



UNIVERSITY OF TORONTO
MUNK CENTRE
FOR INTERNATIONAL STUDIES
AT TRINITY COLLEGE

MCIS BRIEFINGS

FÉVRIER 2008

Loi type sur la protection de l'eau au Canada

Conseil sur les questions de l'eau au Canada
en collaboration avec le
Programme sur les questions de l'eau

An English version of this book is available.

M C I S B R I E F I N G S

Loi type sur la protection de l'eau au Canada

Conseil sur les questions de l'eau au Canada
en collaboration avec le
Programme sur les questions de l'eau



MUNK CENTRE FOR INTERNATIONAL STUDIES
UNIVERSITY OF TORONTO

Centre Munk d'études internationales
Université de Toronto
1 Devonshire Place
Toronto (Ontario) Canada M5S 3K7
Téléphone : 416-946-8900
Fax: 416-946-8915
Courriel : munk.centre@utoronto.ca
Site Web : www.utoronto.ca/mcis

© Programme sur les questions de l'eau

ISBN 978-0-7727-0840-3
ISSN 1715-3484

Le Centre Munk d'études internationales de l'Université de Toronto vise à devenir un meneur internationalement reconnu dans la recherche universitaire interdisciplinaire sur les questions d'intérêt mondial et à intégrer la recherche dans l'enseignement et l'éducation du public. Nous accordons une importance particulière à la création de connaissances interdisciplinaires innovatrices par l'échange d'idées et de recherches entre les universités ainsi que dans les secteurs public, privé et bénévole.

PROGRAMME SUR LES QUESTIONS DE L'EAU

Adèle M. Hurley, directrice

Université de Toronto

1 Devonshire Place

Toronto (Ontario) Canada M5S 3K7

Téléphone : 416-946-8919

Fax : 416-946-8915

Courriel : hurleyut@istar.ca

Site Web : www.powi.ca

Le Programme sur les questions de l'eau (PQE) crée des possibilités, pour les membres des secteurs universitaire, public, privé et non lucratif, de participer à des initiatives communes en matière de recherche, de dialogue et d'éducation. Ce programme vise à donner la parole à ceux et celles qui travaillent à clarifier et à enrichir les connaissances sur lesquelles reposent la compréhension et la protection des précieuses ressources en eau du Canada. Depuis 2001, le PQE a publié des analyses, de l'information et des opinions sur une variété de questions importantes et émergentes liées à l'eau. Sa situation au sein du Centre Munk d'études internationales de l'Université de Toronto lui donne accès à un large éventail de ressources analytiques, aux technologies de l'information de pointe et à une expertise internationale. Le présent article se trouve sur le site Web du Programme sur les questions de l'eau à www.powi.ca. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le PQE ou sur cet article, veuillez communiquer avec Adèle M. Hurley.

