouge est dangereux : si nous le faisons souvent, nous aurons un accident. En revanche, nous estimons en général qu'il est sécuritaire de traverser à un feu vert. Toutefois, cela n'est pas complètement sans risque. Il se produit des accidents même lorsque les automobilistes respectent les feux : le but des planificateurs de la circulation, des législateurs et des policiers est de réduire les risques que des accidents se produisent.

De façon similaire, il est possible de réduire les risques de maladies causées par la consommation de l'eau. Les prochaines sections traitent de ces questions plus en détail. Elles permettront aux lecteurs qui n'ont pas de connaissances techniques particulières de mieux comprendre comment l'eau est traitée afin de la rendre salubre.

Cette explication sur la façon dont on peut réduire les risques permet également de démontrer pourquoi il est impossible de tirer un trait clair entre la salubrité et l'insalubrité. Pour reprendre l'analogie automobile, traverser à un feu jaune n'est pas aussi sécuritaire que traverser à un feu vert, mais beaucoup plus sécuritaire que traverser à un feu rouge. Le feu jaune constitue une transition entre une situation comportant un faible risque et une situation nettement dangereuse. Pour s'assurer que le feu est « vert » dans les réseaux d'approvisionnement en eau potable, il faut que les décisions relatives à la sécurité de l'eau soient prises avec beaucoup de prudence.

Une approche globale

Dans la deuxième partie du rapport sur Walkerton, on explique qu'il est possible de réduire à un niveau négligeable les risques associés à l'eau potable insalubre :

- en mettant en place de multiples barrières pour empêcher les contaminants d'atteindre les consommateurs;
- en adoptant une approche prudente lorsqu'il faut prendre des décisions qui touchent à la sécurité de l'eau potable;
- en veillant à ce que les fournisseurs d'eau appliquent de rigoureux systèmes opérationnels et de gestion de la qualité;
- en adoptant un régime provincial de réglementation et de surveillance efficace.

⁴ Deuxième partie du rapport sur Walkerton, p. 5.

⁵ OMS, 2004. *Directives de qualité pour l'eau de boisson* (3^e édition). Organisation mondiale de la santé, Genève. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/fr/index.html

L'une des principales raisons pour lesquelles il est important d'adopter une approche globale est qu'il s'est avéré inefficace pour prévenir les épidémies d'origine hydrique de se fier uniquement ou principalement à la surveillance de la qualité de l'eau (ou surveillance de la conformité)⁶.

L'approche à barrières multiples décrite au premier point cité ci-dessus a été appelée protection « de la source au robinet ». Selon le principal document de référence à ce sujet au Canada, la protection de la source au robinet consiste à assurer ce qui suit :

- la protection des sources d'eau;
- le traitement efficace de l'eau potable;
- la distribution sécuritaire de l'eau traitée aux consommateurs⁷.

Ces étapes sont fondées sur une surveillance efficace de la qualité de l'eau potable, ainsi que sur une gestion éclairée des divers réseaux qui assurent la production et la protection de l'eau potable, de même que l'approvisionnement en eau potable.

Bien sûr, tout ceci doit être effectué en appliquant des principes de bonne gouvernance, des lois et des politiques adéquates, des lignes directrices précises ainsi que des normes et des objectifs. Il faut également assurer un développement efficace de la recherche et de la technologie, de même qu'une conscientisation et une implication significative du public. Lorsqu'ils sont tous réunis, ces éléments constituent le cadre global que le rapport de Walkerton recommande.

Le groupe a été mis sur pied à la suite d'une critique émanant du Bureau du vérificateur général selon qui au moins un élément du cadre global manquait, à savoir une loi adéquate sur la qualité de l'eau dans les réserves. Toutefois, avant de se tourner vers les questions d'ordre législatif, il est bon d'examiner les autres éléments du cadre global parce que pour assurer l'efficacité d'une loi destinée à assurer la sécurité de l'eau, il est important que ces éléments soient mis en place et fonctionnent adéquatement, avant qu'une loi ne soit envisagée.

La protection des sources d'eau

La protection des sources d'eau consiste à gérer l'émission de contaminants découlant d'activités humaines dans les sources d'eau (rivières, lacs et eaux souterraines). Pour être efficace, la protection des sources d'eau doit également porter sur un éventail de menaces à l'eau potable, y compris les eaux d'égouts, les effluents industriels, l'agriculture, la foresterie et le développement urbain.

La réglementation exige que les eaux usées des égouts municipaux et des établissements industriels soient traitées afin de réduire la quantité de contaminants à des niveaux suffisamment bas pour qu'ils ne nuisent pas aux écosystèmes aquatiques. D'autres activités, comme la fertilisation des champs, l'élevage de bétail, la coupe de bois et même les eaux de ruissellement des routes et des zones habitées créent des sources « non ponctuelles » de contamination. Le contrôle de toutes ces sources de pollution requiert un plan d'utilisation des terres et un contrôle des activités rigoureux.

⁶ Hrudey, S.E. et E.J. Hrudey, 2004. *Safe Drinking Water – Lessons from Recent Outbreaks in Affluent Nations*, IWA Publishing, London, 514 p.

⁷ CCME, 2004. *De la source au robinet : Guide d'application de l'approche à barrières multiples pour une eau potable saine*. Conseil canadien des ministres de l'environnement. Winnipeg. Figure 2.1, p. 19. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.ccme.ca/assets/pdf/mba_guidance_doc_f.pdf

À cause de la nature diffuse de la contamination de sources non ponctuelles et du nombre de parties et d'ordres de gouvernement qui interviennent habituellement, la protection des sources d'eau est une tâche particulièrement ardue, qu'il est préférable d'aborder par bassin hydrographique. Au Canada, la protection des sources d'eau potable en est à divers stades d'évolution.

Eau potable et traitement des eaux usées

Depuis plus d'un siècle, le traitement de l'eau potable est le garant de la salubrité de l'eau dans les collectivités. La citation qui ouvre le rapport est celle de feu John Snow, ancien chef de la Nation Stoney Nakoda. Par pur hasard, c'est un autre John Snow, un médecin anglais qui, le premier, il y a plus de 150 ans, s'est rendu compte qu'il fallait éliminer de l'eau les bactéries dangereuses et autres pathogènes avant de la consommer.

Aujourd'hui, tout comme autrefois, la principale menace à la santé publique demeure le contact de l'eau potable avec les déchets humains ou animaux, qui peut causer des maladies graves, et même la mort. Ce fut le cas, par exemple, lors des épidémies de Walkerton, où la contamination provenait du fumier de bovins, et de North Battleford, où la source de pollution provenait des eaux d'égout. On estime que, dans le monde, les maladies diarrhéiques provoquées par une hygiène et un approvisionnement en eau non sécuritaires causent plus de 1,8 million de décès chaque année, en particulier chez les enfants des pays en développement dans lesquels l'eau potable, régulièrement contaminée par des déchets, n'est pas du tout traitée⁸. Ces résultats déplorables continuent de définir l'expression « eau insalubre ».

Les protocoles de traitement tiennent compte de la gravité de cette menace. Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* énoncent ce qui suit : « Dans l'ensemble, les recommandations prioritaires sont celles qui ont trait aux contaminants microbiologiques, comme les bactéries, les protozoaires et les virus »⁹. Le traitement de l'eau potable vise essentiellement à retirer les pathogènes microbiens au moyen de la filtration et à les rendre inactifs grâce à la désinfection. Le traitement conventionnel de l'eau utilise des produits chimiques afin d'amalgamer des particules (floculation) dans l'eau et à se servir de sable pour les retirer (filtration). Les technologies récentes proposent la filtration au moyen de membranes, qui ne conviennent toutefois pas pour toutes les sources d'eau. La turbidité de l'eau potable témoigne de l'efficacité de la filtration. Elle permet de mesurer de manière sensible la quantité de petites particules qui, à forte concentration, rendent l'eau trouble.

Le chlore, sous forme de gaz ou en solution, est le désinfectant dont on se sert le plus couramment. Le rayonnement ultraviolet et l'ozone sont de plus en plus utilisés à titre de compléments au chlore. Lorsque l'eau traitée quitte l'usine, elle devrait contenir une petite quantité de chlore, ou « résidu de chlore » : un marqueur essentiel qui indique le dosage en chlore était suffisant pour obtenir une désinfection adéquate.

L'eau potable peut également comporter des risques si elle contient des produits chimiques qui apparaissent naturellement ou qui proviennent d'activités industrielles ou agricoles. Il est prouvé que lorsque certains de ces produits se trouvent en forte concentration dans l'eau, leur consommation peut causer des maladies chez les humains. L'arsenic peut se trouver naturellement dans les eaux souterraines

⁸ OMS, 2006. *Liens entre l'eau, l'assainissement, l'hygiène et la santé – Faits et chiffres* (mise à jour : novembre 2004), Organisation mondiale de la santé, Genève. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.who.int/water_sanitation_health/publications/facts2004/fr/index.html.

⁹ Santé Canada, 2006. *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

et nous savons que lorsqu'il est présent dans l'eau potable, il peut causer diverses formes de cancers. Le plomb, utilisé autrefois en plomberie et ailleurs, peut être particulièrement dangereux pour les enfants. Les nitrites et nitrates, qui proviennent habituellement de l'utilisation de fertilisants, peuvent provoquer des affections graves et parfois mortelles chez les bébés. Le sélénium et le fluorure, qui sont présents naturellement dans la nature et qui sont bénéfiques lorsqu'on en consomme de faibles doses, peuvent causer des problèmes de santé si l'eau consommée en contient des niveaux excessifs.

Nous signalons que la présence de ces contaminants est très localisée, contrairement à celle des pathogènes provenant des déchets humains ou animaux. Pour décider s'il faut traiter l'eau afin d'en retirer les contaminants chimiques ou s'il faut plutôt assurer une surveillance régulière de leur présence dans l'eau traitée, il faut évaluer si les contaminants se trouvent dans la source d'alimentation en eau et dans quelle quantité.

Le contact de l'eau potable avec des eaux usées est la situation qui présente la plus grande menace à la sécurité. C'est pourquoi la plupart des collectivités sont également dotées de réseaux de collecte et de traitement des eaux usées. La complexité de ces réseaux varie selon la taille de la collectivité et l'endroit où les eaux usées traitées aboutiront. En général, ils imitent les processus naturels des plans d'eau et des systèmes du sol qui sont à l'œuvre lorsqu'il y a contact avec des petites quantités de déchets humains ou animaux. Quand les populations humaines étaient nomades et qu'elles vivaient en petits regroupements, l'impact des activités et des déchets humains sur l'eau était faible et les processus naturels suffisaient à nettoyer les sources d'eau.

La distribution sécuritaire de l'eau

Une fois traitée, l'eau ne doit pas être contaminée au cours de son acheminement aux utilisateurs. Dans la plupart des collectivités, l'approvisionnement en eau se fait au moyen d'un réseau de distribution constitué de tuyaux enfouis dans lesquels l'eau est pompée sous pression. Un niveau mesurable de résidu de chlore dans le réseau de distribution est un bon indicateur que l'eau a été protégée de la contamination bactérienne.

Les canalisations peuvent être contaminées par diverses sources. Les eaux usées qui fuient des canalisations d'égout peuvent pénétrer dans les canalisations d'eau potables par les joints lorsque la pression d'eau fluctue. Les utilisateurs peuvent également contaminer l'eau du réseau de distribution lorsque leurs installations ne comportent pas d'antirefouleurs ou que ces derniers ne sont pas en bon état de marche. Les réparations apportées aux tuyaux et aux compteurs qui ne sont pas suivies d'une désinfection et d'un nettoyage adéquats peuvent être la cause d'une contamination. Les réservoirs surélevés ou au sol qui servent à maintenir la capacité et la pression dans le réseau peuvent être contaminés par des oiseaux ou d'autres petits animaux. Par le passé, même les matériaux utilisés pour les tuyaux et les installations de plomberie pouvaient être une source de contamination – par exemple, lorsqu'on utilisait du plomb pour la fabrication des tuyaux ou pour la soudure.

Lorsqu'on examine les réseaux d'eau dans les collectivités des Premières nations, il est important de prendre en considération d'autres modes de distribution de l'eau que les canalisations à haute pression. Bon nombre de collectivités des Premières nations sont approvisionnées en eau au moyen de réseaux à basse pression ou de livraisons d'eau par camion-citerne dans des réservoirs d'entreposage (citernes). Dans le cas de la distribution par camion, l'eau peut être contaminée au cours du chargement, du transport ou du déchargement. Quant aux citernes, elles doivent être faites et revêtues de matériaux

sécuritaires, et elles doivent être nettoyées régulièrement et faire l'objet d'autres précautions, pour éviter toute contamination.

La surveillance

Recueillir et tester des échantillons d'eau potable pour y chercher des contaminants est un élément important de l'approche à barrières multiples. Toutefois, la surveillance régulière de l'eau traitée afin de déterminer si elle satisfait aux normes n'est pas, en soi, une garantie de sécurité.

Tout programme de surveillance doit prendre en considération un certain nombre de données :

- La fréquence à laquelle les échantillons doivent être recueillis, si la surveillance n'est pas continue, parce que la contamination peut être épisodique;
- L'endroit où l'échantillon a été recueilli, parce que la contamination peut se produire n'importe où dans le réseau, et possiblement en aval du point d'échantillonnage;
- La rapidité d'exécution, parce que les résultats pourraient ne pas être connus avant que l'eau ne soit consommée;
- Quels contaminants présentent un risque significatif, parce que tenter de surveiller tous les contaminants possibles est inutile.

Pour qu'elle soit la plus efficace possible, la surveillance doit être stratégique : le programme de surveillance devrait comprendre une évaluation régulière des risques qui pourraient découler de diverses sources de contamination. Il pourrait s'avérer ne pas être nécessaire de surveiller la présence de certains contaminants parce qu'ils ne se trouvent tout simplement pas dans la source d'eau de la collectivité. En plus de porter sur la qualité de l'eau traitée, la surveillance devrait porter sur ce qui suit :

- La qualité de l'eau brute, afin de comprendre les fluctuations saisonnières et la fréquence des épisodes de contamination, et pour contribuer à l'élaboration d'un programme de surveillance fondé sur les menaces connues à la qualité de l'eau potable;
- La performance du processus de traitement, avec des mesures du résidu de chlore ou de la turbidité, en se servant préférentiellement de dispositifs de surveillance en continu dotés d'alarmes et de mécanismes de fermeture automatique;
- La qualité de l'eau distribuée dans le réseau, au moyen d'un programme d'échantillonnage méthodique;
- Tout rapport sur la mauvaise qualité de l'eau qui serait fait par les consommateurs.

Enfin, la diffusion publique des résultats de la surveillance joue un rôle important en permettant de rassurer les consommateurs quant à la salubrité de leur eau potable.

Formation et accréditation

Il est difficile de garantir qu'une eau potable est sécuritaire en tout temps, tous les jours, parce que l'eau peut devenir insalubre de bien des façons. C'est pourquoi il est si important que les opérateurs soient formés et engagés.

Gary Draschenberg, Associated Engineering, Calgary

...vous pouvez avoir une installation de pointe, la Cadillac des installations, et un opérateur médiocre, ou une installation déficiente et un opérateur des plus compétent. Je choisirais la deuxième option parce que l'opérateur serait véritablement passionné par son travail.

Les méthodes de formation des opérateurs d'installations de traitement d'eau potable et d'eaux usées varient partout au Canada mais, de manière générale, elles ont pour but la reconnaissance officielle du niveau de formation des opérateurs. Malgré qu'il arrive que des opérateurs soient formés sans être accrédités, l'on exige de plus en plus fréquemment l'accréditation, qui s'obtient à la suite d'examens normalisés. Habituellement, dans chaque installation, il faut qu'au moins un opérateur détienne un certificat de la classe requise pour le type de réseau, ou d'une classe supérieure.

Satisfaire à ces exigences constitue tout un défi, en particulier pour les opérateurs de petits réseaux. Par exemple, en Ontario, un opérateur doit progresser dans le cadre d'un processus d'accréditation par étapes, qui commence par le titre d'opérateur en formation. Ce poste exige que l'opérateur ait au moins une 12^e année (ou un équivalent, que l'on peut obtenir en réussissant des cours approuvés par le service provincial de la formation). L'étape suivante est l'accréditation de classe 1, qui est requise par la plupart des systèmes technologiques de base. L'accréditation de classe 4 est le niveau le plus élevé.

Chaque niveau d'accréditation exige de l'opérateur qu'il passe un examen et suive un certain nombre d'heures de formation chaque année. Au fur et à mesure qu'un opérateur progresse dans les niveaux d'accréditation, il doit consacrer plus d'heures chaque année à la formation. Il doit faire un apprentissage permanent (sous forme de cours et d'ateliers) et suivre une formation sur les lieux de travail qui satisfait à des critères bien précis. Les cours couvrent habituellement les rudiments du traitement de l'eau, de la chimie, de la microbiologie, de l'hydraulique, de l'électricité et de la sécurité. L'enquête sur Walkerton a accordé une importance prioritaire au besoin de garantir que les opérateurs comprennent parfaitement l'incidence lors de l'accomplissement de leur travail sur la santé publique.

Dans les petites collectivités ou les collectivités éloignées, il est parfois difficile de trouver du personnel qui satisfait à ces exigences de formation. Le risque est également grand que, une fois formées, ces personnes déménagent pour profiter d'occasions de travail ailleurs. Il est particulièrement difficile de conserver du personnel lorsque le fonctionnement et l'entretien ne sont pas adéquatement financés ou que le chef ou le conseil ne peuvent ou ne veulent rémunérer suffisamment les opérateurs pour les responsabilités dont ils doivent s'acquitter.

Le problème de la formation se complique lorsque le roulement de personnel est fréquent. Envoyer un opérateur d'une collectivité éloignée suivre un cours dans un centre de formation provincial peut coûter plusieurs milliers de dollars. Lorsque les fonds alloués à la formation sont limités, il est important de tenir compte du type et du lieu de la formation. Certaines entreprises privées peuvent offrir à la fois une formation sur le lieu de travail et une formation plus officielle, mais il en coûte de 30 000 à 40 000 dollars par année. Les programmes de formateurs itinérants destinés aux Premières nations sont financés par AINC mais, dans la majorité des cas, le niveau de soutien n'est pas suffisant pour fournir l'aide tel que les opérateurs le souhaiteraient.

Fonctionnement, gestion et gouvernance

Le rôle essentiel que jouent les opérateurs aurait également besoin d'être appuyé par un cadre de fonctionnement, de gestion et de gouvernance. Comme l'a souligné le juge O'Connor (O'Connor, 2002, p. 335) :

« En définitive, ce qui protège la salubrité de l'eau potable est l'application de solides méthodes de gestion et pratiques d'exploitation, mises en œuvre par des employés qualifiés ayant suivi une bonne formation.¹⁰ » Pour reprendre l'analogie automobile, les systèmes rigoureux de gestion de la qualité et des opérations sont comme la formation en conduite préventive. Ils aident les opérateurs à circonscrire les menaces et à agir de manière à prévenir les accidents au lieu de ne faire que réagir lorsque survient une situation dangereuse.

La rémunération des opérateurs doit refléter leurs responsabilités, car la santé de la collectivité est entre leurs mains. Les opérateurs et les gestionnaires de réseaux ont également besoin de l'appui de ceux qui administrent ces réseaux. Chez les Premières nations, il s'agit habituellement du chef et du conseil. Ces représentants officiels doivent être conscients de leurs obligations ainsi que des risques associés au défaut de fournir de l'eau potable salubre.

L'un des rôles importants de la gouvernance est d'assurer un financement adéquat des réparations et de l'entretien. Il s'agit là d'un défi pour presque toutes les collectivités, et la tragédie de Walkerton a contribué à mieux attirer l'attention des élus à ce sujet. Toutefois, au sein des Premières nations, ces décisions se compliquent parce qu'il existe des arrangements constitutionnels et un manque de capacité économique, comme nous le verrons plus loin.

Enfin, le fait qu'il y ait des consommateurs informés et intéressés par la question est un autre élément qui fait en sorte que l'approvisionnement en eau potable salubre demeure une priorité des gouvernements locaux.

Prendre des décisions prudentes

Les microbes (bactéries, virus et protozoaires) pathogènes constituent le danger le plus courant de toute alimentation en eau potable, et leur source la plus probable est les déchets d'origines humaine et animale. Comme il serait impossible de retracer chaque microbe, la surveillance est axée sur la détection d'une bactérie appelée *E. coli*, qu'on trouve en grand nombre dans tous les déchets de tous les animaux à sang chaud, y compris les déchets d'origine humaine, de sorte que sa présence dans l'eau sert d'indicateur fiable de la présence de ces contaminants.

La bactérie *E. coli* ne cause généralement pas de maladie et, en fait, les humains ont besoin d'elle pour la digestion. Cependant, une souche mutante particulière, *E. coli* O157:H7¹¹, a été responsable de plusieurs décès à Walkerton. Ce qui est vraiment important lors du processus de surveillance d'*E. coli* dans l'eau traitée, c'est que sa présence indique que le traitement de désinfection ne fonctionne pas adéquatement et que des microbes pathogènes provenant de déchets peuvent également avoir survécu au traitement de cette bactérie. Comme sa disparition constitue un indicateur de l'efficacité du traitement, le degré de tolérance pour l'*E. coli* dans l'eau traitée est de zéro.

