



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

An Act to Amend the International Boundary Waters Treaty Act



February 2001

Canada

RECEIVED FEB 21 2001



Minister of Foreign Affairs

Ministre des Affaires étrangères

Ottawa, Canada K1A 0G2

The Honourable L'honorable
John Manley P.C., M.P. c.p., député

February 5, 2001

Le 5 février 2001

Dear Sir/Madam,

Madame, Monsieur,

I was pleased today to reintroduce in the House of Commons an *Act to Amend the International Boundary Waters Treaty Act* (IBWTA). The main element of the proposed amendments is to prohibit bulk removal of boundary waters out of their water basins, with principal effect on the Great Lakes. The Great Lakes and other boundary waters will now have protection from bulk removals under federal law. This is significant because the Great Lakes are of sufficient size to attract developers of bulk removal projects, including for the purposes of export, or diversions schemes.

Aujourd'hui, j'ai eu le plaisir de déposer encore une fois à la Chambre des communes la *Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* (LTELI). Les amendements proposés visent principalement à interdire les prélèvements massifs d'eaux limitrophes des bassins hydrographiques, particulièrement dans les Grands Lacs. En vertu de la législation fédérale, les Grands Lacs ainsi que les autres eaux limitrophes bénéficieront dorénavant d'une protection contre les prélèvements. Il s'agit d'une mesure importante parce que les Grands Lacs sont assez vastes pour attirer des promoteurs de projets de dérivation ou de prélèvement massif de l'eau, notamment pour l'exporter.

The IBWTA is Canada's implementing legislation for the 1909 Canada-U.S. *Boundary Waters Treaty*. Through the Treaty, Canada and the U.S. are mutually obliged to protect natural levels and flows of waters shared by the two countries.

La LTELI est la loi canadienne de mise en œuvre du *Traité des eaux limitrophes* de 1909, en vertu duquel le Canada et les États-Unis ont l'obligation réciproque de protéger les niveaux et les débits naturels des eaux que les deux pays partagent.

Separate from the prohibition, the amendments will introduce a licencing system, formalizing a 90 year old process under which the Government of Canada and the International Joint Commission (IJC) have examined and approved certain projects, such as dams and obstructions, under the provisions of the Treaty.

Canadians have long expressed concerns about the environmental impact of bulk removals of water from Canadian water basins. I and the Honourable David Anderson, Minister of the Environment, are pleased to announce this initiative today, which reaffirms Canada's commitment to act within its jurisdiction to prohibit bulk water removal. This action is also an important part of Canada's February 1999 three-part strategy to prohibit bulk water removal out of all major Canadian water basins, and thereby ensure the long-term security of Canada's freshwater resources. We have made good progress over the past two years.

The second part of the strategy included a joint Canada-U.S. reference to the IJC on consumptive uses, obstructions and diversions of Great Lakes water. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the

Mise à part l'interdiction, les amendements mettront en place un régime de permis, qui conférera un caractère officiel à un processus vieux de 90 ans en vertu duquel le gouvernement du Canada et la Commission mixte internationale (CMI) examinent et approuvent certains projets, de barrages ou d'obstacles par exemple, à la lumière des dispositions du Traité.

Les Canadiennes et les Canadiens expriment depuis longtemps des inquiétudes quant aux incidences sur l'environnement des prélèvements massifs d'eau dans les bassins hydrographiques canadiens. C'est avec plaisir que le ministre de l'Environnement, l'honorable David Anderson, et moi-même annonçons aujourd'hui cette initiative, qui confirme l'engagement qu'a pris le Canada de mettre en oeuvre sur son territoire les mesures qui s'imposent pour interdire les prélèvements massifs d'eau. Cette initiative est aussi un élément important de la stratégie à triple volet introduite par le Canada en février 1999 afin d'interdire les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada et d'assurer, ainsi la sécurité des ressources en eau douce de notre pays à long terme. Nous avons fait de bons progrès depuis deux ans.

Le deuxième volet de la stratégie comprend un renvoi conjoint canado-américain à la CMI à propos de la consommation, des obstructions et des dérivations de l'eau des Grands Lacs. Dans son rapport final, *Protection des eaux des Grands Lacs*, publié en février 2000, la Commission a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance

ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

As you know, water management in Canada is a shared responsibility. Therefore, as the third part of the strategy, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals out of all of Canada's major watersheds. As a result of this initiative, all provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.

I have attached a copy of the news release, backgrounder, legislative overview, questions and answers, and a paper on trade considerations. Should you have any questions, please do not hesitate to contact me.

démographique et économique, ainsi que du changement climatique. Les recommandations de la Commission s'adressent à tous les paliers de gouvernement au Canada et aux États-Unis, et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin hydrographique des Grands Lacs. Les amendements à la LTEL sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la Commission, et les appuient.

Comme vous le savez, la gestion des eaux au Canada est une responsabilité partagée. C'est pourquoi, dans le troisième volet de la stratégie, le ministre de l'Environnement a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pan-canadienne interdisant les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs au Canada. C'est ainsi que dans toutes les provinces, des lois ou des règlements ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration pour atteindre cet objectif.

Vous trouverez ci-joint le communiqué de presse, le document d'information, un aperçu de la législation, des questions et réponses, ainsi qu'une étude sur les considérations d'ordre commercial. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez des questions.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "John Manley". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" and last name "Manley" clearly distinguishable.

John Manley

News Release

February 5, 2001 (3:20 p.m. EST) No. 16

CANADA REINTRODUCES LEGISLATION

TO PROTECT THE GREAT LAKES FROM BULK WATER REMOVALS

John Manley, Minister of Foreign Affairs, today reintroduced amendments to the International Boundary Waters Treaty Act (IBWTA). The amendments will prohibit the bulk removal of water from Canadian boundary waters, including the Great Lakes.

"These amendments will protect the Great Lakes from bulk water removal under federal law," said Minister Manley. "We are taking a decisive step to ensure that this critical freshwater resource is protected for future generations."

The prohibition on removals will apply principally to the Great Lakes and other boundary waters, such as the international sections of the St. Lawrence River and Lake of the Woods in Ontario and the St. Croix and Upper St. John rivers in New Brunswick. Separate from the prohibition, the amendments introduced today will also set in place a licensing regime for boundary waters projects such as dams, obstructions or other works.

Environment Minister David Anderson said, "Prohibiting the bulk removal of this vital natural resource protects the ecosystems and communities that depend upon a sustainable supply of water."

The reintroduction of the amendments to the IBWTA is the last step in a three-part strategy to prohibit bulk water removals from all Canadian water basins, announced in February 1999. Last year, the International Joint Commission (IJC), at the request of Canada and the United States, completed a study and released a report that concluded that the ecological integrity of the Great Lakes needs protection. The recommendations make it clear that removals and diversions of water from the Great Lakes basin represent a permanent loss of water, and must be managed differently from uses of water within the basin. The IBWTA amendments are consistent with the IJC's conclusions and recommendations. In addition, the Minister of the Environment has been working with the provinces and territories to ensure that all of Canada's freshwater resources are protected. All provinces have already put in place or are developing legislation or policies that accomplish this goal.

Canada's border with the United States is formed, crossed or straddled by more than 300 lakes and rivers. The International Boundary Waters Treaty Act was passed by Parliament in 1911. It implements the 1909 Canada-U.S. Boundary Waters Treaty, which establishes principles and procedures for preventing or settling disputes, particularly regarding the quantity and quality of boundary waters between Canada and the United States.

- 30 -

A backgrounder is attached.

For further information, media representatives may contact:

Jennifer Sloan

Director of Communications

Office of the Minister of Foreign Affairs

(613) 995-1851

Media Relations Office

Department of Foreign Affairs and International Trade

(613) 995-1874

Johanne Beaulieu

Press Secretary

Office of the Minister of the Environment

(819) 997-1441

This document is also available on the Department of Foreign Affairs and International Trade's Internet site:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca>

Background

AMENDMENTS TO THE INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT

Canadians are looking to all levels of government to take action to assure the long-term security and integrity of Canada's freshwater resources. As we pass into the 21st century, federal, provincial and territorial governments need to co-operate to ensure a coherent and effective policy that preserves freshwater resources. The reintroduction of amendments to the International Boundary Waters Treaty Act (IBWTA) reaffirms Canada's commitment to act within its jurisdiction to prohibit bulk water removal.

What do the amendments do?

The main element of the proposed amendments to the IBWTA is to prohibit bulk removal of boundary waters (i.e. those shared between Canada and the U.S.) out of their water basins. With these amendments, the Great Lakes and other boundary waters will now have protection from bulk removals under federal law. This is significant because the Great Lakes are of sufficient size to attract developers of bulk removal -- including for the purposes of export -- or diversion schemes. The federal government is taking action within its jurisdiction to ensure that these incomparable freshwater resources, which belong to all Canadians, are protected from exploitation and environmental damage caused by the bulk removal of water.

Under the 1909 Canada-U.S. Boundary Waters Treaty and the IBWTA, the federal government has jurisdiction over boundary waters, such as the Great Lakes, in order to fulfill Canada's obligation under the Treaty not to affect unilaterally the level and flow of waters on the U.S. side of the boundary. The amendments would give the Minister of Foreign Affairs the authority to:

- impose a prohibition on removals of boundary waters out of their water basins. Exceptions will be considered, such as ballast water, short-term humanitarian purposes and water used in the production of food or beverages (e.g. bottled water); and
- introduce a licensing system, separate from the prohibition, formalizing a 90-year-old process under which the federal government and the International Joint Commission (IJC) have examined and approved certain projects, such as dams and obstructions, under the provisions of the Treaty. The licensing system would not cover ordinary municipal, industrial or agricultural

uses.

What about protecting all of Canada's water resources?

In February 1999, Canada announced a three-part strategy to prohibit the bulk removal of water out of all major Canadian water basins. Over the past two years there has been significant progress:

- Canada promised to take action within its jurisdiction by introducing the amendments to the IBWTA. This was done in November 1999. Today, the amendments have been reintroduced to the new session of Parliament.
- a proposal by the Minister of the Environment, in co-operation with the provinces and territories, to develop a Canada-wide accord to prohibit bulk water removals. This would apply to all waters. Each level of government would take appropriate action within its jurisdiction. All provinces have put into place or are developing legislation or regulations that accomplish this goal.
- Canada and the U.S. agreed to a joint reference to the IJC on consumptive uses, diversions and removals of Great Lakes waters, including for the purposes of export. The IJC's final report (Protection of the Waters of the Great Lakes, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

Prohibition of bulk water removal out of water basins vs. an export ban: which is the better approach?

There is a consensus among Canadians that freshwater resources need protection from bulk removals. What is the best way of achieving this goal?

Prohibiting bulk water removal out of water basins is better than an export ban because it is more comprehensive, environmentally sound, respects constitutional responsibilities and is consistent with Canada's international trade obligations.

- Water is protected in its water basin, before the issue of exporting arises. This is an environmental protection measure of general application, aimed at preserving the integrity of ecosystems.
- Under the Canada-wide accord, each level of government has a responsibility and each level must take action. Canadian governments have full sovereignty over the management of water in its natural state, and in exercising this sovereignty are not constrained by trade agreements.
- Water is regulated in its natural state, before it has become a commercial good or a saleable commodity. This is consistent with Canada's international trade obligations.

An export ban may seem like a quick and simple solution. However, it does not focus on the environmental dimension, has possible constitutional limitations, and may be vulnerable to a trade challenge. An export ban would focus on water once it has become a good and therefore subject to international trade agreements. Because these agreements limit the ability of governments to control the export of goods, a ban on exports is likely to be contrary to Canada's international trade obligations. This contrasts sharply with the federal government's approach.



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

OVERVIEW OF LEGISLATION AMENDING THE *INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT*

SUMMARY

The purpose of the amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* is to implement more effectively the 1909 Canada - U.S. *Boundary Waters Treaty*.

- 1) prohibiting the removal of boundary waters out of the water basin in which they are located;
- 2) requiring a licence from the Minister of Foreign Affairs for any activity in boundary or transboundary waters that would have the effect of altering the natural level or flow of waters on the United States side of the border;
- 3) providing clear sanctions and penalties for violations.

BACKGROUND

Water is an integral part of Canada's boundaries. More than 300 rivers and lakes form and run along or across this boundary. Over time, Canada and the United States together have developed a structure to manage this common resource. The 1909 *Boundary Waters Treaty* is a cornerstone of this cooperative relationship. Through the Treaty, Canada and the US are mutually obliged to protect natural levels or flows of waters shared by the two countries.

The Treaty established principles and procedures to prevent and resolve disputes, especially those dealing with the quantity and quality of boundary waters between Canada and the United States. The Act to implement the Treaty, the *International Boundary Waters Treaty Act*, was passed on May 19, 1911. Its main object was to establish the International Joint Commission, a binational organization. The proposed amendments provide for a clearer Act and a better implementation of the Treaty.

INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT: BASIS OF FEDERAL JURISDICTION

The *International Boundary Waters Treaty Act* establishes principles and mechanisms for dispute prevention and settlement, particularly with respect to the quantity and quality of boundary waters between Canada and the U.S.

The *Boundary Waters Treaty* was signed in 1909 by Great Britain, on behalf of Canada. Section 132 of the *Constitution Act, 1867* gives the federal Parliament the power to implement treaties of this type. The federal government therefore has jurisdiction over boundary waters and transboundary waters to the extent stipulated in the Treaty.

AMENDMENTS

Licences

The amendments provide that uses, obstructions, diversions and the construction or maintenance of works or other obstructions that affect the natural level or flow of water on the other side of the border are not permitted unless they have been approved by the Minister of Foreign Affairs.

Until now, the Government of Canada has reviewed applications and approved or denied them using a less formal system. The amendments will improve the existing approval system, making it more transparent and structured.

The licencing system will be developed through regulations, in accordance with Canadian administrative law.

Prohibition on removal of boundary waters

The prohibition is an environmental measure designed to preserve the integrity of water basin ecosystems. Removal of water out of a water basin, carried out once or repeatedly, is deemed to have an impact on the natural level or flow of U.S. boundary waters and is therefore prohibited, save for exceptions stipulated in the regulations.

Powers of the Minister of Foreign Affairs

The Minister of Foreign Affairs has the authority to issue, renew or modify a licence required under the Act, in accordance with the conditions, form and terms stipulated in the Act and the regulations.

If there are reasonable grounds to believe that a person has violated the Act or the conditions of the licence, the Minister may suspend or revoke the licence. The Minister must, however, give the person written notice explaining the reasons for suspending or revoking the licence. The alleged violator must also be given the opportunity to provide an explanation.

The Minister has the authority to order the removal of works or obstructions and to stop the work, uses or diversions that constitute a violation. The Minister also has powers of confiscation and may remove or destroy the forfeited objects in cases where a violator fails to comply with a Ministerial Order. A violator may be required to reimburse the government's costs.

Agreements or arrangements with the provinces

Subject to the approval of the Governor in Council, the Minister may enter into agreements or arrangements with the provinces with respect to the licencing system and the prohibition.

Offences and penalties

Any person who violates the prohibition, acts without a licence or violates the terms and conditions of a licence is liable to a fine or imprisonment.

A violator is deemed to have committed a distinct violation every day during which the violation was committed or continued.

If the violator realized a financial benefit as a result of the act or activity that constituted a violation, the violator may be subject to an additional fine equal to the financial benefit.

Injunction

If the Minister of Foreign Affairs files a motion for an injunction and the court finds that a person has done or is about to do or is likely to do any act constituting or directed toward the commission of an offence, the court may grant the motion and order the person to cease any activity which constitutes or is directed toward an offence.

The court will give the person 48 hours to act, unless the public interest and the urgency of the situation requires a shorter notice or none at all.

Regulations

The amendments provide for the power to issue regulations, which the existing Act does not. This power will make it possible to establish a licencing system, stipulate exceptions to the application of the Act, define terms, and so forth.

ACTIVITIES OTHER THAN THE AMENDMENTS

Management of water in Canada is a shared responsibility. Therefore, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals out of all major Canadian watersheds. As a result of this initiative, all provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.

A joint reference to the International Joint Commission (IJC), the independent, binational agency charged with preventing and resolving disputes, or investigating issues, over waters shared with the U.S. The reference asked the IJC to study the effects of water consumption, diversion and removal, including for export, from *boundary* waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

QUESTIONS AND ANSWERS

(General Issues on the Legislation)

Q.1 What is the purpose of the Bill?

