



Institute On Governance

# De l'eau salubre pour les Premières nations : une voie vers la réforme

*Précis de politique N°14*

Par John Graham

**Précis de politique**

Cette version française a été possible grâce à la contribution financière de Patrimoine canadien.

*Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut sur la gouvernance ou de son conseil d'administration.*



**L'Institut sur la gouvernance (IOG) est un centre canadien d'étude et de recherche sans but lucratif, fondé en 1990 pour promouvoir une gouvernance souple et responsable au Canada et à l'étranger. Nous définissons la gouvernance comme le processus par lequel le pouvoir s'exerce, les décisions se prennent, les citoyens et les intervenants s'expriment et on rend compte sur les questions importantes.**

**Nous étudions la signification d'une bonne gouvernance dans différents contextes. Nous faisons de la recherche sur les politiques et nous en publions les résultats dans des précis de politiques et des rapports de recherche.**

**Nous aidons des organismes publics de toutes sortes, y compris les gouvernements, les agences et sociétés d'État, le secteur du bénévolat et les collectivités à améliorer leur gouvernance.**

**Nous rapprochons les gens dans divers contextes, événements et activités de formation professionnelle, pour favoriser l'apprentissage et le dialogue sur les questions de gouvernance.**

**Nos pôles d'intérêt actuels couvrent : Modernisation du gouvernement ; Conseils d'administration et gouvernance organisationnelle ; Gouvernance autochtone ; Développement de partenariats solides ; Santé et innovation ; Programmation internationale.**

**Vous trouverez d'autre information sur l'Institut et sur nos activités actuelles, sur notre site Internet : [www.iog.ca](http://www.iog.ca).**

© 2003, Institut sur la gouvernance  
Tous droits réservés.

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec nous à :

Institut sur la gouvernance  
122, rue Clarence  
Ottawa, Ontario  
Canada K1N 5P6  
téléphone : 1 (613) 562-0090  
télécopie : 1 (613) 562-0097  
info@iog.ca  
[www.iog.ca](http://www.iog.ca)

## Introduction

« La qualité de l'eau fournie dans de nombreuses réserves des Premières nations est l'une des plus médiocres de la province<sup>1</sup>. »

Telle a été la principale constatation de l'enquête Walkerton à propos des Communautés des Premières nations, à la suite d'une étude approfondie de l'approvisionnement en eau salubre en Ontario. Pour quiconque est familier des communautés vivant dans les réserves, en Ontario ou ailleurs au Canada, cette constatation n'est pas une surprise.

La question évidente qui se pose est : que faire? Ce précis de politique propose les principaux éléments d'une série de réformes visant à résoudre la situation des communautés des Premières nations; cette série de réformes se base abondamment sur l'enquête Walkerton, mais aussi sur d'autres expériences pertinentes. Par ailleurs, elle concerne non seulement l'Ontario mais l'ensemble du Canada et touche des points importants qui n'ont pas été abordés par le juge O'Connor, coordonnateur de l'enquête Walkerton, par exemple, que toute réforme devrait fournir une transition vers l'autonomie.

## La nature du problème

L'enquête Walkerton a résumé comme suit la situation de l'approvisionnement en eau salubre des communautés des Premières nations :

- L'infrastructure est soit obsolète, entièrement inexistante, inappropriée ou de faible qualité;
- Il n'y a pas suffisamment d'opérateurs adéquatement formés ou certifiés;
- Les analyses et les inspections sont inadéquates;
- Les contaminations microbiennes sont fréquentes;
- Les systèmes de distribution, notamment sur les réserves, ne sont prévues que pour livrer un volume d'eau par personne qui est la moitié du

volume d'eau par personne livré aux autres Ontariens<sup>2</sup>.