Pour d'autres substances, les valeurs limites dans l'eau potable sont également fixées selon une approche prudente, même si la preuve qu'ils peuvent provoquer la maladie peut être bien moins évidente que les

¹⁰ O'Connor, D.R., 2002. Deuxième partie du *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton : Stratégie pour la salubrité de l'eau potable*. Ministère du Procureur général de l'Ontario, p. 359. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/walkerton/part2/

¹¹ CDC (Centers for Disease Control and Prevention), 2006. Foire aux questions. *Escherichia coli* O157:H7. Site Web consulté le 17 septembre 2006. www.cdc.gov/NCIDOD/DBMD/diseaseinfo/escherichiacoli_g.htm#What%20is%20Escherichia%20coli%20O157:H7

risques connus des agents pathogènes présents dans les déchets d'origines humaine et animale. Dans le cas des substances chimiques, les lignes directrices sont fondées sur l'effet de la substance sur les animaux de laboratoire et sur la possibilité qu'elle puisse être présente dans la source d'alimentation en eau des collectivités. Comme on l'a mentionné, le choix des contaminants à rechercher et la fréquence de cette recherche fait partie d'un programme de surveillance stratégique.

Des quantités dangereuses de produits chimiques peuvent se trouver dans l'eau potable par accident, par contamination croisée ou par erreur au cours du traitement. Bien qu'ils soient rares, de tels incidents sont déjà survenus. La surveillance régulière de l'eau traitée ne permet généralement pas de déceler ces produits : la meilleure protection est une gestion efficace des installations d'alimentation et des réseaux de distribution en eau potable.

Les préoccupations concernant les sous-produits issus du traitement traditionnel des eaux illustrent bien comment sont appliqués la prudence et le jugement dans l'établissement de normes en matière de qualité de l'eau potable. Les désinfectants chimiques comme le chlore, les chloramines, le dioxyde de chlore et l'ozone sont des produits puissants. Lorsque ces désinfectants entrent en contact avec les matières organiques naturelles qu'on trouve souvent dans l'eau, la réaction chimique qui permet de tuer les microbes pathogènes donne naissance à ce qu'on appelle les sous-produits de désinfection.

Les trihalométhanes (THM) ont été les premiers sous-produits de désinfection découverts; c'était en 1974. Depuis, des études sur les animaux de laboratoire ont révélé que, à concentration élevée, certains sous-produits de désinfection pouvaient être nocifs, de même que, selon certaines indications, les personnes exposées pendant quelque temps à de fortes concentrations de THM pouvaient être plus susceptibles de développer certaines maladies (bien que celles-ci puissent être causées par d'autres sous-produits, et non par les THM).

Au même moment, les responsables de la réglementation en matière d'eau potable au Canada s'accordaient à reconnaître que la désinfection adéquate ne doit pas être compromise par des mesures visant à empêcher les risques possibles, mais non démontrés, des sous-produits pour la santé. En l'absence de données concluantes sur les risques que posent les THM, et étant donné les risques très évidents et probants que présente une eau qui n'est pas désinfectée, les responsables de la réglementation ont réagi avec la prudence appropriée. Dans l'hypothèse où les THM et les autres sous-produits ne présentent aucun risque, les lignes directrices ont été établies de manière à maintenir le risque lié aux THM à un niveau très faible, pendant que se poursuivent les études visant à déterminer leurs répercussions possibles sur la santé humaine.

Un autre domaine qui incite à la prudence dans le processus décisionnel est l'apparence, l'odeur et le goût de l'eau potable. L'eau potable traitée pourrait être colorée ou avoir une odeur ou un goût déplaisant, sans pour autant présenter un risque pour la santé. Selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé, si cette eau ne pose aucun risque important pour la santé lorsqu'elle est consommée toute la vie durant, elle est donc sans danger.

Cependant, si nous examinons notre propre hypothèse de travail – qu'une personne raisonnable et bien informée pourrait considérer comme sans risque l'eau qu'elle boit – alors l'apparence, le goût et l'odeur sont à l'évidence importants. Une personne raisonnable pourrait bien décider de ne pas boire l'eau pour ces raisons. En fait, le marché de l'eau embouteillée et des systèmes domestiques de traitement de l'eau est très développé auprès des millions de consommateurs en Amérique du Nord qui ont un doute quant

à l'innocuité de l'eau du robinet ou qui considèrent simplement que l'eau embouteillée est plus saine. Ces personnes sont probablement raisonnables, mais il reste à savoir si elles sont bien informées.

Cependant, dans les régions éloignées, les conséquences de mauvaises qualités organoleptiques de l'eau du robinet peuvent être plus graves. Peu de résidents peuvent se payer des systèmes domestiques de filtration et de traitement de l'eau. Déjà, un grand nombre répugnent à boire de l'eau traitée, surtout lorsqu'elle a un fort goût de chlore. Cet état de choses pourrait bien avoir pour effet que les gens délaissent l'eau « sûre » du robinet pour utiliser l'eau des lacs ou des cours d'eau situés à proximité. Bien qu'elle puisse avoir plus belle apparence et meilleur goût, l'eau de ces sources comporte les risques microbiens connus de l'eau non traitée. Bref, investir dans un système de traitement qui améliore l'apparence, le goût et l'odeur de l'eau prête à boire – et, par conséquent, la rend plus acceptable – constitue également une importante mesure de protection de la santé publique.

Recherche et technologie

Des améliorations substantielles, y compris des avancées importantes en matière de filtration sur membrane et de désinfection aux ultraviolets, ont été apportées à la technologie pour les petits systèmes depuis quelques années. Ces améliorations, qui sont intéressantes pour les petits systèmes, ont été réalisées par des entreprises canadiennes. Le Réseau canadien de l'eau, un réseau de centres d'excellence financé par l'État, a adopté comme domaines de recherche prioritaires les petits systèmes et la protection de la santé publique, qui sont un bon choix pour renforcer la capacité émergente des organisations des Premières nations.

Le cadre politique et le cadre de réglementation

Au Canada, la réglementation visant la plupart des réseaux et des services d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées relève des gouvernements provinciaux et territoriaux. La réglementation provinciale, notamment, s'applique aux municipalités, qui gèrent presque tous les réseaux publics d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi qu'à la plupart des petits réseaux privés et communautaires. Les gouvernements provinciaux veillent également au respect des normes établies lorsque celles-ci ne sont pas respectées.

Le volume II du présent rapport offre une comparaison détaillée des régimes que les ordres de gouvernement du Canada appliquent à l'eau, régime dont le présent volume I présente un résumé à l'annexe C. Ces documents montrent que les particularités de la réglementation diffèrent de façon importante d'une région à l'autre, tout comme les critères qui sont pris en compte. En règle générale, la réglementation a été renforcée dans la foulée de la tragédie de Walkerton.

Un élément important de l'approche à barrières multiples, la protection des sources d'eau, tend à ne pas être réglementé de façon aussi rigoureuse que les éléments relatifs aux opérations, comme la conception de l'installation et l'accréditation et le contrôle des opérateurs. Bon nombre de provinces et de territoires n'en sont qu'aux premières étapes de l'élaboration d'une approche en matière de réglementation. La province de l'Ontario est probablement la plus avancée : la loi sur l'eau saine, déposée à la Chambre des communes en 2005, a reçu la sanction royale le 18^e octobre 2006.

Réseaux non réglementés

Un certain nombre de réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées ne relèvent pas de la compétence des provinces et des territoires. Puisque le forage d'un puit sur une terre privée requiert un permis dans la plupart des provinces et des territoires, le puit n'est généralement pas réglementé après sa mise en service. Dans le même ordre d'idées, les petites fosses septiques sont généralement soumises à une réglementation locale, et ce, seulement à l'étape de la construction. On estime que ces réseaux ne doivent pas être réglementés au même titre que les plus grands réseaux publics parce qu'ils se trouvent sur des terres privées et qu'ils relèvent donc de la responsabilité des propriétaires de ces terres. Nous reviendrons sur ce point dans le contexte des réserves des Premières nations, où les notions de propriété et de responsabilités ne sont pas aussi clairement définies.

Le secteur le plus important ne relevant pas de la compétence provinciale dans le contexte du rapport est celui des installations sur lesquelles le gouvernement exerce une responsabilité légale directe. Ce secteur englobe les parcs nationaux; les bases militaires; les entités sous réglementation fédérale comme les trains, les avions, les banques et les prisons; les installations qui sont régies par la partie IV du Code du travail; et, bien sûr, les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées des réserves des Premières nations.

Pour le moment, il n'existe aucun cadre de réglementation fédéral qui s'applique à ces installations. Cependant, à la suite d'un ordre émis par la Cour suprême du Canada et en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement fédéral a un impératif s'attachant seulement sur les réserves.

Ces lacunes en matière de réglementation ont été signalées dans le rapport sur Walkerton, bien qu'on y critique principalement dans ce rapport les infrastructures inadéquates et le manque de formation des opérateurs.

Le rapport annuel de 2005 du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour le Bureau du vérificateur général (au sein de laquelle le président du groupe d'experts a exercé les fonctions de conseiller) a émis des préoccupations quant à l'utilisation adéquate des fonds alloués à l'amélioration de la qualité de l'eau.

« Malgré l'investissement de centaines de millions de dollars en fonds fédéraux, une proportion considérable des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations continue de fournir de l'eau dont la qualité ou la salubrité est à risque. Bien que l'accès à l'eau potable se soit amélioré, la conception, la construction, le fonctionnement et l'entretien de bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau sont encore déficients. De plus, en grande partie, le succès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations dépend des correctifs qu'AINC et Santé Canada apporteront aux lacunes de gestion que nous avons relevées. »

Les lacunes sont liées à l'écart entre les pratiques adoptées d'une région à l'autre, le non-respect des normes de construction adéquates, et l'insuffisance de l'aide accordée et du renforcement des capacités¹². En plus des nombreuses recommandations formulées dans le cadre du rapport afin de

¹² Bureau du vérificateur général, 2005. *Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, 2005, à l'adresse suivante : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rappports.nsf/html/c20050905cf.html>

remédier à ces problèmes, on demande l'instauration d'un cadre de réglementation pour les réseaux d'alimentation en eau des Premières nations.

Conclusions sur l'assurance de la salubrité de l'eau

Ce n'est pas une coïncidence si le rapport de la Commission Walkerton (au sein de laquelle deux membres du groupe d'experts ont exercé les fonctions de conseiller) a inscrit la réglementation à la fin de la liste des éléments nécessaires à l'établissement d'un cadre global. L'instauration d'une réglementation ne suffira pas à assurer l'approvisionnement en eau potable salubre. D'autres mesures sont à prendre : la mise en œuvre d'une approche à barrières multiples, l'adoption d'un processus décisionnel prudent et l'instauration de systèmes de gestion efficaces.

Ces autres mesures demandent un investissement adéquat en ressources humaines et en biens matériels. L'instauration d'une réglementation qui ne serait pas accompagnée d'un investissement nécessaire pour renforcer les capacités pourrait même mettre en péril la salubrité de l'eau, car les ressources si rares serviraient pour financer le cadre de réglementation et les coûts de sa mise en application.

La relation essentielle entre la réglementation, les ressources et l'objectif de l'approvisionnement en eau potable salubre forme la base du reste du rapport.

II. DÉFIS ET COMPLEXITÉ

Dans le cadre de notre mandat, nous avons dû tenir compte de la taille et de l'emplacement des réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières nations afin de pouvoir étudier les différentes options qui s'offraient à nous en matière de réglementation. Ce point est très important, car de nombreux obstacles sont à franchir pour assurer un fonctionnement sûr et efficace de nombreux réseaux situés dans des régions éloignées.

Toutefois, les défis que nous devons relever pour assurer le bon fonctionnement des réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées ne résultent pas tous de la taille ou de l'emplacement des collectivités autochtones. En effet, le contexte de fonctionnement et de gouvernance de toutes les activités des Premières nations est très complexe, tout comme le sont les questions juridiques.

Pris ensemble, les défis et la complexité ont sans aucun doute contribué à créer la situation actuelle, et un nombre trop élevé de collectivités vivant dans des réserves se trouvent à risque en raison de problèmes liés à l'eau. En outre, nombreuses sont les collectivités qui, depuis des mois, voire même des années, ont été avisées de faire bouillir l'eau avant utilisation.

La plupart des réseaux sont petits et situés dans des régions éloignées

Jeff Craddock, groupe consultatif des Services techniques

...s'occuper de la station d'épuration d'eau, descendre, s'occuper de la station de traitement des eaux usées, sauter dans le camion de livraison de l'eau, vérifier les citernes, se rendre à la lagune, attraper un chien et réparer deux chambres de combustion avant la fin de la journée. ... Voilà le travail qu'on s'attend à ce que bon nombre d'opérateurs des Premières nations effectuent.

La plupart des réseaux d'alimentation en eau des Premières nations se trouvent dans des petites collectivités, et une petite taille en elle-même constitue déjà un risque connu pour les réseaux.

Par ailleurs, un grand nombre de collectivités se trouvent dans des régions éloignées. C'est le cas d'environ une collectivité sur sept, où l'on peut se rendre uniquement par une combinaison des voies maritime ou fluviale, ou par voie aérienne en été et par les chemins enneigés en hiver. La population de ces « collectivités d'accès difficile » s'élève à plus de 65 000 personnes.

C'est pour ces raisons que la plupart des collectivités des Premières nations sont aux prises avec les mêmes problèmes que toutes les autres collectivités dont les réseaux d'alimentation en eau sont de petite taille et se situent dans une région éloignée.

- Les dépenses en immobilisations et les coûts de fonctionnement pour chaque raccordement sont très élevés;
- il est très difficile de trouver, de former et de garder des opérateurs qualifiés;
- l'exploitation des économies d'échelle, qui permettrait d'économiser de l'argent et de réduire les risques en regroupant les réseaux, est habituellement impossible quand il s'agit de capitaux, et très difficile quand il s'agit de ressources humaines et autres ressources, et ce, en raison des distances à parcourir;
- l'obtention de secours et l'approvisionnement d'urgence en cas de crise est difficile, lent et dispendieux;

- nombreux sont ceux qui, dans les collectivités, refusent le traitement de l'eau potable parce qu'ils n'aiment pas le goût de l'eau chlorée et qu'ils boivent de l'eau non traitée depuis des années sans danger apparent;
- la capacité de gérer et de diriger le réseau constitue souvent un problème.

De plus, dans de nombreuses petites collectivités, les sources d'eau sont peu abondantes, ou l'eau est difficile à traiter, ou les deux.

Il conviendrait d'insister sur le fait que les problèmes mentionnés ci-dessus touchent presque tous les réseaux de petite taille situés dans des régions éloignées, et non pas uniquement ceux qui se trouvent dans les réserves. En outre, nous admettons que les collectivités vivant dans des réserves éprouvent, pour ce qui est des réseaux d'alimentation en eau, des problèmes encore plus nombreux et importants que ceux déjà mentionnés.

De nombreux intervenants sont concernés

À l'heure actuelle, au sein du gouvernement fédéral, quatre ministères sont directement concernés par les questions liées à l'eau potable et aux eaux usées touchant les Premières nations.

- AINC finance les dépenses en immobilisations des usines et des réseaux d'aqueduc, ainsi qu'une partie de leurs coûts de fonctionnement et d'entretien (F et E). AINC procède à la mise en application de certaines normes par le biais d'accords de financement, et reprendra bientôt son rôle de fournisseur de conseils en ingénierie et d'approbations.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada contribue aux acquisitions et, pour le moment, fournit des conseils en ingénierie ainsi que des approbations.
- Santé Canada est responsable de la prestation des programmes de surveillance de l'eau potable dans les réserves situées au sud du 60^e parallèle, et le Ministère effectue cette surveillance directement ou joue un rôle de supervision;
- Environnement Canada participe à la protection des sources d'eau conformément à son pouvoir de réglementer l'évacuation des eaux usées dans les eaux fédérales ou les autres eaux pour lesquelles la qualité est devenue une préoccupation nationale, et conformément à son pouvoir d'application de normes relatives aux rejets d'effluents dans les eaux partout au Canada.

Chez les Premières nations, de nombreuses autorités sont également concernées par la prestation des services liés à l'eau potable et aux eaux usées :

- les chefs et les conseils dirigent en général la gestion et l'exploitation des réseaux, et ils ont le pouvoir d'adopter des résolutions pour protéger l'eau;
- les groupes consultatifs des services techniques peuvent être responsable de la formation des opérateurs et de leur préparation en vue des examens d'accréditation, en plus de fournir de l'aide individuelle et des conseils sur place;
- les conseils régionaux (comme les conseils tribaux), ou des organisations de la salubrité de l'environnement, peuvent contribuer aux programmes de surveillance de l'eau et aux questions de santé publique en général.

À l'exception du rôle des chefs et des conseils, les rôles varient d'une partie à l'autre du pays. Par exemple, un groupe de conseils tribaux peut se charger conjointement du fonctionnement d'un organisme sanitaire qui a comme responsabilité les programmes de la surveillance de l'eau. Également, ce groupe de conseils tribaux peut donner la responsabilité des activités de formations à un conseil tribal en particulier.

Simon Osmond, Atlantic Policy Congress

Les responsabilités des divers organismes fédéraux ne sont pas claires actuellement. À cause de cela, on a tendance à charger les Premières nations et AINC de l'exécution de la mise en œuvre. Rejeter sur les autres les responsabilités n'aide pas à régler les problèmes quant surgissent des situations d'urgence. En matière de sécurité publique, cette ambiguïté quant aux rôles et responsabilités est inacceptable et il importe de la dissiper en modifiant la réglementation.

Un aspect important de la gestion des risques liés à l'eau potable, soit le pouvoir légal d'émettre des avis ou des ordres d'ébullition de l'eau, et de fermer des usines en cas d'urgence, ne semble pas relever de la compétence d'aucun des organismes des Premières nations ou fédéraux mentionnés plus haut. Dans la pratique, plusieurs parties sont concernées, mais il n'existe pas de hiérarchie de responsabilités clairement définie ni de responsabilité légale définie en ce qui concerne ces décisions.

D'autres gouvernements sont également concernés par les questions d'eau potable et d'eaux usées touchant les Premières nations, mais encore une fois, pas de façon uniforme au Canada.

La différence la plus notable dans le Nord du Canada est que les gouvernements territoriaux ont des compétences en ce qui concerne presque tous les aspects relatifs aux réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières nations au sein de leurs frontières, à moins que cette compétence n'ait été remplacée par un accord de revendications territoriales. Les gouvernements provinciaux, par contre, n'ont généralement pas de rôle à jouer en matière de réglementation dans les réserves, quoique certaines exceptions s'appliquent et que certaines oppositions ont été manifestées.

- Dans certaines provinces, le pouvoir d'un médecin conseil en santé publique de diffuser des avis ou des ordres d'ébullition de l'eau peut être accepté *de facto* dans les réserves.
- Plusieurs autorités provinciales estiment avoir le pouvoir de veiller à l'application de la réglementation dans les domaines de l'eau et de l'environnement à l'encontre des entreprises privées dans les réserves, mais seulement à l'invitation de la collectivité, ou avec l'accord du propriétaire de l'entreprise, ou lorsqu'une activité donnée a des répercussions hors de la réserve – ou pas du tout.
- L'Alberta a récemment affirmé sa compétence relativement aux prélèvements d'eau, ce qui fait toutefois l'objet de fortes contestations.
- Dans le cas extrême de la collectivité de la Première nation de Kashechewan, dans le nord de l'Ontario, le gouvernement provincial a procédé à une évacuation pour des raisons liées à l'eau, en partie en raison de la confusion qui existait quant au rôle des autres intervenants en situation d'urgence. Le gouvernement fédéral a par la suite assumé ces coûts, aux termes d'une entente de longue date avec le gouvernement provincial au sujet des évacuations d'urgence.

Il peut également y avoir des intervenants au niveau municipal. Des représentants des Premières nations peuvent être membres d'organismes régionaux, y compris de municipalités locales, qui s'occupent de la protection des bassins hydrographiques. Il arrive souvent que des collectivités des Premières nations

approvisionnent en eau des municipalités locales, ou inversement, qu'elles s'approvisionnent en eau auprès d'une municipalité locale.

Le fait que les intervenants soient si nombreux et si différents, ainsi que l'absence de pouvoirs clairement définis dans de nombreux domaines, ont inévitablement rendus plus complexes l'environnement politique et la gouvernance des Premières nations. Il est évident que des ordres de gouvernement différents sont susceptibles d'avoir des intérêts différents, voire divergents.

Aucuns fonds pour la comparabilité

Nous avons démontré que pour être en mesure d'assurer la salubrité de l'eau potable, il était plus important d'avoir les ressources adéquates pour financer les usines, la tuyauterie, la formation, les programmes de surveillances, ainsi que le fonctionnement et l'entretien, que de compter uniquement sur une réglementation.

Voilà pourquoi il est important de tenir compte à la fois des objectifs et de l'évolution de la politique de financement en ce qui a trait aux réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées.

La politique fédérale concernant le niveau de vie retrouvé généralement dans les réserves a été énoncée en 1977, dans un mémoire au Cabinet dans lequel on proposait un programme élargi sur les infrastructures des réserves. L'objectif principal de cette stratégie était de : « fournir aux ménages et aux collectivités indiennes une infrastructure qui réponde aux normes généralement reconnues en matière de santé et de sécurité et qui soit semblable à celle des collectivités avoisinantes non indiennes ou autres emplacements comparables, et exploitée et entretenue selon des pratiques de gestion saines. » [Traduction] Par la suite, les décisions du Cabinet et les mesures prises par le ministre et les fonctionnaires se sont conformées à cette stratégie.

Dans le domaine de l'eau potable et des eaux usées, nous remarquons trois problèmes liés à l'objectif de la stratégie de comparabilité.

Premièrement, le gouvernement fédéral n'a jamais octroyé suffisamment de fonds aux Premières nations pour leur garantir une quantité et une qualité de réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées comparables à celles des collectivités hors réserves.