MCIS BRIEFINGS

1. *Bound to Follow? US Foreign Policy, International Reactions, and the New Complexities of Sovereignty*. By Louis W. Pauly.
September 2005 ISBN 0-7727-0825-5.
 2. *The Multilateral Agenda: Moving Trade Negotiations Forward*. By Sylvia Ostry.
November 2005 ISBN 0-7727-0822-3.
 3. *The Jerusalem Old City Initiative Discussion Document: New Directions for Liberation and Dialogue*. By Michael Bell, Michael J. Molloy, John Bell and Marketa Evans.
December 2005 ISBN 07727-0823-1.
 4. *Comparative Program on Health and Society Lupina Foundation Working Papers Series 2004–2005*. Edited by Jillian Clare Cohen and Jennifer E. Keelan.
January 2006 ISBN 0-7727-0818-5.
 5. *Comparative Program on Health and Society Lupina Foundation Working Papers Series 2005-2006*. Edited by Jillian Clare Cohen and Lisa Forman.
October 2006 ISBN 0-7727-0829-0.
 6. *Darfur and Afghanistan: Canada's Choices in Deploying Military Forces*.
By Ambassador David S. Wright.
October 2006 ISBN 0-7727-0830-4.
 7. *Trade Advocacy Groups and Multilateral Trade Policy-Making of African States*.
By Sylvia Ostry and Thomas Kwasi Tieku.
April 2007 ISBN 978-0-7727-0832-8.
 8. *Water Diversion, Export, and Canada-U.S. Relations: A Brief History*.
By Frank Quinn.
August 2007 ISBN 978-0-7727-8054-6.
 9. *Intersubjectivity in Literary Narrative*. By Tomas Kubicek
October 2007 ISBN 978-0-7727-0834-2.
 10. *Comparative Program on Health and Society Lupina Foundation Working Papers Series 2006-2007*. Edited by Jillian Clare Cohen-Kohler and M. Bianca Seaton.
November 2007 ISBN 978-0-7727-0838-0.
 11. *Loi type sur la protection de l'eau au Canada*. Conseil sur les questions de l'eau au Canada en collaboration avec le Programme sur les questions de l'eau.
Février 2008 ISBN 978-0-7727-0840-3.
A Model Act for Preserving Canada's Waters. Canadian Water Issues Council in collaboration with the Program On Water Issues.
February 2008 ISBN 978-0-7727-0839-7.
-

Au sujet du Conseil sur les questions de l'eau au Canada

Le présent document a été préparé par le Conseil sur les questions de l'eau au Canada (CQEC) en collaboration avec le Programme sur les questions de l'eau (PQE). Le CQEC a été mis sur pied en 2007 pour mener des recherches stratégiques sur les questions transfrontalières liées à l'eau dans un milieu universitaire neutre.

Les personnes suivantes ont contribué à la préparation de ce document :

- David Boyd
- Chad Day
- Adèle Hurley
- Clifford Lincoln
- Mark Mattson
- Ralph Pentland
- Frank Quinn
- George Rejhon
- Owen Saunders

Pour obtenir de plus amples renseignements ou pour joindre le CQEC, veuillez communiquer avec :

Adèle M. Hurley
Directrice, Programme sur les questions de l'eau
Centre Munk d'études internationales
1 Devonshire Place, South House, Room 2585
Toronto (Ontario)
Canada
M5S 3K7

Tél. : 416-946-8919
Fax : 416-946-8915
Courriel : hurleyut@istar.ca

Remerciements

Nous remercions la Fondation Walter et Duncan Gordon de son appui.



Loi type sur la protection de l'eau au Canada

Introduction

Parmi tous les objectifs de politique publique, peu font l'objet d'un consensus aussi large au Canada que le principe selon lequel nous devrions empêcher le prélèvement de grandes quantités d'eau douce de nos bassins naturels. Ce principe, sur lequel s'accordent tous les principaux partis politiques, est soutenu par la vaste majorité de la population canadienne. Bien que les Canadiens puissent avoir des avis divergents sur la capacité des lois actuelles de protéger adéquatement nos ressources en eau, ils s'entendent généralement pour dire que les ressources en eau du Canada devraient être protégées. Par exemple, lors des débats sur l'eau dans le cadre des négociations de l'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCEU) en 1988 et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1993, la principale question ne consistait pas à déterminer s'il fallait protéger nos ressources en eau, mais plutôt si ces accords commerciaux favoriseraient ou non des prélèvements massifs d'eau.

Les débats se poursuivent au sujet des répercussions de l'ALENA sur les ressources en eau du Canada, mais ils détournent l'attention de la véritable question, à savoir si le Canada fait tout en son pouvoir pour protéger ses ressources en eau, compte tenu des contraintes potentielles de l'ALENA et de ses propres obligations multilatérales à titre de membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Or, selon un certain nombre de rapports récents, le risque de prélèvements massifs de notre eau douce n'a jamais été si grand, et le gouvernement fédéral doit intervenir dans le dossier¹.