Dans un précis de politique antérieur sur l'eau salubre<sup>3</sup>, l'Institut sur la gouvernance a souligné plusieurs autres problèmes concernant l'absence d'une réglementation appropriée pour les réserves :

- Il n'existe pas de base législative efficace pour réglementer l'eau salubre dans les réserves. Les normes opérationnelles fédérales définies dans les « Lignes directrices concernant la qualité de l'eau salubre au Canada », ne sont que cela : des lignes directrices, sans aspect législatif exécutoire<sup>4</sup>. De plus, elles sont parfois vagues et deviennent vite obsolètes face aux initiatives provinciales d'imposition de normes plus strictes.<sup>5</sup> D'un autre côté, la loi provinciale pertinente ne peut pas s'appliquer aux terres indiennes, pour des raisons constitutionnelles. Même si certaines lois provinciales s'appliquent, les gouvernements provinciaux se sont montrés réticents dans le passé à les faire respecter. Enfin, les pouvoirs d'adoption de décrets pour les Premières nations dans le cadre de la *Loi sur les Indiens* sont inappropriés pour traiter des réglementations concernant l'eau salubre.
- Les rôles des principaux acteurs, responsables d'assurer la qualité de l'eau, ne sont pas assez clairs. Il n'existe aucun document public spécifiant les responsabilités des principaux ministères fédéraux (Affaires indiennes et développement du Nord canadien, Santé, Travaux publics et services gouvernementaux), celles du Chef et du Conseil, des exploitants des unités de production d'eau ou des conseils tribaux. Bref, on ne sait pas très bien qui a la

<sup>2</sup> Ibid, P.486

<sup>3</sup> Précis de politique n° 12 : Repenser les accords d'autonomie, ([www.iog.ca](http://www.iog.ca)), novembre 2001

<sup>4</sup> Les seuils de concentration acceptables définis par les Lignes directrices pour certains microbes, produits chimiques et propriétés physiques ont été incorporés dans la Partie IV du *Code du travail canadien*. Mais, comme le relève la Commission O'Connor, « Ceci n'exige cependant pas d'échantillonner, tester ou publier les résultats, et ne permet pas de poursuivre les fournisseurs d'eau qui ne se conforment pas aux normes de qualité ». Ibid, P. 155-156

<sup>5</sup> Le Québec semble être la dernière province à adopter des normes plus strictes. Voir son récent communiqué sur l'eau salubre sur <http://communiqués.gouv.qc.ca>

<sup>1</sup> Deuxième partie du Rapport de l'enquête Walkerton, ([www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/walkerton/](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/walkerton/)), P. 17

responsabilité de fermer une unité qui est dans une situation comparable à celle de Walkerton.

- Informer les Premières nations des résultats des analyses de l'eau n'est pas une exigence fédérale dans le cadre des arrangements de financement avec les Premières nations.
- Enfin (mais la liste n'est pas close), la nature et la fréquence des analyses d'eau dans les communautés des Premières nations n'est pas toujours conforme aux lignes directrices fédérales.

Ces points sont-ils importants? Oui, et il en existe d'abondantes illustrations, en particulier une tragédie bien pire, en termes de population affectée, que celle de Walkerton et qui a eu lieu dans les communautés cree de Waskaganish et Nemaska au début des années 1980. On estime que huit enfants sont décédés de gastroentérite en une saison, probablement à cause de l'eau contaminée d'un puit central<sup>6</sup>.

### Les éléments d'une réforme

#### L'objectif global

Pour de nombreuses Premières nations, l'eau est un élément sacré dans leur existence et représente une partie importante de leur identité. À tout le moins, l'eau salubre des Premières nations devrait être comparable en qualité à celle des communautés environnantes. La Commission O'Connor a formulé ainsi cet objectif :

« Les Ontariens autochtones, y compris ceux qui vivent sur les « terres réservées aux Indiens », sont résidents de la province et devraient avoir droit à une eau salubre, tout à fait comme les autres communautés ayant une implantation géographique similaire<sup>7</sup>. »

<sup>6</sup> Mathew Coon Come, « Allocution à la conférence nationale sur la santé, sur la santé au sein des Premières nations : Notre voix, nos décisions, notre responsabilité » 25 février 2001, [www.afn.ca](http://www.afn.ca). Pour lire une description plus directe de la tragédie, lire : "Chief : The Fearless Vision of Billy Diamond", de Roy MacGregor, p. 163-165

<sup>7</sup> Op. cit, p. 486. L'objectif global de la Commission pour l'Ontario est de « ...s'assurer que les réseaux d'approvisionnement en eau salubre de l'Ontario fournissent une eau dont le niveau de risque sera si

