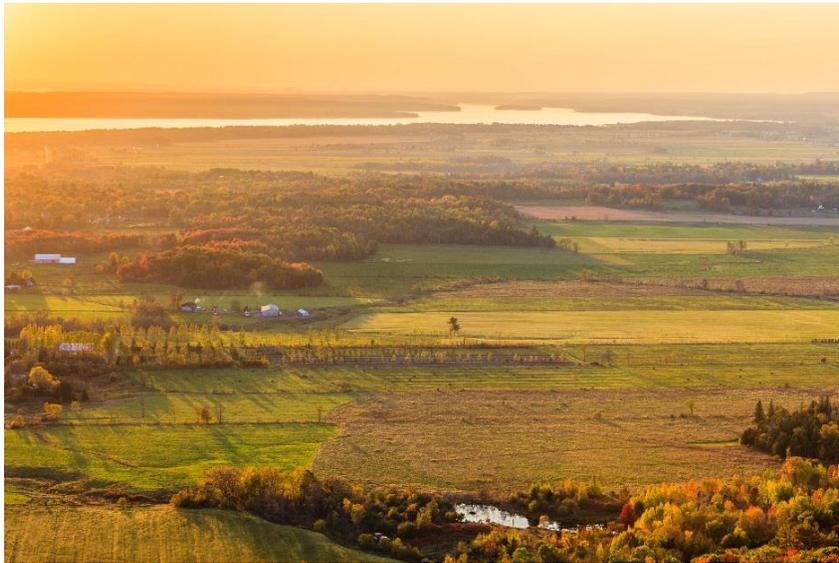


Caught in Crossfire

Les enjeux interjuridictionnels de la gestion de l'eau agricole dans le bassin versant de la rivière des Outaouais



Document de recherche préparé pour l'ICPA
par

Auteur : Alexandre Lillo
Contenus créatifs : Louise de Vynck

Mai 2019



L'Institut canadien des politiques agroalimentaires

960, avenue Carling, FEC

Immeuble 49, pièce 318

Ottawa, ON K1A 0C6

Téléphone : 613-232-8008

Télécopieur : 613-232-8008

www.capi-icpa.ca

Canada

Introduction :

En 1882, Oscar Wilde donna une lecture publique à Ottawa. À cette occasion, il s'exprima sur les sciures de bois polluant la rivière des Outaouais et déclara publiquement que « [p]ersonne n'a le droit de polluer l'air et l'eau, qui constituent un héritage commun appartenant à tous » [notre traduction] (Boswell, 2016). Cette déclaration avant-gardiste témoigne du fait que les enjeux liés à l'eau sur la rivière des Outaouais ne sont pas récents. Pourtant, les défis propres à cet écosystème sont encore nombreux et les outils destinés à s'en extirper encore limités.

1. Contexte : Prenant sa source au cœur des Laurentides, dans le lac Capimitchigama à 300 kilomètres au nord d'Ottawa, la rivière des Outaouais parcourt environ 1 200 kilomètres « jusqu'à son point de confluence avec le fleuve Saint-Laurent » (CPRRO, a). La « Grande rivière », ou Kitchissippi dans le langage de la nation algonquine, est, par son débit, le huitième cours d'eau canadien (Marsh et Baker, 2006) ; le volume d'eau qui s'y écoule est comparable à celui de l'ensemble des cours d'eau en Europe de l'ouest (Ottawa Riverkeeper, 2006 ; RRPC).

D'un point de vue géographique, la rivière des Outaouais draine l'ensemble des eaux d'un territoire de 146 300 kilomètres carrés (Ottawa Riverkeeper, a). Cet espace, qualifié de bassin versant, est