1. Frank Quinn, *Water Diversion, Export, and Canada-U.S. Relations: A Brief History* (document d'information du CMEI, Centre Munk d'études internationales, Université de Toronto, Toronto, août 2007); Andrew Nikiforuk, *Sur la table : eau, énergie et intégration en Amérique du Nord* (Programme sur les questions de l'eau, Centre Munk d'études internationales, Université de Toronto, Toronto, octobre 2007).

Le présent document se concentre sur la véritable question de politique publique dont il faut débattre : Le Canada dispose-t-il de moyens pour empêcher les prélèvements massifs d'eau sans se soustraire à ses obligations commerciales ni aller à l'encontre des autres perspectives de politique publique? Le Conseil sur les questions de l'eau au Canada (CQEC) est d'avis que de tels moyens sont à la portée du Canada et qu'ils devraient bénéficier d'un vaste soutien de tous les partis politiques et de tous les secteurs de la société civile. Le présent document, qui vise à servir de point de départ pour l'établissement d'un consensus parmi les Canadiens à ce sujet, décrit une loi type fédérale destinée à protéger les eaux canadiennes contre les prélèvements massifs d'eau. Cette proposition respecte aussi bien les obligations commerciales du Canada que les rôles des différents paliers de gouvernement du pays.

La nécessité de légiférer

Pourquoi faut-il adopter une loi pour protéger les eaux du Canada maintenant? Dans de nombreuses régions du pays, les ressources en eau sont subissent déjà des pressions dues à l'urbanisation, à la surutilisation, à la pollution et aux espèces envahissantes. Malgré le redoublement des efforts à tous les paliers pour protéger notre eau douce, la situation continuera probablement de s'aggraver. Nous ne connaissons pas toutes les répercussions qu'auront les changements climatiques sur nos ressources en eau au cours des prochaines décennies, mais de l'avis général, les changements climatiques ne feront qu'augmenter – probablement de façon considérable dans certaines régions – les pressions exercées sur nos ressources en eau.

La Commission mixte internationale a reconnu la menace des prélèvements massifs d'eau du bassin des Grands Lacs – la plus importante réserve d'eau douce au Canada – dans son *Rapport intérimaire sur la protection des eaux des Grands Lacs*, publié en 2000. Elle a entre autres conclu que : « L'extraction d'eau du bassin des Grands Lacs réduit la résilience du système et sa capacité de composer avec les futurs facteurs de stress, imprévisibles. [...] Il n'est pas possible pour le moment de déterminer avec un certain degré de confiance toutes les conséquences néfastes des extractions d'eau pour pouvoir les atténuer. »

Ces observations s'appliquent également aux prélèvements massifs d'eau potentiels d'autres bassins hydrologiques du Canada. Il en va de même pour l'insistance de la Commission sur l'importance d'adopter

une approche préventive face aux prélèvements qui pourraient causer des torts irréparables aux écosystèmes souvent fragiles des bassins hydrologiques du Canada. Il faut agir dès aujourd'hui – demain, il sera peut-être trop tard – à l'égard de cette question d'importance nationale.

Approche fondée sur les bassins hydrographiques

Il existe plusieurs façons pour le gouvernement de structurer la protection des ressources en eau du Canada contre les prélèvements massifs. L'une des approches consisterait à se fonder sur les frontières politiques – par exemple, pour empêcher les exportations d'eau en vrac du Canada vers les États-Unis (ou tout autre pays). L'inconvénient le plus évident de cette approche est son incompatibilité potentielle avec nos obligations commerciales internationales en vertu de l'ALENA et de l'OMC. Cependant, si nous rejetons cette approche, c'est surtout parce que nous nous opposons aux transferts d'eau entre bassins, transferts qui affecteraient vraisemblablement l'intégrité des écosystèmes, peu importe qu'ils aient lieu à l'intérieur du pays ou entre le Canada et les États-Unis.