### Principes

Les principes généralement acceptés énoncés par l'enquête Walkerton pour assurer la qualité de l'eau en Ontario devraient s'appliquer également aux communautés des Premières nations. Ces principes sont résumés dans l'encadré ci-dessous :

**Principes généraux  
tirés de l'enquête Walkerton**

- **Appliquer une approche à barrières multiples** en mettant sur pied une série de mesures indépendantes pour empêcher que les contaminants de l'eau parviennent jusqu'aux consommateurs
- **Adopter une approche prudente dans les décisions concernant l'eau**, décisions allant des normes de qualité de l'eau à la décision de fermer ou non une usine de traitement de l'eau, en cas de risque potentiel
- **Faire en sorte que les fournisseurs d'eau appliquent de bons systèmes de gestion et d'exploitation** - entre autre, instaurer un système de certification des exploitants de réseaux d'adduction d'eau et de traitement, adopter des plans financiers viables, assurer la transparence à l'égard des consommateurs et instaurer des procédures de responsabilisation saines
- **Assurer une réglementation et une supervision efficaces de la part du gouvernement**

Outre ces principes, nous souhaitons en mentionner un autre : toute réforme devrait servir de passerelle vers l'autonomie. Comme nous l'avons dit de façon argumentée dans un précédent précis de politique<sup>8</sup>, une des causes de la longueur des négociations pour des régimes d'autonomie est que les Premières nations candidates à l'autonomie doivent bâtir beaucoup de nouveaux systèmes de service public, la réglementation sur l'eau salubre n'en étant qu'une parmi beaucoup d'autres.

négligeable que toute personne raisonnable et informée pourra en consommer sans crainte. » p. 5.

<sup>8</sup> Précis de politique n. 12, op. cit.

## Une Loi sur l'eau salubre pour les terres fédérales

Au centre de toute réforme visant à mettre en pratique l'objectif et les principes énoncés ci-dessus devrait figurer une *Loi sur l'eau saine* fédérale – une législation qui devrait s'appliquer aux réserves des Premières nations et peut-être à d'autres terres fédérales telles que les bases militaires et les parcs nationaux<sup>9</sup>. L'absence d'une telle loi pour les réserves indiennes est proprement scandaleuse. De fait, les personnes vivant dans les réserves canadiennes figurent parmi un petit nombre de groupes de citoyens qui, dans les pays développés, ne sont pas protégés par une législation sur l'eau salubre<sup>10</sup>.

L'approche actuelle du gouvernement fédéral est d'obliger les Premières nations à se conformer aux normes définies dans les recommandations canadiennes concernant la qualité de l'eau potable au Canada, par le biais des conditions établies dans les arrangements de financement. Les motivations d'une approche législative sont solides. En premier lieu, une réglementation bien conçue, par opposition à l'approche contractuelle en vigueur actuellement, apporterait aux problèmes d'eau des réponses beaucoup plus variées, allant des techniques traditionnelles de mise en œuvre imposée, à la négociation, l'éducation et autres approches volontaires. Deuxièmement, les systèmes réglementaires sont, par nature, politiquement colorés. Personne n'apprécie de se voir imposer quelque chose et les appels aux politiciens ne sont pas rares. Il faut au régulateur la certitude et la force de la législation pour faire correctement son travail. Enfin, la législation obligera à apporter la clarté et la transparence nécessaires face au flou régnant actuellement dans la définition des rôles et de la responsabilisation.

<sup>9</sup> À noter que cet appel à une loi fédérale applicable aux terres fédérales est différent de la proposition, faite par le sénateur Grafstein, d'une loi fédérale applicable à l'ensemble du Canada, y compris les terres provinciales. Sans aborder les aspects fiscaux et éventuellement constitutionnels, il serait présomptueux de la part du gouvernement fédéral d'entreprendre une telle initiative avant de régulariser ses propres pratiques.

<sup>10</sup> Contrairement au Canada, les tribus états-uniennes relèvent des lois fédérales états-uniennes appelées *Safe Water Drinking Act* et *Clean Water Act*, administrées par la *Environmental Protection Agency*.

