

**PROJET DE LOI C-6 : LOI MODIFIANT
LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES
INTERNATIONALES**

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 12 février 2001
Révisé le 4 février 2002



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-6

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :	5 février 2001
Deuxième lecture :	8 mai 2001
Rapport du comité :	30 mai 2001
Étape du rapport :	4 juin 2001
Troisième lecture :	2 octobre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :	3 octobre 2001
Deuxième lecture :	20 novembre 2001
Rapport du comité :	12 décembre 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	18 décembre 2001

Sanction royale : 18 décembre 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 40

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	3
A. Contexte	3
B. Définitions.....	4
C. Licences	5
D. Prohibition des prélèvements d’eaux limitrophes.....	6
E. Généralités	7
F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères	7
G. Règlements.....	8
H. Droits ancestraux et issus de traités	9
I. Infractions et peines	9
J. Injonction	10
K. Entrée en vigueur	10
COMMENTAIRE.....	10



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-6 : LOI MODIFIANT LA LOI DU TRAITÉ
DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

CONTEXTE

Le 5 février 2001, le projet de loi C-6 : Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales, a été déposé à la Chambre des communes au nom du ministre des Affaires étrangères, l'honorable John Manley⁽¹⁾. Le projet de loi vise à clarifier la Loi actuelle et à rendre plus efficace la mise en œuvre du *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* de 1909 (communément appelé le *Traité des eaux limitrophes internationales*) : a) en interdisant le captage et le transfert d'eaux limitrophes hors de leur bassin hydrographique; b) en assujettissant à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères les activités qui ont pour effet de modifier le débit ou le niveau naturels des eaux du côté américain de la frontière; et c) en prévoyant des sanctions et peines précises en cas d'infraction. L'interdiction de capter des eaux limitrophes s'appliquerait principalement aux Grands Lacs, mais toucherait également d'autres eaux limitrophes, notamment une partie du Saint-Laurent, la rivière Ste-Croix, la partie amont du fleuve St-Jean et le lac des Bois.

Les modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* proposées dans le projet de loi C-6 s'inscrivent dans une grande stratégie à trois volets annoncée par le gouvernement fédéral le 10 février 1999 en vue d'interdire les prélèvements à grande échelle, y compris à des fins d'exportation, de tous les bassins hydrographiques canadiens. La gestion des ressources hydriques relève avant tout des provinces; toutefois, le *Traité des eaux limitrophes* accorde au gouvernement fédéral une nette compétence sur les eaux limitrophes dans les limites établies dans le traité. Conformément à l'article 132 de la *Loi constitutionnelle*

(1) Le projet de loi C-6 est similaire au projet de loi C-15 qui a été déposé au cours de la deuxième session de la 36^e législature, mais est mort au *Feuilleton* lors de la dissolution du Parlement.

de 1867, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de donner suite aux obligations prévues au traité concernant les eaux limitrophes.

En plus de proposer des modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et d'interdire ainsi le captage à grande échelle des eaux limitrophes canadiennes, y compris celles des Grands Lacs, la stratégie fédérale prévoyait également un renvoi binational pour demander à la Commission mixte internationale (CMI) d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement d'eau provenant des plans d'eau limitrophes, notamment à des fins d'exportation, avec insistance initiale sur les Grands Lacs. Dans son rapport final *La protection des Grands Lacs* (février 2000), la CMI concluait qu'il faut protéger les Grands Lacs, surtout à la lumière des incertitudes, des pressions et des répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance démographique et économique ainsi que du changement climatique.

Le rapport renferme notamment les conclusions suivantes :

- « L'eau des Grands Lacs est une ressource irremplaçable; en moyenne, moins de 1 p. 100 de l'eau des Grands Lacs est renouvelée annuellement ».
- « Lorsqu'on prend en compte tous les secteurs d'activité du bassin [des Grands Lacs], il n'y a jamais de "surplus" d'eau [...] Chaque goutte d'eau peut être utilisée de plusieurs façons ».
- « Les obligations prévues en vertu du droit du commerce international – notamment les dispositions de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de l'ALENA, des accords de l'OMC et du GATT y compris – n'interdisent pas au Canada et aux É.-U. de prendre des mesures pour protéger leurs ressources en eau et préserver l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs, dans la mesure où les décideurs ne font pas de discrimination à l'endroit d'individus d'autres pays dans l'application de ces mesures. Le Canada et les É.-U. ne peuvent pas être contraints par des lois commerciales à mettre en danger les eaux de l'écosystème des Grands Lacs ».