Le CQEC appuie l'utilisation d'une approche fondée sur les bassins hydrographiques pour prévenir les prélèvements massifs d'eau. S'il est vrai qu'un des avantages de cette approche, qui est axée sur les bassins hydrographiques et non sur les frontières politiques, est qu'elle serait plus susceptible de s'accorder avec les obligations commerciales internationales du Canada, ce n'est pas la seule, ni même la principale, raison pour laquelle elle devrait être adoptée. Tel qu'indiqué dans une des conclusions du rapport de 2000 de la Commission mixte internationale, qui s'applique à tous les bassins hydrographiques du Canada : « Le bassin des Grands Lacs est un écosystème intégré et fragile. Ses ressources en eau de surface et en eau souterraine font partie intégrante d'un seul système hydrologique et devraient être traitées comme un tout, de façons qui tiennent compte de la quantité et de la qualité de l'eau et de l'intégrité de l'écosystème. » Nous protégeons notre eau en la laissant et en l'utilisant dans son bassin naturel.

Dans le passé, le gouvernement canadien a autorisé de nombreux prélèvements massifs d'eau dans des bassins hydrographiques. Cependant, seulement trois des quelque soixante dérivations entre bassins actuelles touchent l'un des cinq principaux bassins

hydrographiques du Canada² (consultez la figure 1 pour une illustration des principaux bassins hydrographiques). Notre grande expérience nous a appris à faire preuve de prudence face à tout nouveau prélèvement massif d'eau, particulièrement entre les bassins principaux. En 1999, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont reconnu que la conservation de l'eau dans les principaux bassins hydrographiques du Canada était nécessaire pour plusieurs raisons, à savoir : préserver les débits d'eau naturels, prévenir le transfert d'organismes nuisibles envahissants et de maladies, protéger la diversité biologique et assurer l'utilisation durable de l'eau pour les générations à venir. Pourtant, les mesures concrètes prises pour atteindre ces objectifs de politique publique se limitent à l'interdiction fédérale, en 2002, des prélèvements massifs des eaux limitrophes (ce qui protège moins de 10 pour cent du territoire canadien) et à une mosaïque disparate de lois provinciales.

Respect des champs de compétence

L'approche du Canada à l'endroit de la gestion des ressources naturelles doit toujours prendre en compte les champs de compétence de chaque palier de gouvernement. Pour ce faire, il faut reconnaître le rôle de premier plan que jouent les provinces à titre de gestionnaires de leurs ressources. Il faut également reconnaître que le gouvernement fédéral détient un certain nombre d'importantes responsabilités constitutionnelles à l'égard de l'eau douce et qu'un grand nombre de questions d'actualité liées à l'eau concernent l'ensemble de la population canadienne. Toute loi fédérale sur les prélèvements massifs d'eau devrait avant tout viser à attribuer, dans la mesure du possible, la protection des ressources en eau aux gouvernements provinciaux. Cependant, comme les prélèvements massifs d'eau sont une question d'intérêt national et que les dangers posés par les changements climatiques, les contaminants environnementaux et les espèces envahissantes dépassent les compétences provinciales, le gouvernement fédéral a aussi clairement un rôle à jouer dans la protection des ressources en eau du Canada.

La loi type décrite ci-après concilie les intérêts nationaux et provinciaux. Elle établit des normes nationales minimales, mais tient compte de l'importance des mesures provinciales. Elle permet aux

2. Les cinq principaux bassins hydrographiques du Canada sont l'océan Atlantique, l'océan Pacifique, l'océan Arctique, la baie d'Hudson et le golfe du Mexique.