- A. The main purpose of this bill is to prohibit the bulk removal of boundary waters out of their water basins, principally the Great Lakes. The bill will protect this precious natural resource from exploitation and environmental damage caused by bulk removal of water out of watersheds.

This is significant because the Great Lakes are of sufficient size to attract developers of bulk removals, including for the purposes of export, or diversion schemes out of water basins; and the federal government is acting within its jurisdiction to prohibit bulk removal of water, consistent with federal-provincial discussions to achieve a Canada-wide prohibition on the bulk removal of water. All provinces now have in place or are developing legislation or regulations which prohibit bulk water removal.

Separate from the prohibition, the amendments will formalize a 90 year old process under which the federal government and the International Joint Commission have examined and approved certain projects under the provisions of the *Boundary Waters Treaty*. Those projects have always required federal approval. Now they will need a licence from the Minister of Foreign Affairs. Such projects include dams, obstructions, causeways, etc. which would have the effect of altering the natural level or flow in boundary waters (e.g. a dam across a boundary water such as the St. Lawrence River) or in transboundary rivers where Canada is downstream (i.e. where a dam or obstruction in Canada would result in water backing up into the U.S.)

Q.2 What steps has the federal government taken to address the issue of bulk water removal?

A. In February 1999, the federal government announced a strategy to prohibit the bulk removal of water, including for the purposes of export, from major Canadian water basins. The federal strategy is based on an environmental approach. The water basin approach treats water as a resource and not as a good, and is the most comprehensive and environmentally sound way to protect our water basins from environmental damage that can be caused by bulk removals. This approach respects federal and provincial jurisdictions, and is consistent with Canada's international trade obligations.

There are three parts to the strategy:

- by Canada: amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act*, which will give the Minister of Foreign Affairs the power to prohibit bulk removals from *boundary* waters, principally the Great Lakes. The amendments were introduced in Parliament in November 1999. With the reintroduction of amendments to the Act, Canada is demonstrating its commitment by taking action within its jurisdiction.
- by Canada and the U.S.: a joint reference to the International Joint Commission (IJC), the independent, binational agency charged with preventing and resolving disputes, or investigating issues, over shared waters. The reference asked the IJC to study the effects of water consumption, diversion and removal, including for export, from *boundary* waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.
- federal/provincial: management of water in Canada is a shared responsibility. Therefore, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals from all major Canadian water basins. All provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.

Q.3 On February 9, 1999, the House of Commons passed a motion calling on the federal government to ban the export of water. Why has the federal government not followed this advice?

A. The federal government—indeed, all Canadians—agree that measures need to be taken to protect the integrity of Canada's water resources. The federal government's strategy of prohibiting the bulk removal of water from all major drainage basins in Canada is the best means to achieve this goal.

Prohibiting bulk water removal from water basins is a better approach than an export ban because it is more comprehensive, environmentally sound, respects constitutional responsibilities and is consistent with Canada's international trade obligations.

- Water is protected in its water basin, *before* the issue of its export arises. This is an environmental protection measure of general application, aimed at preserving the integrity of ecosystems.
- Under the Canada-wide accord, each level of government has a responsibility and each level must take action. Canadian governments have full sovereignty over the management of water in its natural state, and in exercising this sovereignty are not constrained by trade agreements.
- Water is regulated in its natural state, before it has become a commercial good or a saleable commodity. This is consistent with Canada's international trade obligations.

An export ban may appear as a quick and simple solution. However, it does not focus on the environmental dimension, has possible constitutional limitations and may be vulnerable to a trade challenge. An export ban would only regulate the cross-border movement of water once it has become a good and would therefore be subject to international trade agreements. This contrasts sharply with the federal government's approach.

Q.4 What is the *Boundary Waters Treaty*?

- A. In 1909, Great Britain (on behalf of Canada) and the United States signed the *Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters, and questions arising between the United States and Canada*, more commonly known as the *Boundary Waters Treaty*.

The Treaty establishes principles and procedures for preventing or settling disputes, particularly regarding the quantity and quality of boundary waters between Canada and the United States.

The Canadian parliament passed an act to implement the Treaty in 1911, the *International Boundary Waters Treaty Act*.

Q.5 What is meant by “boundary waters” and “transboundary waters”?

A. **Boundary Waters**

The Treaty defines boundary waters as “the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways, or the portions thereof, along which the international boundary between the United States and Canada passes, including all bays, arms, and inlets thereof...”

For example, boundary waters include Lake of the Woods, the Great Lakes, the section of the St. Lawrence River from the outlet of Lake Ontario to Cornwall, Ontario-Massena, New York, the Upper St. John River (Quebec/New Brunswick) and the St. Croix River (New Brunswick).

A river that forms or runs along the boundary (as opposed to crossing it) is a boundary water (e.g. the international section of the St. Lawrence).

Transboundary Waters

The Treaty defines transboundary waters as “rivers flowing across the boundary.”

For example, transboundary waters include, depending on the issue under the provisions of the Treaty, the Red River, Milk River (Alberta), Souris River, Richelieu River, Saint John River.

Q.6 What is the International Joint Commission?

- A. The International Joint Commission is a binational independent body established in 1912 pursuant to the *Boundary Waters Treaty*. It consists of three members appointed by the Governor in Council of Canada and three members appointed by the President of the United States. The Commission performs the responsibilities assigned to it under the Treaty.

Q.7 What is the International Joint Commission's final report *Protection of the Waters of the Great Lakes*? What is the connection with the amendments to the Act?

- A. In February 1999, Canada and the U.S. gave a Reference to the International Joint Commission (IJC). The Reference asked the IJC to study the effects of water consumption, diversion and removal, including for export, from *boundary waters*, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change.

Among other things, the report concluded that:

- the waters of the Great Lakes are a critical resource; on average, less than one percent of the waters of the Great Lakes is renewed annually.
- If all the interests in the [Great Lakes] Basin are considered, there is never a "surplus" of water...every drop of water has several potential uses...
- International trade law obligations—including the FTA, NAFTA, WTO and GATT—do not prevent Canada and the U.S. from taking measures to protect their water resources and preserve the integrity of the Great Lakes Basin ecosystem... so long as there is no discrimination by decision makers against persons from other countries in their application... Canada and the U.S. cannot be compelled by trade laws to endanger the waters of the Great Lakes...

Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S., and provide a basis for developing a consistent approach to protecting the waters of the Great Lakes on both sides of the border. These recommendations, if implemented, would make large-scale or long-distance removals of water from the Great Lakes virtually impossible.

The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

Canada is reviewing the report's recommendations, and will respond formally to the IJC early in 2001.

Q.8 Why is the government amending the Act implementing the *Boundary Waters Treaty*?

- A. The Act implementing the Treaty was passed on May 19, 1911. Its main objective was to set up the International Joint Commission and it did not go into sufficient detail about the content of the Treaty itself.

The amendments will provide a clear prohibition of the bulk removal of boundary waters out of their water basins.

Separate from the prohibition, the amendments will clarify the Act and implement the Treaty more effectively through the introduction of a licencing system for projects under Articles III and IV of the Treaty.

Q.9 If the current Act does not implement the Treaty effectively, how were you able to meet Canada's international obligations over the last 90 years?

- A. The federal government has historically approved or rejected proposed projects on an informal basis (the IJC also gives its approval through its own process), under the authority of the Treaty. In this manner, the Government of Canada has always met its international obligations. However, in light of increasing pressures on freshwater resources, the federal government felt that stronger protections are required and that the licencing arrangements need to be formalized in order to better implement Canada's obligations under the *Boundary Waters Treaty*.

The federal government also believes that a definite prohibition on bulk water removal from boundary waters is necessary to fulfil its international obligations as well as protecting the ecological integrity of these shared basins.

Q.10 What do the principal amendments consist of?

A. The amendments:

- will impose a prohibition on removals of boundary waters out of their water basin because it is deemed that the cumulative effect of such removal will alter the natural level or flow of waters on the other side of the border and lead to potential environmental degradation and exploitation of the water supply. Exceptions will be considered. This could include ballast water, short-term humanitarian purposes and water used in the production of food and beverages (e.g. bottled water).
- separate from the prohibition, will introduce a licencing system which will confirm the authority of the Minister of Foreign Affairs to approve or reject projects that could have an impact on the natural level or flow of boundary waters, waters flowing from boundary waters, or transboundary waters on the other side of the border. Ordinary uses for domestic or sanitary purposes would be excluded from the licencing regime in accordance with Article III of the Treaty. Such activities have traditionally been covered by provincial regulations and this would continue. Other traditional uses, such as agricultural and industrial withdrawals that remain within the basin, would not be covered by the licencing system.

Q.11 Does the licencing system apply to bulk water removal projects?

A. No. A bulk water removal project would be prohibited under the Act.

The licencing system applies to any use, obstruction or diversion of boundary waters that affects or is likely to affect the natural level or flow of the boundary waters on the other side of the boundary.

Q.12 Do the amendments cover groundwater?

A. Boundary waters, as defined in the Treaty, do not refer specifically to underground watercourses or groundwater. Groundwater was not an issue at the turn of the century and therefore it is difficult to argue that the contracting parties intended to cover this concept.

Q.13 Why are the amendments aimed at protecting waters on the U.S. side?

- A. The amendments are aimed at fulfilling Canada's obligation under the Treaty, i.e. not to affect the level and flow of waters on the U.S. side of the boundary. The same obligations apply to the U.S. with respect to Canada.

Q.14 What is the protection offered to the Canadian side of boundary waters by the U.S.?

- A. We have the *Boundary Waters Treaty* with the U.S. Canada has a long history of constructive relations with the U.S. in protecting shared waters. It is in the interests of all parties to protect the Great Lakes system. The Treaty contains rights and obligations of each country regarding water quality and water quantity in boundary waters, including the Great Lakes.

Also, U.S. law and practice differs along the border, from state to state.

In the Great Lakes states, the governors have a Congressionally-affirmed power to veto new "diversions" and could interpret this power to cover bulk water transfers to ships. The *Water Resources Development Act* (1986) provides that no bulk export or diversions from the Great Lakes can take place without the unanimous approval of all eight Governors of the Great Lakes states.

Under the Great Lakes Charter (1985), the Governors of the eight Great Lakes states notify and consult with each other, and the Premiers of Ontario and Quebec, on proposals for diversions and consumptive uses of waters within the Great Lakes Basin. The Charter is non-binding political declaration, but carries considerable weight with state and provincial governments.

Q.15 In December 2000, the Council of Great Lakes Governors unveiled a proposed Annex to the Great Lakes Charter with a new standard to govern water removals. This standard will permit removals under certain conditions. What is the Government of Canada's views on this standard?

A. Canada recognizes that states and provinces have important responsibilities in the management of the Great Lakes. However, with regard to the proposed Annex to the Charter, Canada has concerns on both the content and the form.

Canada considers that the standard being proposed in the Annex is too permissive and could open the door to large-scale, long-distance removals of water. Ontario, which participated in the discussions with the states that make up the Council, and environment groups on both sides of the border, have expressed similar concerns. The recommendations in the IJC final report (Protection of the Waters of the Great Lakes) represent a viable solution to the concerns of U.S. states.

Canada also has concerns that aspects of the Annex could conflict with the Canada-U.S. *Boundary Waters Treaty*.

Canada has registered its concerns with the Council in Chicago and the State Department in Washington. We will continue to work with the U.S. on this issue.

Regardless of the standard eventually adopted in the Annex to the Charter, Canada's efforts will be directed at ensuring that Canadian rights under the Treaty are protected. Any new common standard agreed to by the Council should be consistent with the rights and obligations of Canada and the U.S. under the Treaty.

The Council of Great Lakes Governors is made up of the eight Great Lakes states. The Great Lakes Charter membership is the same as the Council, plus Ontario and Quebec.

Q.16 Why is there no prohibition on the removal of boundary waters for transfer within the water basin?

A. When water is withdrawn within the water basin, most of it usually returns to the boundary waters by a natural route—there is essentially no or little net loss to the system. The effect of a removal of water *within the same water basin* on the natural level or flow of waters on the other side of the boundary is therefore assessed on a case-by-case basis. The amendments state that diversions of boundary waters *within the same water basin* will be covered by a licencing system set out in the amendments and not by the prohibition.

Q.17 The amendments prohibit the removal of boundary waters out of their water basins.

Does the prohibition cover the removal of non-boundary waters?

Does the prohibition apply to non-boundary waters that are connected directly to boundary waters within the same water basin?

A. No. This prohibition is based on and applies to *boundary* waters, only to the degree specified in the Treaty.

Provincial jurisdiction covers other waters. The federal strategy to prohibit the bulk removal of water out of major drainage basins recognizes the primary responsibility of provinces and territories for water management. As part of the strategy, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals. All provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.

Q.18 Will the Canadian Environmental Assessment Act review apply to projects requiring licences under the amended *International Boundary Waters Treaty Act*?

A. The issue is being reviewed as part of the development of regulations for the amended Act. Regulations are expected to be published in the Canada Gazette in due course after the amended Act comes into force.

Q.19 What is the constitutional authority being used by the federal government to take this action?

A. Section 132 of *The Constitution Act, 1867* gives the federal Parliament the jurisdiction to implement treaties signed by Great Britain on behalf of Canada (e.g. the *Boundary Waters Treaty*). The federal Parliament also has the jurisdiction to amend the implementing legislation for such treaties.

Q.20 Do the amendments to the Act expand federal jurisdiction or activities into provincial areas of competence?

- A. No. Federal jurisdiction is being applied only to the degree stipulated in the Treaty. Only the federal government has authority to fulfill the Treaty's obligations.

The prohibition provision is being applied under Article III of the Treaty, i.e. bulk removal of boundary waters out of their water basin will alter the natural level or flow of waters on the U.S. side of the boundary.

With regard to the licencing provision, the informal system of federal and IJC approvals has operated for 90 years under Articles III and IV of the Treaty. Under the amended Act, the fundamental test of whether or not a future project triggers federal government and IJC involvement will remain precisely what it has been since 1909: does it fall within the scope of Articles III or IV of the Treaty? Only the federal government has the jurisdiction to discharge this Treaty obligation.

The federal government consulted extensively with the provinces on these amendments. We will continue to consult with provinces on how best to implement the licencing provisions. The details will be included in the regulations. Consultations with the provinces on the regulations will begin concurrent with the tabling of the legislation.

Q.21 Why did the federal government not prohibit removal of all waters located in Canadian territory?

- A. The federal government does not have jurisdiction over all waters in Canadian territory. The *Boundary Waters Treaty* gives the federal government clear jurisdiction over boundary waters to the extent stipulated in the Treaty. Amending the *International Boundary Waters Treaty Act* was therefore the best way to achieve our objective, while respecting provincial jurisdiction.

With regard to territories, while devolution of some province-like responsibilities is underway, the federal government presently has responsibility for water in the three northern territories. Actions to prohibit removals in the North will be discussed in close consultation with the territories.

Q.22 Will there be problems of duplication or overlap with provincial laws or regulations?

- A. Over the past 90 years, the federal government and the IJC have dealt with approximately 30 applications related to projects in transboundary waters or waters flowing from boundary waters, and a similar number related to boundary waters, without any evidence of or problems with duplication or overlap. As there will be no substantive change to the existing procedure for applications and approval, we do not anticipate, under the amended Act, that there will be problems between federal and provincial areas of responsibility.

Nevertheless, should some problem arise, provision is made in the amendments that the Minister of Foreign Affairs may reach an agreement or an arrangement with a province respecting either the prohibition provision or the licencing regime.

Q.23 Have the provinces and territories been consulted?

- A. Yes, extensively.

During the summer of 1998, federal officials travelled to each province and territory to discuss the various options for a federal approach to bulk water removals.

Following the announcement of the federal strategy in February 1999, there were extensive discussions with the provinces and territories on all aspects of the federal strategy, including the amendments to the Act. Some adjustments were made in response to provincial input.

As regulations to the Act are being developed, the federal government will consult closely with the provinces.

QUESTIONS AND ANSWERS

(Trade)

Q.24 On February 9, 1999, the House of Commons passed a motion calling on the federal government to ban the export of water. Why has the federal government not followed this advice?

A. The federal government—indeed, all Canadians—agree that measures need to be taken to protect the integrity of Canada's water resources. The federal government's strategy of prohibiting the bulk removal of water from all major drainage basins in Canada is the best means to achieve this goal.