Les recommandations formulées par la CMI concernant la protection de l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs s'adressaient à tous les paliers de gouvernement du Canada et des États-Unis, et devaient permettre d'établir une stratégie cohérente de protection des eaux des Grands Lacs des deux côtés de la frontière. Ces recommandations, si elles sont mises en œuvre, empêcheraient les prélèvements sur une grande échelle ou une grande distance d'avoir lieu.

Selon des sources fédérales, les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* dans le projet de loi C-6 sont conformes aux conclusions et recommandations la CMI.

Comme il a déjà été mentionné, au Canada, la gestion de l'eau constitue une compétence partagée. C'est pourquoi, dans le troisième volet de la stratégie du gouvernement fédéral, le ministre fédéral de l'Environnement, l'honorable David Anderson, a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pancanadienne interdisant les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada. Toujours selon des sources fédérales, à la suite de cette initiative, toutes les provinces ont mis en place ou élaborent actuellement des lois ou des règlements pour atteindre cet objectif. De la même façon, les territoires, de concert avec le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien, mettent en œuvre diverses politiques pour atteindre eux aussi cet objectif.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Contexte

Le *Traité des eaux limitrophes* (« le Traité »), signé par la Grande-Bretagne (au nom du Canada) et les États-Unis en 1909, établissait les principes et les procédures de la prévention et du règlement des différends, particulièrement en ce qui touche à la quantité et à la qualité des eaux limitrophes, entre le Canada et les États-Unis. La Commission mixte internationale (CMI) a également été créée aux termes du traité pour faciliter la mise en œuvre des ses dispositions. Par le traité, le Canada et les États-Unis s'engagent mutuellement à protéger le niveau ou le débit naturel des eaux partagées par les deux pays. Sauf quelques exceptions, l'article III du traité affirme qu'aucun usage, obstruction ou dérivation des eaux limitrophes modifiant leur niveau ou leur débit naturels du côté opposé de la frontière ne se fait sauf avec l'autorisation du gouvernement du pays concerné et l'approbation de la Commission mixte internationale. Conformément à l'article IV du traité, les pays conviennent que, sauf dans les cas prévus dans une entente spéciale entre eux, ou avec l'approbation de la CMI, ils ne permettront pas, de leur côté respectif de la frontière, la construction ou l'entretien de tout ouvrage de réfection ou de protection, ou de tout barrage ou autre obstacle, dans des eaux

provenant d'eaux limitrophes ou dans des eaux dont le niveau à la frontière est inférieur à celui de cours d'eau transfrontaliers, ce qui pourrait entraîner une hausse du niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière.

Le Parlement a adopté la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* en 1911 pour mettre en œuvre le Traité. La Loi reconnaît la compétence du gouvernement fédéral sur les eaux limitrophes, tels que les Grands Lacs, pour que le Canada respecte son obligation en vertu du Traité de ne pas modifier unilatéralement le niveau et le débit des eaux du côté américain de la frontière.

Le projet de loi C-6 contient deux articles. L'article 1 modifierait la Loi par adjonction des nouveaux articles 10 à 26, alors que l'article 2 a trait à l'entrée en vigueur du projet de loi.

B. Définitions

Le nouvel article 10 définirait certains termes aux fins des articles 11 à 26 proposés de la Loi.

« Eaux limitrophes » s'entendrait au sens du traité :

Aux fins du présent traité, « eaux limitrophes » s'entend des eaux de terre ferme à terre ferme, des lacs, fleuves et rivières et des voies d'eau qui les relient – ou les parties de ces eaux – que longe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada, y compris les baies, les bras et les anses qu'elles forment. Sont toutefois exclues de la présente définition les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière.