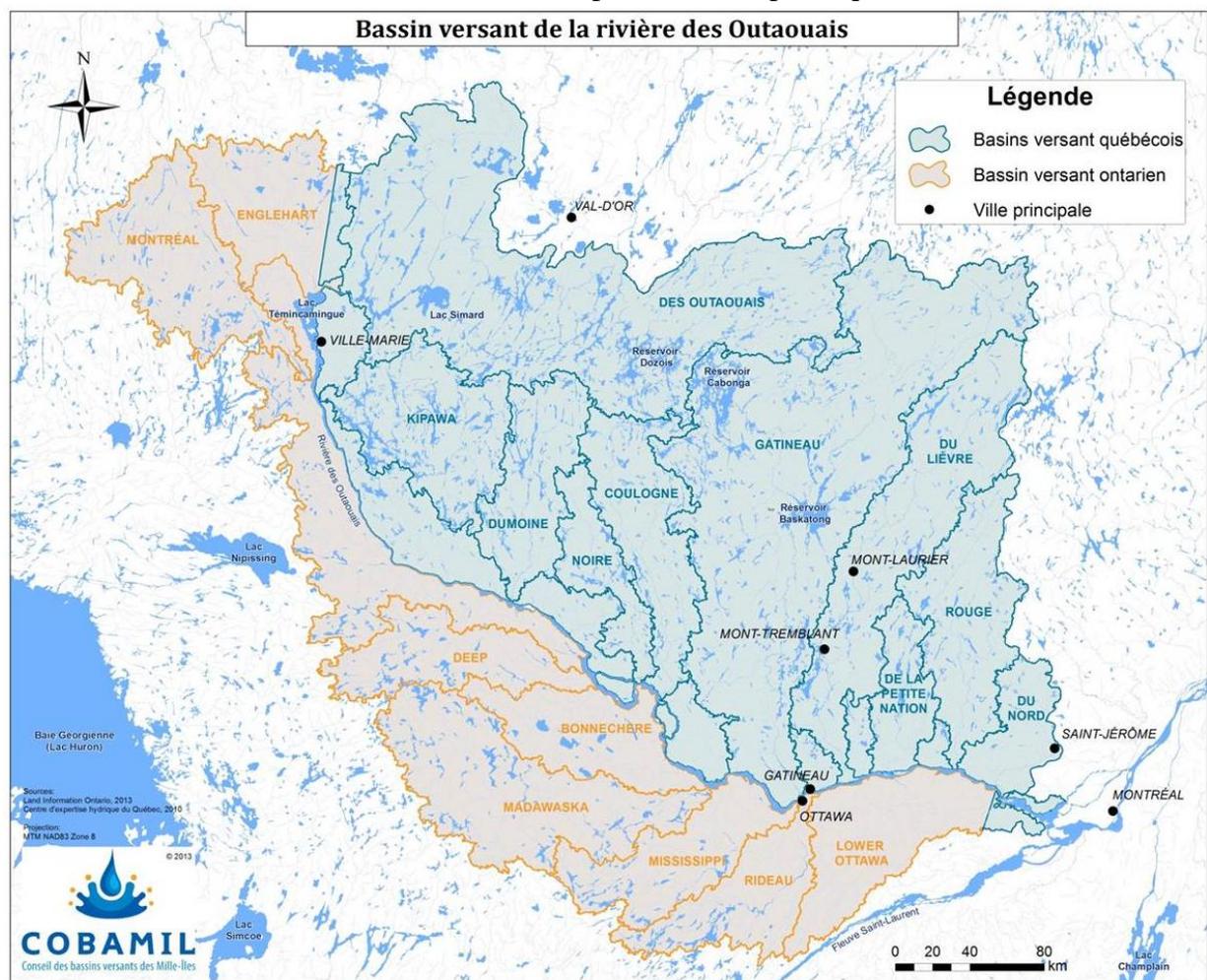


Figure 1 : Carte du bassin versant de la rivière des Outaouais

délimité par des points hauts ou des lignes de crêtes, c'est-à-dire le relief du territoire faisant que l'eau s'écoule dans une direction plutôt que dans une autre. Environ 65 pour cent de ce territoire se trouve sur le sol québécois, alors que le reste est sous la bannière de l'Ontario (CPRRO, a).

La rivière des Outaouais tient une place importante dans l'histoire canadienne. Territoire ancestral du peuple algonquin, elle fut une des routes maritimes centrales à l'essor économique canadien, notamment par le commerce des fourrures et du bois au 19^e siècle (Marsh et Baker, 2006). Désormais, de nombreuses activités humaines prennent place à travers le bassin versant et contribuent à en modifier l'état écologique.

D'une part, le flot naturel du bassin versant a largement été modifié par la construction d'une cinquantaine de barrages hydro-électriques, d'une dizaine de réservoir (Ottawa Riverkeeper, 2006). L'abondance de ces infrastructures et leur concentration en amont du bassin versant caractérisent une difficulté à gérer les fluctuations du niveau d'eau en aval (Ottawa Riverkeeper, 2006 ; ECCC 2018).

D'autre part, la qualité de l'eau au sein du bassin versant est affectée par le rejet d'eaux usées municipales, industrielles et agricoles. Plus de deux millions d'habitants vivent dans les confins de ce territoire (ECCC 2018) et se regroupent dans des municipalités de taille variées. Certaines municipalités le long de la rivière ne disposent pas de stations d'épuration et déversent directement leurs eaux usées directement dans les cours d'eau (Ottawa Riverkeeper, b). D'autres, plus grandes, disposent d'égouts unitaires qui, lors de la fonte des neiges ou en cas d'intempéries importantes, débordent et entraînent le rejet sans traitement dans des eaux usées en milieu naturel (Ottawa Riverkeeper, c).

Les activités industrielles créent également diverses sources de pressions sur les eaux du bassin versant. La transition d'une industrie forestière vers la production de pâtes et de papier (Benidickson, 2010) a affecté la qualité de l'eau dans le bassin versant. Les neuf usines présentent le long de la rivière des Outaouais y déversent, de façon journalière, d'importantes quantités d'eaux usées (Ottawa Riverkeeper, 2006). De plus, les installations nucléaires de Chalk River ont modifié, de façon substantielle, la capacité de restauration de la rivière et la qualité de son habitat (Benidickson, 2010).