L'élaboration d'une telle loi exigerait une étroite collaboration avec les Premières nations et, du fait de son importance et de sa complexité (notamment vis à vis des provinces), elle exigerait un solide leadership politique de la part des Premières nations et du gouvernement fédéral.

Que devrait contenir cette loi? Une question fondamentale est de savoir si la loi devrait être basée sur des normes et conditions fédérales ou provinciales. À de rares exceptions près, la loi devrait appliquer, par voie de référence, les règlements provinciaux aux réserves des Premières nations. Ainsi, ces communautés ne seraient plus des îlots parsemés dans la province, mais disposeraient de la même variété de formation et d'organisations de certification que leurs voisins; elles pourraient aisément conclure des contrats d'approvisionnement en eau avec les organisations provinciales ou les municipalités voisines et pourraient, concrètement, faire partie des organisations de protection des bassins hydrographiques, comme le recommande l'enquête Walkerton. Il peut y avoir des exceptions au principe consistant à appliquer par voie de référence les règlements provinciaux aux réserves des Premières nations. Les communautés des Premières nations situées dans les provinces réticentes à adopter une réglementation basée sur l'objectif et les principes de l'enquête Walkerton, en ce qui concerne l'approvisionnement en eau salubre, ne doivent pas être soumises aux mêmes risques inacceptables que les municipalités voisines. Dans ces cas là, des règlements fédéraux devront être mis au point et appliqués.

Incorporer par voie de référence les règlements provinciaux est une chose, mais qui devrait les administrer - les autorités provinciales de réglementation ou un organisme fédéral? Le mieux serait l'instance provinciale de réglementation. Il existe d'ailleurs plusieurs précédents, le plus pertinent étant le système actuel de réglementation qui régit de nombreux aspects de la prospection et de l'exploitation du pétrole et du gaz sur les réserves des Premières nations. Dans ce cas là, la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, qui a un statut fédéral, assure par le biais de ses règlements<sup>11</sup>, que les législations provinciales

<sup>11</sup> Le passage clé de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes est le suivant: « 4. Tout contrat doit

s'appliquent aux réserves indiennes comme condition de chaque concession de pétrole ou de gaz; ces législations sont, elles, administrées par les autorités provinciales.

Une amélioration possible de l'approche concernant le pétrole et le gaz des terres indiennes consisterait en un arrangement négocié avec chaque province pour créer une unité spéciale d'inspection et d'application constituée en priorité par des membres des Premières nations. Non seulement cette unité serait mieux acceptée par les communautés des Premières nations pour administrer ce qui est en soi un régime provincial, mais elle serait également, à terme, une passerelle vers l'autonomie. C'est-à-dire qu'à l'avenir, l'instance spécialisée des Premières Nations pourrait s'intégrer à un gouvernement des Premières nations en y apportant une expérience, des compétences et des contacts qu'il faudrait des années pour constituer, autrement.

Certains indices suggèrent que ce type d'arrangement pourrait être acceptable pour les Premières nations si elles participaient aux négociations. L'enquête Walkerton mentionne une note des Chefs de l'Ontario disant que rien n'empêche

« ...l'instauration d'une relation tripartite efficace entre [le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien], les Premières nations et les provinces telles que l'Ontario, qui peuvent être plus à même que le gouvernement fédéral de se charger de certains des mécanismes permettant de bâtir la capacité des Premières nations d'exploiter et d'entretenir des systèmes efficaces de traitement de l'eau. Cependant (autre aspect de la relation fiduciaire entre le Canada et les Premières nations), les solutions de renforcement de la capacité ne doivent pas être unilatéralement imposées aux Premières nations, en particulier par

---

comporter des modalités selon lesquelles l'exploitant est tenu de se conformer : ...c) 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 et sous réserve d'entente contraire du ministre indiquée dans le contrat.»

un accord fédéral-provincial dont ces dernières seraient absentes<sup>12</sup>. »

#### Autres éléments de la réforme

Une *Loi fédérale sur l'eau salubre* ne doit pas être l'unique élément d'une réforme efficace. Par exemple, comme cela a déjà été mentionné dans ce précis, l'enquête Walkerton a formulé une recommandation<sup>13</sup> de bon sens : les Premières nations devraient être invitées par la province à participer aux travaux régionaux de planification des bassins hydrographiques. Ces processus engloberaient une grande variété d'intervenants non autochtones, dont les municipalités et les groupes écologiques, et viseraient à adopter des mesures de protection de l'eau de source, élément crucial d'une approche à barrières multiples. Cette recommandation devrait être vigoureusement soutenue, tant par les Premières nations que par le gouvernement fédéral, et non seulement en Ontario mais partout au Canada.

