



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE
DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Alan Tonks, député
Président**

Novembre 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE
DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Alan Tonks, député
Président**

Novembre 2004

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

Alan Tonks, député

York-Sud—Weston, Ontario

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Bigras, député

Rosemont—La Petite-Patrie, Québec

Lee Richardson, député

Calgary-Centre, Alberta

MEMBRES

Nathan Cullen, député

Skeena—Bulkley Valley, Colombie-Britannique

Brian Jean, député

Fort McMurray—Athabasca, Alberta

David J. McGuinty, député

Ottawa-Sud, Ontario

Bob Mills, député

Red Deer, Alberta

Hon. Denis Paradis, député

Brome—Missisquoi, Québec

Yasmin Ratansi, député

Don Valley-Est, Ontario

Christian Simard, député

Beauport—Limoilou, Québec

Jeff Watson, député

Essex, Ontario

Hon. Bryon Wilfert, député

Richmond Hill, Ontario

GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

ANALYSTE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tim Williams

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004, votre comité a entrepris, à partir du mois d'octobre 2004, l'étude des accords de mise en œuvre de l'Annexe 2001 de la Charte des Grands Lacs.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
L'ENJEU.....	2
LA GESTION DES EAUX LIMITROPHES : LE STATU QUO	3
<i>Le Traité des eaux limitrophes</i>	3
L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.....	5
La gestion des dérivations et des prélèvements massifs d'eau	5
1. La situation au Canada	5
2. La situation aux Etats-Unis.....	7
3. L'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs.....	8
LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA.....	11
Répondre au Council of Great Lakes Governors	11
1. Seuils	11
2. Retour d'eau.....	12
3. Qualité de l'eau retournée	13
4. Amélioration de la ressource et intégrité écologique	14
5. Incertitude	15
6. Interaction avec le <i>Traité des eaux limitrophes</i>	16
SUITE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT CANADIEN.....	19
Retour d'eau	19
Diminuer l'incertitude	20
Élargir le rôle la Commission mixte internationale	20
Meilleure coordination avec les provinces	22
CONCLUSION : LA SITUATION D'ENSEMBLE	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	25
ANNEXE A — RECOMMANDATIONS DE 2000 DE LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE.....	27

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS	35
ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES.....	37
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	39
PROCÈS-VERBAL.....	41

LES ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS

... il devra être extrêmement prudent dans les travaux qu'il va entreprendre, car il peut être très difficile, sinon impossible, de revenir sur une décision prise dans ce genre de problème.

Le très honorable Herb Gray, président de la
Section canadienne de la Commission
mixte internationale¹

Introduction

Le bassin des Grands Lacs contient de si vastes quantités d'eau douce qu'il est trop facile de le tenir pour acquis. Toutefois, comme seule une très petite proportion de cette eau est renouvelable, nous devons demeurer vigilants dans la gestion de cette ressource.

La population du bassin dépend des Grands Lacs pour s'approvisionner en eau saine afin de combler ses besoins immédiats. Les économies du bassin sont également fortement dépendantes du débit et du niveau de l'eau. Enfin, l'intégrité écologique des Grands Lacs et les services qu'on y fournit dépendent eux aussi nettement de la quantité d'eau qu'on trouve dans le bassin et de sa qualité.

Il est clair que les humains ont réduit l'intégrité écologique des Grands Lacs. Les rejets de phosphate ont ainsi entraîné la prolifération d'algues dans le lac Érié. Des produits chimiques toxiques se sont accumulés dans l'eau et les sédiments, et des espèces exotiques envahissantes comme la moule zébrée ont été introduites et continuent à l'être, ce qui aura des conséquences dramatiques et probablement permanentes.

L'activité humaine peut également avoir un impact sur les quantités d'eau disponibles. Déjà, les dérivations d'eau à l'extérieur des Grands Lacs équivalent à plus de 1% du débit naturel total du bassin. Jusqu'à maintenant, ce phénomène est plus que compensé par des dérivations dans le bassin, mais il est clair que les dérivations peuvent avoir un impact sur le niveau et le débit de l'eau dans le système des Grands Lacs. Il est aussi possible que les effets cumulatifs des prélèvements de moindre importance puissent avoir un impact sur l'intégrité écologique du bassin.

De plus, si les émissions de gaz à effet de serre entraînent un réchauffement de la région comme on le prédit, l'eau s'évaporerait plus rapidement alors même que la demande en eau s'accroîtra presque certainement.

¹ Proposant une conclusion possible au Comité. *Témoignages*, 2 novembre 2004.

Justement parce qu'il faut préserver cette ressource précieuse, le gouvernement fédéral, des États américains et certaines provinces ont adopté tout un éventail de régimes de gestion de manière à protéger l'intégrité écologique et les ressources en eau des Grands Lacs. Le dernier de ces outils de gestion est une annexe à la Charte des Grands Lacs signée en 2001 par les gouverneurs des États des Grands Lacs et les premiers ministres de l'Ontario et du Québec. Or, en juillet 2004, deux ébauches d'ententes de mise en œuvre de cette annexe ont été rendues publiques pour une période de consultation de 90 jours.