Enfin, les pratiques agricoles dans le bassin versant ont également des effets néfastes sur la qualité de l'eau. Comme en témoigne la figure 2¹, l'agriculture est une « une partie importante de l'activité économique du bas de la vallée de l'Outaouais » (Marsh et Baker, 2006). Il y a environ 6 000 fermes dans le bassin versant des Outaouais, dont les activités se tournent davantage vers l'élevage de bétail (ECCC, 2018). En ce sens, le taux d'irrigation dans cette région est l'un des plus faibles à travers le Canada (ECCC, 2018). De par le peu d'irrigation, les enjeux relatifs à l'eau sont principalement de nature qualitative. En effet, les ruissellements d'origines agricoles entraînent des pollutions diffuses, notamment dues au lessivage de sédiments ou au mauvais épandage de fumier, engrais ou pesticides (Ottawa Riverkeeper, 2006 ; Carr, 2011). Ce type d'impact est

¹ Note : sur la figure 2, la ville d'Ottawa apparaît sous la forme d'une tache bleue. Les collines accidentées de la Gatineau s'étendent vers le nord (en haut). Les zones roses et rougeâtres représentent les exploitations agricoles de la vallée d'Ottawa.

d'autant plus important sur certains des affluents de la rivière des Outaouais telle que la rivière Nation, située dans la partie sud du bassin versant des Outaouais, à l'est d'Ottawa.

En somme, les effets cumulatifs anthropiques à travers le bassin versant ont pour conséquence de créer diverses sources de pressions sur l'eau. Il est à ce jour impossible de déterminer « la quantité

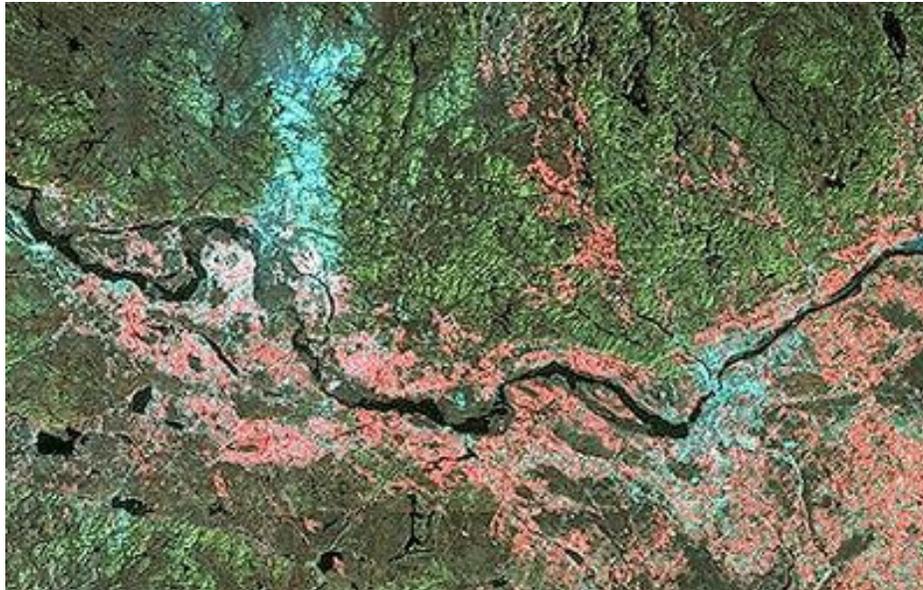


Figure 2 : Les activités agricoles dans le bas de la vallée de l'Outaouais

totale de polluants déversés dans [le] réseau de rivières provenant d'eaux usées municipales et industrielles, et encore moins sur celles qui proviennent de sources de pollution non ponctuelles comme le ruissellement des eaux pluviales urbaines, le ruissellement à partir des terres agricoles » (Ottawa Riverkeeper, a). Qu'ils s'agissent de pollution diffuse, de contamination microbiologique, d'impacts chimiques, de dégradation de la biodiversité, de modification de l'écosystème ou encore d'inondations, la multiplication et l'accumulation des impacts sur l'eau dans le bassin versant des Outaouais soulèvent la question de leurs prises en compte.

2. Problématique : La rivière des Outaouais n'est pas un simple cours d'eau qui taille le paysage et qui alimente le cycle hydrologique. Elle établit largement la frontière entre le Québec et l'Ontario ; elle fait partie intégrante des territoires Algonquins ; elle est l'un des principaux affluents du fleuve Saint-Laurent ; elle abrite de nombreuses espèces animales et végétales. Il en va de même pour le territoire qu'elle définit : le bassin versant des Outaouais est divisé entre les territoires de l'Ontario et du Québec ; il renferme des écosystèmes d'importance provinciale, nationale et internationale, notamment en vertu de la Convention de Ramsar ; il subit des activités anthropiques diverses. Cette brève description est, pour l'œil avisé du juriste, source d'une profonde d'angoisse ! Effectivement, ce cours d'eau s'inscrit dans un contexte interjuridictionnel complexe (Ottawa Riverkeeper, 2017) où plusieurs acteurs disposent, sur différents fondements, d'une autorité à (ré)agir : les gouvernements Fédéral et provinciaux (ECCC, 2018), les Communautés autochtones (Carr, 2011), les municipalités (ECCC, 2018), les structures intergouvernementales *ad hoc* (Benidickson, 2010 ; RRPC) ainsi que les organismes non-gouvernementaux.