Par exemple, dans le cadre du plan quinquennal d'immobilisations qui s'échelonne de 2002 à 2007, les responsables d'AINC reconnaissent que les prévisions initiales du gouvernement fédéral concernant les capitaux devant être investis dans les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières nations n'équivalaient en fait qu'au tiers, voire à la moitié des fonds nécessaires. Ces prévisions n'étaient pas fondées sur une étude technique approfondie et ne tenaient pas compte de l'augmentation, plus importante que prévue, des coûts de construction et des répercussions du renforcement continu des normes de qualité de l'eau au cours de la période de cinq ans.

Maintenant que le nouveau cycle de planification est entamé, il en résulte un écart connu entre ce qui a été dépensé et ce dont on avait réellement besoin. Cet écart pourrait s'aggraver au cours de la mise en œuvre du plan quinquennal, à moins que le gouvernement fédéral ne renforce de façon importante son engagement de financement. C'est seulement maintenant que les prévisions sont élaborées, mais plusieurs risques et pressions sur les coûts sont déjà connus :

- AINC avait prévu que la mise à niveau des réseaux de traitement des eaux usées dans les réserves, afin qu'ils répondent aux normes établies par les directives du gouvernement fédéral de 1976, coûterait entre 150 et 200 M\$. Ces chiffres semblent irréalistes aujourd'hui;
- les prévisions ne tiennent pas compte des coûts supplémentaires occasionnés par le renforcement des normes relatives aux effluents, coûts qui découleront des travaux en cours du comité fédéral-provincial-territorial sur le traitement des eaux usées;
- le montant de 16 M\$ prévu par Santé Canada pour rencontrer les normes plus sévères relatives à l'arsenic dans l'eau potable peut sembler irréaliste aujourd'hui;
- aucune prévision n'a été formulée en ce qui concerne les frais de modernisation qui seront occasionnés par la mise en place de plusieurs autres nouvelles normes dans le cadre des travaux.

Deuxièmement, il est difficile de trouver des collectivités avoisinantes non autochtones comparables à certaines des réserves les plus petites et les plus éloignées. Il est presque certain que les coûts liés à la prestation de services comparables aux services disponibles dans les collectivités hors réserves y seront très élevés. Le gouvernement fédéral doit accepter que dans ce cas-ci, c'est la qualité des services qui devra être comparable, et non les coûts.

Troisièmement, certains éléments nous portent à croire que les ressources fournies dans le passé n'ont pas été utilisées de la façon la plus rentable. Nous traitons ce sujet dans le prochain chapitre.

Bref, le gouvernement fédéral n'a pas encore atteint l'objectif de la politique de la comparabilité.

Le transfert des responsabilités nécessite des fonds

Une orientation politique générale adoptée depuis déjà quelques années, qui a également des répercussions sur les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, est la reconnaissance de la capacité des Premières nations à se gouverner elles-mêmes. Par conséquent, de nombreuses responsabilités ont été transférées aux Premières nations et à leurs organisations. Dans le secteur de l'eau, la surveillance de la qualité de l'eau en est un exemple. Dans la plupart des régions à l'heure actuelle, les Autochtones partagent ou, dans certains cas, sont les premiers responsables de la surveillance de la qualité de l'eau, tâche qui relevait exclusivement de Santé Canada dans le passé.

L'étape finale de cette orientation stratégique est bien sûr l'autonomie gouvernementale. Dix-sept ententes sur l'autonomie gouvernementale sont déjà établies, et d'autres sont en cours de négociation. Nous constatons qu'en règle générale, la législation sur l'autonomie gouvernementale ne permet pas aux Premières nations d'exploiter un régime moderne de gestion de l'eau potable et des eaux usées. Les différentes lois ne sont pas compatibles les unes avec les autres, ainsi qu'avec les régimes des provinces où sont situées les Premières nations.

Les participants des Premières nations se sont tous prononcés en faveur du concept d'une plus grande autonomie. Toutefois, ils ont également fait part de leurs préoccupations concernant les ressources disponibles pour mettre en œuvre les programmes de transfert.

Les lacunes et les incertitudes qui caractérisent la situation actuelle mettent l'accent sur l'importance de comprendre le contexte général, c'est-à-dire le contexte historique législatif et juridique, avant d'entreprendre toute action afin d'améliorer la salubrité de l'eau potable dans les réserves.

La loi et l'histoire

Le conflit des cultures et des traditions juridiques au cours des années depuis le début de la colonisation par les Européens a laissé derrière lui une longue et sombre histoire, que nous ne pouvons pas résumer ici de façon adéquate. Pour les besoins de ce rapport, nous pouvons dire que ce conflit a abouti à la nécessité de prendre en considération, dans le cadre des politiques et de la législation, les droits des Premières nations protégés par la Constitution.

Dans le cadre de la Proclamation royale (1763), on ordonnait aux administrateurs des colonies nord-américaines de la Grande-Bretagne de « traiter » avec les Indiens avant d'offrir les terres pour la colonisation européenne. De ces débuts, ont découlé, au Canada, les traités du 19^e siècle, la reconnaissance des droits autochtones, les traités modernes au Québec et dans les territoires, et le processus actuel de négociation de traités en Colombie-Britannique. La Proclamation et les traités qui en ont découlé sont des documents protégés par la Constitution. Ce n'est qu'en Nouvelle-France, affirment les juristes, que les droits autochtones ont été complètement abolis par le roi de France avant 1759.

Le paragraphe 91(24) de la *Loi Constitutionnelle* de 1867 conférait au gouvernement fédéral du Canada la compétence législative exclusive sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Pendant la plus grande partie de la période qui a suivi l'adoption de la Constitution, ce pouvoir se fondait principalement sur la *Loi sur les Indiens*, une loi fondamentale d'étendue considérable qui a rarement été modifiée, et qui fait que le gouvernement fédéral est inextricablement impliqué dans de nombreux aspects de la vie des Premières nations; non pas en tant qu'intervenant externe chargé d'édicter des lois et de les faire respecter, mais à titre de partenaire et de fiduciaire.

Tout cela démontre que l'expérience des autres pays ne nous est pas très utile, étant donné que leurs principes d'action sont complètement différents, autant du point de vue juridique que constitutionnel. Aux États-Unis, par exemple, la Proclamation royale n'est restée en vigueur que pendant quelques années avant la révolution. En 1832, dans le cadre d'un jugement, la Cour Suprême de la république naissante définissait les tribus comme des nations indigènes dépendantes, ayant un degré d'autonomie qui était entièrement assujéti à la volonté du Congrès. Dans la pratique, aujourd'hui, cela signifie que c'est la U.S. Environmental Protection Agency (EPA) qui est la principale responsable de la gestion de l'eau dans les réserves. C'est uniquement dans le cas exceptionnel des Navajos, dont les 200 000 membres habitent sur une réserve de 27 000 milles carrés, soit une superficie plus grande que celle de dix États, que la EPA a autorisé une tribu à instaurer des mesures de gestion de l'eau, en tenant compte toutefois des normes établies par le gouvernement fédéral.

Sur le plan juridique, tout au moins, le Canada octroie beaucoup plus de droits à ses Premières nations, ce qui constitue un fondement utile à partir duquel commencer à envisager un régime de réglementation. Avant de poursuivre sur ce point, toutefois, il serait utile d'approfondir le point de vue des Premières nations sur le terme « compétence ».

Par exemple, chez les Cris, l'octroi ou la cession de « compétences » ou de « droits de propriété » par la signature de traités pourrait très bien avoir été inconcevable, car il s'agissait là de deux concepts étrangers appartenant au système juridique européen. Nombreux étaient ceux qui pensaient que les traités avaient pour objet le partage des terres et des eaux. Même aujourd'hui, quand les aînés cris racontent comment on considérait les territoires traditionnels, il n'est jamais question de propriété exclusive ou du pouvoir d'agir. En cas de chevauchements, les droits et les responsabilités étaient

partagés. Cela mena tout naturellement à une forte conviction que toutes les parties devaient collaborer et se consulter mutuellement sur la question de la gestion des terres et des eaux.

Les lois et les politiques canadiennes tiennent de plus en plus compte de ces concepts, au nom du respect, de la réconciliation et de l'égalité. La législation touchant les droits des Premières nations, les responsabilités fédérales et « l'honneur de la Couronne », doit être mise en application avec prudence et à la suite de consultations respectueuses avec les parties concernées. Les mesures spécifiques à prendre seront déterminées par le degré auxquelles les lois envisagées pourraient empiéter sur les droits autochtones et les droits issus de traités, qui sont souvent mal définis.

Dans le contexte actuel, un cadre politique sur la gestion de l'eau dans les réserves touche un certain nombre de droits collectifs de première importance, notamment le droit à l'autonomie gouvernementale et son incidence sur les questions liées aux terres et à l'eau dans les réserves.

III. LES RENSEIGNEMENTS QUE NOUS AVONS RECUEILLIS

Bien que nous ne disposions que de très peu de temps pour demander aux Premières nations et à d'autres intervenants de nous faire part de leurs points de vue sur des options liées à la réglementation, les réponses et les renseignements que nous avons obtenus nous ont été d'une très grande utilité. Les dates et emplacements des neuf audiences publiques qui ont été tenues partout au Canada sont indiqués à l'annexe D.

Certaines des questions traitées pourraient être considérées comme ne faisant pas partie de notre mandat, si on considère que notre mandat se limite strictement à évaluer des options liées à la réglementation de la qualité de l'eau dans les réserves. Nous pensons toutefois que ces questions doivent être mentionnées, parce qu'elles ont été soulevées de façon systématique par des intervenants un peu partout dans le pays.

En fin de compte, les audiences publiques nous ont permis de découvrir qu'il existait de nombreux points de vue différents en ce qui concerne la réglementation, quelques fois au sein d'une même organisation des Premières nations. Nous tenons à préciser que les points suivants doivent être considérés comme des conclusions générales, même s'ils donnent une idée assez claire de ce que nous avons entendu.

L'obstacle est vu comme étant le manque de ressources et non le manque de réglementation

Michael Cox, directeur des ressources foncières, environnementales et naturelles, Confederacy of Mainland Mi'kmaq

Je pense que, en principe, c'est super [devoir satisfaire aux normes]. ... Mais si je n'ai pas l'infrastructure ou la capacité requise pour cela et que je suis poursuivi, ou que l'opérateur ou la collectivité l'est, il y a un problème.

Chef Judith Sayers, conseil tribal Nuu-chah-nulth

... le coût d'entretien du réseau d'alimentation en eau ne correspond pas aux sommes que nous verse Affaires indiennes et du Nord Canada... Chaque année, nous devons piger dans les sommes reçues pour d'autres programmes afin d'être en mesure de traiter l'eau.

Jay Benedict, Akwesasne

...ce qu'on fait, c'est prendre à l'un pour donner à l'autre. Et l'autre est en colère.

L'argument qui revenait le plus souvent parmi les Premières nations était que l'essentiel du problème découlait de l'insuffisance des ressources, principalement pour le financement de l'exploitation des réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que de la longueur des listes d'attente pour l'obtention de fonds d'investissement. On mentionnait ensuite, sur une échelle d'importance moindre, le manque de personnel qualifié pour faire fonctionner les réseaux, et le besoin d'une meilleure compréhension de la part des chefs et des conseils en matière de gestion des réseaux.

Au cœur du problème, bien sûr, se trouve la capacité économique des collectivités des Premières nations en général. Un bon nombre de petites collectivités qui se trouvent dans des régions éloignées au Canada sont caractérisées par des revenus faibles et incertains. Toutefois, d'un point de vue général, la situation semble bien pire au sein des Premières nations. À plus long terme, un renforcement de la capacité économique semblait être le meilleur moyen de permettre aux collectivités locales de décider elles-mêmes de l'organisation et de l'exploitation des réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées. Dans les endroits où des mesures à cette fin ont déjà été mises en œuvre, les résultats sont

Sun Rivers est une collectivité ceinturant un terrain de golf qui est située à l'intérieur des terres, en Colombie-Britannique. Sa situation est exceptionnelle à plusieurs égards. C'est notamment la première collectivité au Canada à être entièrement chauffée au moyen de sources géothermiques. On y utilise également deux voies distinctes d'approvisionnement en eau, l'une pour l'eau potable et l'autre pour la lutte contre les incendies et l'irrigation. Enfin, Sun Rivers a une situation géographique particulière, puisqu'elle est sise sur des terres de réserve louées.

La bande indienne de Kamloops approvisionne en eau les deux systèmes de Sun Rivers. L'eau potable provient d'un système de traitement de l'eau de classe 4 établi en 1999 qui sert aussi à alimenter la réserve.

L'eau, qui est tirée de la rivière Thompson Sud, présente d'énormes défis en raison de pointes soudaines de turbidité. Mais selon le directeur des travaux publics de la bande, David Kneeshaw, cette situation n'a pas posé de problèmes importants avec la nouvelle usine, surtout grâce à la vigilance des opérateurs.

« Je n'aurais pu souhaiter une meilleure équipe d'opérateurs, » a dit M. Kneeshaw au groupe d'experts lors des audiences tenues à Vancouver. Les trois sont membres de la bande et sont agréés. « Ils sont très fiers de leur travail et l'usine est toujours propre et en excellente condition. »

À l'heure actuelle, les charges de pointe s'élèvent à quelque 8 millions de litres par jour, durant l'été. La capacité de production est d'environ deux fois ce chiffre, et l'usine a été conçue pour qu'on puisse au besoin en doubler encore la capacité pour atteindre 32 millions de litres par jour.

L'usine et les canalisations additionnelles installées lors de sa construction ont coûté plus de 9 millions de dollars. AINC a versé 5,2 millions, la collectivité de Sun Rivers a investi 1 million et la bande a financé le reste à titre de projet commercial. En 2005, le budget d'exploitation s'est élevé à 372 000 \$. Les revenus comprennent 135 000 \$ provenant de la facturation commerciale de l'eau et 65 000 \$ des recettes générales de la bande. Le reste du budget a été financé par AINC et d'autres organismes fédéraux.

Compte tenu de l'aspect commercial de l'opération, M. Kneeshaw souhaiterait que les services d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées de la bande soient regroupés au sein d'une société autofinancée de services publics. Cette étape, que la plupart des grandes villes canadiennes n'ont pas encore franchie, contribuerait à assurer une saine gouvernance commerciale dans ce domaine.

Entre-temps, la bande s'apprête à accepter que la Colombie-Britannique applique les normes provinciales à son système de traitement des eaux usées. Parmi les premières à adhérer à la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la bande rédige les résolutions du conseil qui autoriseront cette mesure, et la province étudie les incidences de l'initiative à son niveau.

impressionnants, que ce soit sur le plan de la capacité locale, du sentiment d'appartenance ou du renforcement de l'autonomie. À court terme, toutefois, la continuité de la dépendance à l'égard d'AINC représente la réalité de la plupart des Premières nations.

Dans le cadre des politiques actuelles, AINC finance 100 % des dépenses en immobilisation dans le cadre de projets concernant l'eau potable et les eaux usées. Quant au processus de distribution des ressources, il varie d'une région à l'autre. Dans le cadre des projets liés à l'eau, les risques pour la santé publique sont des facteurs déterminants de la prise de décisions en matière d'allocation des ressources.

Dans le cas des réseaux qui sont déjà en cours de fonctionnement, AINC finance environ 80 % de ce qu'il a établi comme coûts de F et E; les 20 % restants sont financés par la collectivité. Cette pratique est conforme à la politique d'AINC qui garantit le financement d'une partie des frais de F et E de certains avoirs, et jusqu'à 100 % des frais pour ce qui est des écoles.

Le financement des activités de F et E se fonde généralement sur une formule de financement plutôt que sur des coûts réels. Le calcul du montant de base des frais de F et E pour les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées varie de façon importante d'une région à l'autre. Il en est de même pour le pourcentage déboursé par AINC.

Dans le chapitre précédent, nous donnons des précisions sur l'insuffisance des ressources. Pour les collectivités, le manque de ressources se traduit par le rationnement des fonds d'investissement et la lenteur de la mise en œuvre des nouveaux projets ou des améliorations nécessaires.

Les participants des Premières nations ayant donné une présentation ont également insisté sur le fait que pour de nombreuses collectivités, trouver les fonds nécessaires pour financer la portion des frais de F et E qui n'est pas fournie par AINC est très difficile. Pour sa part, AINC reconnaît que la formule de financement pourrait être mise à jour. En effet, le Ministère s'efforce de compléter le programme de fonctionnement et d'entretien par une augmentation des fonds versés pour les opérateurs, et ce, en grande partie pour aider les collectivités à financer l'accréditation des opérateurs qui est une nouvelle exigence requise par AINC.

En raison de l'insuffisance des ressources, de nombreux fonctionnaires, des élus et des membres du personnel technique des Premières nations, considéraient l'établissement d'un cadre de réglementation comme secondaire. Ces personnes étaient préoccupées par le fait que les dépenses supplémentaires en frais d'administration et pour la mise en application du cadre de réglementation se feraient au détriment des dépenses urgentes en matière d'exploitation, d'entretien, d'immobilisation et de formation. Les responsables régionaux d'AINC et de Santé Canada semblaient partager ces préoccupations.

Les accords de financement n'appuient pas toujours les coûts du cycle de vie les moins élevés

Les usines de traitement de l'eau potable les moins coûteuses à construire peuvent être les plus coûteuses à entretenir, et vice-versa, en particulier là où les sources d'eau sont de mauvaise qualité. Cela constitue une nouvelle contrainte en matière de financement des immobilisations. De plus, une difficulté se pose puisqu'AINC défraie toutes les dépenses en immobilisations pour les réseaux, mais seulement une partie des coûts permanents de fonctionnement et d'entretien. Ces facteurs font en sorte

que l'on accepte une diminution des coûts initiaux au détriment d'une augmentation des coûts permanents, ce qui a pour effet d'augmenter le coût du système au cours de son cycle de vie.

Il a été difficile de déterminer si cette tendance vers des coûts de cycle de vie plus élevés avait des répercussions sur le processus de prise de décisions en ce qui a trait au financement. Des membres des Premières nations ainsi que des conseillers de renom du secteur de l'eau ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet. Nous avons toutefois été impressionnés par les efforts déployés par les responsables de certaines régions afin de maximiser la valeur des ressources minimales dont ils disposaient pour pouvoir fournir à leurs collectivités les usines dont elles avaient besoin, même si cela occasionnait une augmentation des coûts initiaux. D'un point de vue tout à fait opposé, une partie des critiques formulées par le Bureau du vérificateur général portaient sur le fait qu'il arrivait à l'occasion que les usines soient construites selon des critères plus élevés que nécessaire.

Nous avons trouvé dérangeant le fait que tous ces résultats, bons ou mauvais, étaient attribuables, en grande partie, à des efforts individuels et à des différences régionales plutôt qu'à une politique ministérielle clairement définie afin de diminuer les coûts de cycle de vie.

Les processus n'appuient pas toujours des solutions efficaces et efficientes

De nombreux membres des Premières nations, ainsi que ceux ayant donné une présentation, ont fait part de leurs préoccupations concernant les politiques et les processus du gouvernement fédéral, ainsi que d'autres facteurs, qui semblent influencer de façon négative sur l'accès rapide au peu de ressources disponibles, ainsi que sur leur efficacité. Cela comprend les politiques d'approvisionnement et d'autres politiques, les différentes approches, attitudes et capacités adoptées partout au pays, ainsi que les « fuites économiques » et la bureaucratie qui séparent les ressources ministérielles des répartitions ultimement allouées à une collectivité.

Lee Ahenakew, 4sight Consulting, Toronto

Les Premières nations au Canada ont besoin d'un mécanisme leur permettant d'accéder à un financement par emprunt auprès d'une entreprise de services publics d'une Première nation. Ce type de structure est courant ailleurs parce que les gouvernements ne peuvent tout simplement pas se permettre de payer en une seule fois des installations de traitement des eaux qui seront en place pendant 20 ans, et nous avons constaté que le ministère des Affaires indiennes ne pouvait pas se le permettre non plus.

Dans les domaines de la planification, de l'élaboration du budget et de l'approvisionnement en ressources, il semble y avoir des incohérences entre les différentes régions, ainsi qu'entre les régions et l'administration centrale, qui nuisent à une répartition plus efficace des fonds. En outre, la nécessité de limiter les fonds et les incitatifs injustes qui font partie du système tendent à empêcher les parties de divulguer tous les renseignements dont on pourrait avoir besoin pour trouver de meilleures solutions. Il ne semble pas être possible, dans plusieurs cas, de tirer le plus d'avantages possible du processus d'attribution, et du travail reste à faire pour actualiser les procédures d'adjudication. Par ailleurs, il arrive trop souvent que des obstacles institutionnels et économiques entravent la mise en œuvre de solutions comme les regroupements régionaux ou les services de gestion partagée.

Le taux de croissance de la population de nombreuses Premières nations est beaucoup plus élevé que celui du reste de la société canadienne. Ce phénomène, associé aux politiques d'AINC visant à adapter la taille des réseaux aux populations qui vont les utiliser, a fait que certains réseaux étaient déjà trop petits au moment de leur mise en service. De tels systèmes ne sont pas faciles à exploiter en toute sécurité. D'un point de vue économique, une augmentation imprévue de la population peut rendre une

usine obsolète et ainsi rendre nécessaire une mise à niveau dispendieuse avant la fin de la durée de vie utile prévue.