Prohibiting bulk water removal from water basins is a better approach than an export ban because it is more comprehensive, environmentally sound, respects constitutional responsibilities and is consistent with Canada's international trade obligations.

- Water is protected in its water basin, *before* the issue of its export arises. This is an environmental protection measure of general application, aimed at preserving the integrity of ecosystems.
- Under the Canada-wide accord, each level of government has a responsibility and each level must take action. Canadian governments have full sovereignty over the management of water in its natural state, and in exercising this sovereignty are not constrained by trade agreements.
- Water is regulated in its natural state, before it has become a commercial good or a saleable commodity. This is consistent with Canada's international trade obligations.

An export ban may appear as a quick and simple solution. However, it does not focus on the environmental dimension, has possible constitutional limitations and may be vulnerable to a trade challenge. An export ban would only regulate the cross-border movement of water once it has become a good and would therefore be subject to international trade agreements. This contrasts sharply with the federal government's approach.

Q.25 Would a ban on exports be contrary to the NAFTA?

- A. Under the NAFTA and the GATT, Parties cannot restrict or prohibit the export of goods except in certain, narrow circumstances. This provision in the GATT dates from 1947. A blanket prohibition on the export of water as a good, as for example, in the form of bottled water or water in tankers, could be vulnerable to a WTO or NAFTA challenge.

Q.26 Is a prohibition on the bulk removal of water from water basins contrary to NAFTA?

- A. No.

Preventing the removal of water from its natural state before it becomes a good is consistent with our trade obligations. This is reflected in the 1993 Joint Statement by the governments of Canada, Mexico and the United States:

"The NAFTA creates no rights to the natural water resources of any Party to the Agreement.... nothing in the NAFTA would oblige any NAFTA Party to either exploit its water for commercial use or to begin exporting water in any form. Water in its natural state in lakes, rivers, reservoirs, aquifers, water basins, and the like is not a good or product, is not traded, and therefore is not and never has been subject to the terms of any trade agreement."

Q. 27 What is the effect of the Joint Statement in international law and where is the evidence that the U.S. has agreed to it?

- A. The Joint Statement is an agreement between the governments of the NAFTA Parties on their interpretation of the treatment of water resources under international trade agreements, including the NAFTA. If a measure relating to water were to become the subject of dispute settlement or arbitration, the Statement would play an important and authoritative role as an interpretive guide as to the intent of the NAFTA Parties with respect to the relationship between water and the NAFTA rules.

All three governments of the NAFTA Parties made this statement publicly through separate press releases prior to the coming into effect of the NAFTA.

The principle that governments have full sovereignty over the management of water in its natural state was reconfirmed by the Deputy U.S. Trade Representative, in a formal submission to the International Joint Commission, where he indicated that under customary international law, non-navigational rights to a watercourse -- including the right to control or limit extraction -- belong solely to the country or countries where the watercourse lies.

Q.28 When does water become a good? How does this affect water in its natural state?

- A. Generally speaking, a good is an article that has entered into trade or commerce. Water in its natural state (e.g. in a lake or a river) has not entered into commerce in the sense of being transformed into a saleable commodity and is therefore not a good.

Furthermore, even if some water is extracted from its natural state to be made into a good (e.g. bottled water or water used as an ingredient in another bottled beverage), the remaining water in the source from which that water was drawn still constitutes water in its natural state, and therefore is still not a good.

In many respects, water in its natural state can be equated with other natural resources, such as trees in the forest, fish in the sea, or minerals in the ground. While all of these things can be transformed into saleable commodities through harvesting or extraction, until that crucial step is taken they remain natural resources and outside the scope of trade agreements.

This point is readily illustrated by looking at the fishing industry for a parallel example of a natural resource that can be transformed into a good. In that context, governments have a discretionary power to decide not only whether to allow fishing as a general policy, but also where and when fishing may take place, and the total quantity of fish that may be caught. From the standpoint of trade agreements, that discretion is not affected by previous decisions that allowed some fishing to take place.

Q.29 Nowhere in the NAFTA text is water excluded. In fact, it is listed in Canada's tariff schedule. Does this mean that water is covered by NAFTA?

- A. No. This is a mistaken view of the purpose of the tariff schedule.

Tariff schedules exist to provide a system of tariff classification for tariff negotiation purposes, to allow importers and exporters to readily identify the tariff, if any, that applies to a particular article, and for a range of other technical applications such as the administration of rules of origin and customs valuation.

The tariff schedule does not define *what* is a good, nor does it tell us *if or when* water is a good. It only tells us that when water *is* a good, it falls under a particular tariff heading.

Q.30 Isn't it contradictory to say that water is not covered by NAFTA, but that an export ban on water would be vulnerable to trade challenge?

A. No. You must distinguish what water you are talking about.

Export bans apply to goods or products. There are many products in which water is the major component, for example, bottled water, beer, soft drinks, fruit juices made from concentrate, as well as certain industrial products. All of these are commercial products or goods and are legitimately traded. Measures affecting trade in these products are subject to the NAFTA and WTO rules. An export ban on such products, simply because they contain water, would clearly be inappropriate, and would likely fall afoul of those rules.

In contrast, the NAFTA Joint Statement on water confirmed that water in its natural state is not a good and is not covered by trade agreements. Canada's approach of prohibiting bulk water removal out of water basins is consistent with Canada's international trade obligations, including the NAFTA. It protects and regulates water in its natural state, before the issue of its export arises and before it has become a commercial good or a saleable commodity, or has been incorporated in a manufactured product.

Q.31 If some water, such as water used for municipal, industrial or agricultural purposes, is considered a good, does that mean that all water must be treated as a good and therefore be subject to the trade agreements?

A. No.

Only water that has been extracted and commercialized in the sense of having been transformed into a saleable commodity would become a good. Examples would include water that has been or is intended to be bottled for sale, or that is to be used as an input for a manufactured product. Water remaining in its natural state would not be a good.

Furthermore, the removal of water from its natural state does not necessarily mean that it becomes a good. Whether the extraction of water for municipal, industrial or agricultural uses transforms that water into a good is a complicated question. It can really only be answered on the basis of the specific factual and legal circumstances under which that particular water is removed from its natural state.

In any event, it would not change the status of the natural source from which it was drawn. The water remaining in that source would still be in its natural state and therefore not subject to trade agreements.

Q.32 How can the federal government be certain the amendments to the Act or the federal government's strategy will not be challenged, and a trade panel decide against Canada?

- A. The federal government's responsibility to Canadians is to design an approach which protects the integrity of Canada's water resources, is environmentally sound and holds the least risk of trade challenge. The federal government's strategy is based on a careful analysis of all of the legal and environmental factors, and is well-grounded in policy and law. The federal government considers that an export ban would run a far greater risk of trade challenges, thereby exposing Canada's water resources.

Canada's views have been supported by a wide range of expert opinion.

- The International Joint Commission (IJC), which is an independent binational commission, came to similar conclusions in its final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) after exhaustive public hearings and submissions that included governmental and independent experts representing every point of view;
- The principle that governments have full sovereignty over the management of water in its natural state was reconfirmed by the Deputy U.S. Trade Representative, in a formal submission to the International Joint Commission, where he indicated that under customary international law, non-navigational rights to a watercourse—including the right to control or limit extraction—belong solely to the country or countries where the watercourse lies.

Canada cannot prevent other countries, or, in the case of Chapter 11 of the NAFTA, private investors, from challenging its laws and regulations before dispute settlement or arbitration panels. The important question is whether such a challenge is likely to succeed. Canada's strategy is the most effective approach from the standpoint of achieving the policy goal of protecting the environmental integrity of Canada's ecosystems and water basins while minimizing the risk that such a challenge would succeed.

The federal government considers that an export ban would run a far greater risk of being vulnerable to such a challenge.

Q.33 If one project for export of water is allowed, does this open the floodgates to exports of water generally? Can we "turn off the tap"?

- A. There is nothing in Canada's international trade obligations that would require that future projects for the removal of water for bulk exports be approved, simply because past projects have been approved. Canadian governments retain full sovereignty over the management of Canadian water in its natural state.

The possible impact of the approval by a province of a bulk water removal project would be limited to the province involved and, in terms of affecting similar future project applications would depend, in the first instance, on the particular regulatory regime that governs such approval processes.

The NAFTA does not require all provinces to adopt the same regulatory regime. It merely requires that each province, within its regulatory regime, not treat foreign goods or investors less favourably than it treats its own goods or investors.

Thus, if one province's legislation permitted removal of water and a project were to be approved, other provinces could still have legislation that prohibited removal of water without running afoul of national treatment requirements.

Within a province that did permit removal of water, future applications for approval to remove water would still have to be considered on its merits in the light of the legislation, (including environmental assessment requirements in the particular province), and in accordance with principles of administrative law, such as fairness and reasonableness. Such a regime would also have to be applied without discriminating between applicants on the basis of their nationality.

Q.34 Why is "water removal" being prohibited? Is this a disguised trade measure?

A. This initiative is not a trade measure, disguised or otherwise.

The prohibition fulfills Canada's obligation under the Treaty, i.e. not to affect the level and flow of waters on the U.S. side of the boundary. The prohibition is also a non-discriminatory environmental measure of general application aimed at preserving the integrity of ecosystems within water basins. The *Boundary Waters Treaty* and the *International Boundary Waters Treaty Act* deal with water in its natural state, i.e. in the lakes and rivers along the boundary. The prohibition does not target the export of water as a good.

The prohibition recognizes that bulk removal of water out of drainage basins should be managed differently from within basin uses. Bulk removal involves the permanent loss of water to the basin. Given the dependency of ecosystems and communities within the basin on this supply of water, bulk removal is considered to represent an unsustainable use of water.

The measure is consistent with Canada's international trade obligations as reflected in the 1993 Joint Statement by the governments of NAFTA countries (Canada, Mexico and the United States), to the effect that water in its natural state is not a tradeable good and is not subject to the terms of any trade agreement.

Canada's approach is better than an export ban because it protects water at its source from bulk removal outside the water basin by any company, Canadian or foreign.

Q.35 Are the *International Boundary Waters Treaty Act* and the *Boundary Waters Treaty* exempted from NAFTA?

A. The question is not relevant. The Treaty and the Act are not trade-related in any way. They have no relation to NAFTA, nor does NAFTA govern them in any way.

The 1909 *Boundary Waters Treaty* and the *International Boundary Waters Treaty Act* are instruments which deal with water in its natural state along the Canada-U.S. border. The Preliminary Article of the Treaty defines boundary waters as "...the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways...", i.e. water is unambiguously defined in its natural state.

Q.36 Could a prohibition on bulk removal from water basins lead to a challenge by US investors in Canada under Chapter 11 of the NAFTA?

- A. A prohibition on the bulk removal of water from its water basin is not aimed at regulating investment, whether by Canadian or foreign investors; it is an environmental measure intended to protect and preserve the integrity of the ecosystems dependent on that basin, as well as the integrity of the water basin itself.

In so far as such a prohibition may affect a Mexican or U.S. investor or investment, the NAFTA investment rules require only that the measure does not discriminate based on the nationality of the investor, and does not expropriate the investment of such an investor.

Q.37 We understand there are some grandfathered water export permits in BC.

- A. The BC Water Protection Act lists 5 licences for specific amounts of water. We are not aware of the terms and conditions of these licences, and therefore cannot comment on them.

Q.38 What is the status of the Sun Belt case?

- A. The Sun Belt case has been pending since late 1999 and arbitration has not yet started. Canada takes the position that Sun Belt has not satisfied the prerequisites for triggering the arbitral process. We cannot speculate on Sun Belt's next steps.

Q.39 With Sun Belt's US\$10.5 billion lawsuit, have we lost control of Canada's water?

- A. No.

There is nothing in Canada's international trade obligations that would require future projects for the removal of water for bulk exports to be approved, just because other projects have been given approval in the past. Canadian governments have full sovereignty over the management of water in its natural state, and in exercising this sovereignty are not constrained by trade agreements.

The Sun Belt case has been pending since late 1999 and arbitration has not yet started. Canada takes the position that Sun Belt has not satisfied the prerequisites for triggering the arbitral process. We cannot speculate on Sun Belt's next steps.

Bulk Water Removal and International Trade Considerations

Introduction

In February 1999, the federal government announced a strategy to protect the integrity of Canadian water resources by prohibiting the bulk removal of water out of major Canadian water basins, including for purposes of export. Canadians are concerned about the long-term security of freshwater and want governments to act to conserve and protect this precious resource. To achieve this objective the federal government has proposed a Canada-wide approach which is environmentally sound, respects the key role played by provinces as the managers of natural resources and is consistent with Canada's international trade obligations. There are three components to this approach:

- management of water in Canada is a shared responsibility. Therefore, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals. All provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.
- amendments by the federal government to the 1911 *International Boundary Waters Treaty Act* (IBWTA), which implements the 1909 Canada-U.S. *Boundary Waters Treaty*. The amendments will give the Minister of Foreign Affairs the authority to prohibit bulk removals from *boundary* waters. The amendments were introduced in Parliament in November 1999. With the reintroduction of amendments to the Act, Canada is demonstrating its commitment by taking action within its jurisdiction; and,
- a Canada-U.S. reference to the International Joint Commission (IJC), the independent, binational agency charged with preventing and resolving disputes, or investigating issues, over waters shared with the U.S. The reference asked the IJC to study the effects of water consumption, diversion and removal, including for export, from *boundary* waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin

are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

This comprehensive environmental approach ensures that both the federal and provincial governments will do their part within their jurisdictions to preserve the integrity of the ecosystem within the water basins.

The federal government's strategy is based on a careful analysis of all of the legal, trade and environmental factors, and is well-grounded in policy and law. At the federal level, the amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* will prohibit the bulk removal of water from boundary waters. The Preliminary Article of the *Boundary Waters Treaty* defines boundary waters as "...the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways,...", i.e. water is unambiguously defined as in its natural state. The federal government, through discussions on a Canada-wide accord, will be asking the provinces to take similar measures within their areas of jurisdiction.

In summary, the federal strategy to prohibit bulk removals of water from Canadian water basins is an environmental measure of general application aimed at preserving the integrity of the ecosystem within the water basin. The approach of prohibiting removal of water from its natural state outside of its water basin has been chosen because it is more comprehensive environmentally, it respects provincial jurisdiction, and it is consistent with international trade obligations. An export ban would be a less comprehensive approach as it would not address environmental dimensions (e.g. the prohibition of bulk removal from all Canadian water basins) and may be vulnerable to a trade challenge.

International Trade Considerations

The issue of whether water is subject to international trade agreements, such as the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the World Trade Organization's agreements (WTO), has been raised in some quarters.

This question raises three separate but related issues:

- whether these trade agreements apply to water;
- whether allowing the removal and export of some water creates a precedent, compelling Canada or any province to allow the removal and export of all water; and,
- the relationship between bulk water removal and Chapter 11 of the NAFTA.

1. Water as a Natural Resource; Water as a Good¹

The NAFTA and the WTO generally prohibit restrictions on the exportation of goods, subject to certain exceptions, none of which are likely to be applicable for present purposes. Therefore, it is necessary to determine whether and when water would be considered a "good" and subject to these trade agreements.

In the absence of a definition of good in the NAFTA or the WTO, recourse may be had to the ordinary meaning of the word "good" as defined, for example, in dictionaries. Based on the ordinary meaning of the word good, that is, something that can be traded for value, or a saleable commodity, water in its natural state is not a good.

Some observers have suggested that, because Canada's (and most other countries') tariff schedule includes "natural waters" as a tariff heading, this means that all water must be considered to be a good. This is a mistaken view of the purpose of the tariff schedule. The tariff schedule does not define what is a good; it merely provides an organizational structure for the purposes of tariff negotiations and customs administration. In other words, it does not tell us if and when water is a good; it only tells us that *when* water is classified as a good, it falls under a particular tariff heading.

Water in its natural state can be equated with other natural resources, such as trees in the forest, fish in the sea, or minerals in the ground. While all of these things can be transformed into saleable commodities through harvesting or extraction, until that crucial step is taken they remain natural resources and outside the scope of the trade agreements.

The NAFTA countries reinforced this viewpoint in December 1993 when they issued a joint statement, in the context of the NAFTA coming into force, which indicated that "unless water, in any form, has entered into commerce and becomes a good or product, it is not covered by the provisions of any trade agreement, including the NAFTA...Water in its natural state in lakes, rivers, reservoirs, aquifers and the like is not a good or product...".