La multiplicité des acteurs ayant une capacité d'action à l'échelle du bassin versant de la rivière des Outaouais qualifie les enjeux juridiques dont la protection de cet espace fait l'objet. En d'autres termes, il est problématique de formuler une réponse uniforme face à des enjeux qui, pourtant, sont communs à chacun des acteurs impliqués. Face au caractère transfrontalier, interprovincial et intergouvernemental du bassin versant des Outaouais, l'insuffisance du processus de coopération qualifie un contexte où les initiatives ne sont pas harmonisées. La protection de l'eau y demeure ainsi une initiative sectorielle et fragmentée, c'est-à-dire au cas par cas et acteur par acteur. De plus, malgré l'existence de structures de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant, les mécanismes en vigueur demeurent limitatifs et de nombreux acteurs restent exclus (Benidickson, 2010). Par exemple, aucune initiative de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant des acteurs du milieu agricole. Face à la combinaison de cet enchevêtrement juridique et de cette insuffisance institutionnelle, la place de certains secteurs pourtant essentiels à la cohérence de la gestion de l'eau, tels que l'agriculture, se retrouve relayée au second plan ; ils sont dissous dans un contexte peu cohérent face aux enjeux environnementaux modernes.

3. Question de recherche : Quelles stratégies politico-juridiques peuvent contribuer à transgresser les enjeux juridiques de la gestion de l'eau dans le bassin versant des Outaouais, notamment dans l'intégration des secteurs non-gouvernementaux tels que l'agriculture ? Deux sous-questions additionnelles sont formulées : (1) Comment le partage constitutionnel des compétences arbitre-t-il l'autorité gouvernementale en matière de gestion des eaux agricoles ? (2) Quels sont les outils politico-juridiques disponibles en matière de gestion de l'eau dans le bassin versant des Outaouais ?

4. Analyse du problème : Trois thématiques contribuent à l'analyse des questions soulevées et permettent de caractériser la difficulté d'appréhender les enjeux interjuridictionnels liés à l'eau à l'échelle du bassin versant des Outaouais. Il s'agit du partage constitutionnel des compétences, des limites présentées par structures intergouvernementales en place et de la mutation progressive du concept de gouvernance.

4.1. L'influence du partage des compétences sur la gestion de l'eau agricole : Si le contexte du bassin versant des Outaouais est, nous l'avons évoqué, propice aux conflits interjuridictionnels, cette simple affirmation ne justifie pas pour quelles raisons plusieurs ordres de gouvernement partagent une autorité à l'égard d'un même écosystème. La réponse réside dans le partage constitutionnel des compétences législatives relatives à l'eau et à l'agriculture.

L'eau est un domaine dont la responsabilité est partagée entre les ordres de gouvernement (Gibson, 1969). En effet, elle ne constitue pas l'un des champs de compétence inscrits aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui signifie que les questions à son sujet doivent être rattachées aux compétences qui sont énumérées dans ses dispositions (Saunders, 2014). Cet état de fait favorise une répartition des pouvoirs au cas par cas.

Le Parlement du Canada ne dispose que de compétences restreintes à l'égard de l'eau. Lorsqu'il existe un lien tangible entre l'eau le domaine public fédéral, la navigation, les pêcheries, les ouvrages de nature internationale ou interprovinciale, le droit criminel ou le commerce, le gouvernement fédéral est compétent pour légiférer à cet égard (Alhérière, 1976). Sur ces fondements, le Gouvernement fédéral a adopté un ensemble de textes ayant un impact direct ou

indirect sur l'eau ; il s'agit par exemple de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, de la *Loi sur la protection de la navigation* ou de la *Loi sur les pêches*. Pour autant, le pouvoir résiduaire de paix, d'ordre et de bon gouvernement, qui habilite le Parlement du Canada notamment lorsqu'un état d'urgence ou une dimension nationale sont identifiés, offre des perspectives juridictionnelles potentiellement très larges (Tremblay-McCaig, 2008). En effet, dans un secteur où les frontières administratives classiques n'ont que peu d'importance et où les effets cumulatifs sont de plus en plus significatifs, le pouvoir résiduaire fédéral en matière d'urgence ou d'importance nationale pourrait se présenter comme un outil de plus en plus influent (Alhérière, 1976). Si ces discussions relèvent de la sphère analytique et demeurent donc hypothétiques en l'absence de réponses jurisprudentielles ou législatives (Gibson, 1969), l'autorité fédérale entrevoit sur ces fondements une portée théoriquement importante. L'usage de ces compétences a notamment conduit le gouvernement fédéral à légiférer quant aux ressources en eau à travers le Canada, mais également à intégrer un contexte intergouvernemental dans le processus de gestion des eaux transfrontalières au niveau interprovincial ou international.