Tout cela en dit long sur la nécessité d'améliorer la planification et les processus opérationnels, de même que sur la nécessité d'élaborer un processus d'allocation de fonds plus objectif et efficace. Comme objectif à atteindre, il faudrait s'assurer que les critères utilisés, lors de la prise de décision, préconisent l'optimisation des ressources, ainsi que les coûts du cycle de vie les moins élevés, plutôt que des coûts initiaux moins élevés,

La capacité augmente

De nombreux progrès ont été réalisés en ce qui a trait à l'approvisionnement continu en eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations. Dans la plupart des cas, ceci fut atteint par le renforcement de la capacité locale et régionale des Premières nations. Tout nouveau système de réglementation, et même, toute initiative liée à l'eau potable, doit reconnaître, appuyer et promouvoir ces progrès. L'essentiel consiste à mettre la main sur ce qu'il y a de plus efficace et à le partager avec les autres. L'échange d'information, d'expériences et d'exemples de réussites permettrait en grande partie de supprimer les différences de capacités que nous avons constatées sur le plan régional. Ceci a déjà commencé, par exemple, au sein des groupes de formateurs itinérants, qui ont récemment tenu leur première conférence annuelle. Ce type de rassemblements, ainsi que d'autres moyens d'échanger des connaissances, devraient être encouragés et financés par les ministères fédéraux concernés par le secteur de l'eau des Premières nations.

Les points de vue divergent en ce qui concerne les normes et les cadres de réglementation

Chaque cadre de réglementation comporte deux aspects distincts : l'établissement de normes et leur mise en application. Au Canada, l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées de presque chaque collectivité sont réglementés par un gouvernement territorial ou provincial. Chaque province et territoire a participé à l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, et la plupart s'y réfèrent pour déterminer les critères d'une eau potable de qualité acceptable. Les provinces et les territoires traitent également, dans leur loi, d'autres aspects de la salubrité de l'eau potable et assurent la mise en application du régime de la qualité de l'eau dans son intégralité.

Nous avons entendu une grande variété de points de vue dans le cadre des audiences publiques concernant à la fois les normes à adopter pour les Premières nations et l'organisme de réglementation qui sera chargée de leur mise en application :

- Dans certaines régions du Canada, notamment en Colombie-Britannique, certains fonctionnaires techniques, ou même élus, ont affirmé que la participation au régime provincial et l'acceptation de la mise en application au niveau provinciale seraient à la fois réalisables et appropriées.
- D'autres participants au cours des audiences ont accepté le concept des exigences provinciales mais pas celui de la mise en application au niveau provinciale.

- Certains étaient d'avis, au moins en principe, que le gouvernement fédéral devrait céder les compétences et les droits de propriété en question, et confier le traitement des différents enjeux aux Premières nations.
- Les autres étaient convaincus que seuls un régime national et une mise en œuvre nationale seraient acceptables.

Parmi ceux qui se sont prononcés en faveur d'un cadre de mise en œuvre à l'échelle du pays, certains ont fait savoir que, pour eux, seul un régime établi par les Premières nations serait acceptable.

Ceux qui ont mis l'accent sur le manque de ressources s'inquiétaient du fait que, pour l'instant, l'instauration d'un régime de réglementation ne ferait que créer une tension supplémentaire dans un secteur qui manque de ressources.

La mise en application doit s'appliquer à tous les participants dans le secteur

Le secteur de l'eau chez les Premières nations ne comprend pas seulement les Premières nations qui dirigent, gèrent et exploitent des réseaux d'alimentation en eau, mais également AINC, qui prend les décisions financières (et par extension, les décisions conceptuelles), Santé Canada et d'autres autorités fédérales.

Nous avons entendu de nombreux exemples, validés par de tierces parties, d'installations qui ne peuvent satisfaire aux normes de réglementation parce que leur conception ne répond pas aux besoins actuels. Dans ces cas, il serait injuste de demander à la collectivité locale d'assumer les coûts des lacunes de la réglementation et cela n'assurerait pas la salubrité de l'eau potable.

Bon nombre de participants étaient d'avis que toutes les parties, y compris le gouvernement fédéral – dont l'honneur et les obligations fiduciaires étaient en jeu – devaient suivre la même réglementation.

Les solutions devront être acceptées par les collectivités

Un régime de réglementation qui n'est pas accepté par la collectivité est voué à l'échec ou ne sera pas viable, peu importe le financement dont il bénéficiera. Les principales voies aboutissant à l'acceptation passent par le respect clair du droit coutumier; par conséquent, il faut que ceux qui seront visés par les décisions participent au processus décisionnel et élaborent des solutions qui peuvent mener à l'autonomie gouvernementale. À l'échelle locale et opérationnelle, il faut absolument créer et maintenir une fierté d'avoir de l'eau potable salubre dans l'ensemble des collectivités. La formation pour les chefs et les conseils sur les questions relatives à l'eau, ainsi que leurs rôles et responsabilités, commencent à peine à être explorés dans certaines régions, et il sera nécessaire d'approfondir et d'uniformiser ces questions. Il sera utile de prendre d'autres mesures, notamment une indemnisation adéquate, qui inspireront le respect envers les opérateurs, car ce sont des liens clés dans le réseau de santé public.

Les attitudes traditionnelles à l'égard de l'eau sont holistiques et spirituelles

Comme nous le mentionnions dans l'introduction, il est risqué de traiter les Premières nations comme un groupe homogène. S'il y a un domaine toutefois où les attitudes étaient majoritairement partagées,

Wendy Whitecloud, Université du Manitoba

...pour nous, comme Dakota ... l'eau joue un rôle essentiel car c'est l'une des principales composantes de toutes les cérémonies qui se tiennent aujourd'hui dans nos foyers. ...ces cérémonies sont célébrées depuis que notre peuple est établi en Amérique du Nord, ce qui représente pour nous des temps immémoriaux.

Chef Sydney Garrioch, MKO, Manitoba

...notre force, notre paix et notre bien-être proviennent de la foi que nous avons en notre créateur, de l'application de notre droit coutumier, de notre sens de la communauté et de notre fonction de gardien des eaux, des terres et des ressources. ...guidés par les connaissances communes de nos ancêtres. ...

La disponibilité d'un approvisionnement adéquat en eau propre et salubre a toujours été au cœur de notre survie comme nations. L'eau a peut-être été le principal facteur qui a guidé nos ancêtres dans le choix des sites où sont établies nos collectivités, qu'ils ont cherché à protéger par notre droit coutumier, nos lois traditionnelles, le partage de notre histoire globale et les modalités des traités.

Andy Nicholas, Première nation de Tobique, Nouveau-Brunswick

...l'eau est la vie, l'eau est notre histoire liquide... notre relation avec l'eau est extrêmement sacrée et très spirituelle. ... Mon peuple, les Malécites, se désigne lui-même sous le nom de Wolastoqiyik, le peuple de la magnifique rivière. Notre compréhension de ce que nous sommes est clairement liée au cours d'eau que les Européens ont nommé la rivière Saint-Jean. ...

Si nous perdons nos rivières, nous perdons une importante part de nous-mêmes. Guérissons les rivières et nous nous guérirons pour de nombreuses générations à venir.

Chef Judith Sayers, conseil tribal Nuu-chah-nulth, île de Vancouver

... l'eau, l'air, la terre, tout est tellement interrelié que tout ce que nous faisons à l'eau aura un impact sur la terre, sur l'air. Et dans notre régime traditionnel de gouvernance, nos chefs avaient l'immense responsabilité de prendre soin de tout, y compris l'eau, la terre et l'air.

... comme Premières nations, nous croyons avoir le droit inhérent de gérer, grâce à un gouvernement, les eaux de notre territoire et la capacité d'assumer nos compétences à cet égard. Nous devons bien entendu composer avec la Loi sur les Indiens dans nos réserves, ainsi qu'avec la province de la Colombie-Britannique en ce qui a trait au régime de délivrance de permis dans le secteur de l'eau et en matière de santé et de sécurité publiques. Nous espérons que le processus de négociation de traités permettra de rapprocher ces trois éléments et que les Premières nations assumeront l'entière compétence sur leurs réseaux d'alimentation en eau. ...

Nous sommes aussi préoccupés par le regard étroit que l'on porte lorsqu'on considère uniquement l'eau potable parce que ... nous croyons en une approche holistique de la réglementation des terres, et au fait que toute action a une incidence sur l'eau. ...

ce sont les croyances et les attitudes traditionnelles en ce qui concerne l'eau. En plus de maintenir la vie, l'eau était traditionnellement un moyen de transport ou une source de nourriture, ou les deux, pour chaque Première nation et demeure vitale dans la vie de nombreuses collectivités aujourd'hui.

La persistance de ce point de vue traditionnel de la valeur de l'eau et le rôle d'intendance connexe pour les Premières nations nous ont donné une très bonne idée de la manière dont nous devons poursuivre l'objectif visant à avoir de l'eau potable salubre dans les réserves.

IV. CE QUI DOIT ÊTRE RÉGLEMENTÉ, ET COMMENT

Si l'on faut réglementer la qualité de l'eau dans les réserves, le cadre global établi dans le rapport d'enquête sur Walkerton est alors un point de référence utile. Pour être efficace, un régime de gestion de l'eau pour les réserves devrait contenir certains éléments supplémentaires. Toutefois, certains des éléments mentionnés dans la deuxième partie du rapport sur Walkerton, notamment concernant l'aspect financier, ne peuvent pas être mis en œuvre dans les circonstances particulières des réserves des Premières nations.

La première section ci-dessous décrit les éléments pour l'élaboration d'un cadre global pour la réglementation de l'eau qui pourrait s'appliquer dans le cas des Premières nations. Ces éléments n'ont pas besoin d'être tous appliqués simultanément.

Les discussions au sujet des éléments d'un cadre de réglementation comprennent des propositions au sujet des gouvernements vers lesquels on pourrait se tourner pour trouver des exemples de bonnes pratiques. Le volume II, ainsi que l'annexe C du présent volume, présentent de plus amples détails sur les régimes de gestion de l'eau au sein des gouvernements au Canada.

Ce chapitre examine ensuite certains aspects distincts relatifs à quatre éléments pour l'élaboration d'un cadre de réglementation de l'eau pour les Premières nations : les systèmes privés (notamment les puits et champs d'épuration), les prélèvements d'eau et son utilisation, ainsi que la protection des sources d'eau potable. Il conclut par une discussion sur la manière de concevoir un régime de réglementation efficace pour les Premières nations.

Éléments d'un régime de réglementation

Rôles et responsabilités

Tout régime de réglementation bien conçu établira avec clarté et précision les rôles et les responsabilités de toutes les parties. Dans le cas des Premières nations, cette description devrait tenir compte des ministères fédéraux et des gouvernements de Premières nations pertinents. Le rôle des médecins conseils en santé publique, en particulier en cas d'urgence, devrait être décrit dans des documents légaux. (Ceci pourrait également être effectué par le biais d'une loi sur la santé publique des Premières nations, du type de celle que réclame l'APN.). Toutes autres parties concernées, tels que les gouvernements provinciaux ou un nouvel organisme fédéral jouant un rôle réglementaire, devront être considérées.

Champs d'application

Le cadre de réglementation devrait s'appliquer aux quatre éléments des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées suivants : le traitement de l'eau potable, la distribution de l'eau potable, la collecte des eaux usées et le traitement des eaux usées.

Systèmes d'alimentation en eau sans canalisation

Dans les régions rurales à faible population, l'eau est souvent distribuée par des camions-citernes puis entreposée dans des réservoirs ou des citernes. Le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest, le

Yukon, le Québec et la Saskatchewan ont élaboré des règlements pour assurer la gestion de certains aspects de ces systèmes d'alimentation.

Puits privés

La plupart des ordres de gouvernement disposent de règlements sur l'alimentation en eau potable par le biais de puits, mais les exigences s'appliquent surtout au creusage et à la construction de ces puits; et parfois sur la fermeture des puits. Des règlements assez détaillés existent en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec. On trouve peu de règlements sur le choix de l'emplacement d'un puits basé sur une évaluation des risques et une utilisation sécuritaire, en vue de répondre à des besoins individuels d'alimentation en eau. Le choix de l'emplacement, la conception et l'entretien des citernes, des fosses septiques et des champs de ruissellement ne sont pas couverts de manière appropriée. Lorsque des directives sont fournies, elles relèvent souvent du domaine des codes de la construction.

Prélèvement et utilisation de l'eau

De nombreux ordres de gouvernement canadiens, y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont des règlements explicites concernant le droit de prélever et d'utiliser l'eau de surface et l'eau souterraine.

Accréditation des opérateurs

L'accréditation des opérateurs d'installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées fait partie des exigences à remplir. Les exigences provinciales relatives à l'accréditation comme celles de l'Alberta et de l'Ontario sont bien établies et peuvent être appuyées par des programmes de formation qui ont fait leur preuve, comme les programmes de formateurs itinérants. Les processus d'accréditation adoptés par le Québec pour les régions éloignées portent sur les difficultés particulières à ces cas.

Surveillance

La surveillance porte sur la qualité de l'eau et le rendement du traitement, notamment les sources d'eau, le rendement du processus, l'eau traitée et la qualité des réseaux de distribution d'eau. Elle vise aussi les normes de qualité : paramètres chimiques, microbiologiques, physiques et esthétiques.

La surveillance de la conformité (surveillance de l'eau traitée par rapport aux normes) est bien établie dans la majorité des régimes de réglementation provinciaux. La surveillance du rendement des processus est également requise à divers degrés pour les approbations opérationnelles des provinces en matière de réglementation. Les exigences relatives à une surveillance plus étroite et plus stratégique ne sont pas actuellement définies dans les programmes de réglementation, mais des organismes internationaux (p. ex. l'Australian Cooperative Research Centre for Water Quality and Treatment¹⁵) préparent présentement des directives sur ce besoin.

Pour ce qui est des paramètres de qualité, les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont publiées par le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable qui représente tous les ordres

¹⁵ Pour plus d'information, consulter le site Web suivant : www.waterquality.crc.org.au/. Site Web consulté le 27 septembre 2006.

de gouvernement canadiens, sauf ceux des Premières nations. Les ordres de gouvernement diffèrent dans leur façon d'utiliser les chiffres. Rien n'indique qu'il faut établir des chiffres différents, du moment qu'ils sont utilisés comme lignes directrices. Si tous ces chiffres pour la qualité de l'eau étaient adoptés comme normes à titre exécutoire, il faudra peut-être tenir compte de la variation pour répondre aux besoins locaux en ce qui concerne certaines valeurs, comme le total des solides dissous, qui sont davantage esthétiques que sanitaires.

La mise en application

C'est maintenant l'Ontario qui dispose du programme le plus complet pour les inspections, les enquêtes et les poursuites relatives aux installations de traitement de l'eau. D'autres provinces ont défini de façon plus ou moins détaillée leurs compétences en matière d'inspection. Il faudra accorder une attention particulière aux meilleures façons d'appliquer la mise en application des règlements dans les collectivités des Premières nations de façon à mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur les pénalités.

Processus pour interjeter appel des décisions réglementaires

Des tribunaux administratifs ont été mis sur pied en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario pour interjeter appel des autorisations, ordonnances ou sanctions administratives. Les appels peuvent être déposés par la collectivité réglementée ou par d'autres parties visées par les décisions prises par l'organisme de réglementation environnemental. Considérés comme des organismes quasi judiciaires, ces tribunaux fournissent un mécanisme qui assure un certain processus de vérifications en permettant une participation appropriée du public dans les prises de décisions réglementaires.

Rapports

Les régimes de réglementation provinciaux abordent la question de la production de rapports concernant les résultats défavorables et la performance des opérations de façon plus ou moins détaillée. La production de rapports sur la qualité de l'eau à l'intention des consommateurs est un aspect relativement nouveau qui n'est pas clairement défini dans les régimes actuels de réglementation canadiens. Par contre, il s'agit d'un élément important de la réglementation en vigueur aux États-Unis qui est appuyé par l'American Water Works Association, la plus importante organisation professionnelle spécialisée sur la question de l'eau.

Approbations de la conception des installations

Au Canada, la plupart des ordres de gouvernement exigent que la conception des installations soit approuvée, et plusieurs concepts de base découlent d'approches détaillées élaborées par l'Environmental Protection Agency des États-Unis sur la réglementation du traitement de l'eau. L'Alberta a publié des normes de conception approfondies pour orienter son processus d'approbation. La Nouvelle-Zélande a innové en adoptant une approche selon laquelle les besoins des installations, particulièrement les petits réseaux, sont définis conformément aux plans de gestion des risques en matière de santé publique. En 2006, la Nouvelle-Zélande a déposé un nouveau projet de loi sur l'eau potable qui exige que ces plans soient appliqués à toutes les installations collectives¹⁴.

¹⁴ Site Web du ministère de la Santé de la Nouvelle-Zélande au sujet de l'eau potable. Site consulté le 24 septembre 2006.
<http://www.moh.govt.nz/water>

Permis d'exploitation des installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées

Au Canada, tous les gouvernements provinciaux exigent un permis ou une approbation pour exploiter des réseaux publics d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées. Les exigences en matière d'exploitation varient d'un gouvernement à l'autre et parfois en fonction de la taille de l'installation.

Acquisition, construction et mise en service

À l'heure actuelle, les régimes de réglementation des ordres de gouvernement canadiens n'incluent pas de disposition explicite concernant l'acquisition, la construction et la mise en service des installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées. Cependant, l'importance de ces questions, spécialement dans les collectivités éloignées, pourrait justifier l'élaboration de lignes directrices administratives qui complèteraient la réglementation.

Planification et réponse en situation d'urgence

Dans la plupart des gouvernements provinciaux, il est question de la planification des mesures d'urgence et des exigences en matière de systèmes de secours pour les services essentiels (y compris l'alimentation électrique). L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont adopté des exigences précises sur l'élaboration d'un plan d'intervention en situation d'urgence dans le domaine des installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées. C'est dans les circonstances les plus alarmantes qu'une définition claire des rôles et responsabilités des différents intervenants est vitale, et un régime de réglementation approprié permettra de définir ceux-ci de façon précise.

Protection des sources d'eau potable

Tous les ordres de gouvernement disposent de certains instruments juridiques visant à contrôler la pollution de l'eau. Certains, par exemple la Colombie-Britannique, exigent que les fournisseurs d'eau effectuent une évaluation des risques pour les sources d'eau. Par contre, les mesures de réglementation explicites visant à assurer la protection des sources d'eau dans le cas des bassins hydrographiques ne sont pas bien établies. La Colombie-Britannique et le Manitoba ont des organismes de réglementation qui définissent des zones de protection des sources d'eau, mais le seul exemple canadien d'un système global de gestion des bassins hydrographiques visant à assurer la protection des sources d'eau est la nouvelle *Loi sur l'eau saine* de l'Ontario.

Vérifications par une tierce partie

Il est possible d'obtenir un niveau d'assurance additionnelle que le fournisseur d'eau et l'organisme de réglementation s'acquittent efficacement de leurs responsabilités en exigeant que des vérifications soient réalisées par une tierce partie. Pour que ces vérifications soient efficaces, des normes de rendement définissant la meilleure pratique doivent être définies pour offrir un point de référence lors des vérifications. Actuellement, l'Ontario est la seule province qui travaille à l'élaboration d'un programme de vérification par une tierce partie, mais les autres provinces exigent que les fournisseurs d'eau engagent des consultants indépendants pour effectuer des évaluations techniques des installations. De façon moins officielle, l'American Water Works Association a adopté un excellent programme appelé « QualServe », qui encourage ses membres, y compris ses membres canadiens, à demander des révisions par les pairs.

Santé et sécurité au travail

Les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que les réseaux de distribution, posent de nombreux risques professionnels qui englobent l'utilisation de produits chimiques dangereux, le travail dans des espaces restreints et les divers risques associés à l'entretien des réseaux. Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux disposent de règlements sur la santé et la sécurité au travail qui s'appliquent à ces installations.

Considérations spéciales

Quatre des éléments soulignés ci-dessus exigent une attention spéciale en raison des situations particulières des Premières nations et de la vie dans les réserves.

Puits, citernes et fosses septiques

Lee Ahenakew, 4sight Consulting, Toronto

Il faut souligner que les réseaux à haut risque n'existent que dans les collectivités dotées d'installations centrales de traitement et de distribution d'eau. La stratégie actuelle d'AINC ne tient pas compte des habitations alimentées par un puits privé ou une prise d'eau dans un lac et qui posent des risques plus élevés. Ces habitations comptent pour environ 35 % des habitations des réserves...

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les provinces réglementent (dans une certaine mesure) la construction des puits, des citernes ou des fosses septiques qui desservent une maison privée ou qui comportent un petit nombre de raccords. Cependant, les provinces ne se préoccupent généralement pas du fonctionnement de ces installations parce qu'elles considèrent qu'en étant situées sur des terrains privés, elles sont sous la responsabilité des propriétaires après leur mise en service.

À l'heure actuelle, les installations de ce genre que l'on trouve dans les réserves ne semblent pas bénéficier uniformément de

la protection minimale apportée par les exigences provinciales. Bon nombre de témoignages entendus pendant les audiences ont décrit des puits mal construits, situés de telle façon qu'ils sont vulnérables à l'infiltration du ruissellement des eaux de surface et exposés à la contamination animale. Nous avons aussi entendu des témoignages décrivant les fosses septiques et des citernes mal conçues et mal entretenues.

Notre mandat nous a permis d'analyser la politique d'Affaires indiennes et du Nord Canada de ne pas financer les systèmes privés (puits et fosses septiques), sans toutefois tenter de rechercher de solution; nous avons tout de même pu remarquer les problèmes qui en découlent et le travail additionnel qui pourrait être requis.

Une politique aux termes de laquelle les puits et les fosses septiques ne sont pas financés n'exclut toutefois pas la possibilité d'essayer de s'assurer que ces systèmes sont conçus selon des normes de sécurité. Les provinces et les municipalités ne financent pas la construction de puits et de fosses septiques privés, mais elles exigent que les propriétaires les construisent de manière appropriée, et dans le cas des puits, qu'ils fassent appel aux services d'un entrepreneur autorisé. Cela ne semble pas être le cas avec le gouvernement fédéral. Santé Canada vérifie la qualité de l'eau des puits au moment de leur mise en service, mais le Ministère n'a aucun pouvoir de réglementation à l'égard de la construction des puits et ne possède aucun pouvoir par suite de vérifications montrant que la qualité de l'eau est inacceptable. La *Loi sur les Indiens* permet aux conseils de bande d'adopter des résolutions concernant ces installations, mais cette situation s'est très rarement vue, voire jamais. Il est naturel que les conseils de bande soient peu enclins à assujettir leurs membres à des normes coûteuses.