Furthermore, the International Joint Commission stated in its August 1999 interim report on bulk water removal from the Great Lakes that, "it would appear unlikely that water in its natural state (e.g., in a lake, river, or aquifer) is included within the scope of any of these trade agreements since it is not a product or good...".

Water does not become a good until it is removed from its natural state and enters into commerce as a saleable commodity, such as in bottles or in bulk containers. It would not include water

¹ Trade agreements variously use the terms "good" and "product" and, in the case of the NAFTA, the two are treated as interchangeable. For ease of reading, this document will use the term "good" as indicative of both terms.

provided by licence, or as a service by municipalities or a province for domestic, industrial and agricultural uses where the charge for such water reflects the cost of supplying it rather than a price for it as a commodity. Even if that water were considered a good, it would only be in respect of that particular water and not water remaining in its natural state. Likewise, the issuance of a licence to withdraw some water for a limited purpose, such as a temporary use, is not sufficient to transform that water into a good. In that situation, it is more accurate to speak of a right of use, rather than a right in goods.

Because water in its natural state is not a good and therefore outside the scope of the trade agreements, the proposed Accord on bulk water removal, and any federal or provincial measure regulating the extraction of water in its natural state, would not be subject to international obligations concerning trade in goods.

2. Exports of Water as a Precedent

A second issue is whether allowing some water to be extracted and put into commerce as a good, including for export, would create a precedent requiring that all other requests to extract water and transform it into a good for commercial purposes, including for export, be granted, anywhere in Canada.

There is nothing in international trade agreements which would require that future projects for the bulk extraction or removal of water, including for export, be approved just because previous bulk water removal projects have been approved. From the standpoint of trade obligations, the fact that a government has allowed the extraction and transformation of some water into a good, including for export, does not mean it (or another government within Canada) must allow the extraction and transformation of other water into a good in the future.

This point is readily illustrated by looking at the fishing industry for a parallel example of a natural resource that can be transformed into a good. In that context, governments have a discretionary power to decide not only whether to allow fishing as a general policy, but also where and when fishing may take place, and the total quantity of fish that may be caught. From the standpoint of trade agreements, that discretion is not affected by previous decisions that allowed some fishing to take place.

3. Bulk Water Removals and NAFTA Chapter 11

Chapter 11 only applies to measures adopted or maintained by a NAFTA country relating to investors, and investments of investors, of another NAFTA country in its territory. It also provides a mechanism for dealing with investor-state disputes relating to a NAFTA country's alleged breach of its obligations under Chapter 11.

The principal obligations of Chapter 11 most often cited as relevant to bulk water removals are:

- providing national treatment; and,
- paying compensation in cases of expropriation.

National Treatment

The national treatment obligation requires that any measure adopted or maintained by Canada relating to an investor, or the investment of an investor, of another NAFTA country, must accord treatment no less favourable than that it accords, in like circumstances, to its own domestic investors and investments.

For example, a regulatory measure relating to an investor, or an investment of an investor, of another NAFTA country, would be consistent with the national treatment obligation if it prohibited the removal of bulk water from water basins in a manner that did not discriminate between investors, in like circumstances, on the basis of nationality. Canada's proposed strategy with respect to the prohibition on bulk water removals from water basins is in keeping with this obligation.

Expropriation and Compensation

The NAFTA provides that the Parties may not nationalize or expropriate an investment of an investor of another Party, either directly or indirectly, or take measures tantamount to expropriation, unless it satisfies certain criteria, including the payment of compensation. A claim for compensation could only arise where there was an investment that had been expropriated. A regulatory measure designed to conserve and manage water resources, if properly implemented, should not constitute an expropriation. Any claim for compensation would have to be examined in light of the details of the individual case.

4. Conclusion

In so far as trade in goods is concerned, the NAFTA and the a joint reference to the International Joint Commission (IJC), the independent, binational agency charged with preventing and resolving disputes, or investigating issues, over waters shared with the U.S. The reference asked the IJC to study the effects of water consumption, diversion and removal, including for export, from *boundary* waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations. WTO do not impose disciplines on the ability of governments to regulate the extraction of water from its natural state, nor do they create obligations that would compel

Canada or any province to allow the extraction of bulk water, including for export, without any limits. Because the proposed Accord relates to water in its natural state, it would not be subject to the provisions of these trade agreements with respect to trade in goods.

Furthermore, as long as regulations governing the extraction of water from its natural state do not discriminate among NAFTA investors, or investments of investors, in like circumstances, on the basis of nationality, such regulations will be consistent with the national treatment obligation of Chapter 11 of the NAFTA. Also, such measures, if properly implemented, should not constitute an expropriation under the NAFTA.

November 16, 1999

versement d'une indemnisation. Une demande d'indemnisation ne peut être faite que lorsqu'un investissement a été exproprié. Une mesure réglementaire visant la conservation et la gestion des ressources en eau, si elle est bien appliquée, ne constituerait probablement pas une expropriation. Toute demande d'indemnisation devrait être examinée à la lumière des détails de chaque cas particulier.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement du Canada est d'avis que ni l'ALENA ni les ententes de l'OMC n'imposent de mesures disciplinaires sur l'aptitude des gouvernements à réglementer l'extraction des eaux à l'état naturel et qu'ils ne forcent pas le Canada ni aucune province à permettre l'extraction d'eau en vrac, y compris à des fins d'exportation, sans aucune limite. Comme l'accord proposé concerne l'eau à l'état naturel, il ne serait pas assujéti aux dispositions de ces ententes commerciales relativement au commerce de marchandises.

De plus, les règlements régissant l'extraction de l'eau à l'état naturel seront conformes à l'obligation relative à un traitement national, énoncée au chapitre 11 de l'ALENA, aussi longtemps qu'ils ne font pas de discrimination entre les investisseurs signataires de l'ALENA, ni à l'égard d'investissements d'investisseurs effectués dans des circonstances analogues, en raison de leur nationalité. En outre, de telles mesures, si elles sont bien appliquées, ne constitueraient pas une expropriation conformément à l'ALENA.

16 novembre 1999

On peut facilement illustrer cette thèse si l'on songe à l'industrie de la pêche comme exemple parallèle d'une ressource naturelle qui peut être transformée en un bien. Dans ce contexte, les gouvernements ont le pouvoir discrétionnaire de décider non seulement s'ils doivent permettre la pêche comme politique générale, mais aussi de déterminer les endroits où cette pêche aura lieu et la quantité totale des prises qui sont permises. Dans l'esprit des ententes commerciales, cette discrétion n'est pas du tout influencée par les décisions antérieures qui ont permis une certaine pêche.

3. Prélèvements massifs d'eau et le chapitre 11 de l'ALENA

Le chapitre 11 ne s'applique qu'aux mesures adoptées ou maintenues par un pays signataire de l'ALENA et qui ont trait aux investisseurs, et aux investissements des investisseurs d'un autre pays signataire dans son territoire. Ces mesures prévoient aussi un mécanisme pour traiter des conflits investisseur-État dans le cas où une Partie manquerait à ses obligations aux termes du chapitre 11.

Les obligations principales du chapitre 11 le plus souvent citées comme ayant trait aux prélèvements massifs d'eau sont celles-ci :

- fournir un traitement national;
- verser une indemnisation dans le cas d'une expropriation.

Traitement national

L'obligation relative à un traitement national nécessite que toute mesure adoptée ou maintenue par le Canada et ayant trait à un investisseur, ou à l'investissement d'un investisseur signataire de l'ALENA, doit accorder un traitement tout aussi favorable à celui qu'il accorderait, dans des circonstances analogues, à ses propres investisseurs et investissements nationaux.

Par exemple, une mesure réglementaire ayant trait à un investisseur, ou à l'investissement d'un investisseur, d'un autre pays signataire de l'ALENA, serait conforme à l'obligation d'un traitement national si elle interdisait le prélèvement massif d'eau d'un bassin hydrographique d'une manière qui ne ferait pas de discrimination entre les investisseurs, dans des circonstances analogues, en raison de leur nationalité. La stratégie canadienne proposée en vue d'interdire les prélèvements massifs d'eau de bassins hydrographiques est conforme à cette obligation.

Expropriation et indemnisation

L'ALENA prévoit que les Parties ne peuvent nationaliser ou exproprier l'investissement d'un investisseur d'une autre Partie, soit directement ou indirectement, ni prendre de mesures qui équivalent à une expropriation, à moins qu'elles ne satisfassent à certains critères, dont le

commerciales, dont l'ALENA... L'eau à l'état naturel dans les lacs, les rivières, les réservoirs, les aquifères et autres n'est ni un bien ni un produit.

De plus, la Commission mixte internationale (CMI) a déclaré, dans son rapport intérimaire sur les prélèvements massifs d'eau dans les Grands Lacs, qu'il semble peu probable que l'eau à l'état naturel (p. ex., dans un lac, une rivière ou un aquifère) soit comprise dans le champ d'application de n'importe quelle de ces ententes commerciales, puisqu'elle n'est ni un produit ni un bien.

L'eau ne devient un bien que lorsqu'elle est retirée de son état naturel et qu'elle fait partie du commerce en tant que marchandise, comme dans des bouteilles ou dans des emballages en vrac, ce qui ne comprendrait probablement pas l'eau fournie au moyen d'un permis ou comme service par les municipalités ou une province à des fins domestiques, industrielles et agricoles où les frais à payer pour cette eau englobent le coût de l'approvisionnement plutôt que le prix d'un produit. Même si ces eaux étaient considérées comme un bien, ce ne serait que relativement à ces eaux en particulier et non pas à l'eau qui demeure à l'état naturel. Pareillement, la délivrance d'un permis pour prélever certaines eaux à des fins limitées, comme un usage temporaire, ne suffit pas à transformer cette eau en bien. Dans ce cas, il est probablement mieux de parler d'un droit d'usage que d'un droit sous forme de bien.

Puisque l'eau à l'état naturel n'est pas un bien et se situe donc à l'extérieur du champ d'application de toute entente commerciale, l'accord proposé sur les prélèvements massifs d'eau et toutes mesures fédérales ou provinciales régissant l'extraction de l'eau dans son état naturel ne seraient pas assujettis aux obligations commerciales internationales concernant le commerce de biens.

2. Exportation de l'eau comme précédent

La deuxième question consiste à savoir si le fait d'autoriser certains prélèvements d'eau et l'entrée de l'eau dans le commerce comme bien, notamment à des fins d'exportation, créera un précédent, obligeant ainsi les gouvernements à approuver, partout au Canada, toutes les autres demandes d'extraire de l'eau et de la transformer en un bien à des fins commerciales, y compris pour l'exportation.

Il n'y a rien dans les ententes commerciales internationales qui nécessiterait que les futurs projets d'extraction d'eau en vrac ou de prélèvement massif à des fins d'exportation ne soient approuvés simplement parce que des projets de prélèvement antérieurs l'ont été. Du point de vue des obligations commerciales, le fait qu'un gouvernement ait permis l'extraction et la transformation de certaines eaux en un bien, même à des fins d'exportation, par le passé, ne signifie pas que ce gouvernement (ou à n'importe quel autre gouvernement au Canada) soit obligé de permettre l'extraction et la transformation des autres eaux en un bien à l'avenir.

- Est-ce que le fait de permettre le prélèvement ou l'exportation de certaines eaux à l'état naturel crée un précédent qui forcera le Canada ou une province quelconque à permettre le prélèvement et l'exportation de toutes les eaux?
- Quel rapport y a-t-il entre les prélèvements massifs d'eau et le chapitre 11 de l'ALENA?

1. L'eau comme ressource naturelle; l'eau comme objet de commerce¹

L'ALENA et les ententes de l'OMC interdisent l'imposition de restrictions sur l'exportation de marchandises ou de biens, sous réserve de certaines exceptions dont aucune ne devrait ici s'appliquer. Par conséquent, il faut déterminer si l'eau est considérée comme un « bien » (et quand elle le serait) et, partant, si elle est assujettie à ces ententes commerciales.

En l'absence de toute définition de bien dans l'ALENA et les ententes de l'OMC, on peut s'en remettre au sens ordinaire du mot « bien » défini dans les dictionnaires. Selon le sens ordinaire de ce mot (c.-à-d. un article de commerce, quelque chose qui peut être échangé contre valeur), l'eau à l'état naturel n'est pas un bien.

Selon certains observateurs, étant donné que la liste tarifaire du Canada (et de la plupart des pays) comprend les « eaux naturelles » comme une position tarifaire, cela signifie que toutes les eaux doivent être considérées comme un bien. Ce point de vue est erroné. La liste tarifaire ne définit pas ce qu'est un bien, mais elle fournit simplement un organigramme devant servir aux négociations tarifaires et à l'administration douanière. Autrement dit, elle ne nous dit pas si l'eau est un bien ni quand elle le devient; elle nous indique seulement *que lorsque* l'eau est classée comme un bien, elle entre dans une position tarifaire donnée.

L'eau à l'état naturel peut se comparer à d'autres ressources naturelles comme les arbres de la forêt, les poissons dans la mer ou les minéraux du sol. Même si toutes ces choses peuvent être transformées en articles commerciaux par la récolte, la pêche ou l'extraction, elles demeurent, jusqu'à ce que cette étape cruciale soit franchie, des ressources naturelles et se situent à l'*extérieur* du champ d'application de ces ententes commerciales.

Les pays signataires de l'ALENA ont renforcé cette opinion en décembre 1993 lorsqu'ils ont publié une déclaration commune, dans le contexte de l'entrée en vigueur de l'ALENA, où ils indiquent qu'à moins que l'eau, sous quelque forme que ce soit, ne soit entrée dans le commerce et ne soit devenue un bien ou un produit, elle n'est aucunement assujettie aux dispositions d'ententes

¹ Les ententes commerciales utilisent différemment les termes « bien » et « produit » et, dans le cas de l'ALENA, les deux sont traités comme interchangeable. C'est pourquoi, pour en faciliter la lecture, le présent document utilisera le terme « bien » pour indiquer les deux termes.

découlant des prélèvements, de la consommation, de la croissance économique et démographique ainsi que du changement climatique. Les mesures qu'il est recommandé de prendre sont adressées à tous les ordres de gouvernement du Canada et des États-Unis, et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin hydrographique des Grands Lacs. Les amendements à la LTEL sont conformes aux conclusions et recommandations de la Commission, et les appuient.

Cette stratégie environnementale globale fait en sorte que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux feront leur part dans leurs sphères de compétence respectives pour préserver l'intégrité des écosystèmes dans les bassins hydrographiques.

La stratégie du gouvernement fédéral est fondée sur une analyse en profondeur de tous les facteurs juridiques, commerciaux et environnementaux et elle est bien conçue tant au point de vue des politiques que du droit. Au niveau fédéral, les modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* interdiront les prélèvements massifs dans les eaux limitrophes. L'article préliminaire du Traité des eaux limitrophes définit les eaux limitrophes comme « ... l'eau de terre ferme à terre ferme des lacs, fleuves et rivières des voies d'eau qui les relient... », c'est-à-dire qu'elles y sont définies sans équivoque comme de l'eau à l'état naturel. Dans le cadre des discussions sur l'élaboration d'un accord pancanadien, le gouvernement fédéral demandera aux provinces de prendre des mesures semblables dans leurs sphères de compétence.

En résumé, la stratégie fédérale visant à interdire les prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques canadiens est une mesure environnementale d'application générale visant à protéger l'intégrité de l'écosystème dans les bassins. On a choisi l'approche visant à interdire la dérivation de l'eau à son état naturel à l'extérieur de son bassin hydrographique parce qu'elle a une portée environnementale plus globale, qu'elle respecte les sphères de compétence provinciale et qu'elle est conforme aux obligations commerciales internationales. Une interdiction des exportations serait une approche moins complète car elle ne tiendrait pas compte des dimensions environnementales (c.-à-d. l'interdiction du prélèvement massif dans tous les bassins hydrographiques canadiens) et pourrait donner lieu à une contestation commerciale.

Considérations relatives au commerce international

On s'interroge dans certains milieux pour savoir si l'eau à l'état naturel fait l'objet des ententes commerciales internationales auxquelles le Canada est Partie (notamment l'Accord de libre-échange nord-américain [ALENA] et les ententes de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]).