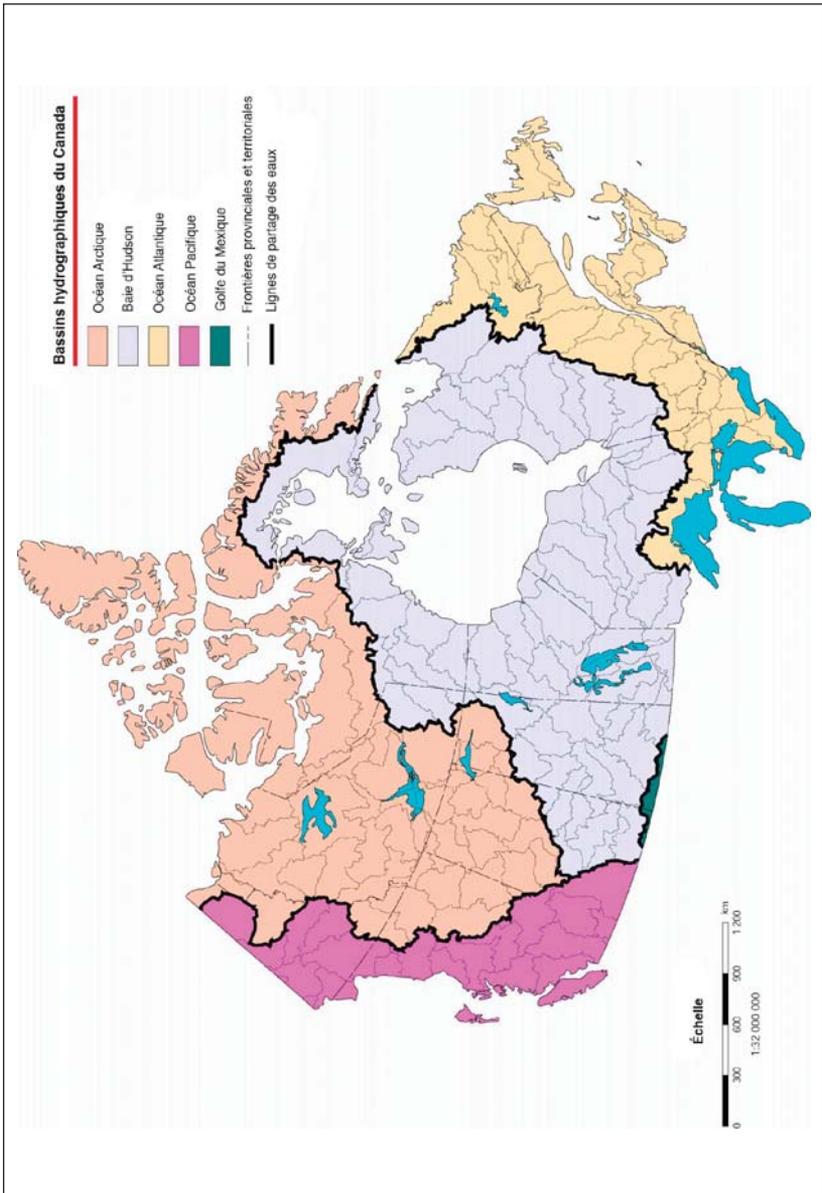


Figure 1. Principaux bassins hydrographiques du Canada

Source : Adaptation de données d'Environnement Canada fournies par Ressources naturelles Canada, 2003, Données-cadres à l'échelle nationale sur l'hydrologie – Aires de drainage, Canada, version 5.0, <http://www.geogratis.cgdi.gc.ca/> (dernière consultation : 16 septembre 2003). Statistique Canada, Division des comptes et de la statistique de l'environnement, Système d'information spatiale sur l'environnement.

gouvernements provinciaux de mettre en œuvre des régimes juridiques de protection contre les prélèvements massifs d'eau en harmonie avec le régime fédéral. Dans les cas où des accords d'équivalence fédéraux-provinciaux sont en vigueur, les régimes provinciaux l'emporteraient sur la loi fédérale. Le CQEC est d'avis que la plupart des provinces, sinon toutes, choisiraient d'agir comme de sages gestionnaires et d'adopter des régimes juridiques conformes à la réglementation fédérale. La loi type reconnaît également les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada, qui sont aussi très intéressés par la protection de l'intégrité écologique des ressources en eau du Canada.