Elles comprennent ainsi le lac des Bois, les Grands Lacs, la partie du Saint-Laurent comprise entre l'exutoire du lac Ontario et Cornwall (Ontario)-Massena (New York), la partie amont de la rivière St-Jean (Québec-Nouveau-Brunswick) et la rivière Ste-Croix (Nouveau-Brunswick). Une rivière qui constitue la frontière ou qui s'écoule le long de celle-ci sans la franchir est une eau limitrophe (p. ex., une section du Saint-Laurent).

« Licence » s'entendrait d'une licence délivrée en vertu de l'article 16. « Ministre » désignerait le ministre des Affaires étrangères.

C. Licences

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* dans le projet de loi C-6 officialiseraient une démarche de 90 ans selon laquelle le gouvernement fédéral (et la CMI, de son propre chef) a, aux termes du *Traité des eaux limitrophes*, examiné et approuvé ou rejeté officieusement certains projets relatifs aux eaux limitrophes ou transfrontalières, qui auraient pour effet de modifier le niveau ou le débit naturel des eaux du côté américain de la frontière. Ces projets ont toujours nécessité l'approbation du gouvernement fédéral. Ce dernier a respecté à sa façon ses obligations internationales en vertu du Traité. Toutefois, devant les pressions croissantes qui s'exercent sur les ressources en eau douce, le gouvernement fédéral croit maintenant qu'il faut renforcer les mesures de protection et officialiser les conditions des licences. Par conséquent, le projet de loi C-6 propose que ces projets soient assujettis à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères (nouvel article 16).

Nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence, utiliser, obstruer ou dériver des eaux limitrophes d'une manière qui modifie ou est susceptible de modifier, de quelque façon que ce soit, le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 11(1) proposé). Ce paragraphe ne s'appliquerait toutefois pas lorsque les eaux sont utilisées normalement à des fins domestiques ou sanitaires (conformément à l'article III du traité) ni dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 11(2) proposé). Le régime d'attribution des licences ne s'appliquerait pas aux utilisations traditionnelles, tels les prélèvements à des fins agricoles et industrielles à l'intérieur du bassin. Cette disposition permettrait de mettre plus efficacement en œuvre l'article III du *Traité des eaux limitrophes*.

De même, nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence délivrée en vertu de l'article 16 proposé, établir ou maintenir dans les eaux qui sortent des eaux limitrophes ou dans des eaux en aval de la frontière internationale des rivières transfrontalières, des ouvrages de protection ou de réfection, ou des barrages – ou autres obstacles faisant obstruction – de nature à exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière (paragraphe 12(1) proposé).

Ce paragraphe ne s'appliquerait pas dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 12(2) proposé). Cette disposition ne s'appliquerait ni aux prélèvements d'eau ni aux eaux limitrophes. Elle permettrait de mettre plus efficacement en œuvre le premier paragraphe de l'article IV du traité.

D. Prohibition des prélèvements d'eaux limitrophes

De l'avis du gouvernement, il faut interdire définitivement les prélèvements d'eaux limitrophes en grandes quantités pour protéger l'intégrité écologique de ces bassins partagés. Le projet de loi prévoit donc que, malgré l'article 11 proposé, nul ne pourrait prélever les eaux limitrophes d'un bassin hydrographique (paragraphe 13(1) proposé). Pour l'application de ce paragraphe et du traité, le captage et le transfert d'eaux limitrophes à l'extérieur de leurs bassins hydrographiques sont réputés, étant donné l'effet cumulatif de ce type d'activité sur les eaux limitrophes, modifier le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 13(2) proposé). Le paragraphe 13(1) ne s'appliquerait qu'aux bassins hydrographiques décrits par règlement (paragraphe 13(3) proposé). De plus, il ne s'appliquerait pas dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 13(4) proposé); parmi les exceptions possibles, notons l'eau de ballast, l'eau nécessaire à des fins humanitaires à court terme et l'eau utilisée pour fabriquer un produit à l'intérieur du bassin hydrographique.