Cette interrogation soulève trois questions distinctes :

- Ces ententes commerciales s'appliquent-elles à l'eau?

**Les prélèvements massifs d'eau et
considérations relatives au commerce international**

Introduction

En février 1999, le gouvernement fédéral a annoncé l'adoption d'une stratégie de protection de l'intégrité des ressources en eau du Canada en interdisant les prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques majeurs du Canada, y compris à des fins d'exportation. Les Canadiens se préoccupent de la sécurité à long terme de l'eau douce et veulent que les gouvernements prennent les mesures voulues pour conserver et protéger cette précieuse ressource. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral a proposé une stratégie pancanadienne qui tient compte de l'environnement, qui respecte le rôle clé des provinces comme gardiennes des ressources naturelles et qui est conforme aux obligations commerciales internationales du Canada. Cette stratégie comporte trois volets:

- La gestion de l'eau au Canada constitue une responsabilité partagée. Donc, le ministre de l'Environnement a-t-il demandé l'appui des provinces et des territoires à un accord pancanadien interdisant les prélèvements massifs d'eau. Toutes les provinces possèdent déjà ou sont en voie d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires à cette fin.
- Des modifications qu'apportera le gouvernement fédéral à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* (LTELI) de 1911 qui met en œuvre le *Traité des eaux limitrophes* de 1909, qui lie le Canada et les États-Unis. Ces modifications conféreront au ministre des Affaires étrangères le pouvoir d'interdire les prélèvements massifs des eaux *limitrophes*. Ces modifications ont déjà été déposées au Parlement en novembre 1999. En déposant de nouveau ces modifications à la loi, le Canada montre sa détermination à agir à l'intérieur de son champ de compétence.
- Un renvoi commun canado-américain à la Commission mixte internationale (CMI), l'organisme indépendant binational chargé de prévenir et de résoudre les litiges survenant au sujet des eaux de la frontière canado-américaine. Dans le renvoi, les deux pays ont demandé à la CMI d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et des prélèvements des eaux *limitrophes*, y compris l'exportation, en mettant l'accent d'abord sur les Grands Lacs. Dans son rapport final (*Protection des eaux des Grands Lacs* - février 2000), la Commission a conclu que les Grands Lacs ont besoin d'être protégés, compte tenu spécialement des incertitudes, des pressions et des conséquences cumulatives

Q.36 Est-ce qu'une interdiction de prélèvement massif d'eau des bassins hydrographiques pourrait entraîner des contestations de la part d'investisseurs américains sur le fondement du chapitre 11 de l'ALENA?

R. L'interdiction de prélever massivement de l'eau des bassins hydrographiques ne vise pas à réglementer l'investissement, qu'il soit fait par des intérêts canadiens ou étrangers; il s'agit plutôt d'une mesure environnementale destinée à protéger et à préserver l'intégrité des écosystèmes dépendant de ces bassins ainsi que l'intégrité de ces derniers.

Dans la mesure où l'interdiction peut toucher un investisseur ou un investissement mexicain ou américain, les dispositions de l'ALENA sur les investissements exigent simplement que la mesure ne soit pas discriminatoire à l'endroit d'un investisseur en raison de sa nationalité et qu'elle n'entraîne pas l'expropriation d'investissements.

Q.37 Est-il vrai que certains permis d'exportation d'eau de la Colombie-Britannique bénéficiaient de clauses de maintien des droits acquis ?

R. La *Water Protection Act* (Colombie-Britannique) indique que cinq permis d'exportation de quantités précises d'eau peuvent être accordés. Nous ne connaissons pas les conditions figurant dans ces permis ; nous ne pouvons donc faire de commentaires à ce sujet.

Q.38 Où en est l'affaire Sun Belt?

R. Cette poursuite est en instance depuis la fin de l'année 1999, donc un arbitrage n'a pas encore commencé. La position du Canada est que Sun Belt n'a pas satisfait les conditions préalables à un déclenchement d'un processus d'arbitrage. Il nous est impossible de faire des suppositions sur les prochaines initiatives de Sun Belt.

Q.39 La poursuite judiciaire de 10,5 milliards de \$US de Sun Belt ne signifie-t-elle pas que le Canada a déjà perdu le contrôle de son eau?

R. Non.

Selon les obligations commerciales internationales du Canada, l'approbation de certains projets ne signifie nullement que d'autres projets de prélèvement massif d'eau pour l'exportation devrait à l'avenir être approuvés aussi. Les gouvernements du Canada conservent leur entière souveraineté en matière d'eau au Canada et l'exercice de cette souveraineté n'est nullement restreint par les accords commerciaux.

Cette poursuite est en instance depuis la fin de l'année 1999, donc un arbitrage n'a pas encore commencé. La position du Canada est que Sun Belt n'a pas satisfait les conditions préalables à un déclenchement d'un processus d'arbitrage. Il nous est impossible de faire des suppositions sur les prochaines initiatives de Sun Belt.

Q.34 Pourquoi les « prélèvements d'eau » sont-ils interdits? S'agit-il d'une mesure commerciale déguisée?

R. Il ne s'agit pas d'une mesure commerciale, déguisée ou autre.

L'interdiction permet au Canada de se conformer à son obligation découlant du Traité, soit de ne pas toucher le niveau et le débit des eaux du côté américain de la frontière. De plus, l'interdiction est une mesure environnementale non discriminatoire et générale qui vise à préserver l'intégrité des écosystèmes des bassins hydrographiques. Le *Traité des eaux limitrophes* et la *Loi sur le Traité des eaux limitrophes internationales* s'appliquent à l'eau à l'état naturel, c.-à-d. l'eau des lacs et des cours d'eau situés le long de la frontière. L'interdiction ne vise pas l'exportation de l'eau comme bien.

L'interdiction a pour effet de reconnaître que les prélèvements à grande échelle d'eau des bassins hydrographiques limitrophes devraient être gérés différemment des usages à l'intérieur du bassin. Le prélèvement à grande échelle donne lieu à une perte permanente d'eau dans le bassin. Étant donné que les écosystèmes et les collectivités situés à l'intérieur des bassins dépendent de cet approvisionnement en eau, le prélèvement d'eau à grande échelle est considéré comme un usage insoutenable de l'eau.

Cette mesure est compatible avec les obligations commerciales internationales du Canada qui sont énoncées dans la déclaration conjointe de 1993 signée par les pays de l'ALENA, (le Canada, le Mexique et les États-Unis), selon laquelle l'eau à l'état naturel n'est pas un produit commercial et n'est assujettie à aucune entente commerciale.

La solution que propose le Canada est préférable à une interdiction d'exportation, parce qu'elle permet de protéger l'eau à sa source du prélèvement à grande échelle à l'extérieur du bassin hydrographique par toute entreprise, qu'elle soit canadienne ou étrangère.

Q.35 Est-ce que la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et le *Traité des eaux limitrophes* rendent possibles des exemptions aux obligations de l'ALENA?

R. Cette question n'est pas pertinente, parce que le Traité et la Loi n'ont rien à voir avec les questions commerciales ni, par conséquent, avec l'ALENA, dont les dispositions ne les touchent en aucune façon.

Le *Traité des eaux limitrophes* de 1909 et la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* sont des instruments de gestion de l'eau à son état naturel le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis. L'article préliminaire du Traité définit les eaux limitrophes comme « ... les eaux entre terre ferme et terre ferme des lacs et des rivières et cours d'eau qui les relient... » : l'eau est donc définie de façon non équivoque comme étant l'eau à son état naturel.

Q.33 Si un projet d'exportation d'eau est approuvé, cela constituera-t-il un précédent qui ouvrira la porte toute grande à toutes les exportations d'eau? Ne pourrions-nous pas « refermer le robinet »?

R. Selon les obligations commerciales internationales du Canada, l'approbation de certains projets ne signifie nullement que les projets futurs de prélèvement massif d'eau pour l'exportation devront l'être aussi. Les gouvernements du Canada conservent leur entière souveraineté sur l'eau à l'état naturel au Canada.

L'incidence possible de l'approbation, par une province, d'un projet de prélèvement massif d'eau serait limitée à cette province et ses conséquences sur les demandes similaires présentées ultérieurement dépendraient du régime réglementaire régissant alors la procédure d'approbation.

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.

Par conséquent, même si une province approuvait un projet de prélèvement d'eau autorisé par sa législation, celle des autres provinces pourrait quand même interdire le prélèvement d'eau sans être contraire aux obligations de traitement national.

Une province autorisant le prélèvement d'eau devrait néanmoins examiner chaque demande de prélèvement d'eau en fonction de sa législation (notamment sur les évaluations environnementales provinciales qu'elle exige), conformément aux principes du droit administratif, par exemple l'équité procédurale et le caractère raisonnable. Le régime provincial ne pourra non plus discriminer sur le fondement de la nationalité entre les demandes.

Q.32 Comment le gouvernement fédéral peut-il avoir la garantie que les modifications apportées à la loi ou sa stratégie ne seront pas contestées et qu'un groupe spécial chargé de statuer sur les différends commerciaux ne rendra pas une décision défavorable au Canada?

R. Pour s'acquitter de ses responsabilités envers les Canadiens, le gouvernement fédéral doit concevoir une approche qui protège l'intégrité des ressources en eau du Canada, qui respecte l'environnement et qui présente le moins de risques de contestation devant les instances de règlement des différends commerciaux. La stratégie du gouvernement fédéral est fondée sur une analyse attentive de tous les facteurs juridiques et environnementaux, tout en s'appuyant sur des bases politiques et juridiques très solides. Le gouvernement fédéral considère qu'une interdiction des exportations accroîtrait considérablement les risques de contestation, ce qui pourrait mettre en danger les ressources en eau du Canada.

La position du Canada est appuyée par un large éventail d'opinions d'experts.

La Commission mixte internationale (CMI), organisme binational indépendant, est arrivée aux mêmes conclusions dans son rapport final (*Protection de l'eau des Grands Lacs* - février 2000), à la suite de longues audiences publiques et de l'examen des témoignages de nombreux experts gouvernementaux et indépendants représentant tous les points de vue.

Le principe selon lequel les gouvernements restent entièrement souverains en ce qui concerne la gestion de leur eau à l'état naturel a été confirmé à nouveau par l'adjoint du représentant américain du commerce (Deputy USTR) dans son mémoire officiel à la CMI, où il a fait valoir qu'en droit international coutumier, les autres droits que le droit de navigation sur un cours d'eau – dont le droit de contrôler ou de limiter les prélèvements – appartenaient uniquement au pays ou aux pays où s'étend le cours d'eau en question.

Le Canada ne peut empêcher d'autres pays ou, dans le cas du chapitre 11 de l'ALENA, des investisseurs privés, de contester ses lois et règlements devant des organes de règlement des différends ou des instances arbitrales. Ce qui est important, c'est de déterminer la probabilité qu'une contestation porte fruit. La stratégie canadienne constitue l'approche la plus efficace si l'on veut atteindre l'objectif stratégique visé : la protection de l'intégrité environnementale des écosystèmes et des bassins hydrographiques du Canada, tout en réduisant le plus possible les risques contestations fructueuses.

Le gouvernement fédéral estime que l'interdiction des exportations rendrait davantage vulnérable à de telles contestations.

Q.31 Si certaines eaux, par exemple l'eau utilisée à des fins domestiques, industrielles ou agricoles, sont considérées comme des marchandises, est-ce que cela signifie qu'on peut traiter toutes les eaux comme des marchandises visées par les dispositions des accords commerciaux?

R. Non.

Seule l'eau prélevée et commercialisée, c'est-à-dire transformée en une denrée pouvant être mise en vente, est une marchandise. On peut en donner comme exemple l'eau qui a été embouteillée à des fins de vente ou destinée à être ainsi embouteillée, ou qui sert à la composition d'un produit manufacturé. L'eau demeurant dans son état naturel ne constitue pas une marchandise.

En outre, prélever de l'eau à l'état naturel n'en fait pas nécessairement une marchandise. Il est difficile de trancher la question de savoir si le prélèvement d'eau à des fins domestiques, industrielles ou commerciales en fait ou non une marchandise. On ne peut vraiment le déterminer qu'en fonction du contexte, notamment juridique, entourant un prélèvement donné.

En tout état de cause, cela ne change en rien la situation de la source naturelle dont l'eau provient. L'eau demeurant dans la source est toujours dans son état naturel et, par conséquent, elle n'est pas assujettie aux accords commerciaux.

Q.30 N'est-il pas contradictoire de dire que l'ALENA ne s'applique pas à l'eau, mais que l'interdiction de son exportation serait vulnérable à un différend commercial?

R. Non. Il faut distinguer selon le type d'eau dont on parle.

Les interdictions d'exporter visent des marchandises ou produits. Il existe de nombreux produits dont l'eau est une composante importante, comme l'eau embouteillée, la bière, les boissons gazeuses, les jus de fruits faits de concentrés de même que certains produits industriels. Ce sont tous là des marchandises ou des produits commerciaux qui font l'objet d'échanges légitimes. Les mesures touchant le commerce de ces produits sont assujetties aux règles de l'ALENA et de l'OMC. Interdire l'exportation de ces produits, simplement parce qu'ils contiennent de l'eau, ne serait manifestement pas approprié et contreviendrait à ces règles.

Par contraste, il a été confirmé dans la déclaration conjointe sur l'eau des Parties à l'ALENA que l'eau à l'état naturel n'est pas une marchandise et n'est pas visée par les accords commerciaux. En interdisant le prélèvement massif d'eau des bassins hydrographiques, le Canada respecte ses obligations en matière de commerce international, y compris celles découlant de l'ALENA. Le Canada protège et réglemente l'eau à son état naturel, et ce, avant que la question de son exportation ne se pose, qu'elle ne soit devenue un bien commercial ou une denrée pouvant être mise en vente ou qu'elle n'ait été incorporée à un produit manufacturé.

Q.28 Dans quelles circonstances l'eau est-elle considérée comme une marchandise? En quoi cela touche-t-il l'eau dans son état naturel?

R. En général, une marchandise est une denrée commercialisée. Comme cela n'est pas le cas de l'eau dans son état naturel (p. ex., l'eau d'un lac ou d'un cours d'eau), on ne peut la considérer comme une marchandise.

En effet, même si on prélève de l'eau dans son état naturel pour la commercialiser (p. ex., pour l'embouteiller, ou comme ingrédient d'une boisson en bouteille), la source naturelle dont elle provient existe toujours dans son état naturel et elle ne peut donc être considérée comme une marchandise.

L'eau à l'état naturel peut se comparer à bien des égards à d'autres ressources naturelles, comme les arbres de la forêt, les poissons de la mer ou les minéraux du sol. Même s'ils peuvent être transformés en articles commerciaux par la coupe, la pêche ou l'extraction, ils demeurent, jusqu'à ce que cette étape cruciale soit franchie, des ressources naturelles et se situent à l'extérieur du champ d'application des accords commerciaux.

Pour bien comprendre cette idée, l'industrie de la pêche fournit un bon exemple d'une ressource naturelle pouvant être transformée en une marchandise. Ainsi, les gouvernements ont le pouvoir discrétionnaire non seulement d'établir une politique générale interdisant ou permettant la pêche mais aussi, dans ce dernier cas, d'en fixer les modalités de lieu et de temps, ainsi que le nombre total des prises autorisées. Quand entrent en jeu des accords commerciaux, les décisions antérieures autorisant certaines activités de pêche ne portent nullement atteinte à ce pouvoir discrétionnaire.

Q.29 Aucune disposition de l'ALENA ne prévoit l'exclusion de l'eau. De fait, celle-ci figure dans la liste tarifaire du Canada. Cela veut-il dire que l'ALENA s'applique à toute eau?

R. Non. C'est là une fausse conception de l'objet des listes tarifaires.

Ces listes permettent de disposer d'un système de classification tarifaire aux fins des négociations tarifaires, permettent aux importateurs et aux exportateurs de déterminer facilement quel est le tarif applicable, le cas échéant, à un article donné et servent à diverses autres fins techniques, reliées par exemple à la mise en oeuvre des règles d'origine et à l'évaluation en douane.

La liste tarifaire ne détermine pas *ce qui est* une marchandise ni, par exemple, *si ou quand* l'eau constitue une marchandise. Elle nous permet seulement de savoir, quand l'eau *est bien* une marchandise, quelle est sa position tarifaire.