Il faut également souligner que tant AINC que la Société canadienne d'hypothèques et de logement jouent un rôle dans le financement des systèmes privés, et ce, dans le cadre de la construction de parcs de logements subventionnés par le gouvernement fédéral. Ce rôle ne comprend toutefois pas l'entretien, la réparation, la mise à niveau ou le remplacement de ces systèmes une fois qu'ils sont installés.

On peut avancer l'argument selon lequel le propriétaire des terres où se trouvent des puits, des citernes ou des fosses septiques privés, est responsable de leur fonctionnement. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, la Couronne a un droit de propriété sous-jacent sur les terres de réserve. Par conséquent, la Couronne détiendrait donc également un droit de propriété sur les accessoires fixes situés sur ces terres, comme les puits, les citernes et les fosses septiques privés. (Il s'ensuit évidemment que ce titre devrait s'étendre à tous les accessoires fixes situés sur les terres de réserve, y compris les réseaux publics d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées.) Cette façon de faire soutiendrait l'argument selon lequel la Couronne devrait au moins, en plus de satisfaire à ses obligations concernant les réseaux publics, partager la responsabilité des principaux travaux d'entretien et de réparation de ces puits, citernes et fosses septiques privés, afin d'en assurer le bon fonctionnement et la sécurité.

Enfin, la politique actuelle soulève un problème. Parce qu'AINC finance la construction et le fonctionnement de réseaux publics, et parce que les ressources sont très limitées, cette politique pourrait dissuader AINC d'encourager la construction de réseaux publics pour remplacer les puits et les fosses septiques privés. Cette situation n'est pas nécessairement un problème en elle-même, sauf que :

- le gouvernement fédéral n'a pas adopté les précautions imposées hors des réserves pour s'assurer que les systèmes privés sont adéquats;
- lorsque les ressources sont limitées, les travaux d'amélioration d'une usine située à l'extérieur de la région qui présente des risques élevés pourrait primer sur la construction d'une usine pouvant réduire les risques (en grande partie non prouvés) associés aux systèmes privés;
- dans bien des cas, ni les conseils de bande ni les membres eux-mêmes n'ont les ressources requises pour s'assurer que les systèmes privés sont adéquats.

Il s'agit clairement d'un domaine dans lequel le gouvernement fédéral doit poursuivre le travail. Premièrement, il faudrait que les exigences de base qui sont en vigueur hors des réserves en matière de construction soient appliquées. La protection offerte par les exigences en matière de construction pourrait même être améliorée. Dans le cas de la construction de puits, par exemple, les normes provinciales et territoriales actuelles comportent une importante lacune en ce qui a trait au choix de l'emplacement, même si celui-ci est d'une importance vitale pour la qualité de l'eau potable. Des exigences sur la sélection de l'emplacement seraient un aspect important de la réglementation sur la construction adéquate des puits, y compris dans les réserves.

Il faudra réaliser d'autres travaux pour comprendre et assumer les responsabilités additionnelles de la Couronne, des chefs et des conseils locaux en ce qui a trait aux réseaux privés. Il n'est pas question ici du concept de propriété privée comme on l'entend hors des réserves. Le gouvernement fédéral est le propriétaire foncier résiduel, tandis que le conseil de bande peut être considéré comme le propriétaire. Même dans les cas où les résidents détiennent un certificat de possession, il n'est pas question d'une propriété « en fief simple ».

En raison de ces ambiguïtés, il semble à tout le moins raisonnable que celui qui défraie les coûts de construction d'une maison ou d'un bâtiment dans une réserve s'assure que tout puit ou fosse septique est inclus dans les coûts et que la construction est conforme aux normes appropriées. Tout cadre de réglementation devrait intégrer cet élément, de même que tout résultat découlant des futurs travaux qui doivent être accomplis.

Peu importe la façon dont cette situation sera réglée, il est essentiel d'informer le public afin d'assurer l'entretien approprié de ces installations et la protection de l'eau fournie (dans le cas des fosses septiques, de l'eau qui retourne dans l'environnement). Puisque le gouvernement fédéral et les conseils locaux doivent assumer certaines responsabilités à titre de propriétaire foncier ou de propriétaire, ils pourraient très bien envisager celles-ci comme un investissement intéressant, et même une assurance. Il est important de souligner que même si elle n'a aucune responsabilité légale à cet égard, l'Alberta aide les milliers de ses résidents qui possèdent des puits privés en analysant gratuitement la qualité de l'eau potable.

Prélèvement et utilisation de l'eau

Pour les Premières nations, le contrôle des prélèvements d'eau peut très bien être considéré comme une question d'autonomie gouvernementale. Les arguments sont assez solides à l'effet que les Premières nations ou le gouvernement fédéral, à titre de fiduciaire, détiennent tous les droits relatifs aux nappes d'eau souterraine et de surface situées dans les réserves, nonobstant les *Accords de transfert des ressources naturelles de 1930*. Bien qu'il semble n'y avoir aucune jurisprudence à ce sujet, il existe au moins un règlement à l'amiable dans le cadre duquel une Première nation a été compensée pour la perte de l'utilisation des eaux traditionnelles¹⁵.

Floyd Provost, Première nation des Piikani

[Il est] très, très crucial que les zones sauvages le demeurent [dans notre bassin hydrographique]... Nous voulons protéger cette zone car nous nous en servons. ... nous voulons que notre peuple ait accès à de l'eau de qualité.

Lorsque nous aurons fini d'utiliser cette eau et que nous l'enverrons aux gens qui vivent en aval et aux autres Canadiens qui l'utilisent, nous voulons aussi la protéger.... Nous sommes les voisins de tout le monde...

De toute façon, la gestion de l'eau des Premières nations en général et la protection des sources d'eau locales en particulier exigeront que les Premières nations aient les compétences pour réglementer les prélèvements d'eau dans les réserves.

Protection des sources d'eau potable

Pour des raisons à la fois historiques et juridiques, la protection des sources par bassin hydrographique revêt une importance particulière pour les collectivités des Premières nations. De nombreux participants ayant donné une présentation ont mis en lumière l'esprit de gérance qui sous-tend le droit coutumier, ce qui illustre bien l'importance traditionnelle que la culture des Premières nations accorde à la conservation des eaux et des

terres qui les entourent. De nos jours, cela se traduit par un intérêt marqué des Premières nations pour les activités de leurs voisins en matière de protection des sources d'eau, ainsi que par un intérêt correspondant pour leurs propres activités de protection des sources d'eau qui ont une incidence sur les autres. Après tout, l'eau ne reconnaît pas les limites de compétence.

¹⁵ Présentation faite au groupe d'experts le 22 août 2006 par Merrell-Ann Phare, directrice administrative et conseillère juridique au Centre autochtone de ressources environnementales, Winnipeg. Le règlement a été conclu entre la province de l'Alberta et la Première nation Piikani.

Sur le plan juridique, toutefois, les régimes de gestion de l'eau s'inscrivent à l'intérieur de limites de compétence. Dans la plupart des cas, les Premières nations partagent leurs bassins hydrographiques avec des collectivités et des propriétaires fonciers qui sont assujettis à des mesures provinciales de protection des sources d'eau. À moins que les Premières nations décident d'adhérer à la réglementation provinciale en cette matière (dont les exigences peuvent être minimales, selon la province), il devient nécessaire d'établir des bases institutionnelles qui permettent et favorisent la collaboration. Cela se produit déjà, bien que de manière sporadique, dans certaines régions du pays.

Santé et sécurité au travail

Les travailleurs des réseaux publics d'alimentation en eau des provinces et des territoires sont visés par les régimes de santé et de sécurité au travail appliqués par le gouvernement responsable de leur lieu de travail, ce qui veut notamment dire que ces travailleurs doivent se plier à des inspections périodiques et à des activités liées à la mise en application de ces régimes. Toutefois, la situation ne semble pas la même pour les membres des Premières nations.

Le Code canadien du travail est applicable aux entreprises et aux installations fédérales, ainsi qu'aux travaux effectués par le gouvernement fédéral. Les tribunaux ont statué que les activités des conseils de bande constituent des installations fédérales. En conséquence, le Code canadien du travail s'applique aux installations d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées exploitées par les conseils de bande.

Dans sa forme actuelle, le Code canadien du travail est une loi relativement complète qui traite des négociations collectives et de diverses autres questions comme les heures maximales de travail, les vacances, le salaire minimum et la santé et la sécurité. Il couvre la plupart des éléments régis par les normes du travail et les lois en matière de santé et de sécurité au travail qui sont en vigueur dans les provinces. Néanmoins, dans les cas où les lois provinciales (notamment les normes du travail et la législation en matière de santé et de sécurité au travail) traitent de questions qui ne sont pas directement visées par la réglementation fédérale aux termes du Code canadien du travail, ou qui n'en sont pas implicitement exclues, les lois provinciales du travail liées à la santé et à la sécurité (concernant par exemple l'interdiction de fumer, le dépistage obligatoire de la consommation de drogues et les procédures de déclaration des blessures survenues au travail) peuvent s'appliquer à titre de « lois d'application générale », pourvu que ces lois ne soient pas liées à la « quiddité indienne ».

Les tribunaux considèrent que les activités des conseils de bande sont étroitement liées à la « quiddité indienne ». Par conséquent, si une bande exploite une installation de traitement de l'eau, il est peu probable que les lois provinciales du travail s'appliquent à titre de lois d'application générale. Par contre, si l'installation de traitement de l'eau est exploitée par une entreprise privée, alors les lois provinciales sur le travail peuvent s'appliquer. Mais si une entreprise privée exploite l'installation de traitement de l'eau au nom du conseil de bande – c'est-à-dire si elle n'est que l'organisme exploitant du conseil de bande et qu'elle est assujettie à sa supervision et à son contrôle –, il est peu probable que les lois provinciales du travail s'appliquent.

Peu importe la situation, même si le Code canadien du travail (au minimum) semble s'appliquer aux travailleurs dans les réserves, rien n'indique qu'un programme soit en place pour la tenue d'inspections périodiques ainsi que pour les activités liées à la mise en application.

Création d'un régime de réglementation

Les premières sections du présent chapitre portent sur le contenu d'un régime de réglementation. Nous allons maintenant examiner comment un tel régime serait élaboré pour les Premières nations.

Respect du droit coutumier

Les lois canadiennes ont commencé à incorporer le droit coutumier autochtone dans les lois qui s'appliquent à l'ensemble des Canadiens. À titre d'exemples citons la *Loi sur la faune*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les océans*, la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, la *Loi sur les espèces en péril* et la *Loi sur les parcs nationaux*. Le volume II du présent rapport présente des détails sur les façons dont le droit coutumier ou les lois traditionnelles autochtones ont été incorporés dans ces lois.

Il présente également les opinions de juristes et de Premières nations quant à l'incorporation de ce droit dans les lois fédérales. À la lumière de ces opinions et du processus de participation, nous croyons que les attitudes culturelles et traditionnelles envers l'eau pourraient être appliquées efficacement à l'élaboration des principes qui seront inclus dans les nouvelles lois ou dans les nouveaux règlements sur la qualité de l'eau. Cette façon de faire assurerait probablement qu'un fondement plus holistique soit inclus dans la loi comparativement à ce que l'on retrouve en général dans les régimes de réglementation provinciaux sur l'eau. Elle permettrait de mettre l'accent sur la protection de l'eau d'une source à une autre – ou, comme certains l'expriment, « de la source au robinet et du robinet à la source » – et non seulement de la source au robinet.

Un mandat clair pour l'organisme de réglementation

Le manque de clarté quant aux rôles des divers intervenants expose le processus de réglementation à des risques bien connus. Plus spécialement, le responsable de la réglementation doit être distinct de ceux qui font l'objet de la réglementation. Dans le cas présent, cela n'est pas si simple. Les services associés à l'alimentation en eau potable et au traitement des eaux usées qui sont dispensés aux Premières nations relèvent d'un partenariat entre quatre ministères fédéraux, les Premières nations et les organisations des Premières nations. La prévention des conflits d'intérêt exige qu'aucun de ces partenaires ne constitue l'organisme de réglementation – et que les décisions prises par l'organisme de réglementation puissent engager tous les partenaires.

L'importance de cette indépendance se reflète par le fait que les provinces, qui sont responsables de la réglementation sur la salubrité de l'eau et qui ont traditionnellement participé au financement des projets d'immobilisation, reconnaissent de plus en plus que la meilleure entente de financement pourrait être celle selon laquelle les propriétaires des réseaux (les municipalités) comptent sur la tarification de l'eau afin d'assumer la plupart des coûts de construction, d'entretien et de fonctionnement des réseaux. Parmi les autres avantages, ceci permet d'éliminer en grande partie le conflit qui émerge lorsqu'un même ordre de gouvernement finance et réglemente les réseaux d'alimentation en eau potable.

Par contre, comme cela a déjà été mentionné, les Premières nations ont actuellement des capacités très limitées en ce qui concerne le financement de leurs propres réseaux. Tant et aussi longtemps que leur capacité économique ne croisse suffisamment jusqu'à ce qu'elles puissent assurer le financement complet de leurs réseaux, elles continueront de compter sur AINC pour obtenir une partie importante du financement.

Un autre point à souligner est qu'en raison des conflits intrinsèques à l'enchevêtrement de ces rôles, tous les ordres de gouvernement établissent une distinction entre les compétences officielles en matière d'inspection et de mise en application de la réglementation ainsi que la formation et l'aide technique dispensées pour renforcer la capacité des collectivités. Nous sommes d'accord avec les observations des représentants du gouvernement qui travaillent dans des organisations collaborant avec les gouvernements des Premières nations dans les domaines de l'alimentation en eau potable et du traitement des eaux usées lorsqu'ils affirment qu'il faudrait mettre sur pied un nouvel organisme qui serait responsable de l'inspection et de la mise en application de la réglementation. Le fait de lier ces deux éléments, soit l'esprit de coopération et l'application de la réglementation, n'est pas une bonne façon d'établir la confiance et la collaboration.

Pour toutes ces raisons, le cadre de réglementation choisi devrait prévoir la création d'un nouvel organisme qui serait responsable de la réglementation, de son application et de la question de l'imputabilité. Aux fins du présent rapport, cet organisme sera appelé la Commission sur l'eau dans les collectivités des Premières nations. Les membres du conseil d'administration seraient nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en consultation avec l'Assemblée des Premières Nations, et son budget serait précisé dans le Budget des dépenses. Par contre, la Commission serait indépendante du gouvernement et des Premières Nations. Il existe de nombreux précédents qui illustrent cette façon de fonctionner. Les membres du conseil d'administration devraient en majorité bien connaître la question de l'eau dans les collectivités des Premières nations.

Cet organisme aurait l'autorité nécessaire d'obliger les partenaires chargés des services d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations à s'acquitter de leurs responsabilités. En ce qui concerne l'engagement financier du gouvernement fédéral, les directives de cet organisme contribueraient à établir une vision indépendante de ce qu'est un financement adéquat.

Le cadre de réglementation devrait aussi prévoir un tribunal d'appel semblable à ceux qui existent en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, qui permettrait d'établir un processus de vérifications des décisions de la Commission. De nombreux exemples montrent que le gouvernement fédéral établit une distinction entre l'application des lois et les appels, comme le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence.

L'uniformité et la politique de 1977

Les gouvernements, y compris ceux des Premières nations, parlent souvent d'adopter les directives « les plus rigoureuses » qui soient. En général, cette rigueur vise davantage les niveaux maximums acceptables de contaminants que les questions plus importantes concernant la conception et le fonctionnement des installations, qui doivent être adaptées aux réalités locales tout en respectant un manuel externe.

De petites différences existent parfois entre les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* et les réglementations provinciales. Il y a un risque quant à l'adoption non réfléchie des chiffres – pris n'importe où - les plus sévères qui risquent d'entraîner des conflits avec les régimes provinciaux et d'entraîner des dépenses beaucoup plus élevées sans pour autant apporter des améliorations équivalentes dans le domaine de la santé publique.

Deux approches raisonnables sont possibles. Dans le premier cas, la législation fédérale pourrait adopter, par renvoi, les normes et les régimes de réglementation en vigueur dans la province où se trouve la Première nation concernée. Dans l'autre cas, une réglementation nationale reposant sur la synthèse des meilleures pratiques provinciales pourrait être élaborée. Les deux approches fonctionneraient. Elles respectent toutes les deux la politique de 1977 et, surtout, la disposition sur l'égalité de la *Charte* (art. 15). L'essentiel est d'éviter d'avoir des douzaines ou des centaines de cadres de réglementation aux coûts et à l'efficacité variables. Ces questions sont discutées plus en détail au prochain chapitre.

Possibilités d'adhérer volontairement à un régime

Une loi qui mettrait sur pied les organismes requis et prévoirait l'élaboration d'une réglementation dans les domaines mentionnés ci-dessus pourrait permettre à certaines Premières nations d'adhérer à la loi sur son territoire, à mesure qu'elles sont prêtes. Ceci permettrait que les Premières nations puissent sélectionner un sous-ensemble de règlements, bien que l'interdépendance des règlements exigerait la tenue d'un examen approfondie du choix.

L'avantage d'offrir une option d'adhérence volontaire à un régime de façon définitive, c'est qu'il s'agit d'une option démontrant le plein respect de l'autonomie gouvernementale; il peut toutefois en résulter une certaine confusion administrative. Pire encore, l'amélioration de la santé publique qu'un régime de réglementation bien conçu aurait pu amener serait encore absente. Il est question ici de questions politiques, non pas de questions techniques ou juridiques. Néanmoins, la possibilité d'adhérer volontairement à un régime demeure une possibilité.

V. OPTIONS DE RÉGLEMENTATION

En ce qui concerne la recherche juridique et les résultats du processus de participation qui nous occupe, et après avoir défini les éléments d'un régime de réglementation efficace, envisageons maintenant les options de réglementation relativement à la salubrité de l'eau potable dans les réserves. Il est impératif que tout cadre de réglementation soit fondé sur une assise juridique claire et qu'il soit exempt de toute ambiguïté. En principe, il n'y a que cinq moyens possibles de créer un cadre de réglementation pour les Premières nations :

- utiliser les régimes provinciaux actuels à titre de « lois d'application générale »;
- adopter des règlements par la promulgation de décrets en vertu des lois fédérales actuelles;
- édicter une nouvelle loi fédérale établissant des normes et des exigences fédérales homogènes;
- édicter une nouvelle loi fédérale renvoyant aux régimes de réglementation provinciaux en vigueur;
- Les Premières nations pourraient élaborer des principes de droit coutumier qui seraient par la suite intégrés dans une nouvelle loi fédérale.

Après analyse juridique des options, nous arrivons à la conclusion que les deux premières options ne sont pas réalisables.

Compter sur les « lois d'application générale » mènerait à trop d'incertitude

S'il pouvait être établi que les lois provinciales d'application générale s'appliquent également dans les réserves indiennes, des cadres juridiques se trouveraient instantanément en place et il serait possible d'éviter une partie des nombreux processus consultatifs et parlementaires. Toutefois, de l'avis du conseiller juridique du groupe d'experts, appliquer une loi provinciale sur l'eau potable et les eaux usées à titre de loi d'application générale présenterait beaucoup trop d'incertitude et ne serait ni efficace ni viable.

Cette incertitude est attribuable à l'absence de fondement juridique clair permettant de déterminer dans quelles circonstances une loi provinciale est applicable à un membre ou à un organisme des Premières nations. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au gouvernement fédéral la compétence exclusive de faire des lois en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Cette disposition confère au gouvernement fédéral le pouvoir de faire des lois qui s'appliquent aux membres des Premières nations, qu'ils vivent hors des réserves ou sur celles-ci, ainsi qu'aux terres réservées aux Indiens.

Cependant, la loi provinciale peut s'appliquer aux Premières nations dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- si la loi n'a rien à voir avec la « quiddité indienne »;
- si la loi s'applique en vertu de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, selon lequel les lois provinciales d'application générale s'appliquent aux « Indiens », sous réserve de certaines exceptions.

- La question de savoir quels éléments du pouvoir provincial s'appliquent aux Premières nations a été abordée au fil des ans dans un certain nombre de poursuites judiciaires.

En ce qui concerne la première circonstance, les tribunaux ont conclu que les activités des conseils de bande relatives au fonctionnement d'une administration locale sont partie intégrante de la compétence fédérale principale en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » et qu'il n'y a pas lieu, par conséquent, d'appliquer les lois provinciales à ces activités. Parce que l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées relèvent des conseils de bande, il pourrait être difficile d'avoir recours aux régimes provinciaux de réglementation à titre de lois d'application générale pour créer un cadre de réglementation global sur l'eau. Le contrôle des terres et de l'eau dans les réserves est vraisemblablement au cœur de la « quiddité indienne ».

Certaines provinces ont conclu que les directives de tout médecin conseil en santé publique d'une province sont exécutoires dans les réserves, mais un régime de réglementation doit porter sur beaucoup plus que les dangers imminents pour la santé publique.

Selon l'argument en faveur des lois d'application générale, les lois et les règlements provinciaux actuels s'appliquent déjà dans les réserves, même si cela n'a en général pas été accepté en ce qui concerne l'eau. Cet argument est fondé sur la présomption que les provinces souhaitent toutes que leurs services s'appliquent à tout l'éventail de la réglementation sur l'eau potable et les eaux usées, ce qu'on ne peut prendre pour acquis. Les provinces estiment en général que le paragraphe 91(24) les libère de toute responsabilité à cet égard dans les réserves, en particulier les responsabilités qui engagent des coûts ou comportent des risques.