La loi type

La loi type présentée dans les pages qui suivent est notre contribution au débat public important sur les manières de protéger les ressources en eau du Canada contre les prélèvements massifs. Elle contient les éléments essentiels d'une loi qui concilierait les intérêts nationaux et provinciaux en matière de conservation de l'eau et qui respecterait les obligations commerciales internationales du Canada. Bien que la loi type expose les fondements d'un régime de protection potentiel, elle ne vise pas à fournir toutes les réponses. Par exemple, il reste encore à entamer un dialogue sur la nature exacte des exemptions possibles à l'interdiction générale des prélèvements massifs d'eau ainsi que sur les bassins hydrographiques auxquels l'interdiction s'appliquerait. Ce dialogue ne se limiterait pas au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux; les Premières Nations du Canada, les autres parties intéressées et les représentants de la société civile y participeraient également. Au risque de nous répéter, il est devenu impératif d'ouvrir le débat sur cette question vitale.

Loi type sur la protection de l'eau au Canada : Description des éléments de base

Section 1. OBJET

Description

La loi type a pour objet de favoriser l'utilisation durable des ressources en eau du Canada, plus particulièrement de prévenir les prélèvements massifs d'eau, qui sont devenus une question d'importance nationale au Canada.

Commentaires

La section « Objet » serait élaborée davantage, de manière à expliquer pourquoi cette question constitue une préoccupation nationale croissante et à étayer la nécessité d'un filet de sécurité fédéral, du moins pour les cinq principaux bassins hydrographiques du Canada. Cette question concerne entre autres : l'assurance d'un approvisionnement durable en eau aux générations à venir en réponse aux changements climatiques et aux menaces pour la qualité de l'eau; la reconnaissance des répercussions potentielles des grandes dérivations d'eau sur les processus océaniques et sur les voies d'eau internationales; la prévention des transferts d'organismes nuisibles envahissants et de maladies d'un bassin à l'autre; la protection de la diversité biologique; et la régularisation des débits et des niveaux d'eau pour la navigation commerciale, la pêche et les oiseaux sauvages migrateurs.

Section 2. EXEMPTIONS

Description

La loi ne s'applique pas aux eaux limitrophes visées par la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*.

Commentaires

Les prélèvements d'eaux limitrophes sont déjà régis par la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et par son règlement apparenté.

Section 3. PROHIBITION

Description

- (1) Nul ne peut utiliser ou dériver des eaux d'un bassin hydrographique au Canada en les captant et en les transférant à l'extérieur du bassin.
- (2) Cette section s'applique aux cinq principaux bassins hydrographiques du Canada.

Commentaires

Les cinq principaux bassins hydrographiques du Canada sont l'océan Atlantique, l'océan Pacifique, l'océan Arctique, la baie d'Hudson (considérée comme distincte de l'océan Arctique pour les besoins de la présente loi type) et le golfe du Mexique.

(3) L'interdiction des prélèvements ne s'applique pas dans les cas d'exception prévus par la loi.

Section 4. OBLIGATION DE SA MAJESTÉ

Description

La loi lie la Couronne du chef du Canada et de chaque province.

Section 5. NON-APPLICATION DE LA PROHIBITION FÉDÉRALE

Description

(1) Sauf à l'égard de Sa Majesté du chef du Canada, les dispositions relatives à l'interdiction des prélèvements massifs d'eau ne s'appliquent pas dans un lieu qui relève de la compétence d'un gouvernement visé par un décret fédéral pris aux termes du paragraphe (2) du présent article.

Commentaires

L'interdiction fédérale ne s'appliquerait pas dans les provinces ayant signé un accord d'équivalence au sens du paragraphe 5(2) ci-dessous. Si, pour quelque raison que ce soit, la province ne peut pas mettre en œuvre les dispositions de l'accord, le ministre serait habilité, avec l'agrément du gouverneur en conseil, à déclarer le décret fédéral invalide, et la loi fédérale fournirait le filet de sécurité nécessaire. Les accords d'équivalence devraient décrire en détail les modalités d'une telle déclaration.