Les compétences législatives du Parlement du Canada sont contrebalancées par l'autorité accordée aux Provinces. Au regard de l'eau, celle-ci réside principalement dans les matières relatives à la domanialité publique provinciale, à la propriété et aux droits civils dans la province, aux ouvrages locaux, à l'administration et à la vente des terres publiques, aux institutions municipales et, de façon générale, à toute matière de nature purement locale (Vega, 2010). Les pouvoirs accordés aux Provinces en la matière ont notamment permis au Québec d'adopter la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* et à l'Ontario de sanctionner la *Loi sur l'eau saine*. Si l'autorité fédérale est conditionnée par la portée analytique y afférent, les compétences provinciales sont limitées par les confins qui balisent leurs territoires. Pour autant, les Provinces disposent, en vertu de leurs compétences au sein de leurs territoires, d'une importante autorité en matière de gestion de l'eau ; il est effectivement coutumier d'affirmer qu'elles sont les principales protagonistes en la matière (Saunders, 2014). Le Québec a par exemple implanté une stratégie de gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant, notamment en créant des Organismes de bassins versants, alors que l'Ontario a adopté un modèle basé sur les Offices de protection de la nature.

Les Communautés autochtones détiennent également des compétences certaines à l'égard de l'eau. Même si la portée de l'autorité et des droits dont ils disposent n'est toujours pas clairement établie, il existe néanmoins un consensus quant à leur existence (Phare, 2011). Cette autorité et ces droits résultent notamment des règles entourant les réserves et les territoires traditionnels (Ottawa Riverkeeper, 2017 ; ECCC, 2018). Dans le bassin versant des Outaouais, un certain nombre d'organisations ont été créées afin de représenter les communautés algonquines. Il s'agit notamment de la Nation algonquine Anishinabeg, comprend six Premières Nations du Québec – Kitigan Zibi, Kebaowek (Eagle Village), Winneway, Lac-Simon, Kitcisakik et Abitibiwinini (Pikogan) – et d'une Première Nation de l'Ontario, la Première Nation Wahgoshig (ECCC, 2018).

Le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire est également un champ de compétence partagé entre les ordres de gouvernement. À la différence de la gestion de l'eau, il est néanmoins reconnu en tant que tel par l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette disposition n'apporte cependant aucune précision quant à la façon dont l'autorité est distribuée en la matière, à l'exception du fait, qu'en cas d'incompatibilité entre une loi provinciale et une loi fédérale, cette

dernière aura prépondérance. En ce sens, le pouvoir d'émettre une loi relative à l'agriculture est également rattaché aux champs de compétences généraux décrits aux 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral s'appuie par exemple sur la réglementation de trafic et du commerce et sur le droit criminel pour agir en matière d'agriculture (Halsbury's Laws of Canada, 2018). Les Législatures provinciales peuvent pour leur part compter sur leur autorité au regard de la propriété et des droits civils dans les limites territoriales (Halsbury's Laws of Canada, 2018). Par exemple, la réglementation relative aux plantes, animaux ou produits agricoles tombe, en règle générale, sous la compétence fédérale en vertu du droit criminel, alors que la question des terres agricoles relève principalement des gouvernements provinciaux (Hogg, 2018). Le commerce des produits agricoles répond à la réglementation fédérale s'il est de nature interprovinciale ou internationale. Il relève du provincial s'il se limite aux frontières territoriales des autorités fédérées. Ainsi, les compétences relatives à l'agriculture font l'objet d'une distribution atypique en fonction des réalités agricoles et des facteurs liés aux prérogatives exclusives prévues par la Constitution. Au regard de l'eau, la compétence législative en matière d'agriculture pourrait permettre à un ordre de gouvernement d'agir afin d'en préserver la qualité ou la quantité. Toutefois, cette autorité semble limitée, notamment en ce que la juridiction au regard de l'agriculture n'autoriserait pas l'édification de normes de qualité de l'eau ou des mécanismes de contrôle des déchets agricoles (Landis, 1970).

En somme, la gestion de l'eau, notamment dans le contexte agricole, est largement influencée par le partage des compétences législatives. Plus exactement, cette influence s'exprime en ce que l'autorité en la matière est résolument distribuée entre les ordres de gouvernements. Effectivement, l'eau se présente comme une matière diffuse, c'est-à-dire liée à plusieurs champs de compétence, et définit en ce sens un domaine concurrent dans les faits. L'agriculture est pour sa part une compétence concurrente de par la Constitution, dont l'autorité est également répartie en fonction des circonstances. La nature de la gestion de l'eau agricole fait qu'elle ne peut être strictement rattachée à l'autorité d'un seul gouvernement ; elle se présente comme une matière à la fois sectorielle et fragmentée. Certains textes, aussi bien fédéraux que provinciaux ont en ce sens un impact indirect sur la gestion et la protection des eaux agricoles. Il s'agit par exemple de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, adoptée par le Gouvernement fédéral en 2002, ou de la *Loi sur les pesticides* sanctionnée par le Québec en 1987. Dès lors, plusieurs acteurs ont une capacité légitime d'action à son égard, contribuant ainsi à qualifier un contexte interjuridictionnel.

4.2. Les limites des structures intergouvernementales en place : Face aux enjeux interjuridictionnels existants à l'échelle du bassin versant de la rivière des Outaouais, la coopération intergouvernementale s'est présentée comme une orientation cohérente. Plusieurs initiatives ont en ce sens été entreprises à l'échelle du bassin versant.

La Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais a été créée en 1983 par la signature d'une convention intergouvernementale entre le gouvernement Fédéral, l'Ontario et le Québec. Elle est composée de sept membres, soit trois représentants du Canada, deux de l'Ontario et deux du Québec. Sa mission vise à la gestion quantitative des eaux le long de la rivière des Outaouais afin d'apporter une meilleure protection contre les inondations et de préserver les intérêts qui ont trait à la production hydroélectrique (CPRRO, b). Pour cela, la Commission enregistre les niveaux d'eau ainsi que les débits, notamment afin de tenir compte des répercussions produites par les multiples barrages et réservoirs en amont de la rivière. En d'autres termes, cette

structure intergouvernementale a un mandat très ciblé, si ce n'est limitatif; les références à une éventuelle gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant des Outaouais « sont essentiellement confinées aux intérêts des producteurs d'énergie hydroélectrique dans les principaux réservoirs de stockage du bassin » [notre traduction] (Benidickson, 2010).

D'autres mécanismes mineurs ont été développés ou prennent place à travers le bassin versant. Le Réseau des rivières du patrimoine canadien, partenariat fédéral-provincial-territorial identifie un tronçon de la rivière des Outaouais, long de 590 kilomètres, pour son importance naturelle, culturelle ou récréative (RRPC). En 2015, un Comité conjoint sur la gestion de l'eau a été créé par les ministres de l'Environnement québécois et ontarien. Ce dernier a pour but de « faciliter la coopération et l'échange d'information, entre le Québec et l'Ontario sur une diversité d'enjeux liés à la gestion de l'eau » (Ontario, 2015), notamment quant à la qualité de l'eau de la rivière des Outaouais. Toutefois, la Stratégie québécoise de l'eau, adoptée en 2018, ne fait aucune mention du Comité conjoint sur la gestion de l'eau. Enfin, le Plan conjoint des habitats de l'Est est un projet interprovincial, entamé en 1989, visant à renforcer la protection des milieux humides notamment à travers le Québec et l'Ontario (PCHE).

La perspective d'une nouvelle approche institutionnelle de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant des Outaouais prend forme depuis 2017. À l'appel d'Ottawa Riverkeeper (Ottawa Riverkeeper, 2017), la piste menant à la création d'un Conseil du bassin versant de la rivière des Outaouais est explorée. Cette structure adopterait une posture intégrée, collaborative et multisectorielle où l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux du bassin versant serait représenté (Ottawa Riverkeeper, 2017). Le sérieux de la démarche s'exprime au travers de la récente étude d'Environnement Canada intitulée « Un examen des valeurs, des données existantes, des indicateurs potentiels et de la gouvernance du bassin versant de la rivière des Outaouais » (ECCC, 2018).

Malgré les initiatives entreprises afin de créer une structure de gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant des Outaouais, d'importantes limites demeurent palpables dans le contexte intergouvernemental actuel. D'une part, seuls les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux sont représentés dans les structures de coopération en vigueur. Les communautés autochtones et les acteurs non-gouvernementaux, tels que les agriculteurs, n'y sont pas à ce jour inclus. D'autre part, une approche sectorielle des problématiques à l'échelle du bassin versant des Outaouais perdure. Mis à part la proposition visant à créer un Conseil de bassin versant, les approches intégrées et harmonisées sont inexistantes. En ce sens, aucune initiative ne vise la dimension agricole ou agroalimentaire à travers le bassin versant de la rivière des Outaouais.

4.3. La mutation progressive du concept de gouvernance : L'effectivité d'un processus de gestion de l'eau, quel qu'il soit, implique l'existence de mécanismes de gouvernance. Ce concept, issu d'une transformation de la notion de gouvernement dans le contexte des enjeux environnementaux (Stoker, 1998 ; Leloup, 2005), sous-entend que l'État n'est plus l'acteur central. Il ne détient plus le monopole de l'action publique, lequel relève désormais d'une combinaison de plusieurs acteurs (Leloup, 2005 ; Gorg, 2007). De par sa mutation, la gouvernance est devenue synonyme d'un processus de coopération polycentrique, aussi bien au niveau des acteurs impliqués que de l'échelle d'action. Cette conception suppose ainsi l'implication accrue des différentes protagonistes de la société civile.

La mutation du concept de gouvernance est observable sur le bassin versant des Outaouais. En effet, de plus en plus d'acteurs non-gouvernementaux s'ingèrent dans le processus de gestion de l'eau. Il s'agit par exemple du collectif Ottawa Riverkeeper, déjà évoqué à plusieurs reprises, qui se présente comme la contrepartie citoyenne aux structures gouvernementales classiques en place. Cet organisme se présente comme un chef de file régional dans le processus de gouvernance de l'eau et a entrepris à cet effet plusieurs initiatives. Si nous avons déjà discuté du Conseil du bassin versant de la rivière des Outaouais, Ottawa Riverkeeper a également adopté, en 2015, la Déclaration de Gatineau. Ce texte symbolique s'exprime comme un appel à la mise en œuvre d'un processus de gestion intégrée et concertée de l'eau à l'échelle de ce bassin versant. Malgré l'influence grandissante des acteurs non-gouvernementaux et de la société civile sur le bassin versant des Outaouais, aucune approche systémique de la gestion de l'eau n'a été mise en œuvre. Si la mutation du concept de gouvernance, et par extension, son impact sur le processus de gestion, ont progressivement émergé dans le contexte du bassin versant des Outaouais, leur transposition en pratique n'est pas encore formalisée et demeure en ce sens limitée.