Q.27 Quel est l'effet de la déclaration conjointe en droit international et qu'est-ce qui nous assure qu'elle a l'assentiment des États-Unis?

R. Cette déclaration conjointe est, comme son nom l'indique, une entente entre les gouvernements des pays de l'ALENA pour l'interprétation des dispositions des accords commerciaux internationaux, y compris l'ALENA, visant le traitement des ressources en eau. Si une mesure concernant l'eau devait être soumise à un mode règlement des différends ou à un arbitrage, la déclaration serait importante et ferait même autorité à titre d'outil d'interprétation de l'intention des Parties à l'ALENA au regard des rapports entre les règles de celui-ci et l'eau.

Les trois gouvernements des pays parties à l'ALENA ont fait cette déclaration publique au moyen de communiqués distincts, avant l'entrée en vigueur de l'ALENA.

Le principe selon lequel les gouvernements ont pleine souveraineté sur la gestion de l'eau à l'état naturel a été confirmé de nouveau par le représentant adjoint en matière de commerce des États-Unis (Deputy USTR), dans le cadre d'observations officielles soumises à la Commission mixte internationale. Le représentant a alors mentionné qu'en vertu du droit international coutumier, les autres droits que le droit de navigation sur un cours d'eau – y compris le droit de contrôler l'eau ou d'en restreindre le prélèvement – appartiennent exclusivement au pays ou aux pays où s'étend le cours d'eau.

Q.25 Est-ce qu'une interdiction des exportations irait à l'encontre de l'ALENA?

- R. En vertu de l'ALENA et du GATT, les parties ne peuvent ni restreindre ni interdire l'exportation des marchandises (la clause du GATT date de 1947), sauf en certaines circonstances restreintes. Une interdiction générale de l'exportation d'eau commercialisée, par exemple en bouteille ou en navire ou wagon-citernes, pourrait être contestée aux termes de l'ALENA ou de l'Accord sur l'OMC.

Q.26 Est-ce que l'interdiction du prélèvement massif d'eau des bassins hydrographiques est contraire à l'ALENA?

- R. Non.

L'interdiction du prélèvement d'eau dans son état naturel, avant qu'elle ne puisse être considérée comme une marchandise, ne contrevient pas à nos obligations commerciales, comme l'indique la déclaration conjointe des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis de 1993 :

L'ALENA ne confère des 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 commercial.

QUESTIONS ET RÉPONSES

(Commerce)

Q.24 Le 9 février 1999, la Chambre des communes a adopté une motion demandant au gouvernement fédéral d'interdire l'exportation d'eau. Pourquoi le gouvernement fédéral n'y a-t-il pas donné suite?

R. Le gouvernement fédéral croit, comme tous les Canadiens, qu'il faut prendre des mesures pour protéger l'intégrité des ressources en eau du Canada. La stratégie du gouvernement fédéral, qui interdit le prélèvement à grande échelle d'eau dans tous les grands bassins hydrographiques du Canada est la meilleure façon d'atteindre ce but.

L'interdiction des prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques est préférable à l'interdiction de l'exportation de l'eau parce qu'il s'agit d'une mesure plus complète, respectueuse de l'environnement, 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. Il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale et elle vise à préserver l'intégrité des écosystèmes.
- Aux termes de l'accord s'appliquant sur l'ensemble du territoire canadien, chaque ordre de gouvernement détient une responsabilité et se doit d'agir. Les gouvernements du Canada conservent leur entière souveraineté sur la gestion de l'eau à l'état naturel au Canada; l'exercice de cette souveraineté n'est nullement limité par les accords commerciaux conclus.
- L'eau est réglementée dans son état naturel, avant d'être devenue un bien commercial ou une denrée pouvant être mise en vente. Cette façon de faire est conforme aux obligations du Canada en matière de commerce international.

L'interdiction d'exportation peut sembler être une solution simple et commode. Toutefois, elle ne met pas l'accent sur la dimension environnementale, elle comporte d'éventuelles limitations pour des motifs constitutionnels et elle pourrait donner lieu à des différends commerciaux. Une interdiction de l'exportation viserait l'eau une fois qu'elle est devenue un bien et serait, de fait, assujettie aux accords commerciaux internationaux. Cette mesure diverge de manière marquée de l'approche retenue par le gouvernement fédéral.

Q.23 A-t-on consulté les provinces et les territoires?

R. Oui, de manière approfondie.

Au cours de l'été de 1998, des fonctionnaires fédéraux se sont rendus à chaque province et territoire afin de rencontrer leurs homologues pour discuter des diverses options d'une approche fédérale visant le prélèvement massif d'eau.

Suivant l'annonce de la stratégie fédérale en février 1999, des discussions approfondies avaient été tenues avec les provinces et les territoires sur tous les aspects de la stratégie fédérale, y compris les amendements de la Loi. Certaines modifications avaient été apportées pour prendre en compte les observations formulées par des provinces.

De plus, le gouvernement fédéral doit élaborer les règlements en étroite consultation avec les provinces.

Q.21 Pourquoi le gouvernement fédéral n'a-t-il pas interdit le prélèvement de toute eau située en territoire canadien?

- R. Les pouvoirs du gouvernement fédéral ne s'étendent pas à toutes les eaux du territoire canadien. Le *Traité des eaux limitrophes* confère au gouvernement fédéral tous les pouvoirs sur les eaux limitrophes qui sont stipulés dans le Traité. Par conséquent, la meilleure façon d'atteindre notre objectif consistait à amender la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, tout en respectant les compétences des gouvernements provinciaux.

Pour ce qui est des territoires, alors que des processus de dévolution en cours devraient leur donner des responsabilités semblables à celles des provinces, pour le moment, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable des eaux dans les trois territoires du nord. On doit examiner les mesures visant à interdire le prélèvement de l'eau du nord en consultation étroite avec les gouvernements territoriaux.

Q.22 Y aura-t-il des problèmes de dédoublement ou de chevauchement avec les lois ou les règlements des provinces ?

- R. Au cours des 90 dernières années, le gouvernement fédéral et la CMI ont traité environ 30 demandes en rapport avec des projets touchant des eaux transfrontalières ou des eaux provenant d'eaux limitrophes, et un nombre semblable de demandes touchant des eaux limitrophes, sans créer de problèmes de dédoublement ou de chevauchement, semble-t-il. Étant donné qu'on ne prévoit pas de modifications importantes pour la procédure de demande et d'approbation, la Loi amendée ne devrait pas causer de conflits de compétences entre les gouvernement fédéral et provinciaux.

Néanmoins, en cas de problème, une disposition de la loi amendée prévoit que le ministre des Affaires étrangères peut conclure avec une province un accord ou une entente au sujet d'une disposition visant l'interdiction des exportations ou le régime d'attribution des permis.

Q.19 Quelle est la loi constitutionnelle invoquée par le gouvernement fédéral pour ces mesures?

R. L'article 132 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 autorise le parlement à appliquer les traités signés au nom du Canada par la Grande Bretagne (p. ex., le *Traité des eaux limitrophes*). De plus, le parlement dispose des pouvoirs nécessaires pour amender la législation prévue pour l'application de ces traités.

Q.20 Est-ce que les amendements à la Loi accroissent les pouvoirs ou les activités du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale?

R. Non. Le *Traité des eaux limitrophes* confère au gouvernement fédéral seul tous les pouvoirs sur les eaux limitrophes qui sont stipulés dans le Traité.

Pour ce qui est de la disposition relative à l'interdiction, le Traité affirme qu'aucun usage ou dérivation d'eaux limitrophes modifiant leur niveau ou leur débit naturel du côté opposé de la frontière ne sera fait sauf avec l'autorisation du gouvernement et avec l'approbation de la Commission mixte internationale (article III du Traité).

Pour ce qui est des dispositions relatives aux permis, le régime non officiel d'approbation du gouvernement fédéral et de la CMI fonctionne depuis 90 ans, en application des articles III et IV du Traité. En vertu de la Loi amendée, le principal critère permettant de déterminer si un projet futur nécessite ou non l'intervention du gouvernement fédéral et de la CMI demeurera précisément ce qu'il est depuis 1909: ce projet tombe-t-il sous le coup des articles III ou IV du Traité? Les obligations en vertu de ces articles sont la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a tenu des consultations approfondies avec les provinces au sujet de ces amendements. Il continuera de les consulter afin de déterminer la meilleure façon d'appliquer les clauses relatives aux permis. Les modalités détaillées seront exposées dans les règlements. Les consultations avec les provinces au sujet des règlements s'amorceront au moment du dépôt du projet de loi.

Q.16 Pourquoi n'existe-t-il pas d'interdiction de prélèvement d'eaux limitrophes transférées à l'intérieur du bassin hydrographique où il s'est effectué?

- R. Lorsque des eaux limitrophes sont prélevées et utilisées à l'intérieur d'un bassin hydrographique, la majeure partie revient aux étendues d'eaux limitrophes par une voie naturelle. Essentiellement, il n'y a pas de perte dans le réseau. Il faut donc examiner au cas par cas l'effet de prélèvements d'eau utilisée à l'intérieur du même bassin, sur le niveau ou le débit naturel du côté opposé de la frontière. Les amendements précisent que ces dérivations d'eaux limitrophes seront soumises à un régime de licence établi dans ceux-ci plutôt que de faire l'objet d'une interdiction.

Q.17 Les amendements interdisent le prélèvement d'eaux limitrophes de leurs bassins hydrographiques.

L'interdiction s'applique-t-elle aux eaux non limitrophes?

L'interdiction s'applique-t-elle aux eaux non limitrophes qui sont reliées directement aux eaux limitrophes se trouvant dans le même bassin hydrographique?

- R. Non. Cette interdiction s'applique aux eaux limitrophes uniquement dans la mesure précisée dans le Traité.

Les autres eaux relèvent de la compétence provinciale. La stratégie fédérale, qui consiste à interdire les prélèvements d'eau à grande échelle dans les grands bassins hydrographiques, a pour effet de reconnaître la responsabilité première des provinces et des territoires en matière de gestion des eaux. Dans le cadre de la stratégie, le ministre de l'Environnement a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pancanadienne interdisant les prélèvements d'eau à grande échelle. Dans toutes les provinces, des textes de loi ou des règlements visant à atteindre cet objectif ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration.

Q.18 Est-ce-que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale s'appliquera aux projets nécessitant un permis aux termes de la nouvelle Loi du Traité des eaux limitrophes internationales?

- R. La question est étudiée dans le cadre de l'élaboration des règlements correspondants à la nouvelle loi. Ces règlements devraient être publiés dans la Gazette du Canada après l'entrée en vigueur de la Loi.

Q.15 En décembre 2000, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs a dévoilé un projet d'annexe à la *Charte des Grands Lacs* comportant une nouvelle norme qui régirait les prélèvements d'eau. Cette norme permettra les prélèvements sous certaines conditions. Quel est l'avis du gouvernement du Canada au sujet de cette norme?

R. Le Canada reconnaît que les États et les provinces ont des responsabilités importantes en matière de gestion des eaux des Grands Lacs. Toutefois, le Canada a des préoccupations tant au sujet du contenu que de la forme de l'annexe proposée.

Le Canada estime que la norme proposée à l'annexe est trop permissive et pourrait ouvrir la voie à des prélèvements d'eau à grande échelle et sur une grande distance. L'Ontario, qui a participé aux discussions tenues avec les États du Conseil, ainsi qu'avec des groupes de protection de l'environnement oeuvrant des deux côtés de la frontière, a exprimé des réserves similaires. Les recommandations contenues dans le rapport final de la CMI (*Protection des eaux des Grands Lacs*) offrent une solution viable aux préoccupations des États américains.

Le Canada craint également que certains aspects de l'annexe ne soient incompatibles avec le *Traité des eaux limitrophes* qui a été conclu entre le Canada et les États-Unis.

Le Canada a fait connaître ses préoccupations auprès du Conseil à Chicago et du département d'État à Washington. Nous poursuivrons les discussions avec les É.-U. à ce sujet.

Indépendamment de la norme qui sera finalement adoptée dans l'annexe à la Charte, le Canada veillera à assurer la protection des droits canadiens découlant du Traité. Toute nouvelle norme commune à laquelle le Conseil consentira devrait être compatible avec les droits et obligations du Canada et des É.-U. en vertu du Traité.

Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs se compose des huit États des Grands Lacs. La Charte des Grands Lacs se compose des membres du Conseil, plus l'Ontario et le Québec.

Q.13 Pourquoi les amendements visent-ils à protéger les eaux du côté américain ?

- R. Ces amendements permettront au Canada de s'acquitter de ses obligations aux termes du Traité, c.-à-d. de ne pas modifier le niveau et le débit naturel des eaux du côté américain de la frontière. De leur côté, les É.-U. ont la même obligation envers le Canada.

Quant à eux, les É.-U. ont de nombreuses lois visant à protéger leurs eaux et doivent s'assurer que les projets touchant le débit ou le niveau naturel des eaux de notre côté de la frontière sont correctement réglementés.

Q.14 Quelle est la protection offerte par les É.-U. aux eaux limitrophes situées du côté canadien de la frontière?

- R. Nous avons signé le *Traité des eaux limitrophes* avec les États-Unis. Au fil des années, les deux pays ont tissé des liens constructifs afin de protéger les eaux qu'ils se partagent. Toutes les parties ont intérêt à protéger le système des Grands Lacs. Le Traité énonce les droits et obligations de chaque pays en ce qui concerne la qualité de l'eau ainsi que la quantité d'eau dans les plans d'eau limitrophes, y compris les Grands Lacs.

De plus, les lois et pratiques américaines diffèrent d'un État à l'autre le long de la frontière.

Dans les États du bassin des Grands Lacs, les gouverneurs sont investis d'un pouvoir, confirmé par le Congrès, de bloquer les nouveaux projets de « dérivation » et pourraient interpréter ce pouvoir de façon qu'il couvre les transferts d'eau à grande échelle dans des navires-citernes. La *Water Resources Development Act* (1986) énonce qu'aucune exportation ou dérivation à grande échelle des eaux des Grands Lacs ne peut avoir lieu sans l'approbation unanime des huit gouverneurs des États du bassin des Grands Lacs.

En vertu de la *Charte des Grands Lacs* (1985), les gouverneurs des huit États du bassin des Grands Lacs ainsi que les premiers ministres de l'Ontario et du Québec doivent s'informer mutuellement et se consulter relativement aux propositions de dérivation et d'utilisation non rationnelle de l'eau à l'intérieur du bassin des Grands Lacs. Cette Charte est une déclaration politique non contraignante, mais qui pèse lourd auprès des gouvernements des États et des provinces.

Q.10. Quelle est la nature des principaux amendements ?

R. Les amendements :

- interdiront le prélèvement d'eau des étendues d'eau limitrophes et son transport hors du bassin hydrographique parce que l'effet cumulatif des prélèvements est réputé modifier le niveau ou le débit naturel des eaux du côté opposé de la frontière, qu'il est réputé donner potentiellement lieu à la détérioration du milieu ainsi que conduire à l'exploitation abusive des approvisionnements en eau. On se penchera sur des exceptions possibles. On pense ici à l'eau de lest, à des utilisations à des fins humanitaires à court terme et à l'eau entrant dans la préparation d'aliments et de boissons (p. ex., eau embouteillée).
- mise à part l'interdiction, mettront en place un régime de licence confirmant le pouvoir du ministre des Affaires étrangères d'approuver ou de refuser les projets susceptibles d'avoir des répercussions sur le niveau ou sur le débit naturel d'eaux limitrophes, d'eaux s'écoulant hors d'eaux limitrophes ou d'eaux transfrontalières du côté opposé de la frontière. Les utilisations ordinaires, à des fins domestiques ou sanitaires, ne seraient pas soumises au régime de licence en vertu de l'article III du Traité. Ces activités sont traditionnellement couvertes par la réglementation provinciale et continueraient de l'être. D'autres utilisations traditionnelles comme les prélèvements agricoles et industriels dont l'eau n'est pas transférée hors du bassin hydrographique seraient également soustraites à l'application du régime.

Q.11 Le régime de licence s'applique-t-il aux projets de prélèvement d'eau à grande échelle?

R. Non. Un projet de prélèvement d'eau à grande échelle serait interdit en vertu de la Loi.

Le régime de licence s'applique à tout usage, obstruction ou dérivation d'eaux limitrophes qui a des répercussions ou est susceptible d'avoir des répercussions sur le niveau ou le débit naturel des eaux limitrophes du côté opposé de la frontière.