Selon des documents d'information du gouvernement, la prohibition susmentionnée permettrait de reconnaître que le prélèvement à grande échelle d'eau hors d'un bassin hydrographique doit être géré autrement que le prélèvement d'eau utilisée à l'intérieur du bassin. Le prélèvement à grande échelle entraîne une perte permanente d'eau du bassin. Compte tenu du fait que les écosystèmes et les collectivités à l'intérieur du bassin dépendent de cet approvisionnement en eau, le prélèvement en grandes quantités est considéré comme une utilisation non écologique de la ressource. Le gouvernement maintient qu'interdire le prélèvement à grande échelle d'eaux limitrophes va aussi dans le sens de ses obligations commerciales internationales telles que définies dans la Déclaration commune des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis de 1993. À l'époque, les trois pays ont déclaré que, dans son état naturel, l'eau n'est ni un bien ni un produit et n'est assujettie à aucun accord commercial, y compris l'ALENA.

E. Généralités

Les articles 11 à 13 proposés sur le régime d'attribution des licences et la prohibition lieraient Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province (article 14 proposé).

Les articles 11 à 13 proposés ne s'appliqueraient pas aux utilisations, dérivations ou obstructions antérieures à la date de leur entrée en vigueur respective, sauf en cas de modifications importantes de celles-ci après cette date (article 15 proposé).

F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères

Sous réserve de règlements, le ministre pourrait, sur demande, délivrer, renouveler ou modifier une licence pour les activités visées par la Loi et l'assortir des conditions qu'il estime indiquées (article 16 proposé). Il est à prévoir que le régime d'attribution des licences serait conforme au présent système officieux des demandes d'approbation des projets touchant les eaux limitrophes.

La licence ne serait pas transférable sans le consentement du ministre (article 17 proposé). S'il a des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'une licence a contrevenu à la Loi ou aux conditions de la licence, le ministre pourrait suspendre ou révoquer celle-ci après, d'une part, lui avoir donné un avis écrit motivant la prise de cette mesure et, d'autre part, lui avoir accordé la possibilité de lui présenter ses observations (paragraphe 18(1) proposé). Il pourrait en outre suspendre ou révoquer la licence sur demande du titulaire ou avec son consentement (paragraphe 18(2) proposé).

Dans les cas où une personne contrevient aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) proposés, le ministre pourrait lui enjoindre : a) d'enlever les ouvrages ou obstacles qui font l'objet de la contravention ou de les modifier; b) d'arrêter les travaux de construction ou autres ou l'utilisation ou la dérivation qui font l'objet de la contravention (paragraphe 19(1) proposé). Si la personne n'obtempère pas, il pourrait soit modifier ou enlever, soit confisquer au profit de Sa Majesté du chef du Canada, toute chose visée à l'alinéa 1a) ou ayant servi aux activités visées à l'alinéa 1b) (paragraphe 19(2) proposé). Les choses confisquées pourraient être enlevées ou détruites ou il pourrait en être autrement disposé conformément aux instructions du ministre (paragraphe 19(3) proposé). Les frais occasionnés par toute modification ou tout enlèvement au

titre du paragraphe 19(2) proposé ou par l'enlèvement, la destruction ou l'aliénation au titre du paragraphe 19(3) proposé, ainsi que tous frais connexes, déduction faite du produit éventuel de toute aliénation, constitueraient des créances de Sa Majesté du chef du Canada dont le recouvrement pourrait être poursuivi à ce titre contre la personne visée au paragraphe 19(1) devant toute juridiction compétente (paragraphe 19(4) proposé).

Aux termes de l'article 20 proposé, le ministre pourrait, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une ou plusieurs provinces un accord ou une entente portant sur les activités visées aux articles 11 à 13 proposés. La disposition permettrait donc de conclure avec les provinces des ententes de collaboration visant à réduire les doubles emplois et les frais associés à l'examen des projets dans le cadre du régime d'attribution des licences et des prohibitions.