Quant à la deuxième circonstance, à savoir l'application des lois provinciales en vertu de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, elle comporte également une grande incertitude. L'article 88 ne traite que des « Indiens » sans mentionner les « terres réservées aux Indiens ». L'application de régimes provinciaux relatifs à l'eau aurait certainement des répercussions sur les terres des réserves. Les tribunaux inférieurs ont conclu que l'application des lois provinciales ne s'étend pas de façon probante aux terres des réserves en vertu de l'article 88. Les juristes sont généralement d'accord. Quant à la Cour suprême, elle ne s'est jamais prononcée sur cette question.

Enfin, les lois provinciales sur l'eau n'offrent pas un même niveau de pouvoir ou de protection de la santé publique d'un bout à l'autre du pays et, en général, elles ne considèrent pas tous les éléments énoncés au chapitre IV comme étant des éléments essentiels à un régime de réglementation moderne pour les Premières nations.

En résumé, les tribunaux pourraient ou non accepter que tous les éléments des régimes provinciaux de réglementation de l'eau s'appliquent aux Premières nations par l'une ou l'autre des voies permises. Tant qu'aux provinces, elles pourraient ou non vouloir les appliquer. Dans tous les cas, pour satisfaire aux besoins des Premières nations, les lois provinciales devraient être modifiées. Par conséquent, cette option n'offre pas de fondement assez solide pour la création d'un régime de réglementation efficace.

Les lois fédérales ne répondent pas aux besoins

Adjoindre de nouveaux règlements à de vieilles lois a l'avantage d'être simple; seul le gouverneur général en conseil est nécessairement engagé dans un tel processus. Toutefois, malgré le fait que plusieurs lois

fédérales actuelles traitent de l'eau et des Premières nations – soit la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur le ministère de la Santé*, la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* – aucune ne constitue une base adéquate pour l'établissement d'une réglementation globale.

Parmi les lois énumérées ci-dessus, la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* sont les plus précises en ce qui concerne les questions liées à l'eau et à la santé publique. La *Loi sur les Indiens* autorise le Cabinet fédéral à prendre des règlements pour empêcher la propagation de maladies contagieuses ou pour assurer la salubrité. De plus, elle permet aux Premières nations d'instituer des règlements administratifs sur les puits, les réservoirs, les citernes et les autres systèmes d'alimentation en eau. Cependant, certains éléments de la réglementation abordés au chapitre IV ne sont traités dans aucune loi présentement en vigueur. Une autre difficulté survient pour assurer la mise en application d'une loi, car seules des amendes extrêmement peu élevées ou de courtes peines d'emprisonnement sont prévues. Les pénalités sont, d'une part, trop peu importantes pour dissuader quiconque de commettre des infractions graves; et d'autre part, elles ne permettent pas non plus d'imposer des sanctions adaptées à la culture. Enfin, le mécanisme en place n'offre aucun moyen efficace de soumettre les partenaires du gouvernement fédéral à une réglementation.

Pour les Premières nations qui choisissent d'y adhérer, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* fournit des outils pour la gestion des terres et des ressources naturelles ainsi que le pouvoir d'offrir des services locaux et de développer des règlements pour protéger l'environnement. Le principal problème, c'est que pour adhérer à la *Loi*, une Première nation doit s'engager dans le processus d'adoption d'un code foncier, un processus compliqué qui exige beaucoup de temps et d'argent. La *Loi* ne tient pas compte non plus du manque de capacités qui caractérise certaines Premières nations. Jusqu'à présent, 36 bandes ont signé l'entente-cadre concernant cette loi, et seulement 17 bandes ont adopté un code foncier. Aucune n'a adopté de règlements sur l'eau.

Conditions préalables : fournir des ressources, discuter et tenir compte des risques élevés

L'élimination de deux des options initiales nous laisse trois possibilités : l'adoption d'une nouvelle loi fédérale établissant des normes fédérales; l'adoption d'une nouvelle loi fédérale renvoyant aux normes provinciales; ou l'utilisation du droit coutumier.

Avant d'analyser ces options, il est important de définir les conditions qui devraient être en place pour assurer la réussite de ces options.

Le gouvernement fédéral doit combler les lacunes en matière de ressources

Le premier élément, et le plus critique, est qu'il ne serait pas crédible de mettre un régime de réglementation en place sans que les capacités adéquates ne soient présentes pour répondre aux exigences du régime. Il est tentant de présumer qu'en établissant un régime de réglementation, on réduirait les dangers liés aux réseaux de traitement d'eau, mais c'est exactement le contraire qui pourrait se produire. Cette situation est attribuable au fait que la création et la mise en application d'un régime de réglementation exigerait du temps, de l'attention et de l'argent, et qu'il pourrait être préférable d'investir dans les réseaux, les opérateurs, la gestion et la gouvernance.

Mais le problème est plus fondamental que la perte des ressources advenant la création d'un régime de réglementation. La difficulté sous-jacente est que le gouvernement fédéral n'a jamais fourni un financement adéquat pour respecter l'engagement pris dans sa politique de 1977 qui visait à garantir l'établissement d'installations qui soient comparables, dans les réserves et hors de celles-ci. Si de nouveaux fonds étaient alloués pour financer la création d'un régime de réglementation, cette lacune ne pourrait être comblée.

Nous estimons, par conséquent, qu'avant de mettre en œuvre l'une ou l'autre des options suivantes, il est essentiel que le gouvernement fédéral remédie enfin au problème de l'insuffisance des ressources. Il doit fournir, sur une période de temps raisonnable, le financement nécessaire pour garantir que la qualité de l'alimentation en eau potable et du traitement des eaux usées pour les Premières nations soit à tout le moins égale à celle de collectivités similaires, ainsi que pour assurer le bon fonctionnement et l'entretien des réseaux.

On pourrait atteindre cet objectif, par exemple, au moyen de la mise en place d'un plan d'immobilisations pour la période de 2007 à 2012 qui aurait les ressources suffisantes pour améliorer la qualité des réseaux conformément aux intentions établies dans la politique de 1977. Il faudrait également fournir des moyens continus de soutenir le fonctionnement et l'entretien efficaces des réseaux.

Cela soulève la question de savoir si c'est le moment idéal pour la mise en place d'un régime de réglementation. Ne serait-il pas plus logique de combler d'abord les lacunes qui existent depuis longtemps en matière de ressources, de satisfaire aux besoins de nombreuses collectivités en matière de renforcement des capacités et de repousser de quelques années la création d'un cadre de réglementation? Le secteur continuerait de bénéficier des programmes de surveillance de l'eau financés par Santé Canada, de même que des normes imposées par AINC dans ses ententes de financement.

Cette approche comporte plusieurs inconvénients, dont le plus grand est qu'il faudrait mettre en place un organisme de réglementation indépendant qui, grâce à des inspections régulières et à des activités permettant le respect de la conformité, garantirait des normes de rendement élevées partout au pays. Le point de vue objectif qui est partagé au sein du secteur de l'eau en ce qui a trait aux ressources et aux résultats, est à l'effet que le Parlement pourrait s'attendre que la commission sur l'eau chez les Premières nations contribuerait à l'établissement de priorités, ainsi qu'à l'évaluation des besoins généraux en matière de financement. Fournir simplement de l'information objective au sein du secteur permettrait d'éviter les plaintes qui découlent d'un sentiment d'injustice. L'augmentation systématique du rendement des réseaux qui connaissent le plus de problèmes permettrait d'améliorer la santé publique.

En fait, un régime de réglementation bien conçu pourrait contribuer au renforcement des capacités. On ne peut ignorer la forte volonté – et même l'ardeur – de nombreux opérateurs d'installations et de techniciens à démontrer que les installations dont ils s'occupent fonctionnent tout aussi bien, et parfois même mieux qu'ailleurs. Certains techniciens ont mentionné qu'un rapport d'inspection, avec le risque de se voir imposer des amendes, permettraient de mieux capter l'attention des chefs et des conseils sur les questions relatives à l'eau. Ainsi, malgré que les conditions relatives au financement assurent un certain contrôle, elles sont loin d'équivaloir à une inspection régulière des installations.

Les discussions avec les Premières nations sont essentielles

La deuxième condition préalable est que le gouvernement fédéral doit évaluer la situation pour déterminer s'il a l'obligation légale de consulter les Premières nations touchées par l'une ou l'autre de ces trois options. Selon la Cour suprême¹⁶, « cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral revendiqué et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci ».

Mise à part la question de l'obligation légale, toutefois, nous croyons que des discussions constructives entre le gouvernement fédéral et les Premières nations sont nécessaires, de sorte que toutes mesures prises pour améliorer la salubrité de l'eau dans les réserves soient efficaces et qu'elles répondent aux besoins.

Régler les problèmes immédiatement dans les collectivités qui sont le plus à risque

Troisièmement, quelle que soit l'option choisie, il faudra du temps – probablement plusieurs années – avant que nous puissions atteindre le but ultime d'améliorer la salubrité de l'eau potable à toutes les Premières nations. Entre-temps, l'eau potable à laquelle ont accès un grand nombre de résidents des réserves – parfois l'eau de réseaux publics, mais très souvent l'eau de puits privés ou d'autres sources – les expose à de graves risques.

Nous avons entendu parler de plusieurs cas de ce genre dans le cadre du processus de participation, notamment à Pikangikum, dans le nord-ouest de l'Ontario, à Pabineau, au Nouveau-Brunswick, et à Kitcisakik, dans le parc de La Vérendrye, au Québec; cette dernière localité n'a même pas de puits, et les résidents puisent l'eau du lac dans des seaux. Il est important de remédier aux situations anormales comme celles-ci, ou autres, le plus rapidement possible, ce qui peut vouloir dire recourir à un soutien ministériel pour une action rapide par l'entremise d'équipes spéciales déjà en place et chargées d'intervenir.

Une fois ces situations urgentes réglées, il faudrait apporter des corrections aux processus actuels, de la façon suivante :

- ajouter, dans le processus fédéral d'évaluation des risques, les réseaux privés, qui présentent des risques largement inconnus mais susceptibles d'être très importants, et prendre des dispositions pour gérer ces risques;
- investir dans des technologies et des systèmes de soutien qui permettent la surveillance à distance des réseaux publics;
- établir des réseaux de soutien technique plus solides et une meilleure capacité de gouvernance.

Ces mesures ciblées tiennent compte des risques relatifs à l'eau qui touchent tous les résidents des collectivités des Premières nations, et non seulement ceux qui dépendent des réseaux publics. L'adoption de ces mesures nous permettra de nous attaquer aux causes profondes de nombreux problèmes relatifs à l'eau, ainsi que de régler les problèmes les plus sérieux et de réduire le plus rapidement possible les risques auxquels sont exposés les résidents des collectivités des Premières nations.

¹⁶ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, [2004]

La Première nation Pikangikum est située à 100 kilomètres au nord de Red Lake, dans le nord-ouest de l'Ontario. Il s'agit d'une collectivité de 2 300 habitants qui est située dans une région éloignée, c'est-à-dire que la route qui permet de s'y rendre n'est pas accessible toute l'année.

Aux audiences de Thunder Bay, le chef et le conseil ont demandé à Bill Limerick, directeur de la salubrité de l'environnement et de la protection de la santé, ainsi qu'à Lyle Wiebe, gestionnaire de programme de l'Unité de santé du Nord-Ouest, de donner au groupe d'experts un aperçu objectif de la situation de l'eau dans la collectivité. L'Unité de santé du Nord-Ouest est un organisme de santé publique qui obtient son financement de sources provinciale et municipale.

Selon une évaluation menée en 2001 par l'Agence ontarienne des eaux, 340 des 387 maisons de la collectivité Pikangikum n'ont pas de service d'alimentation en eau – c'est-à-dire ni approvisionnement en eau traitée ni collecte des eaux usées.

L'usine de traitement d'eau, construite en 1996, dessert l'école, le centre médical, l'hôtel, divers immeubles d'habitation, des maisons et quelques bâtiments périphériques, soit par un système de distribution (canalisations) installé dans les années 1950, soit par livraison d'eau par camion-citerne. Même si l'usine produit de l'eau de qualité, ceux qui n'y ont pas accès par des canalisations ou par livraison doivent s'approvisionner à un réservoir au sol auquel il est difficile d'accéder autrement que par motoneige ou véhicule toutterrain.

M. Limerick a indiqué au groupe d'experts que « pratiquement tout le monde a un réservoir de cinq gallons » pour s'approvisionner en eau au lac Pikangikum voisin. L'été, des eaux d'égout brutes de la collectivité peuvent s'écouler directement dans le lac depuis des installations septiques surexploitées. Dans un échantillon de cette eau, « les coliformes et la bactérie E. coli proliféraient. C'était... déplorable. »

M. Limerick estime que, l'hiver, environ la moitié des résidents tirent leur eau d'un trou percé dans la glace du lac, juste en face de la collectivité, dans un secteur contaminé par des déchets d'origine animale et par l'essence des motoneiges.

Presque toute la collectivité doit utiliser des toilettes extérieures en piètre condition et manifestement inadéquates. M. Limerick a décrit qu'en un endroit, le système d'égout ouvert était recouvert d'une vieille table et que des enfants jouaient à proximité pendant que le trop-plein d'eaux usées s'écoulait du réservoir.

La collectivité est dotée d'un aréna de 600 places où il n'y a ni robinets d'eau potable, ni salles de toilette ou toilettes extérieures. Lorsque M. Limerick a demandé ce que les gens faisaient lors d'événements majeurs, on lui a répondu que « tout le monde se rend derrière le bâtiment. »

Il a souligné que son équipe avait recommandé au chef et au conseil diverses mesures à court terme visant à éliminer les menaces les plus graves à la santé publique. « Quelques mesures de désinfection et de sensibilisation leur permettraient de s'en sortir à court terme. Mais la situation demeure inacceptable. »

En 2001, la collectivité a déposé une proposition visant à améliorer l'usine de traitement et le système de distribution de l'eau, mais elle n'a pas obtenu de financement. La proposition comprenait un plan pour prolonger le réseau d'Hydro One afin de remplacer la génératrice diesel surchargé de l'usine. Cela a mené à de longues discussions avec le service public, des discussions qui semblent en voie d'aboutir. Comme le système limité de la collectivité produit de l'eau de qualité adéquate, Pikangikum ne figure pas dans la liste récente des groupes des Premières nations les plus à risque.

Trois voies sont possibles

Maintenant que nous avons établi les conditions préalables qui devront être en place, comment pourrait se présenter chacune des options réalisables? Ces trois options offrent l'avantage de ne pas limiter les mesures qui sont permises aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Ceci étant établi, la présente partie propose d'abord une vue d'ensemble de ce que pourrait être une nouvelle loi fédérale, de même que les avantages et les inconvénients associés à cette approche générale. Elle présente également de manière plus détaillée un aspect clé de la nouvelle loi, c'est-à-dire la question de savoir si cette nouvelle loi devrait renvoyer aux régimes de réglementation de l'eau qui sont actuellement en vigueur dans les provinces, ou plutôt établir de nouvelles normes et mesures de mise en application fédérales. Elle présente ensuite une analyse de l'option consistant à travailler à partir du droit coutumier. Enfin, elle compare chacune de ces options en fonction de certains critères, parmi lesquels la rapidité, l'uniformité et l'acceptabilité.

Élaboration d'une nouvelle loi fédérale : vue d'ensemble

Créer un nouveau régime de réglementation en élaborant une nouvelle loi serait l'occasion de définir clairement les rôles et responsabilités de toutes les parties engagées dans la prestation de services d'alimentation en eau potable et de traitement des usées dans les réserves. Le cadre de réglementation établirait à la fois un organisme de réglementation indépendant et une procédure d'appel.

Merrell-Ann Phare, directrice administrative et conseillère juridique, Centre autochtone des ressources environnementales, Winnipeg

...un plan complet qui vise l'autonomie gouvernementale est le contexte qui fournira la meilleure solution... Il est clair qu'il faut trouver une solution à long terme... un plan sur cinq à huit ans. Mais les besoins à court terme en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement sont criants.

Le cadre devrait être conçu de manière à fournir à des Premières nations dont les capacités diffèrent le temps de se préparer à administrer un régime de réglementation officiel.

La loi et les règlements devraient également établir des exigences concernant la construction des systèmes privés, à tout le moins, et devraient tenir compte des futurs travaux recommandés dans le présent rapport concernant les obligations des conseils de bande et du gouvernement fédéral à titre de propriétaire et de propriétaires fonciers, respectivement, dans le cas des systèmes privés.

Le préambule de la loi devrait établir clairement que l'intention est d'appliquer le droit coutumier dans l'interprétation de la loi, chaque fois que le droit coutumier n'est pas incompatible avec les objectifs fondamentaux de la loi.

Pour faciliter l'administration de la loi, celle-ci serait mise en application uniformément dans une Première nation donnée si celle-ci a déjà la capacité nécessaire pour satisfaire aux exigences de la loi. Il pourrait toutefois être possible de prévoir un processus d'adhérence volontaire définitif pour l'adoption de certains articles de la loi, en commençant par les rôles et les responsabilités des parties, l'accréditation des opérateurs, la conception des installations et les normes de fonctionnement, ainsi que les normes relatives à la qualité de l'eau potable. Quoi qu'il en soit, la loi serait fortement habilitante.

Avantages de la promulgation d'une nouvelle loi :

- exécutée correctement, la loi pourrait amener la mise en place d'une réglementation ultramoderne, équitable, objective, efficace et respectueuse du droit coutumier des Premières nations;

- par respect pour le droit coutumier, la nouvelle loi serait une mesure intermédiaire en attendant la définition finale de principes et de pratiques par les Premières nations;
- l'intégration du droit coutumier créerait probablement un cadre de réglementation qui plairait aux Premières nations autonomes;
- une nouvelle loi serait le moyen le plus rapide de créer un organisme de réglementation capable, entre autres, de fournir une vision indépendante quant aux ressources requises auprès du gouvernement fédéral et des autres parties;
- l'établissement d'une assise législative pour les dépenses donnerait plus de poids aux arguments du ministre et du Ministère dans la prise de décisions sur les attributions à l'échelle gouvernementale;
- en apportant une plus grande certitude concernant les normes de réglementation et l'application des règlements sur l'eau potable et les eaux usées, et en contribuant à garantir l'attribution de ressources suffisantes, la loi mettrait en place la conjoncture nécessaire à de nombreuses possibilités de développement économique;
- ce serait la réponse la plus immédiate aux critiques de la vérificatrice générale.

Désavantages de la promulgation d'une nouvelle loi :

- cette démarche serait touchée par tous les problèmes habituels liés à la rédaction et au dépôt d'un projet de loi ainsi qu'à la promulgation et la proclamation du projet et finalement, au développement de règlements;
- ce serait la réponse la plus rapide aux critiques de la vérificatrice générale, mais pas nécessairement le moyen le plus direct de garantir la salubrité de l'eau potable;
- si elle n'était pas exécutée correctement, une telle loi pourrait faire plus de mal que de bien en augmentant la bureaucratie et les dépenses d'un système déjà lourd et coûteux;
- le temps et les efforts nécessaires à tenue de consultations, à la rédaction du projet de loi et à la mise en application du cadre de réglementation qui en résulterait pourraient nous faire perdre de vue l'essentiel ou entraîner des conflits d'objectifs, ou les deux. Le processus pourrait amener tous les intervenants à détourner leur attention des besoins critiques en infrastructures;
- la réussite exigerait un fort leadership continu, surtout au sein du gouvernement fédéral, compte tenu du rôle de chef de file que celui-ci jouerait en choisissant cette option;
- l'adoption d'une loi intégrant le droit coutumier pourrait être perçue comme un modèle pour d'autres questions liées à l'autonomie gouvernementale.

Un autre inconvénient serait que les autorités financière pourraient, à tort, percevoir cette démarche comme un précédent en matière de prestation directe de fonds fédéraux dans des dossiers découlant d'autres responsabilités gouvernementales relatives à l'eau, comme dans le cas des parcs nationaux ou des bases militaires. Ces installations ne sont toutefois pas liées à des obligations fiduciaires solennelles.

Renvoi aux régimes provinciaux ou nouveau régime fédéral

La nouvelle législation fédérale pourrait soit invoquer par renvoi les exigences provinciales en matière de qualité de l'eau, soit établir des exigences dans un cadre de réglementation national.

D'autres lois du Parlement fédérale imposent le respect de lois provinciales en y faisant des renvois. Par exemple, l'un des règlements pris en vertu de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, qui porte sur l'exploitation des ressources pétrolières et gazières dans les réserves, prévoit la conformité « aux lois provinciales applicables aux terres non indiennes, quant à l'environnement ou à l'exploration, l'exploitation, le traitement, la conservation ou la production équitable de pétrole et de gaz, lorsque celles-ci ne sont pas en conflit avec la Loi ou le présent règlement. »

Le renvoi aux régimes provinciaux imposerait sans équivoque l'application des normes et des exigences provinciales aux réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées des Premières nations dans les réserves. Par contre, il faudrait alors déterminer à qui il incomberait de faire respecter ces exigences. Cette décision reviendrait nécessairement à chacune des provinces. Certaines provinces voudraient peut-être assumer la responsabilité de la mise en application, probablement selon un régime de recouvrement des coûts, alors que d'autres ne le souhaiteraient pas. Certaines Premières nations pourraient aussi ne pas accepter que l'application relève de la province. En pareil cas, la Commission sur l'eau dans les collectivités des Premières nations assurerait directement la mise en application, et non un simple rôle de surveillance.