Q.12 Les amendements s'appliquent-ils aux eaux souterraines?

R. Selon la définition du Traité, les eaux limitrophes ne comprennent pas spécifiquement les nappes ou les cours d'eau souterrains. Au début du siècle dernier, l'eau souterraine ne constituait pas un enjeu. Par conséquent, il serait difficile de faire valoir que les signataires entendaient inclure ce concept dans le Traité.

Q.8 Pourquoi le gouvernement amende-t-il la loi mettant en oeuvre ce Traité?

- R. La Loi mettant en oeuvre le Traité a été adoptée le 19 mai 1911. Elle visait principalement à établir la Commission mixte internationale et n'élaborait pas suffisamment sur la substance même du Traité.

Les amendements interdiront clairement le prélèvement à grande échelle des eaux limitrophes de leurs bassins hydrographiques.

Par ailleurs, les amendements permettront de clarifier la loi, de mettre en oeuvre le Traité de façon plus efficace en instaurant un régime de licence pour les projets en vertu des articles III et IV du Traité.

Q.9 Si la loi actuelle ne met pas en oeuvre le Traité de façon efficace, comment a-t-il été possible pour le gouvernement de s'acquitter de ses obligations internationales au cours des 90 dernières années ?

- R. À ce jour, le gouvernement fédéral a approuvé ou rejeté les projets proposés en appliquant un système informel (la CMI accorde aussi son approbation en appliquant son propre système d'examen) en vertu du Traité. Il a pu ainsi s'acquitter toujours de ses obligations internationales. Cependant, avec les pressions de plus en plus intenses à s'exercer sur les approvisionnements en eau douce, il en est venu à penser qu'il faut des mesures de protection plus vigoureuses et qu'il est nécessaire de donner un cadre formel au régime de licence.

En outre, le gouvernement fédéral croit nécessaire d'imposer une nette interdiction de prélèvement à grande échelle de l'eau provenant des étendues d'eau limitrophes afin de préserver l'intégrité écologique de ces bassins hydrologiques communs.

Q.7 En quoi consiste le rapport final de la Commission mixte internationale intitulé *Protection des eaux des Grands Lacs*? Quel est le lien entre ce rapport et les amendements à la Loi?

R. En février 1999, le Canada et les É.-U. ont présenté un renvoi à la Commission mixte internationale afin de lui demander d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement d'eau provenant de plans d'eau *limitrophes*, notamment à des fins d'exportation, en mettant d'abord l'accent sur les Grands Lacs. Dans son rapport final publié en février 2000 (*Protection des eaux des Grands Lacs*), la CMI a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et 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% 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, l'ALENA...ou 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... Le Canada et les É.-U. ne peuvent pas être contraints par des lois commerciales à mettre en danger les eaux des Grands Lacs... »

Les recommandations de la Commission sont adressées à tous les paliers de gouvernement au Canada et aux États-Unis et visent l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs. Elles constituent le fondement de l'élaboration d'une approche uniforme pour protéger les eaux des Grands Lacs des deux côtés de la frontière. Si ces recommandations étaient mises en oeuvre, les prélèvements d'eau à grande échelle ou sur une grande distance à même les Grands Lacs seraient pour ainsi dire impossibles.

Les amendements à la LTELI sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la CMI et les appuient.

Le Canada examine actuellement les recommandations contenues dans le rapport et répondra officiellement à la CMI au début de l'année 2001.

Q.5 Qu'entend-on par « eaux limitrophes » et par « eaux transfrontalières »?

Eaux limitrophes

- R. Le Traité définit les eaux limitrophes comme « les 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... ».

Elles comprennent, par exemple, le lac des Bois, les Grands Lacs, la partie du Saint-Laurent comprise entre l'exutoire du lac Ontario jusqu'à Cornwall, Ontario-Massena, New-York, la partie amont de la rivière Saint-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).

Eaux transfrontalières

Le Traité définit les eaux transfrontalières comme « les eaux qui franchissent la frontière ». Elles comprennent, par exemple, et selon la question visée par les dispositions du Traité, la rivière Rouge, la rivière Milk (Alberta), le Richelieu, la rivière Saint-Jean.

Q.6 Qu'est-ce que la Commission mixte internationale?

- R. C'est un organisme binational établi en 1912 en vertu du *Traité sur les eaux limitrophes* et qui fonctionne de façon indépendante des gouvernements du Canada et des É-U. Elle est formée de trois membres nommés par le Gouverneur en Conseil du Canada et de trois autres nommés par le Président des États-Unis. Elle s'acquitte des responsabilités qui lui incombent aux termes du Traité.

Q.3 Le 9 février 1999, la Chambre des communes a adopté une motion demandant au gouvernement fédéral d'interdire l'exportation de l'eau. Pourquoi le gouvernement fédéral n'a-t-il pas donné suite à cet avis?

R. À l'instar de tous les Canadiens, le gouvernement fédéral est d'avis qu'il faut prendre des mesures pour protéger l'intégrité des ressources en eau du Canada. Sa stratégie consistant à interdire le prélèvement d'eau à grande échelle dans tous les grands bassins hydrographiques du pays est la meilleure façon d'atteindre cet objectif.

L'interdiction des prélèvements à grande échelle dans les bassins hydrographiques est une stratégie plus efficace que l'interdiction des exportations, car elle est plus exhaustive et respectueuse de l'environnement, elle est conforme aux responsabilités constitutionnelles et compatible avec les obligations commerciales internationales du Canada.

- L'eau est protégée dans son bassin hydrographique *avant* que la question de son exportation se pose. Il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale qui vise à préserver l'intégrité des écosystèmes.
- Selon l'accord pancanadien, chaque palier de gouvernement a une responsabilité et doit agir. Les gouvernements du Canada conservent leur entière souveraineté sur la gestion de l'eau à l'état naturel au Canada; l'exercice de cette souveraineté n'est nullement limité par les accords commerciaux conclus.
- L'eau est réglementée dans son état naturel, avant de devenir un objet de commerce ou une denrée pouvant être mise en vente, ce qui est compatible avec les obligations commerciales internationales du Canada.

Interdire les exportations peut sembler une solution simple et rapide. Cependant, cette solution n'est pas axée sur la dimension environnementale, peut comporter des restrictions constitutionnelles et peut être exposée à des difficultés commerciales. L'interdiction des exportations porterait uniquement sur l'eau une fois transformée en produit qui deviendrait, de ce fait, assujetti aux accords commerciaux internationaux. Cette mesure contraste nettement avec l'approche du gouvernement fédéral.

Q.4 Qu'est-ce que le Traité des eaux limitrophes?

R. En 1909, les États-Unis et la Grande-Bretagne, au nom du Canada, signent le *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis*, connu sous le nom de *Traité des eaux limitrophes*.

Ce Traité établit 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.

Le parlement du Canada a adopté une loi en 1911 pour la mise en vigueur du Traité, soit la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*.

Q.2 Quelles mesures le gouvernement fédéral a-t-il prises contre le problème du prélèvement d'eau à grande échelle?

R. En février 1999, le gouvernement fédéral a annoncé une stratégie visant à interdire le prélèvement d'eau à grande échelle, notamment aux fins d'exportation, dans les bassins hydrographiques majeurs du Canada. Cette stratégie se fonde sur une approche environnementale. Cette approche par bassin hydrographique consiste à traiter l'eau comme une ressource, et non comme un bien, et elle constitue la façon la plus complète et la plus saine sur le plan environnemental de protéger les bassins hydrographiques contre les dommages environnementaux qui pourraient résulter des prélèvements d'eau à grande échelle. En plus de respecter les compétences fédérales et provinciales, cette approche est conforme aux obligations du Canada en matière de commerce international.

La stratégie comporte trois volets :

- Canada: des amendements à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* (LTELI) qui conféreront au ministre des Affaires étrangères le pouvoir d'interdire les prélèvements d'eau à grande échelle *dans des plans d'eau limitrophes*, principalement les Grands Lacs. Les amendements ont été déposés au Parlement en novembre 1999. En les présentant de nouveau, le Canada démontre son engagement à agir à l'intérieur de son champ de compétence.
- Canada et États-Unis: un renvoi canado-américain à la Commission mixte internationale (CMI), l'organisme binational indépendant responsable de la prévention et du règlement des différends ainsi que de l'examen de problèmes relatifs aux eaux que le Canada partage avec les É.-U. Dans ce renvoi, les gouvernements ont demandé à la CMI d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement de l'eau, notamment à des fins d'exportation, des plans d'eau *limitrophes*, en mettant d'abord l'accent sur les Grands Lacs. Dans son rapport final publié en février 2000 (*Protection des eaux des Grands Lacs*), la CMI a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance démographique et économique ainsi que du changement climatique. Les recommandations de la Commission sont adressées à tous les paliers de gouvernement du Canada et des États-Unis et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin hydrographique des Grands Lacs. Les amendements à la LTELI sont conformes aux conclusions et recommandations de la Commission et les appuient.
- Gouvernements fédéral et provinciaux: la gestion des eaux au Canada est une responsabilité partagée. C'est pourquoi le ministre de l'Environnement a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pancanadienne interdisant les prélèvements d'eau à grande échelle de tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada. Dans toutes les provinces, des textes de loi ou des règlements visant à atteindre cet objectif ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration.

QUESTIONS ET RÉPONSES

(Questions d'ordre générale sur la législation)

Q.1 Quel est le but du projet de loi?

R. Le but principal de ce projet de loi est d'interdire le prélèvement à grande échelle des eaux limitrophes de leurs bassins hydrographiques, principalement les Grands Lacs. Ce projet de loi protégera cette précieuse ressource naturelle de l'exploitation abusive et des dommages environnementaux causés par le prélèvement à grande échelle d'eau des bassins hydrographiques.

C'est important puisque les Grands Lacs sont assez vastes pour attirer des promoteurs de projets de prélèvement de l'eau, notamment à des fins d'exportation ou de dérivation des bassins hydrographiques. Le gouvernement fédéral prend des mesures à l'intérieur de sa sphère de compétence pour interdire le prélèvement à grande échelle de l'eau, conformément aux échanges fédéraux-provinciaux visant à l'interdiction à l'échelle du pays du prélèvement massif d'eau. Dans toutes les provinces, des textes de loi ou des règlements visant à interdire le prélèvement des eaux à grande échelle, ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration.

Mise à part l'interdiction, les amendements vont formaliser un processus vieux de 90 ans, appliqué par le fédéral et par la Commission mixte internationale à l'examen et à l'approbation de certains projets en vertu des dispositions du *Traité des eaux limitrophes*. Ces projets ont toujours nécessité l'approbation fédérale. À l'avenir, il faudra obtenir une licence du ministre des Affaires étrangères. Ces projets portent notamment sur des barrages, des obstacles, des ponts-jetées, etc. qui auraient pour effet de modifier le niveau ou le débit naturel d'eaux limitrophes (p. ex., une digue jetée en travers des plans d'eau limitrophes comme le Saint-Laurent) ou de cours d'eau transfrontaliers dont la partie en aval est située au Canada (c.-à-d. où une digue ou un obstacle au Canada aurait pour effet un relèvement du niveau de l'eau aux É.-U.).

ACTIVITÉS EXTÉRIEURES AUX AMENDEMENTS

La gestion des eaux au Canada est une responsabilité partagée. C'est pourquoi le ministre de l'Environnement a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pancanadienne interdisant les prélèvements à grande échelle d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs au Canada. C'est ainsi que dans toutes les provinces, des textes de loi ou des règlements visant à atteindre cet objectif ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration.

La Commission mixte internationale (CMI), organisme binational indépendant responsable de la prévention et du règlement des différends ainsi que de l'examen de problèmes relatifs aux eaux que le Canada partage avec les États-Unis, a été saisie, dans le cadre d'un renvoi, d'une demande visant à étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement de l'eau, notamment à des fins d'exportation, des plans d'eau limitrophes, en mettant d'abord l'accent sur les Grands Lacs. Dans son rapport final publié en février 2000 (*Protection des eaux des Grands Lacs*), la CMI a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance démographique et économique, ainsi que du changement climatique. Les recommandations de la Commission sont adressées à tous les paliers de gouvernement du Canada et des États-Unis, et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs. Les amendements à la LTELI sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la Commission et les appuient.

licence. Le contrevenant potentiel devra aussi avoir la possibilité de présenter des explications.

Le ministre a le pouvoir d'ordonner l'enlèvement des ouvrages ou obstacles et l'arrêt des travaux, usages ou dérivations qui font l'objet d'une contravention. Il a aussi des pouvoirs de confiscation et peut enlever ou détruire les choses confisquées lorsque le contrevenant n'obtempère pas à un ordre qu'il a donné. Le contrevenant peut être tenu de rembourser les frais du gouvernement.

Accords ou ententes avec les provinces

Le ministre, soumis à l'agrément du gouverneur en conseil, peut décider de conclure des ententes ou des accords avec des provinces quant au système de licence et à la prohibition.

Infractions et peines

Si une personne contrevient à la prohibition, agit sans licence ou en contravention avec les conditions ou les termes de celle-ci, elle est passible d'une pénalité monétaire et ou d'une peine d'emprisonnement.

Tout contrevenant est passible d'une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue la contravention.

Si le contrevenant a obtenu un avantage financier suite à la perpétration de l'acte ou de l'activité constituant sa contravention, il peut être condamné à une amende supplémentaire égale à l'avantage financier obtenu.

Injonction

Si le ministre des Affaires étrangères présente une requête en injonction et que le tribunal conclut qu'il y a existence, imminence ou probabilité d'un fait constituant une contravention ou pouvant mener à la contravention, le tribunal pourra accorder la requête et ordonner au contrevenant potentiel de cesser d'accomplir ou d'accomplir tout acte constituant ou pouvant mener à une infraction.

La Cour donnera un préavis de quarante-huit heures pour agir au contrevenant potentiel à moins que l'intérêt public et l'urgence de la situation ne justifient un délai plus court ou l'absence de délai.

Règlements

Les amendements prévoient l'octroi de pouvoirs réglementaires ce qui est absent de la loi actuelle. Ces règlements permettront entre autres d'établir le système de licence, de prévoir des exceptions à l'application de la loi, de définir des termes.

LE TRAITÉ SUR LES EAUX LIMITROPHES: BASE DE LA JURIDICTION FÉDÉRALE

La *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* établit des principes et mécanismes pour la prévention et le règlement des différends, surtout en ce qui a trait au volume et à la qualité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis.

Le *Traité des eaux limitrophes* a été signé en 1909 par la Grande-Bretagne pour le Canada. L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement fédéral le pouvoir de mettre en oeuvre ce type de traité. Le gouvernement fédéral a donc juridiction sur les eaux limitrophes et transfrontalières dans la mesure prescrite par le Traité.

AMENDEMENTS

Licences

Les amendements prévoient que les usages, obstructions et détournements, de même que l'établissement ou le maintien d'ouvrages ou autre obstacle ayant un effet sur le débit ou le niveau naturels des eaux de l'autre côté de la frontière ne sont pas permis à moins d'être approuvé par le ministre des Affaires étrangères.

Jusqu'à ce jour, le gouvernement du Canada examinait les demandes et les approuvait ou les rejetait selon un système moins formel. Les amendements permettront d'améliorer le système d'approbation actuellement en place et de le rendre plus transparent et structuré.

Le système de licence sera développé à travers les règlements en respect avec le droit administratif canadien.

Prohibition du captage et du transfert des eaux limitrophes

La prohibition est une mesure environnementale qui vise à préserver l'intégrité de l'écosystème des bassins hydrographiques. Un captage d'eau pour transfert à l'extérieur du bassin hydrographique, seul ou répété, est présumé avoir un effet sur le débit ou le niveau naturels des eaux limitrophes américaines et il est donc prohibé sauf dans le cas des exceptions qui pourraient être prévues aux règlements.

Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères

Le ministre des Affaires étrangères est celui qui aura les pouvoirs pour délivrer, renouveler ou modifier une licence requise par la loi. Ce faisant, il devra suivre les conditions, la forme et les modalités prévues par la loi et les règlements.