G. Règlements

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes* internationales dans le projet de loi C-6 permettraient la prise de règlements, ce que ne prévoit pas la Loi actuelle. Conformément au paragraphe 21(1) proposé, le gouverneur en conseil (le Cabinet), aurait le pouvoir de prendre, sur recommandation du ministre, des règlements sur une foule de sujets. Dans ces règlements, il pourrait notamment :

- préciser ce qui constitue une utilisation ou un usage, une obstruction, un ouvrage ou une dérivation pour l'application de la Loi;
- définir, pour l'application de la Loi, les termes non définis des articles 11 à 26;
- décrire les bassins hydrographiques auxquels l'article 13 proposé s'appliquerait;
- préciser les exceptions en vue de l'application des paragraphes 11(1), 12(1) et 13(1);
- établir les catégories de licences;
- établir la procédure de présentation des demandes de licences et leur forme;
- fixer les droits à acquitter pour les licences;
- préciser la période de validité de la licence;
- régir le renouvellement et la modification des licences;

- préciser les usages, utilisations, obstructions, ouvrages ou dérivations pour lesquels une licence ne pourrait être délivrée;
- prendre toute autre mesure nécessaire pour l'application de la Loi.

H. Droits ancestraux et issus de traités

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a ajouté une disposition de non-dérogation semblable à celles que comportent un certain nombre de lois fédérales. L'article 21.1 proposé prévoit que la loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

I. Infractions et peines

Quiconque contreviendrait aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) commettrait une infraction et encourrait, sur déclaration de culpabilité : a) par mise en accusation, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines; b) par procédure sommaire, une amende maximale de 300 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces deux peines (article 22(1) proposé). Il serait compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commettrait ou se continuerait une contravention à ces paragraphes (paragraphe 22(2) proposé).

Le tribunal saisi d'une poursuite pour contravention aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) pourrait, s'il était convaincu que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de celle-ci, lui infliger, en plus de l'amende maximale qui peut être infligée en vertu de l'article 22 proposé, une amende supplémentaire d'un montant qu'il jugerait égal à ces avantages (article 23 proposé).

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la Loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé, seraient considérés comme des co-auteurs de l'infraction et encourraient, sur

déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie (article 24 proposé).

Dans les poursuites pour infraction à la Loi, il suffirait, pour établir la responsabilité pénale de l'accusé, d'établir que l'infraction a été commise par son employé ou son mandataire, que celui-ci ait été ou non identifié ou poursuivi. L'accusé pourrait se disculper en prouvant qu'il avait pris les mesures nécessaires pour empêcher l'infraction (article 25 proposé).

J. Injonction

Si, sur demande présentée par un ministre, il conclut à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un fait constituant une infraction à la loi, ou tendant à sa perpétration, le tribunal compétent pourrait, par ordonnance, enjoindre à la personne nommée dans la demande : *a)* de s'abstenir de tout acte susceptible de constituer l'infraction; *b)* d'accomplir tout acte susceptible, selon lui, d'empêcher la perpétration de l'infraction (paragraphe 26(1) proposé). Toutefois, l'injonction serait subordonnée à la signification d'un préavis d'au moins 48 heures aux parties nommées dans la demande, sauf lorsque cela serait contraire à l'intérêt public en raison de l'urgence de la situation (paragraphe 26(2) proposé).

K. Entrée en vigueur

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, l'article 1 (articles 10 à 26 proposés de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*), ou telle des dispositions édictées par cet article, entreraient en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

Le projet de loi a été promulgué, ayant reçu la sanction royale le 18 décembre 2001, mais il n'est pas encore entré en vigueur. Cela devrait se faire au cours du printemps de 2002, lorsque les règlements nécessaires à son application auront été promulgués.

COMMENTAIRE⁽²⁾

Le 23 novembre 1999, le lendemain du dépôt du projet de loi C-15 (version antérieure du projet de loi C-6) à la Chambre des communes, M. Bill Blaikie, député, a attiré l'attention du gouvernement sur la motion suivante, qui avait été adoptée par la Chambre le 9 février 1999 :

Que, de l'avis de la Chambre le gouvernement devrait, en collaboration avec les provinces, imposer immédiatement un moratoire sur l'exportation de grandes quantités d'eau douce et sur les transferts entre bassins hydrographiques, et devrait présenter une mesure législative pour interdire les exportations de grandes quantités d'eau douce et les transferts entre bassins hydrographiques, afin d'affirmer le droit souverain du Canada de protéger, de préserver et de conserver des ressources en eau pour les générations futures.