Si on évalue ces deux questions, le renvoi aux régimes provinciaux procure de nombreux avantages :

- On utiliserait l'infrastructure législative existante à l'échelon provincial, c'est-à-dire les normes et exigences détaillées des provinces, pour constituer la plupart des éléments du cadre de réglementation, au lieu d'avoir à créer une nouvelle infrastructure à l'échelon fédéral.
- En s'appuyant sur des normes élaborées pour différentes régions du pays, cette façon de faire offrirait une souplesse accrue au niveau régional.
- Dans les cas où il serait accepté que la mise en application soit assumée par la province, il serait possible de réduire les coûts et les besoins en matière de renforcement des capacités en élargissant les accords existants et, de manière plus générale, en améliorant le niveau de collaboration et la confiance entre les provinces et les Premières nations.
- Cette option assurerait l'uniformité entre les réserves et les collectivités vivant hors des réserves, ce qui est particulièrement approprié dans des domaines comme la protection des sources d'eau et les ententes de services municipaux.
- On favoriserait la participation des provinces sans l'exiger.

Par contre, il y a de nombreux désavantages :

- Aucun régime provincial n'englobe tous les éléments de bonne pratique énumérés dans le chapitre IV, vers lesquels les Premières nations devront se diriger.
- Les normes provinciales ne sont pas uniformes à l'échelle du pays et les régimes existants diffèrent largement sur le plan de l'intégralité, de la qualité et de la modernité, puisqu'ils sont davantage le fruit d'une évolution historique que d'un développement systématique.
- Les éléments de certains régimes provinciaux pourraient entrer en contradiction avec les objectifs d'autonomie gouvernementale des Premières nations ou avec les droits prévus à l'article 35.

- Pour les raisons susmentionnées, il pourrait s'avérer difficile que la mise en application soit assumée par la province dans de nombreux cas.
- Bien que le préambule de la loi fédérale soulignerait l'importance du droit coutumier, on ne sait pas comment ce régime fonctionnerait, dans la pratique, lorsqu'il faudra appliquer les exigences provinciales – et encore moins de quelle manière l'application s'intégrerait au droit coutumier.
- Là où la province serait responsable de la mise en application, il est peu probable que les sanctions soient adaptées aux facteurs culturels.

La Commission sur l'eau dans les collectivités des Premières nations pourrait atténuer certains de ces inconvénients. Par exemple, elle pourrait jouer un rôle important en ce qui concerne le deuxième point, en veillant à ce que les services de mise en application soient fournis par un organisme sous contrat ou, si nécessaire, par l'intermédiaire de ses propres bureaux. Elle pourrait aussi aider les collectivités des Premières nations et les autorités provinciales à adapter le mieux possible les régimes provinciaux au droit coutumier et aux pratiques traditionnelles. Ce rôle de la Commission, potentiellement plus vaste et plus complexe, fait toutefois ressortir les difficultés et les incertitudes que comporterait un renvoi aux lois provinciales.

Si le gouvernement du Canada optait plutôt pour une nouvelle loi fédérale établissant des normes uniformes et une mise en application à l'échelle nationale, on éliminerait les inconvénients associés au recours aux régimes provinciaux. Au lieu de renvoyer aux normes provinciales, la loi imposerait, par voie de règlement, les éléments du régime décrits dans le chapitre précédent, en s'appuyant le plus possible sur les bonnes pratiques qui y sont présentées. Cette option comporte des avantages clairs :

- On aurait la possibilité de rédiger une loi modèle et de mettre la barre plus haute, non seulement pour les Premières nations, mais aussi pour le pays tout entier. Le gouvernement fédéral pourrait établir un cadre de réglementation meilleur que tous ceux en place actuellement, ce qui susciterait la fierté des Premières nations et mettrait en valeur le Canada sur la scène internationale.
- Une approche intégrée pourrait bien se révéler moins coûteuse que l'adoption à la pièce de normes provinciales.
- Cette option pourrait être plus acceptable pour les Premières nations. Même si le soutien à un régime provincial ou fédéral semblait évident tout au long du processus de participation, les intervenants qui préféraient la voie fédérale étaient en général fermement opposés à l'idée de devoir être assujettis à un régime provincial. Par contre, les tenants du recours aux normes provinciales justifiaient leur position surtout pour des raisons pratiques, sans nécessairement rejeter l'idée d'un régime fédéral.

Même si on pourrait craindre que l'adoption de normes fédérales réduise la souplesse au niveau régional, rien n'empêcherait d'intégrer à ces normes des mesures permettant de s'adapter aux contextes très variables dans lesquels évoluent les Premières nations partout au pays.

L'inconvénient, bien entendu, est que le gouvernement fédéral pourrait aussi devoir se plier à des exigences plus élevées quant à ses autres obligations de gestion de l'eau dans les parcs nationaux, les bases militaires et autres. Notons toutefois que cette situation prévaudra dans une certaine mesure peu importe l'option retenue et que, de toute façon, le moment est sans doute venu.

Le recours au droit coutumier

Le processus de participation a permis de souligner l'omniprésence du rôle traditionnel de gérance joué par les Premières nations en ce qui concerne l'eau. Cette option permettrait de respecter ce rôle et de le mettre à profit dès le départ.

Bien qu'il soit impossible et inopportun de définir une façon de procéder détaillée, on pourrait convenir que les Premières nations collaboreraient d'abord entre elles pour établir les fondements du droit coutumier à partir desquels le régime de réglementation sera créé. La formulation de principes généraux communs, dans le cadre d'un processus national, pourrait figurer comme point de départ. Il serait alors possible d'incorporer les vues et pratiques traditionnelles de Premières nations particulières. Les conseils des aînés de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations politiques seraient susceptibles de jouer un rôle central de conseillers dans ce domaine.

Une analyse comparative des éléments du droit coutumier avec les normes et les lois provinciales, territoriales et fédérales pertinentes pourrait alors être faite. Cette analyse chercherait à repérer les synergies possibles ainsi que les conflits entre le droit coutumier et le droit d'autres ordres de gouvernement.

Il s'agirait ensuite – et la tâche n'est pas simple – de déterminer la façon de procéder afin d'établir, à partir du corps du droit coutumier, des normes détaillées en matière de qualité de l'eau, les méthodes d'exploitation, les besoins en matière d'accréditation des opérateurs ainsi que tout autre élément d'un régime de réglementation moderne.

En dernier lieu, si l'on veut fournir de claires assises légales, il faudra que le gouvernement fédéral adopte une nouvelle loi consacrant le cadre de réglementation établi par les Premières nations.

Avantages de recourir d'abord au droit coutumier :

- Il est fort probable que les Premières nations accepteront de façon générale cette option.
- Cette approche rend presque instantanément compte d'une autonomie accrue, de la valeur du droit coutumier et des réalités d'une autonomie gouvernementale de plus en plus grande.
- Les mesures prises ne se limiteraient pas à ce qui est permis en vertu de la *Loi sur les Indiens*.
- Il s'agit d'une réaction aux critiques formulées par la vérificatrice générale, et ce, parce que l'on amorce un processus qui débouchera sur l'établissement d'un cadre de réglementation (même si cela exige plus de temps que pour l'option précédente).
- En dernier lieu, le tout pourrait résulter en la création d'un organisme de réglementation qui proposerait une perspective indépendante à l'égard du financement du gouvernement fédéral.

Désavantages de recourir d'abord au droit coutumier :

- La création du régime de réglementation dépendrait du processus d'établissement des fondements du droit coutumier, susceptible d'être long.
- Comme dans le cas de la première option, on risquerait de perdre de vue les objectifs ou les besoins de s'occuper d'autres priorités urgentes. Toutefois, dans cette situation, le risque concernerait les Premières nations responsables du processus.

- Il n'est pas certain que les Premières nations ont à la fois les capacités et les ressources nécessaires pour gérer le tout, en plus de leurs nombreuses autres responsabilités.
- Une dépendance accrue au droit coutumier risque de diminuer les chances de cohérence entre les différents régimes de réglementation des collectivités voisines.
- Les partenaires fédéraux dans le dossier de l'eau risquent de se distancier de leurs responsabilités pendant que les Premières nations établissent une approche de réglementation.
- Le passage de principes généraux et de pratiques particulières à un cadre de réglementation efficace associé à des besoins détaillés et souvent très techniques pourrait être difficile et même litigieux.

Une variante de cette option consisterait à reconnaître d'entrée de jeu la compétence des Premières nations en matière d'eau. Cette approche a été défendue par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. Comme première étape, le gouvernement fédéral pourrait céder aux Premières nations, en vertu d'une loi, la compétence et la propriété du lit des cours d'eau, des terres et des autres ressources hydriques dans les réserves. Les Premières nations décideraient ensuite si elles souhaitent établir un cadre de réglementation fondé sur le droit coutumier.

L'avantage perçu de cette approche – soit la reconnaissance de la compétence des Premières nations – constitue également la source d'importants inconvénients. Chacune des centaines de Premières nations au Canada se verrait céder la compétence sur ses ressources hydriques avant qu'un cadre de réglementation ne soit établi. Bien que les collectivités aient vraisemblablement intérêt à collaborer au niveau régional pour créer une réglementation, comme elles le font déjà dans plusieurs dossiers, rien ne garantit qu'elles le fassent. La coordination et la cohérence seraient plus incertaines, et des cadres élaborés localement pourraient se heurter à des droits concurrents à l'échelle des provinces.

D'autres problèmes pourraient s'ensuivre de la cession de la compétence comme première étape. En effet, cette option créerait une classe de biens (les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées) servant à des activités sur lesquelles le gouvernement fédéral n'a aucune compétence, ce qui compliquerait davantage la responsabilité fédérale et la responsabilité fiduciaire. Cette option compliquerait aussi les ententes de financement ainsi que le rôle des professionnels de la santé publique, et il pourrait être difficile d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs des installations de traitement de l'eau.

L'objectif de cette option est valable, mais il serait à notre avis préférable de créer un cadre en conformité avec ce qui prévaut actuellement sur le plan des compétences. Par la suite, à mesure que les Premières nations obtiendraient l'autonomie gouvernementale, on disposerait d'ententes de réglementation dans le domaine de l'eau qui reconnaîtraient et refléteraient les conditions particulières des Premières nations, et ces dernières pourraient choisir de les adopter (ce qu'elles feraient sans doute : il faut noter que toutes les Premières nations autonomes au Yukon ont choisi d'adhérer au régime de réglementation de l'eau du territoire au lieu d'élaborer leur propre régime).

Comparaison des options

Le tableau ci-dessous compare les trois options viables en fonction des critères suivants : dans quelle mesure elles répondraient aux demandes pour la réglementation d'un système moderne de gestion de

l'eau; à quelle vitesse elles seraient mises en place; jusqu'à quel point elles favoriseraient la cohérence à l'échelle nationale; dans quelle mesure elles seraient acceptables pour les Premières nations; et quel serait le degré de complexité de leur élaboration, de leur administration et de leur mise en application.

	Nouvelle loi, régime unique	Nouvelle loi, régimes provinciaux	Droit coutumier, puis une loi
Contient tous les éléments d'un régime moderne de gestion de l'eau	ΣΣΣ	ΣΣ	Incertain
Règle le problème avec la rapidité voulue	ΣΣ	Incertain	Incertain
Assure la cohérence partout au Canada	ΣΣΣ	Σ	ΣΣ
Est acceptable pour les Premières nations	ΣΣ	Σ	ΣΣΣ
Réduit la complexité de l'élaboration et de l'administration	ΣΣΣ	Σ	Σ

L'analyse montre que tant une nouvelle loi fédérale établissant un régime unique de gestion de l'eau que le recours au droit coutumier constituent raisonnablement des options solides à tous les égards. En ce qui touche le droit coutumier, la principale réserve concerne l'incertitude liée à la manière d'obtenir un régime moderne et complet de gestion de l'eau ainsi qu'au temps nécessaire au processus. Par ailleurs, l'option visant à adopter une loi fédérale qui renverrait aux régimes provinciaux en place semble moins avantageuse, en raison des écarts et des variations entre les régimes, de la complexité d'impliquer un autre palier de gouvernement et du degré d'acceptabilité moindre pour de nombreuses Premières nations.

Améliorer les processus dès maintenant, peu importe l'option retenue

L'adoption d'un régime de réglementation et l'injection des fonds requis pour éliminer la lacune existante en ce qui concerne les ressources – une condition préalable à chacune des trois options – doivent être vues seulement comme deux des composantes d'une stratégie plus vaste visant à améliorer la gestion de l'eau et la santé publique.

D'autres composantes de cette stratégie comprendraient également le déploiement d'efforts accrus pour renforcer et exploiter les capacités et améliorer l'utilisation des ressources existantes. Tous les intervenants – soit les Premières nations, leurs organisations politiques, les ministères fédéraux, les provinces, les éventuels fournisseurs privés (argent et services) et les groupes techniques et les organisations de santé des Premières nations – doivent travailler ensemble, dans un cadre officiel et permanent, à trouver des solutions aux problèmes en matière de ressources.

Le gouvernement fédéral et ses partenaires des Premières nations devraient : prendre des mesures pour réduire la bureaucratie; collaborer avec les provinces pour une harmonisation tripartite; simplifier et mettre à jour les processus d'approvisionnement. Graduellement, les Premières nations prendraient en charge une part de plus en plus grande des activités directement liées à la planification, à l'approvisionnement et à l'obtention d'une approbation pour les usines.

En outre, le gouvernement fédéral et les Premières nations doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les réseaux qui desservent les habitations individuelles (ou un petit nombre d'habitations) sont, à tout le moins, construits dans le respect des normes acceptables, tout en cherchant à mieux comprendre les responsabilités du gouvernement fédéral et des bandes concernant ces systèmes une fois qu'ils sont construits, et à mieux y satisfaire.

Conclusion

Pour assurer la salubrité de l'eau potable, il ne suffit pas d'établir des normes et des exigences. D'une certaine façon, il s'agit de l'aspect le moins important. En fait, la capacité de répondre aux normes (installations et exploitation) est l'élément réellement crucial. La sécurité des réseaux repose sur la conscience professionnelle des opérateurs, le soutien que ces derniers reçoivent des gestionnaires et des propriétaires d'usines, le professionnalisme et l'intégrité des conseillers et des entrepreneurs et la compréhension généralisée (des constructeurs et concepteurs aux consommateurs finaux) des exigences à respecter pour assurer et maintenir la salubrité de l'eau. Chacun de ces éléments dépend de la présence de ressources humaines et économiques.

Bien qu'il ait été bref, le processus de participation a permis de constater clairement le dévouement, voire la passion, des intervenants du secteur de l'eau des Premières nations, ce qui comprend les représentants techniques et élus des Premières nations et des organismes-cadres ainsi que les nombreux fonctionnaires fédéraux qui travaillent avec eux. Le tout s'étend aussi au grand nombre d'entreprises du secteur privé qui participent à la conception et à la construction des réseaux. La capacité humaine a été clairement établie en de nombreux endroits et elle s'accroît constamment.

Évidemment, des enjeux subsistent « sur le terrain », qu'il s'agisse de conseils n'accordant pas au dossier de l'eau la priorité jugée nécessaire par les opérateurs, du grand roulement de personnel dans le secteur, ou encore de responsables de la surveillance de la qualité de l'eau qui ne sont pas aussi vigilants que l'exigent les protocoles. Les participants des Premières nations sont bien au courant de ces problèmes : ce sont d'ailleurs eux qui ont fait état de la situation lors des audiences et se sont empressés d'expliquer ce qu'ils comptaient faire pour corriger le tout.

Le problème que seules quelques rares collectivités ont été capables de régler est le problème des ressources économiques. Pour en venir à une solution définitive, il faudra que les Premières nations du Canada développent la capacité de conduire leur propre destinée économique. D'ici là, celles-ci devront continuer à se tourner vers le gouvernement fédéral pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. En ce qui concerne les réseaux d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, les ressources n'ont pas été suffisantes et celles ayant été offertes n'ont pas toujours été utilisées de façon optimale.

Depuis 1996, les dépenses dans les réseaux d'alimentation en eau potable et les réseaux de traitement des eaux usées dans les réserves ont augmenté considérablement. Le temps est venu de faire un dernier grand effort. Après cela, les dépenses en immobilisations pourront retomber aux niveaux requis pour satisfaire aux nouvelles normes, répondre aux besoins d'une population croissante et entretenir les installations existantes. Il faut voir ces dépenses comme un investissement – non seulement dans des collectivités de Premières nations en meilleure santé, mais également dans la formation des travailleurs et dans des activités commerciales qui dépendent d'infrastructures sécuritaires et de grande qualité.

Cet investissement portera également ses fruits puisqu'il soutiendra l'élaboration d'un cadre de réglementation global et moderne visant à faire profiter les résidents des collectivités des Premières nations de la même protection que celle dont on jouit partout ailleurs au pays. Pour être efficace, le cadre doit :

- contribuer à la conclusion des ententes de financement les plus efficaces;

- lier toutes les parties qui ont un rôle à jouer dans le secteur de l'eau chez les Premières nations, y compris le gouvernement fédéral;
- se fonder sur des bonnes pratiques au Canada et dans d'autres gouvernements en ce qui a trait à l'établissement de normes et d'exigences;
- permettre d'interjeter appel des ordonnances et des décisions, et de faire des enquêtes à la suite de plaintes;
- favoriser le partage d'information et d'exemples de réussites afin de renforcer les capacités et d'accroître la confiance de la collectivité au sens large, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves;
- faire un usage judicieux de l'information, de l'inspection et de la mise en application, afin d'améliorer le rendement sans pénaliser ceux qui n'ont pas la capacité de s'acquitter des tâches requises.

Le présent rapport propose trois voies possibles permettant de parvenir à ces fins. Il revient à présent au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les Premières nations et les autres partenaires du secteur de l'eau, de décider de la façon de procéder pour aller de l'avant. En conclusion, nous retournons à la citation liminaire : que ces discussions et les mesures qui en résulteront permettent à la vie humaine et à l'environnement naturel de faire les progrès que rend possibles l'union de la sagesse et de la technologie.

ANNEXE A. NOTICES BIOGRAPHIQUES

Harry Swain, président

Harry Swain est directeur de l'Institut canadien d'études climatologiques et associé de recherche principal au Centre d'études mondiales de l'Université de Victoria. Reconnu expert en politique de l'environnement public, M. Swain a présidé le comité consultatif de recherche sur l'enquête de Walkerton et le groupe d'experts sur la stratégie sur l'eau et le traitement des eaux usées pour l'Ontario.

Il détient un doctorat en géographie économique de l'Université du Minnesota et un doctorat en droit de l'Université de Victoria. Il a travaillé dans neuf ministères fédéraux de 1971 à 1995, dont cinq ans comme sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Après avoir quitté la fonction publique fédérale, M. Swain est devenu PDG de Hambros Canada, puis il a fondé le bureau torontois du Cercle Sussex, une firme de consultants en politique.

Il a travaillé à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, en Autriche, et pour la province de la Colombie-Britannique. Il fait également partie du conseil d'administration de la Compagnie canadienne des billets de banque limitée, de l'Ontario Infrastructure Projects Corporation, de la Société géographique royale du Canada et de plusieurs autres œuvres de bienfaisance.

Stan Louttit, grand Chef

Stan Louttit est le grand chef du conseil de Mushkegowuk. Cri de la bande d'Albany, il a été élevé à Attawapiskat, en Ontario, et réside maintenant à Moose Factory. Il a longtemps été dirigeant d'une collectivité, un rôle qui lui a valu beaucoup de respect, et a contribué de façon importante à sensibiliser le public à la crise sur l'eau dans la collectivité de Kashechewan.

Pendant les années 80, le grand chef Louttit a coordonné des programmes dans la réserve pour le compte des Affaires indiennes et du Nord Canada. Il a accédé au poste de directeur de district, et a reçu le Prix pour services insignes du Ministère en 1986. En 1988, il a reçu la médaille de la bravoure de la gouverneure générale pour ses travaux de secours lors de l'inondation de Winisk. On lui a décerné le Prix du leadership Emile Nakogee lors de la Conférence Keewaywin de la Nation Nishnawbe-Aski en 2005.

Le grand chef Louttit a occupé les fonctions de président du conseil de Mushkegowuk de 1992 à 1993, avant d'être élu grand chef adjoint de la Nation Nishnawbe-Aski. Après deux mandats, il a occupé les fonctions de dirigeant pour la Première nation Moose Cree. En 2004, il est élu grand chef.

Steve Hrudehy, professeur

Steve E. Hrudehy est professeur de Sciences de la santé environnementale et doyen associé de la première école de santé publique du Canada, à l'Université de l'Alberta. Il occupe les fonctions de président de l'Alberta Environmental Appeals Board, un tribunal quasi judiciaire nommé par un cabinet provincial. Il a également fait partie du comité consultatif de recherche sur l'enquête de Walkerton et a été un des artisans de l'approche de gestion des risques que présente l'eau du robinet au consommateur, proposée

dans les directives australiennes sur l'eau potable de 2004. Il est également chef fondateur du volet de la protection de la santé publique du Réseau canadien de l'eau.

M. Hrudehy vient d'être élu membre de la Société royale du Canada. Conférencier éminent de l'Institut national de recherche sur les eaux en 2006, il est un chercheur très actif qui a signé et cosigné de nombreuses publications scientifiques concernant l'évaluation et la gestion des risques environnementaux ainsi que la salubrité et la qualité de l'eau potable. Son dernier livre est intitulé *Safe Drinking Water - Lessons from Recent Outbreaks in Affluent Nations*, et étaye plus de 70 études de cas sur les éclosions de maladies hydriques, y compris Walkerton et North Battleford. M. Hrudehy détient un doctorat en génie sanitaire et un doctorat ès sciences (génie) en sciences et technologie de la santé environnementale de l'Université de Londres.

ANNEXE B. RENSEIGNEMENTS SUR LE MANDAT DU GROUPE D'EXPERTS

(Nota : Certains renseignements relevant de la logistique et de la démarche du groupe ont été retirés.)