(2) Sur recommandation du ministre fédéral responsable, le gouverneur en conseil peut déclarer que les dispositions de la loi relatives aux prélèvements massifs d'eau ne s'appliquent pas dans un lieu qui relève de la compétence d'un gouvernement lorsque le ministre et ce gouvernement sont convenus qu'y sont applicables dans le cadre des règles de droit du lieu des dispositions équivalentes à celles énoncées dans la présente loi.

(3) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une ou plusieurs provinces un accord portant sur les activités liées aux prélèvements d'eau, tel que stipulé ci-dessus.

Section 6. EXCEPTIONS

Description

L'interdiction des prélèvements massifs d'eau ne s'applique pas à l'eau utilisée :

a) par les entreprises démarrées avant le [date], pourvu que le volume d'eau transféré hors du bassin par l'entreprise chaque année civile postérieure au [date] ne dépasse pas le volume d'eau le plus élevé transféré hors du bassin par l'entreprise durant une année civile postérieure au [date] et antérieure au [date];

Commentaires

Il s'agit essentiellement d'une clause de droits acquis, qui pourrait être nécessaire ou non. Selon la plupart des interprétations juridiques, la reconnaissance des droits acquis serait automatique.

- b) à bord d'un moyen de transport – notamment un navire, un aéronef ou un train – comme lest, pour le fonctionnement du moyen de transport ou pour les occupants, les animaux ou les marchandises à bord;
- c) dans un produit manufacturé qui contient de l'eau transférée hors du bassin, y compris l'eau et toute autre boisson mise dans des bouteilles ou dans d'autres contenants;
- d) de façon temporaire, pour des motifs de sécurité, pour la lutte contre les incendies ou à des fins humanitaires, dans le cadre d'un projet non commercial.

Commentaires

Un projet non commercial est défini comme un projet de captage massif d'eaux d'un bassin hydrographique sans que personne n'ait à payer pour ces eaux.

Section 7. RÈGLEMENTS

Description

Sur recommandation du ministre fédéral responsable, le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute autre mesure d'application de la présente loi, par exemple :

- a) préciser quelles activités constituent des utilisations, des dérivations et des prélèvements d'eau aux termes de la loi;
- b) exposer quels bassins hydrographiques sont visés par l'interdiction;
- c) définir la portée des exceptions prévues à la section 6.

Section 8. DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS

Description

Il est entendu que la présente 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*.

Section 9. INFRACTIONS ET PEINES

Description

- (1) Quiconque contrevient à l'interdiction des prélèvements massifs d'eau commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou par procédure sommaire, une amende et/ou une peine d'emprisonnement à déterminer dans la loi.
- (2) Il est compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue l'infraction à l'interdiction des prélèvements massifs d'eau.

Commentaires

On s'attend à ce que les amendes et les peines d'emprisonnement maximales correspondent à celles actuellement prévues dans la

Loi du traité des eaux limitrophes internationales, c'est-à-dire une amende maximale de 1 000 000 \$ et/ou un emprisonnement maximal de trois ans pour une déclaration de culpabilité par mise en accusation et une amende maximale de 300 000 \$ et/ou un emprisonnement maximal de six mois pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire. La loi comporterait également des dispositions équivalentes à celles de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* s'appliquant aux infractions commises par des dirigeants, des employés, des mandataires et d'autres représentants de personnes morales.

Section 10. INJONCTION

Description

Si, sur demande présentée par le ministre responsable, il conclut à l'existence, l'imminence ou la probabilité d'un fait constituant une infraction à la présente loi, ou tendant à sa perpétration, le tribunal compétent peut, par ordonnance, enjoindre à la personne nommée dans la demande de : s'abstenir de tout acte susceptible, selon lui, de constituer l'infraction ou de tendre à sa perpétration; ou d'accomplir tout acte susceptible, selon lui, d'empêcher la perpétration de l'infraction.

Commentaires

L'exercice du pouvoir d'injonction est subordonné aux mêmes exigences relatives aux préavis que celles prévues dans la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*.