En définitive, la brève analyse des trois obstacles que sont le partage des compétences, les mécanismes intergouvernementaux et la mutation du concept de gouvernance permet de mettre en évidence un constat essentiel au regard de la gestion des eaux agricoles dans le bassin versant des Outaouais. En effet, les impacts résultant de la production agricole ne peuvent être considérés séparément de ceux issus des autres activités anthropiques sur le territoire hydrographique défini par ce cours d'eau. S'ils peuvent être étudiés, analysés ou quantifiés individuellement, c'est le caractère cumulatif des pressions sur les eaux du bassin versant qui doit être considéré au regard des processus de gestion et de gouvernance. Autrement dit, si l'agriculture ne peut être exclue du processus de gestion de l'eau, elle ne peut pas non plus être une simple considération sectorielle. Les activités agricoles ont un impact potentiel sur les autres acteurs du bassin versant et ces impacts intègrent les effets cumulatifs subis par l'eau à l'échelle hydrographique. Dès lors, l'intégration des acteurs agricoles à table des discussions en matière de gestion de l'eau est essentielle. Même si le contexte du bassin versant des Outaouais est particulier en raison des faibles besoins en eau du secteur agricole, l'impact qualitatif potentiel sur le reste de ce territoire est quant à lui significatif. Ces considérations caractérisent les interconnexions existantes en matière de gestion de l'eau et justifient la nécessaire intégration de l'agriculture dans un processus systématisé et institutionnalisé de gestion de l'eau par bassin versant.

5. Les possibles orientations politiques en matière de gestion des eaux agricoles : Le bassin versant des Outaouais nous révèle que, face aux enjeux environnementaux contemporains et dans un contexte marqué par les enjeux interjuridictionnels, certaines mesures semblent pouvoir être bénéfiques à la gestion des eaux agricoles :

- *Préconiser les frontières hydrographiques de l'eau* : cette initiative permettrait de prendre en compte l'interconnexion caractérisant les enjeux de l'eau et par conséquent l'échelle à laquelle les principaux problèmes de l'eau s'inscrivent.
- *Institutionnaliser la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant* : cette orientation viserait à systématiser le processus de gouvernance, notamment en préconisant l'établissement d'un cadre coopératif à l'échelle hydrographique. Elle permettrait par ailleurs de créer une instance unique dont l'existence contribuerait à englober, au sein d'une seule et même structure, l'ensemble des juridictions à travers le bassin versant.

- *Regrouper, de façon cohérente et équilibrée, les acteurs impliqués* : cette recommandation concerne les acteurs gouvernementaux ayant une autorité en la matière, mais également les acteurs non-gouvernementaux à l'origine des impacts ou les subissant. Elle sous-entend ainsi l'identification des acteurs à réunir, c'est-à-dire la nécessité de dresser un portrait du bassin versant. Le rassemblement des acteurs contribuerait à outrepasser le caractère sectoriel et fragmenté caractérisant les principaux outils de gestion de l'eau, mais également, à surmonter les enjeux interjuridictionnels existants, et ce, en préconisant un processus intégré et concerté.
- *Inclure simultanément tous types de pressions sur l'eau* : cette initiative s'attache à reconnaître l'interconnexions des acteurs de l'eau ainsi que le caractère cumulatif des effets qu'ils produisent à son égard. Elle recommande ainsi de ne pas seulement isoler un secteur d'activité, mais plutôt de préconiser une conception holistique. En d'autres termes, il s'agit ainsi d'incorporer l'agriculture au schéma plus large qu'est celui de la gestion de l'eau plutôt que d'envisager une approche qui ne saurait prendre en compte l'interdépendance des activités liées à l'eau. L'intégration de l'agriculture aux effets cumulatifs subis par l'eau permet d'entrevoir des perspectives de protection plus englobante et se détache en ce sens d'une conception sectorielle des enjeux.

En somme, les orientations proposées, s'exprimant comme des stratégies politico-juridiques, visent à regrouper les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux concernés à l'échelle d'un territoire cohérent face aux problématiques communes subies et générées. Alors que cet « objectif demeure complexe, il n'est pas pour autant invraisemblable, et ce, même à l'échelle d'un bassin versant à la fois interjuridictionnel et lourdement exploité tel que celui de la rivière des Outaouais » [notre traduction] (Benidickson, 2010).

Bibliographie :

Alhérière Dominique, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976 [Alhérière, 1976].

Benidickson Jamie, « Cleaning Up after the Log Drivers' Waltz : Finding the Ottawa River Watershed » (2010) 51:3-4 *Les Cahiers de droit* 729 [Benidickson, 2010].