Notant que le projet de loi ne reflétait pas exactement sa motion, M. Blaikie a demandé au gouvernement pourquoi il abandonnait maintenant « son engagement à l'égard d'un moratoire national sur les exportations de grandes quantités d'eau [...] qu'il a appuyé il y a quelques mois à peine [...] Pourquoi les Libéraux ne veulent-ils absolument pas reconnaître que, à cause de l'ALENA, ils sont incapables d'adopter les mesures qu'ils avaient dit vouloir prendre? »

Le ministre des Affaires étrangères d'alors, l'honorable Lloyd Axworthy, a répondu en partie :

[...] le projet de loi interdit le captage et le transfert de grandes quantités d'eau. Par contre, le gouvernement n'a pas suivi la recommandation du député et de certains de ses collègues de la côte ouest qui voudraient transformer cela en une question commerciale, ce qui entraînerait une série de mesures commerciales qui enlèveraient au Canada la possibilité de protéger ses eaux.

Le gouvernement a abordé précisément cette question dans son document d'information sur le projet de loi C-6 et, auparavant, sur le projet de loi C-15. Il a déclaré

(2) Pour une analyse plus détaillée de certains des points abordés, consulter : David Johansen, *Les prélèvements massifs d'eau, les exportations d'eau et l'ALENA*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, PRB 00-41F, 20 février 2001.

publiquement qu'il est d'accord que des mesures doivent être prises pour protéger l'intégrité de ressources en eau du Canada, mais qu'il estime que cet objectif sera mieux atteint dans le cadre de sa stratégie visant à interdire le captage et le transfert de grandes quantités d'eau de tous les grands bassins hydrographiques du Canada. De l'avis du gouvernement, cette interdiction vaudrait mieux que d'interdire les exportations « parce qu'il s'agit d'une mesure plus complète, respectueuse de l'environnement, et conforme au partage des compétences défini par la Constitution et aux obligations du Canada en matière de commerce international. [...] L'eau est protégée dans son bassin hydrographique avant que la question de son exportation ne se pose ». De l'avis du gouvernement, il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale visant à préserver l'intégrité des écosystèmes. Elle protégerait l'eau à sa source en prévenant son transfert en grandes quantités à l'extérieur du bassin par toute partie, canadienne ou étrangère. Comme il a déjà été mentionné, toutes les provinces et tous les territoires au Canada ont mis en place ou élaborent actuellement des lois ou politiques pour interdire les prélèvements massifs d'eau des principaux bassins hydrographiques canadiens. L'eau est ainsi réglementée dans son état naturel, avant de devenir un produit commercial ou une marchandise commercialisable. Le gouvernement fédéral maintient que cela est conforme aux obligations commerciales du Canada et à la déclaration de 1993 des trois pays de l'ALENA :

L'ALENA ne confère de droits sur les ressources naturelles en eau d'aucune des parties. [...] Rien dans l'accord n'obligerait une des parties à exploiter ses eaux à des fins commerciales ou à entreprendre de les exporter sous quelque forme que ce soit. L'eau à l'état naturel, dans les lacs, cours d'eau, réservoirs, aquifères, bassins hydrographiques et autres, ne constitue pas une marchandise, n'est pas commercialisable et, par conséquent, elle ne fait pas et n'a jamais fait l'objet de dispositions d'aucun accord.

À l'argument voulant qu'il impose une interdiction légale immédiate à toute exportation d'eau canadienne, le gouvernement fédéral répond que cette solution apparemment simple et commode « ne met pas l'accent sur la dimension environnementale, comporte d'éventuelles limitations pour des motifs constitutionnels et peut être contestée sur le plan commercial ». Le gouvernement maintient qu'une interdiction de l'exportation « viserait l'eau une fois qu'elle est devenue un bien et est, de fait, assujettie aux accords commerciaux internationaux.

Comme ces accords limitent la capacité des gouvernements de contrôler les exportations de biens, interdire les exportations pourrait être contraire aux obligations commerciales internationales du Canada. Cette mesure diverge de manière marquée de l'approche retenue par le gouvernement fédéral ».