Le gouvernement du Canada, avec l'appui de l'Assemblée des Premières Nations, a mis sur pied un groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Le groupe est chargé d'examiner et de proposer des options pour la mise en place d'un cadre de réglementation qui assurera aux collectivités des Premières nations une eau potable salubre.

Objectif du groupe d'experts

Le groupe d'experts doit produire un rapport sur les options proposées en vue de l'élaboration d'un cadre de réglementation qui garantira aux collectivités des Premières nations une eau potable salubre.

Pour chacune des options, le groupe d'experts doit fournir une analyse des avantages et des inconvénients et préciser les problèmes qui pourraient se révéler être hors de son mandat afin de permettre la mise en œuvre de cette option. Enfin, le groupe d'experts doit aussi produire une analyse comparative de toutes les options.

À cette fin, le groupe d'experts étudiera des exemples de cadres et de régimes de réglementation utilisés par d'autres gouvernements et pays, tout en tenant compte de la mesure dans laquelle ils sont applicables à des collectivités de la taille et de la situation géographique des collectivités des Premières nations. Les constatations et connaissances tirées de la révision de ces autres exemples de cadres de réglementation devraient se révéler utiles pour l'analyse des options que proposera le groupe d'experts.

En outre, le groupe d'experts fera participer les chefs et conseils des Premières nations ainsi que d'autres intervenants, notamment – sans toutefois s'y limiter – les organismes techniques des Premières nations, le personnel responsable des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées des Premières nations, des fonctionnaires fédéraux des bureaux régionaux et nationaux – comme les agents d'hygiène en environnemental et le personnel des bureaux régionaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada – ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ce processus de participation visera à recueillir des suggestions d'options pour la mise en place d'un cadre de réglementation qui assurera une eau potable salubre aux collectivités des Premières nations. Les audiences du groupe d'experts fourniront aux Premières nations une première occasion de participer à l'élaboration d'options relatives au régime de réglementation. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien déterminera si des consultations supplémentaires seront nécessaires auprès des Premières nations et d'autres intervenants clés, et dans quelle mesure.

Lorsqu'il rédigera son rapport sur les options, le groupe d'experts devra examiner dûment toutes les suggestions formulées par les Premières nations et les autres intervenants. En outre, toutes les présentations et les soumissions seront conservées et mises à la disposition du public.

Mandat du groupe d'experts

Le groupe d'experts a pour mandat de proposer des options en vue de la mise en place d'un cadre de réglementation qui permettra aux collectivités des Premières nations d'accéder à une eau potable salubre. Le groupe d'experts examinera les options et les recommandations qui traiteront, au minimum, des aspects suivants :

- Rôles, pouvoirs et imputabilité
 - Gouvernements des Premières nations
 - Affaires indiennes et du Nord Canada
 - Santé Canada
 - Environnement Canada
 - Autres (gouvernements provinciaux, etc.)
- Normes
 - Protection des sources d'eau
 - Qualité de l'eau potable
 - Surveillance et inspection
 - Fonctionnement et entretien
 - Formation et accréditation des opérateurs
 - Conception, construction et installations
 - Intervention en cas d'urgence
- Processus d'approbation
 - Permis et licences d'exploitation
 - Processus d'évaluation environnementale
 - Processus d'accréditation des opérateurs
- La mise en application de la réglementation
 - Organismes et pouvoirs de la mise en application
 - Échange de données entre les parties responsables
 - Amendes et pénalités en cas de non conformité
 - Surveillance et suivi
- Participation du public
 - Préparation de rapports destinés au public

Ces éléments, qui feront partis d'un cadre de réglementation, devront être examinés à la lumière de tous les aspects du traitement de l'eau potable et de l'alimentation en eau potable dans les collectivités des

Premières nations. Après avoir déterminé si ces aspects peuvent aussi s'appliquer au traitement des eaux usées, le groupe d'experts devra expliquer son raisonnement dans le rapport sur les options. L'analyse du groupe d'experts doit prendre en compte la taille et la situation géographique des réseaux d'alimentation en eau potable des collectivités des Premières nations.

Les normes de qualité relatives aux effluents des eaux usées municipales, sur lesquelles il faudra se pencher de façon particulière, sont en cours d'élaboration dans le cadre d'une stratégie pancanadienne entreprise par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, et elles seront appliquées dans l'ensemble du pays conformément à la réglementation prise en vertu de la *Loi sur les pêches*. Environnement Canada lancera un processus de consultation distinct auprès des Premières nations au sujet de cette réglementation. Il convient de signaler que seule la qualité des effluents des eaux usées sera réglementée dans le cadre de cette initiative; tous les autres aspects du traitement des eaux usées, dont l'accréditation des opérateurs et l'octroi de permis d'exploitation aux usines de traitement des eaux usées, ne seront pas visés par la nouvelle réglementation. Le groupe d'experts pourrait formuler des recommandations sur ces aspects.

La protection des sources d'eau constitue un pilier de la planification et de la gestion de toutes les sources d'alimentation en eau potable dans les terres et installations fédérales, y compris dans les collectivités des Premières nations. Il faut porter une attention minutieuse à la protection des sources d'eau, car cette question pluridimensionnelle est souvent traitée par différents gouvernements, ce qui crée des chevauchements, et elle comporte des aspects de contrôle à la fois volontaire et réglementaire.

Le groupe d'experts devrait aussi s'intéresser à la façon dont les options proposées en matière de cadre de réglementation s'appliquent à des systèmes privés, comme les puits et fosses septiques appartenant à des particuliers. Il pourra examiner, par exemple, la réglementation de la construction et du démantèlement de puits et de fosses septiques appartenant à des particuliers, ainsi que d'autres aspects habituellement réglementés par d'autres gouvernements.

Les éléments suivants ne s'inscriront pas dans le mandat du groupe d'experts :

- Droits ancestraux ou issus de traités relatifs à l'eau : Le groupe d'experts n'a pour mandat de tenir des discussions en vue de mettre fin ou de déroger aux droits ancestraux ou issus de traités relatifs à l'eau. Le comité directeur mixte se penchera sur les répercussions du travail du groupe d'experts, à la lumière des droits ancestraux et issus de traités conférés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
- Ententes sur l'autonomie gouvernementale : Il faudrait s'interroger sur la façon dont un cadre de réglementation de l'eau potable, y compris tout régime de réglementation, pourrait s'appliquer aux Premières nations dotées d'un gouvernement autonome. Cependant, il n'appartient pas au groupe d'experts de chercher à modifier des ententes sur l'autonomie gouvernementale, ni de tenter de définir les éléments liés à l'eau dont devraient désormais traiter les ententes sur l'autonomie gouvernementale.
- Rédaction de lois : Le groupe d'experts a pour objectif de soumettre des options au ministre en vue de l'instauration d'un cadre de réglementation de l'eau potable. Le groupe n'a toutefois pas le mandat de rédiger ou de formuler des lois. Au besoin, le ministre élaborera une stratégie de consultation et déterminera, s'il y a lieu, le processus à suivre et les échéanciers.

- Politique fédérale sur l'eau : Le travail du groupe d'experts consiste à formuler des options relatives à un cadre de réglementation afin que les collectivités des Premières nations aient accès à une eau potable salubre. Le gouvernement fédéral gèrera les questions de politiques internes liées à tout nouveau cadre de réglementation découlant du rapport du groupe d'experts.

Dans son analyse, le groupe d'experts devrait aussi se pencher sur plusieurs enjeux liés à la mise en œuvre des diverses options relatives au cadre de réglementation. Le groupe d'experts peut présenter les problèmes engendrés par ces enjeux et recommander qu'on s'y penche pour les régler, mais il n'a pas le mandat de les résoudre lui-même. Ces enjeux comprennent notamment :

- les ressources humaines et financières, de même que les ressources en infrastructures, dont les Premières nations ont besoin pour mettre en œuvre le cadre de réglementation;
- la politique d'Affaires indiennes et du Nord Canada selon laquelle le ministère ne finance pas de réseaux individuels ou privés (puits et fosses septiques);
- les conséquences associées aux transferts en cours des responsabilités et des compétences aux Premières nations.

C'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui prendra la décision finale sur le choix de l'option.

ANNEXE C. RÉSUMÉ COMPARATIF

Cette annexe fournit un résumé comparatif des exigences provinciales, territoriales et fédérales concernant les réseaux d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, et les questions connexes. Se référer au volume II pour avoir plus de précisions.

Notes :

- **Loi du Manitoba.** La loi du Manitoba est en pleine réforme. Les articles suivants de la *Loi sur la qualité de l'eau potable*, L.M. 2002, ch. 36 [C.P.L.M., c. D101], ne sont pas encore en vigueur : 3, 7 à 10, 20 à 25, et 30. Les règlements afférents n'ont pas été élaborés.
- **Lois fédérales et territoriales.** Les répercussions des lois fédérales sur la réglementation de l'eau potable dans les territoires n'ont pas été évaluées.
- **Nunavut.** L'article 29 de la *Loi sur le Nunavut* stipule que « les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest et leurs textes d'application pris et non abrogés [au 31 mars 1999] sont reproduits pour le Nunavut ». Les rubriques suivantes ne font mention que des situations où le Nunavut a adopté ses propres lois sur le sujet en cause; autrement, ce sont les lois des Territoires du Nord-Ouest qui s'appliquent.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) est le fondement à la fois du territoire et du gouvernement du Nunavut. Il constitue un point de repère important pour l'ensemble des lois, des politiques et des règlements qui ont trait aux terres, aux eaux et aux ressources du Nunavut. Le préambule de l'ARTN établit l'objectif suivant à l'égard de ces ressources :

Déterminer de façon claire et certaine les droits de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources, ainsi que le droit des Inuit de participer à la prise des décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources, notamment au large des côtes.

L'ARTN prévoit des mesures permettant l'atteinte de cet objectif. Il a imposé la création d'organismes gouvernementaux, dont l'Office des eaux du Nunavut.

Pour consulter les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut qui ont trait à l'eau, visiter le site : <http://nwb.nunavut.ca/article.htm>.

Résumé

Opérateurs

La formation et l'accréditation sont des façons différentes de garantir la compétence des opérateurs. La formation touche l'aspect éducatif et se fonde sur différents modèles et différentes approches, même à l'intérieur du même ordre de gouvernement. Beaucoup plus uniforme, l'accréditation consiste à vérifier les mesures de compétence.

Toutes les provinces, sauf le Québec, fondent leur régime d'accréditation des opérateurs sur les normes de l'Association of Boards of Certification (ABC), qui sont les normes d'évaluation généralement acceptées en Amérique du Nord. Les examens d'accréditation de l'ABC destinés aux Canadiens s'appuient sur les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* plutôt que sur les lois américaines et appliquent le système métrique; pour le reste, les examens du Canada et des États-Unis sont les mêmes (mais certaines provinces, comme l'Alberta, ont poussé plus loin l'adaptation de leur examen).

Les normes d'accréditation de l'ABC sont mises en application par les organismes provinciaux suivants :

- Programme de certification volontaire des eaux usées du Canada atlantique (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick; quoique chaque province adopte et administre ses propres programmes)
- Ontario Environmental Training Consortium
- Manitoba Water and Wastewater Association
- Saskatchewan Operator Certification Program
- Alberta Environment
- British Columbia Environmental Operators Certification Program
- Northern Territories Water and Wastewater Association

Le programme d'accréditation du Québec s'inspire du Programme des normes interprovinciales « Sceau rouge ».

L'accréditation est obligatoire, du moins pour les opérateurs responsables en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Québec et en Saskatchewan. Dans certaines de ces provinces, la personne ou l'entité responsable du respect des exigences en matière d'accréditation est le propriétaire ou l'opérateur des installations; dans d'autres provinces, cette responsabilité revient à l'organisme provincial de réglementation. De nombreuses provinces exigent de plus en plus l'accréditation des opérateurs responsables (et certains régimes d'accréditation plus récents imposent également la formation ou l'accréditation aux autres opérateurs).

À l'heure actuelle, des programmes de formation sont en place en Alberta, à Terre-Neuve-et-Labrador (sur une base facultative), au Nouveau-Brunswick (à chaque site son programme), en Nouvelle-Écosse,

en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Québec et en Saskatchewan. La formation est non exigée ou non prévue dans la législation du Manitoba (qui fait toutefois l'objet d'une réforme) et des Territoires du Nord-Ouest. Le Yukon a recours au système de formation de la Colombie-Britannique sans toutefois imposer la formation.

Pour obtenir de l'information plus approfondie (mais pas nécessairement à jour) sur la question, consulter le rapport d'Heather Edwards intitulé *Certification Regimes for Water and Wastewater Facility Operators: A Review of Provincial and First Nations Approaches* (24 octobre 2001).

Applicabilité, normes et vérification

Seuil d'applicabilité

Voici le nombre minimal de raccords que doit comporter un système d'alimentation en eau pour que la réglementation sur l'eau s'applique :

- Alberta : 15
- Colombie-Britannique : 2 (1 pour tout ce qui n'est pas une habitation unifamiliale)
- Manitoba : 15
- Terre-Neuve-et-Labrador : 1 (si la municipalité est propriétaire)
- Nouveau-Brunswick : 2 (et utilise plus de 50 m³ d'eau par jour)
- Territoires du Nord-Ouest : >5
- Nouvelle-Écosse : 15
- Ontario : >5 (certains systèmes sont réglementés quel que soit le nombre de raccordements)
- Île-du-Prince-Édouard : 5
- Québec : 2
- Saskatchewan : 15
- Yukon : 15 (canalisation); 5 (système d'alimentation par camion)

Normes sur la qualité de l'eau

Les normes de traitement de l'eau potable varient en fonction des provinces et des territoires, y compris les paramètres à évaluer.

Toutes les provinces et tous les territoires participent à l'élaboration des normes comprises dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* (RQEPC), dans le cadre des travaux du comité fédéral-provincial-territorial formé par Santé Canada. La plupart des provinces se fondent sur les RQEPC ou les adoptent (en totalité ou en partie), soit l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et le Yukon.

La Colombie-Britannique applique des normes « strictes » uniquement aux aspects microbiologiques; autrement, elle exige que l'eau soit « propre à la consommation » (mais elle peut imposer des normes

numériques à un permis d'exploitation). La loi du Manitoba n'aborde que les résidus de chlore (il convient de noter que le Manitoba procède actuellement à une réforme de sa loi).

Le Québec et l'Ontario ont élaboré des normes exhaustives en matière de qualité de l'eau potable qui sont plus élaborées que les RQEPC, et qui ont préséance sur celles-ci.

Le Yukon applique de façon non officielle les RQEPC à titre de normes.

Vérification

À peu près toutes les provinces ont des exigences en matière de vérification qui varient généralement selon la taille du réseau et selon l'obtention ou non d'un résultat négatif récent par suite d'une évaluation.

Les conditions de vérification peuvent aussi être définies en fonction de chacun des permis d'exploitation ou des autorisations d'exploitation.

Inspections et mise en application de la loi

Toutes les provinces attribuent soit aux agents provinciaux, au directeur ou aux inspecteurs en santé le pouvoir de se rendre dans des installations pour y effectuer une inspection.

La plupart des provinces (y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario) accordent des pouvoirs qui, dans des circonstances données, permettent à certaines sinon à toutes les personnes précitées d'émettre des ordonnances contre le propriétaire ou l'opérateur de l'installation. Ces ordonnances exigent habituellement la prise de mesures correctives dans le but de produire une eau potable de qualité.

Toutes les provinces considèrent comme une infraction (réglementaire) le défaut d'observer la plupart des exigences de la loi (un terme ou une condition d'un permis ou d'une autorisation d'exploiter l'installation). Les pénalités varient en fonction de la fréquence de l'infraction, de la gravité des dommages et du statut du contrevenant (c'est-à-dire s'il s'agit d'un particulier ou d'une entreprise). Le régime de la Saskatchewan prévoit des sanctions administratives (qui constituent des responsabilités absolues).

Plans d'intervention en cas d'urgence

La loi exige la mise en place d'un plan d'intervention en cas d'urgence dans la plupart des provinces, soit en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, à Terre-Neuve-et-Labrador (condition non obligatoire), en Nouvelle-Écosse, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard (sous forme de « plan de protection des champs de captage ») et en Saskatchewan (sous forme de plan de contrôle ou d'assurance de la qualité).

Aucune exigence législative de la sorte n'a été relevée dans les Territoires du Nord-Ouest, au Québec et au Yukon. Cependant, chaque permis ou autorisation d'exploiter une installation pourrait exiger l'adoption d'un plan d'intervention en cas d'urgence, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick. Au Québec, les municipalités doivent préparer des plans d'urgence liés au traitement et à la distribution de l'eau.

Diffusion de l'information

L'information voulue (en général, des registres et des résultats d'examen) doit d'ordinaire être soumise périodiquement à l'organisme de réglementation, et les excédents relevés (ou autres éléments nuisibles qui suscitent l'intérêt de l'organisme de réglementation) doivent faire l'objet d'un rapport extraordinaire.

Dans toutes les provinces (mais non dans les territoires), les résultats de test défavorables doivent être signalés. De plus, certaines provinces exigent du laboratoire qui procède à l'analyse des résultats qu'il communique les excédents directement à l'organisme de réglementation (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Ontario, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Saskatchewan).

Des rapports annuels doivent être soumis à l'organisme de réglementation en vertu de la loi en Alberta, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan (qui exige aussi qu'ils soient communiqués directement aux consommateurs).

Approbation du concept

Tous les ordres de gouvernement à l'étude exigent une forme ou une autre d'approbation pour la conception ou la construction d'une usine de traitement de l'eau.

Autorisation de fonctionnement

De même, tous les ordres de gouvernement à l'étude exigent une forme ou une autre d'autorisation pour l'exploitation d'une usine de traitement de l'eau.

Protection des sources d'eau

Les règlements relatifs à la protection des sources d'approvisionnement en eau varient d'une province à l'autre. Bien sûr, toutes les provinces sont dotées de lois environnementales d'application générale qui interdisent habituellement le dépôt de contaminants au potentiel dangereux, à moins de détenir un permis, une approbation ou une autorisation en ce sens.

D'autres provinces désignent, au moyen de règlements, des bassins hydrographiques et des régions auxquels des règles plus strictes s'appliquent afin de protéger la qualité de l'eau des utilisateurs situés en aval (qu'il s'agisse d'eaux de surface ou souterraines). Ces provinces sont la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Québec. Le Yukon dispose d'un système discrétionnaire.

En Ontario, la *Loi sur l'eau saine* a été promulguée en octobre 2006 mais n'est pas encore entrée en vigueur. Dans les Territoires du Nord-Ouest, une stratégie de protection des sources d'eau est en cours d'élaboration.

Puits

Tous les ordres de gouvernement à l'étude, sauf les Territoires du Nord-Ouest, réglementent les puits d'une façon ou d'une autre. Habituellement, des règlements s'appliquent au forage de puits et aux

foreurs, ainsi qu'à la protection des eaux souterraines contre les infiltrations dans les puits. Dans certaines provinces, les puits doivent faire l'objet d'un permis, et des rapports sont parfois exigés à l'issue de l'installation d'un puits. De nombreux règlements sur les puits prévoient des mesures pour la protection des sources d'eau, de façon, par exemple, à réduire au minimum les contrecoups des activités agricoles.

Traitement des eaux usées

Le traitement des eaux usées (les égouts) est généralement réglementé parallèlement au traitement de l'eau (ces deux secteurs sont souvent visés par le même règlement). En outre, le système d'accréditation et de formation des opérateurs est généralement lié à celui des usines de traitement de l'eau. Certains aspects de l'évacuation des eaux usées sont couverts par les codes provinciaux du bâtiment.

Transport d'eau par camion et citerne

Seulement quelques provinces gèrent directement les modes alternatifs de transport de l'eau potable, tels que citernes, camions et autres moyens de transport en vrac.

La Colombie-Britannique inclut l'eau transportée par camion dans sa définition du réseau de distribution d'eau domestique.

Pour les camions-citernes, le Manitoba applique une norme d'ordre générale sur la condition d'hygiène et le bon état, selon des exigences satisfaisant le médecin hygiéniste.

Le Nouveau-Brunswick inclut les citernes et les réservoirs dans sa définition des réseaux d'aqueduc. Des règlements s'appliquent aussi au transport de l'eau par camion.

Les Territoires du Nord-Ouest imposent des normes au transport de l'eau par citerne.

L'Ontario prévoit des pouvoirs pour l'inspection des systèmes de confinement utilisés pour le transport de l'eau potable, et elle soustrait certains petits réseaux d'alimentation en eau potable aux conditions d'analyse, si leur eau potable provient d'usines de traitement et est entreposée d'une certaine manière.

L'Île-du-Prince-Édouard impose des exigences réglementaires aux postes de chargement des camions.

Le Québec réglemente l'eau distribuée par camion-citerne.

La Saskatchewan réglemente le transport de l'eau potable par cuve réfrigérante.

Il est à noter que ces éléments pourraient être indirectement réglementés par des lois d'application générale, comme le code de la route et les lois relatives à la santé publique.

Utilisation de l'eau en vrac

Contrairement à d'autres, certaines provinces comptent des lois très poussées sur la déviation des cours d'eau, le prélèvement d'eau et les droits de riverain en général.

L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador disposent de régimes solidement implantés.

Le Nouveau-Brunswick exige un permis pour la déviation de cours d'eau.

En Ontario, il faut détenir un permis pour puiser plus de 50 000 litres par jour dans un cours d'eau.

ANNEXE D. LIEUX ET DATES DES AUDIENCES

Whitehorse	20 et 21 juin
Edmonton	6 et 7 juillet
Vancouver	12 et 14 juillet
Saskatoon	26 et 27 juillet
Winnipeg	31 juillet et 1 ^{er} août
Toronto	8 et 9 août
Québec	10 et 11 août
Halifax	14 et 15 août
Thunder Bay	22 et 23 août