Boswell Randy, « River of sawdust: A polluted Ottawa river offended even Oscar Wilde in the 19th century », *Ottawa Citizen* (21 août 2016), en ligne : <<https://ottawacitizen.com/news/local-news/river-of-sawdust-a-polluted-ottawa-river-offended-even-oscar-wilde-in-the-19th-century>> [Boswell, 2016].

Buckingham, Donald, *Halsbury's Laws of Canada - Agriculture*, Toronto, LexisNexis, 2018 [Halsbury's Laws of Canada, 2018].

Carr Alex, « Regulating Nonpoint Source Pollution in the Ottawa River Watershed » (2011) 2:2 *Queen's Policy Review* 80 [Carr, 2011].

Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais, *Information sur le bassin versant de la rivière des Outaouais*, en ligne : <<http://rivieredesoutaouais.ca/brochure-information.php>> [CPRRO, a].

Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais, *Organisation et raison d'être*, en ligne : <<http://rivieredesoutaouais.ca/a-propos.php>> [CPRRO, b].

Environnement Changement Climatique Canada, *An Examination of Values, Existing Data, Potential Indicators, and Governance in the Ottawa River Watershed*, 2018, en ligne : <https://www.placespeak.com/uploads/5492/ENG_ORWS_Draft_Report_2018_09_28_Clean.pdf> [ECCC, 2018].

Gibson Dale, « The Constitutional Context of Canadian Water Planning » (1969) 7:1 *Alberta Law Review* 71 [Gibson, 1969].

Gorg Christoph, « Landscape governance: The “politics of scale” and the “natural” conditions of places » (2007) 38 *Geoforum* 954 [Gorg, 2007].

Gouvernements de l'Ontario et du Québec, *Gestion de l'eau : Le Québec et l'Ontario renforcent leur collaboration*, 2015, en ligne : <<https://news.ontario.ca/moe/fr/2015/05/gestion-de-leau-le-quebec-et-lontario-renforcent-leur-collaboration.html>> [Ontario, 2015]

Hogg Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 5e éd, Scarborough, Carswell, 2007 (feuilles mobiles suppléments 2018) [Hogg, 2018].

Landis Henry, « Legal Controls of Pollution in the Great Lakes Basin » (1970) 48:1 *Can Bar Rev* 66 [Landis, 1970].

Leloup Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » (2005) 7:4 Géographie, Économie, Société, 321 [Leloup, 2005].

Marsh James H. et Nathan Baker, « Rivière des Outaouais », L'encyclopédie canadienne, 2006, en ligne : <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/riviere-des-outaouais>> [Marsh et Baker, 2006].

Ottawa Riverkeeper, *River Report*, 2006, en ligne : <<https://www.ottawariverkeeper.ca/river-report-english-pdf-3/>> [Ottawa Riverkeeper, 2006].

Ottawa Riverkeeper, *Gouvernance du bassin versant de la rivière des Outaouais: Le bien-fondé d'un Conseil de bassin*, 2017, en ligne : <https://www.ottawariverkeeper.ca/wp-content/uploads/2017/04/Gouvernance-de-bassin-versant_V8.pdf> [Ottawa Riverkeeper, 2017].

Ottawa Riverkeeper, *Le bassin versant en bref*, en ligne : <<https://www.ottawariverkeeper.ca/fr/le-bassin-versant-en-bref/>> [Ottawa Riverkeeper, a].

Ottawa Riverkeeper, *Eaux usées municipales*, en ligne : <<https://www.ottawariverkeeper.ca/fr/eaux-usees-municipales/>> [Ottawa Riverkeeper, b].

Ottawa Riverkeeper, *Les débordements d'égout*, en ligne : <<https://www.ottawariverkeeper.ca/fr/ce-que-nous-faisons/dossiers/debordements-degout/>> [Ottawa Riverkeeper, c].

Phare Merrell-Ann, *Restoring the lifeblood: Water, First Nations and opportunities for change*, Toronto, Circle on Philanthropy and Aboriginal Peoples, Canadian Environmental Grantmakers Network and Walter and Duncan Gordon Foundation, 2011, en ligne : <<http://www.onwa.ca/upload/documents/first-nation-water-report-lo-res.pdf>> [Phare, 2011].

Plan conjoint des habitats de l'Est, À propos de nous, en ligne : <<http://www.ehfv.ca/fr/a-propos/>> [PCHE].

Réseau des rivières du patrimoine canadien, *Rivière des Outaouais*, en ligne : <<http://chrs.ca/fr/the-rivers/ottawa/>> [RRPC].

Saunders J. Owen, « Managing water in a federal state: the Canadian experience », dans Dustin E. Garrick et al., *Federal Rivers: Managing Water in Multi-Layered Political Systems*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2014, 76 [Saunders, 2014].

Stoker Gerry, « Governance as theory: five propositions » (1998) 50:155 Intl Social Science J 17 [Stocker, 1998].

Tremblay-McCaig Geneviève, « Le partage des compétences en matière de gestion de l'eau », dans Catherine Choquette et Alain Létourneau, dir, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions Multi Mondes, 2008, 47 [Tremblay-McCaig, 2008].

Vega Càrdenas Yenny et Nayive Biofanny Vega, « L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien » (2010) 51 *Les Cahiers de Droit* 771 [Vega, 2010].