S'il a des motifs raisonnables de croire à une contravention à la loi ou aux conditions de la licence, le ministre pourra suspendre ou révoquer la licence. Le ministre devra toutefois donner au contrevenant potentiel un avis écrit expliquant ses raisons pour suspendre ou révoquer cette

SURVOL DE LA LÉGISLATION AMENDANT LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

SOMMAIRE

Les amendements à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* ont pour objet d'aider à mieux mettre en oeuvre le *Traité des eaux limitrophes* de 1909, qui lie le Canada et les États-Unis.

- 1) en prohibant le captage et le transfert des eaux limitrophes hors de leur bassin hydrographique;
- 2) en assujettissant à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères les activités dans les eaux limitrophes et transfrontalières ayant pour effet de modifier le débit ou le niveau naturels des eaux du côté américain de la frontière;
- 3) en prévoyant de plus des sanctions et des pénalités claires dans le cas de contraventions.

HISTORIQUE

L'eau est partie intégrante des frontières du Canada. Plus de 300 rivières et lacs forment cette frontière ou la traversent. Au cours des ans, le Canada et les États-Unis ont ensemble développé une structure visant à gérer ces ressources communes. Le *Traité des eaux limitrophes* de 1909 est un des piliers de cette relation coopérative. Aux termes du Traité, le Canada et les États-Unis sont mutuellement tenus de protéger les débits et niveaux naturels des eaux qu'ils partagent.

Ce Traité établit des principes et des mécanismes pour la prévention ou le règlement des différends, surtout en ce qui a trait au volume et à la qualité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis. La loi mettant en oeuvre ce Traité, la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, a été adoptée le 19 mai 1911. Elle vise principalement à établir la Commission mixte internationale, organisme binational. Les amendements proposés visent ont pour effet de clarifier la Loi et d'améliorer la mise en oeuvre du Traité.

• L'eau est réglementée dans son état naturel, avant de devenir un objet de commerce ou une denrée pouvant être mise en vente, ce qui est compatible avec les obligations commerciales internationales du Canada.

Interdire les exportations peut sembler une solution simple et rapide. Cependant, cette solution n'est pas axée sur la dimension environnementale, et peut comporter des restrictions constitutionnelles et être exposée à des difficultés commerciales. L'interdiction des exportations porterait uniquement sur l'eau une fois transformée en produit qui deviendrait, de ce fait, assujetti aux accords commerciaux internationaux. Puisque ces accords limitent la capacité des gouvernements de contrôler les exportations de marchandises, une interdiction des exportations serait probablement contraire aux obligations commerciales internationales du Canada. Cette mesure contraste nettement avec l'approche du gouvernement fédéral.



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs
and International Trade

Canada

modifications donneraient au ministre des Affaires étrangères le pouvoir :

- de décréter l'interdiction des prélèvements dans les bassins hydrographiques des eaux limitrophes. Des exceptions seront envisagées pour le lestage, à des fins humanitaires sur une courte période, et pour l'eau servant à la production d'aliments ou de boissons (eau embouteillée);
- outre cette interdiction, d'introduire un régime de demande de licence qui officialiserait un mécanisme vieux de 90 ans par lequel le gouvernement fédéral et la Commission mixte internationale (CMI) étudient et approuvent certains projets comme la construction de barrages ou d'obstructions, en vertu des dispositions du Traité. Le régime de demande de licence ne viserait pas les usages ordinaires municipaux, industriels et agricoles.

Qu'en est-il de la protection de toutes les ressources en eau du Canada?

En février 1999, le gouvernement fédéral a annoncé une stratégie comportant trois volets et visant à interdire les prélèvements d'eau à grande échelle dans tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada. De grands progrès ont été accomplis au cours des deux dernières années :

- Le gouvernement fédéral a promis d'agir à l'intérieur de son champ de compétence en présentant des modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*. Il l'a fait en novembre 1999. Aujourd'hui, les modifications ont été déposées de nouveau au cours de la nouvelle session du Parlement.
- Le ministre de l'Environnement a proposé de mettre au point, en collaboration avec les provinces et les territoires, un accord pancanadien visant à interdire les prélèvements d'eau à grande échelle. L'accord s'appliquerait à toutes les eaux. Chaque palier de gouvernement prendrait les mesures qui s'imposent à l'intérieur de son champ de compétence. Dans toutes les provinces, des textes de loi ou des règlements visant à atteindre cet objectif ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration.
- Le Canada et les États-Unis ont convenu de renvoyer conjointement à la CMI l'étude des usages de consommation, des dérivations et des prélèvements des eaux des Grands Lacs, y compris l'usage aux fins d'exportation. Dans son rapport final publié en février 2000 (Protection des eaux des Grands Lacs), la CMI a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance démographique et économique ainsi que du changement climatique. Les recommandations de la CMI sont adressées à tous les paliers de gouvernement du Canada et des États-Unis, et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin hydrographique des Grands Lacs. Les modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la Commission et les appuient.

Interdiction des prélèvements à grande échelle des bassins hydrographiques par opposition à une interdiction des exportations : quelle est la meilleure approche?

Les Canadiens s'entendent pour dire qu'on doit protéger les ressources d'eau douce contre les prélèvements à grande échelle. Quel est le meilleur moyen d'atteindre cet objectif?

L'interdiction des prélèvements à grande échelle dans les bassins hydrographiques est une stratégie plus efficace que l'interdiction des exportations car elle est plus exhaustive et respectueuse de l'environnement, elle est conforme aux responsabilités constitutionnelles et compatible avec les obligations commerciales internationales du Canada.

- L'eau est protégée dans son bassin hydrographique avant que la question de son exportation se pose. Il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale qui vise à préserver l'intégrité des écosystèmes.
- En vertu de l'accord pancanadien, chaque palier de gouvernement a une responsabilité et doit agir. Les gouvernements du Canada conservent leur entière souveraineté sur la gestion de l'eau à l'état naturel au Canada; l'exercice de cette souveraineté n'est nullement limité par les accords commerciaux conclus.

Un document d'information figure en annexe.

Pour de plus amples renseignements, les représentants des médias sont priés de communiquer avec :

Jennifer Sloan

Directrice des communications

Cabinet du ministre des Affaires étrangères

(613) 995-1851

Le Service des relations avec les médias

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

(613) 995-1874

Johanne Beaulieu

Cabinet du ministre de l'Environnement

(819) 997-1441

Ce document se trouve également dans le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

Document d'information

MODIFICATIONS À LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

Les Canadiens s'attendent à ce que tous les paliers de gouvernement agissent pour garantir la protection et l'intégrité à long terme des ressources en eau douce du Canada. Au moment où nous entrons dans le XXI^e siècle, il faut que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux coopèrent pour assurer une politique cohérente et efficace de préservation des ressources en eau douce. Le nouveau dépôt de modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* a pour effet de réaffirmer l'engagement du Canada à agir à l'intérieur de son champ de compétence afin d'interdire les prélèvements d'eau à grande échelle.

Quels effets auront les modifications apportées à la Loi?

Les modifications proposées à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* auront pour principal effet d'interdire les prélèvements à grande échelle des eaux limitrophes canado-américaines de leurs bassins hydrographiques. La loi fédérale protégera désormais les Grands Lacs et les autres eaux limitrophes contre les prélèvements massifs d'eau. C'est important parce que les Grands Lacs suffisent, par leur taille, à attirer des exploitants de ressources hydrographiques ayant l'intention d'exporter l'eau, ou des projets de détournement de rivières. Le gouvernement fédéral agit dans un champ de compétence qui lui appartient, afin d'éviter l'exploitation des ressources en eau douce de tous les Canadiens et de protéger l'environnement contre les dommages causés par les prélèvements massifs d'eau.

Selon le Traité des eaux limitrophes de 1909, qui lie le Canada et les États-Unis, et la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, le gouvernement fédéral a compétence sur les eaux limitrophes comme les Grands Lacs et il est tenu d'honorer l'obligation, inscrite dans le Traité, de ne poser aucun acte unilatéral qui modifierait le niveau et le débit des eaux du côté américain de la frontière. Les

Communiqué

www.dfaic-maeci.gc.ca

Le 5 février 2001 (15 h 20 HNE) N° 16

LE CANADA PRÉSENTE DE NOUVEAU LE PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DES GRANDS LACS CONTRE LES PRÉLÈVEMENTS MASSIFS D'EAU

Le ministre des Affaires étrangères, M. John Manley, a présenté de nouveau aujourd'hui les modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* qui visent à interdire les prélèvements massifs dans les eaux limitrophes canadiennes, notamment les Grands Lacs.

« Ces modifications vont protéger les Grands Lacs contre les prélèvements massifs d'eau en vertu de la loi fédérale, a fait remarquer M. Manley. Nous prenons une mesure décisive pour protéger cette ressource cruciale, au profit des générations futures. »

L'interdiction des prélèvements s'appliquera principalement aux Grands Lacs et aux autres plans d'eau limitrophes, tels que la section internationale du Saint-Laurent et du lac des Bois, en Ontario, la rivière Sainte-Croix et le cours supérieur du fleuve Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick. Outre cette interdiction, les modifications présentées aujourd'hui visent aussi à instituer un régime de permis pour les travaux tels que les barrages, obstructions et autres dans les eaux limitrophes.

Le ministre de l'Environnement, M. David Anderson, a expliqué pour sa part que : « L'interdiction des prélèvements massifs de cette ressource naturelle essentielle protégera les écosystèmes et les collectivités tributaires d'un approvisionnement en eau renouvelable. »

La nouvelle présentation des modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* constitue le troisième et dernier volet d'une stratégie, annoncée en février 1999, qui vise à interdire les prélèvements massifs d'eau dans tous les bassins hydrographiques du Canada. L'an dernier, la Commission mixte internationale (CMI), à la demande du Canada et des États-Unis, a réalisé une étude et publié un rapport où elle conclut que l'intégrité écologique des Grands Lacs a besoin d'être protégée. Elle affirme sans équivoque dans ses recommandations que les prélèvements et détournements d'eau dans le bassin des Grands Lacs représentent une perte définitive, de sorte qu'il faut les gérer différemment des utilisations qui ne retirent pas l'eau du bassin. Les modifications à la Loi sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la CMI. En outre, le ministre de l'Environnement coopère avec les provinces et les territoires pour assurer la protection de toutes les ressources en eau douce du Canada. Toutes les provinces ont déjà adopté, ou préparent actuellement, des lois ou des politiques en ce sens.

Plus de 300 lacs et rivières suivent, traversent ou chevauchent la frontière entre le Canada et les États-Unis. La *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, qui a été adoptée par le Parlement en 1911, met en oeuvre le Traité des eaux limitrophes de 1909 entre le Canada et les États-Unis. Ce traité définit les principes et les procédures de prévention et de règlement des différends, particulièrement en ce qui concerne la quantité et la qualité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis.

ecological integrity of the Great Lakes Basin are directed by the IJC to all levels of government in Canada and the U.S. The IBWTA amendments are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

As you know, water management in Canada is a shared responsibility. Therefore, as the third part of the strategy, the Minister of the Environment sought endorsement by provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals out of all of Canada's major watersheds. As a result of this initiative, all provinces have put into place or are developing legislation or regulations which accomplish this goal.

I have attached a copy of the news release, backgrounder, legislative overview, questions and answers, and a paper on trade considerations. Should you have any questions, please do not hesitate to contact me.

démographique et économique, ainsi que du changement climatique. Les recommandations de la Commission s'adressent à tous les paliers de gouvernement au Canada et aux États-Unis, et visent à protéger l'intégrité écologique du bassin hydrographique des Grands Lacs. Les amendements à la LTEL sont conformes aux conclusions et aux recommandations de la Commission, et les appuient.

Comme vous le savez, la gestion des eaux au Canada est une responsabilité partagée. C'est pourquoi, dans le troisième volet de la stratégie, le ministre de l'Environnement a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pan-canadienne interdisant les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs au Canada. C'est ainsi que dans toutes les provinces, des lois ou des règlements ont été mis en place ou sont en cours d'élaboration pour atteindre cet objectif.

Vous trouverez ci-joint le communiqué de presse, le document d'information, un aperçu de la législation, des questions et réponses, ainsi qu'une étude sur les considérations d'ordre commercial. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez des questions.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "John Manley". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" and last name "Manley" clearly distinguishable.

John Manley

Separate from the prohibition, the amendments will introduce a licencing system, formalizing a 90 year old process under which the Government of Canada and the International Joint Commission (IJC) have examined and approved certain projects, such as dams and obstructions, under the provisions of the Treaty.

Canadians have long expressed concerns about the environmental impact of bulk removals of water from Canadian water basins. I and the Honourable David Anderson, Minister of the Environment, are pleased to announce this initiative today, which reaffirms Canada's commitment to act within its jurisdiction to prohibit bulk water removal. This action is also an important part of Canada's February 1999 three-part strategy to prohibit bulk water removal out of all major Canadian water basins, and thereby ensure the long-term security of Canada's freshwater resources. We have made good progress over the past two years.

The second part of the strategy included a joint Canada-U.S. reference to the IJC on consumptive uses, obstructions and diversions of Great Lakes water. The IJC's final report (*Protection of the Waters of the Great Lakes*, February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in the light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change. Recommendations for action to protect the

Mise à part l'interdiction, les amendements mettront en place un régime de permis, qui conférera un caractère officiel à un processus vieux de 90 ans en vertu duquel le gouvernement du Canada et la Commission mixte internationale (CMI) examinent et approuvent certains projets, de barrages ou d'obstacles par exemple, à la lumière des dispositions du Traité.

Les Canadiennes et les Canadiens expriment depuis longtemps des inquiétudes quant aux incidences sur l'environnement des prélèvements massifs d'eau dans les bassins hydrographiques canadiens. C'est avec plaisir que le ministre de l'Environnement, l'honorable David Anderson, et moi-même annonçons aujourd'hui cette initiative, qui confirme l'engagement qu'a pris le Canada de mettre en oeuvre sur son territoire les mesures qui s'imposent pour interdire les prélèvements massifs d'eau. Cette initiative est aussi un élément important de la stratégie à triple volet introduite par le Canada en février 1999 afin d'interdire les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada et d'assurer, ainsi la sécurité des ressources en eau douce de notre pays à long terme. Nous avons fait de bons progrès depuis deux ans.

Le deuxième volet de la stratégie comprend un renvoi conjoint canado-américain à la CMI à propos de la consommation, des obstructions et des dérivations de l'eau des Grands Lacs. Dans son rapport final, *Protection des eaux des Grands Lacs*, publié en février 2000, la Commission a conclu que les Grands Lacs avaient besoin d'être protégés, surtout à la lumière des incertitudes, pressions et répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance

Minister of Foreign Affairs



Ministre des Affaires étrangères

Ottawa, Canada K1A 0G2

The Honourable L'honorable
John Manley P.C., M.P. c.p., député

February 5, 2001

Le 5 février 2001

Dear Sir/Madam,

Madame, Monsieur,

I was pleased today to reintroduce in the House of Commons an *Act to Amend the International Boundary Waters Treaty Act* (IBWTA). The main element of the proposed amendments is to prohibit bulk removal of boundary waters out of their water basins, with principal effect on the Great Lakes. The Great Lakes and other boundary waters will now have protection from bulk removals under federal law. This is significant because the Great Lakes are of sufficient size to attract developers of bulk removal projects, including for the purposes of export, or diversions schemes.

Aujourd'hui, j'ai eu le plaisir de déposer encore une fois à la Chambre des communes la *Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* (LTELI). Les amendements proposés visent principalement à interdire les prélèvements massifs d'eaux limitrophes des bassins hydrographiques, particulièrement dans les Grands Lacs. En vertu de la législation fédérale, les Grands Lacs ainsi que les autres eaux limitrophes bénéficieront dorénavant d'une protection contre les prélèvements. Il s'agit d'une mesure importante parce que les Grands Lacs sont assez vastes pour attirer des promoteurs de projets de dérivation ou de prélèvement massif de l'eau, notamment pour l'exporter.

The IBWTA is Canada's implementing legislation for the 1909 Canada-U.S. *Boundary Waters Treaty*. Through the Treaty, Canada and the U.S. are mutually obliged to protect natural levels and flows of waters shared by the two countries.

La LTELI est la loi canadienne de mise en œuvre du *Traité des eaux limitrophes* de 1909, en vertu duquel le Canada et les États-Unis ont l'obligation réciproque de protéger les niveaux et les débits naturels des eaux que les deux pays partagent.

Canada



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs
and International Trade

Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales



Février 2001

Canada