Des sources du gouvernement fédéral ont fait remarquer que les opinions du Canada sur les questions commerciales ont été appuyées par tout un éventail d'experts. Ils signalent que la CMI est arrivée à des conclusions analogues dans son rapport final *Protection de l'eau des Grands Lacs* (février 2000) après avoir tenu de longues audiences publiques et étudié de nombreux mémoires, ce qui lui a permis d'entendre le point de vue d'experts gouvernementaux et indépendants de toutes les tendances. Ils soulignent également que le principe selon lequel les gouvernements restent entièrement souverains en ce qui concerne la gestion de l'eau à l'état naturel a été confirmé de nouveau par l'adjoint du représentant américain du commerce dans son mémoire officiel à la CMI, où il a fait valoir qu'en droit commercial coutumier :

les droits relatifs à la gestion des ressources en eau appartiennent aux pays où coulent ces cours d'eau. Nous ne connaissons pas de situation où un gouvernement aurait contesté ce principe dans un forum, à plus forte raison devant un organisme de commerce international comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). [...] Cette position ne signifie pas que les règles de l'OMC ne peuvent pas s'appliquer à l'eau qui a été prélevée d'un cours d'eau et qui fait réellement l'objet d'un commerce international. Mais l'OMC n'a tout simplement rien à dire concernant les décisions fondamentales des gouvernements de permettre ou non l'extraction de l'eau des lacs, rivières ou fleuves situés sur leur territoire.

Maude Barlow, présidente nationale du Conseil des Canadiens⁽³⁾, prétend que certaines dispositions importantes de l'ALENA menacent les eaux canadiennes. Elle soutient que si une seule province révoquait son interdiction d'effectuer des prélèvements massifs d'eau et entreprenait d'exporter de l'eau, les interdictions des autres provinces feraient l'objet de contestations de la part des compagnies désireuses d'acheter de l'eau canadienne. Selon elle, le

(3) Le Conseil des Canadiens – un organisme de protection de l'intérêt du citoyen – s'est distingué en 1985 par sa lutte contre le libre-échange.

gouvernement fédéral doit imposer une interdiction générale exécutoire sur les exportations d'eau à grande échelle et chercher à soustraire l'eau de tout accord commercial pernicieux [comme l'ALENA et le GATT] qui aurait pour effet de privatiser et de commercialiser nos précieuses ressources en eau, et de les vendre sur le marché mondial libre au meilleur offrant.

Le gouvernement fédéral est d'avis contraire. Il soutient que rien dans les obligations commerciales internationales du Canada n'exige que les projets futurs de prélèvement de grandes quantités d'eau à des fins d'exportation soient approuvés au seul motif que des projets antérieurs de ce genre ont été approuvés. Il souligne que les gouvernements canadiens, fédéral et provinciaux, conservent leur entière souveraineté sur l'eau à l'état naturel au Canada. Selon le gouvernement, l'eau dans son état naturel n'est pas une marchandise et elle n'est donc pas visée par les dispositions des accords commerciaux. Il maintient que « selon les obligations du Canada en matière de commerce international, le fait que certains projets aient été approuvés ne signifie nullement que des projets futurs de prélèvement d'eau en vrac pour l'exportation doivent l'être aussi (par lui ou par un autre gouvernement au sein du Canada) ». Des sources du gouvernement fédéral indiquent que l'ALENA n'exige pas que toutes les provinces adoptent le même régime réglementaire : une province est simplement tenue de ne pas traiter les biens ou les investisseurs étrangers moins favorablement que les biens ou les investisseurs de son ressort.

Lorsque le Sénat et son Comité des transports ont étudié le projet de loi C-6, des sénateurs conservateurs ont formulé un certain nombre de réserves. Ils appuyaient son objet principal – interdire les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes –, mais redoutaient ce qu'ils appelaient « l'autorisation générale » que la loi conférerait au gouverneur en conseil de faire des exceptions à l'application de ses dispositions sur les licences et les prohibitions (articles 11 à 13 proposés). Estimant que ces exceptions pourraient dans les faits violer l'esprit du projet de loi, ils ont proposé des amendements aux étapes du rapport et de la troisième lecture au Sénat, mais ces amendements ont tous été rejetés.