Un autre élément indispensable à toute série de réformes, est la constitution de la capacité nécessaire, au sein des Premières nations, pour élaborer de bons systèmes de gestion en approvisionnant leurs communautés en eau saine. Ceci peut exiger une réflexion active de la part de tous. Selon un expert, Harry Swain, qui a dirigé le Groupe consultatif de recherche de l'enquête Walkerton, il faut au minimum 10 000 foyers environ pour assurer la viabilité d'un fournisseur d'eau potable de haute qualité<sup>14</sup>. Ce critère n'est satisfait dans aucune réserve canadienne. Par conséquent, les seules solutions viables sont peut-être la sous-traitance à des organisations existantes comme les municipalités voisines ou l'Agence ontarienne des eaux (OCWA), société d'État à laquelle les municipalités donnent en sous-traitance l'exploitation de leurs systèmes d'adduction d'eau, ou inversement, la création d'organismes régionaux dirigés par les Premières nations.

Enfin, il ne sert à rien d'adopter une *Loi fédérale sur l'eau salubre* si une grande partie des

---

<sup>12</sup> Op. cit. P. 493

<sup>13</sup> Voir Recommandation 88, op. cit. P. 494.

<sup>14</sup> M. Swain a fait cette déclaration lors du séminaire sur l'eau salubre organisé par l'Institut en juin 2002 à Ottawa.

installations de traitement de l'eau existantes dans les réserves ne peut pas satisfaire les normes actuelles. De plus, il faut se demander si les fonds d'exploitation sont suffisants pour entretenir et exploiter les installations de traitement et les systèmes d'adduction d'eau actuels. Par conséquent, la réforme doit comporter un volet de stratégie de financement, à laquelle le gouvernement fédéral (et peut-être d'autres sources, comme les abonnements des consommateurs des Premières nations) devront apporter des fonds supplémentaires.

### Conclusions

Nous ne nous faisons pas d'illusions sur la facilité de mise en œuvre de la réforme proposée dans ce précis. Au contraire, l'état anarchique de l'adduction d'eau potable dans les réserves est un problème de gouvernance très complexe qui exigera la collaboration des Premières nations, du gouvernement fédéral et des provinces. Il ne suffit pas de distribuer des fonds : le problème n'est pas d'abord un problème de financement (ce qui serait plus simple...).

Pour traiter un ensemble si complexe de problèmes, il faudra des compétences de leadership et une énergie que seuls les ministres et les chefs des Premières nations peuvent apporter sur une épineuse question de politique publique. Un groupe ad hoc de ministres fédéraux est actuellement chargé d'examiner en profondeur les politiques autochtones fédérales. La résolution du problème de l'eau potable dans les réserves devrait certainement figurer en haut de sa liste de priorités. Ou bien est-il nécessaire que survienne une autre tragédie comme celle de Walkerton, mais cette fois dans une communauté autochtone, pour que le gouvernement fédéral et les chefs des Premières nations décident d'agir ?

Laissons le dernier mot à l'enquête Walkerton :

« Depuis que le Dr John Snow a découvert à Londres, en 1854, que l'eau potable pouvait tuer des gens en transmettant des maladies, le monde développé a beaucoup fait pour éliminer la transmission des maladies par l'eau. Le cas de Walkerton nous averti que nous avons peut-être été victimes de notre propre succès en considérant comme allant de soi la sécurité de notre eau potable.

Le maître mot à l'avenir devrait être la vigilance. Nous ne devons jamais être laxistes en ce qui concerne la sécurité de notre eau potable<sup>15</sup>. »

<sup>15</sup> Op. cit. P. 8