Il semblerait qu'on se soit un peu trop empressé de produire les ébauches d'ententes de mise en œuvre afin de respecter un délai de trois ans. Il ne fait aucun doute que les ententes ne survivront pas dans leur forme actuelle puisque le gouvernement de l'Ontario a déjà rejeté l'ébauche d'entente internationale et que le Département d'État américain et le procureur général du Michigan ont tous les deux exprimé de nettes réserves.

Le gouvernement canadien n'a pas encore réagi à ces ébauches d'ententes. Étant donné l'importance que les Grands Lacs revêtent pour le Canada, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre (le Comité) a décidé d'étudier ces ententes afin de mieux comprendre leurs répercussions et de formuler des recommandations quant à la position que le gouvernement fédéral devrait adopter à leur égard.

Quelques chiffres en bref* (chiffres approximatifs) :	
Volume des Grands Lacs :	22 000 kilomètres cubes
Débit (renouvellement de l'eau) :	220 kilomètres cubes par an ou 6 910 mètres cubes par seconde (1 % du volume total par an)
Débit de la dérivation de Chicago :	88 mètres cubes par seconde (1,3 % du débit total)
Population du bassin des Grands Lacs :	42 millions d'habitants ²
* Données modifiées provenant du Great Lakes Information Network, http://www.great-lakes.net/envt/water/levels/flows.html , visité le 17 novembre 2004.	

L'ENJEU

Ce ne sont plus uniquement les 42 millions d'habitants qui vivent dans le bassin qui souhaitent utiliser l'eau des Grands Lacs. En raison de la topographie naturelle du terrain, la limite des eaux de surface se situe à de nombreux endroits très près des lacs. La croissance de la population dans ces zones, en particulier

² Le Great Lakes Information Network précise que la population du côté américain se chiffre à 24 033 244 habitants selon le recensement de 2000, tandis que le recensement canadien de 2001 faisait état d'une population de 17 698 641 habitants dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (Statistique Canada, *L'activité humaine et l'environnement*, 2004).

aux États-Unis, crée une demande sans précédent pour l'exportation d'eau à l'extérieur du bassin.

À certains endroits, on a déjà épuisé leurs eaux souterraines au point où celles qui avaient l'habitude de s'écouler dans les Grands Lacs ne le font plus. À l'avenir, et en particulier si le climat s'assèche, il est probable qu'on observera une augmentation radicale de la demande visant l'eau des Grands Lacs et provenant de l'extérieur du bassin. Il deviendra alors de plus en plus difficile de gérer cette eau.

LA GESTION DES EAUX LIMITROPHES : LE STATU QUO

Le Traité des eaux limitrophes

Le *Traité des eaux limitrophes* (le *Traité*³) a été signé en 1909 et demeure le principal outil dont disposent les gouvernements du Canada et des États-Unis pour gérer de manière coopérative les Grands Lacs. Il établit les principes et mécanismes devant aider à régler ou à prévenir les différends liés au débit et à la qualité de l'eau le long de la frontière entre les deux pays⁴.

Avant que le Canada ne soit déclaré officiellement indépendant par le *Statut de Westminster de 1931*, de nombreux traités visant notre pays ont été signés par la Grande-Bretagne au nom du Canada. Ce sont ces traités qu'on appelle « les traités conclus par l'Empire ». Lorsque ces traités devaient être mis en œuvre au moyen d'une loi ou autrement, le Parlement et le gouvernement du Canada avaient reçu le pouvoir de les mettre en œuvre en vertu de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le *Traité des eaux limitrophes* est un traité conclu par l'Empire, le gouvernement fédéral est autorisé à le mettre en œuvre.

Les eaux limitrophes visées par le Traité sont définies de façon à exclure « les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière ». Certains se demandent aussi si les eaux du lac Michigan sont des eaux limitrophes au sens du Traité.

Le Traité contient un certain nombre d'articles particulièrement pertinents à la présente étude. Ainsi, l'article III du Traité précise ce qui suit :

... aucun usage ou obstruction ou détournement nouveaux ou autres, soit temporaires ou permanents des eaux limitrophes, d'un côté ou de l'autre de la frontière, *influençant le débit ou le niveau naturels des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière*, ne pourront être effectués si ce n'est par

³ Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

⁴ Commission mixte internationale, « What is the *Boundary Waters Treaty?* », préface (en anglais seulement) du Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

l'autorité des États-Unis ou du Dominion canadien dans les limites de leurs territoires respectifs *et avec l'approbation, comme il est prescrit ci-après, d'une commission mixte qui sera désignée sous le nom de Commission mixte internationale*⁵.

En vertu de l'article VIII, la Commission mixte internationale (CMI) devra entendre et juger tous les cas comportant l'usage ou l'obstruction ou le détournement des eaux à l'égard desquels son approbation est nécessaire aux termes de l'article III. Cet article précise également que « Les hautes parties contractantes auront, chacune de son côté de la frontière, des droits égaux et similaires pour l'usage des 'eaux limitrophes' ».

L'article IX du Traité précise en outre que les parties contractantes conviennent que toutes les autres questions ou différends pourront être renvoyés à la CMI par *l'une ou l'autre* des parties. Les décisions rendues par la CMI dans ces cas ne seront pas considérées comme des décisions en droit ou comme équivalentes à une sentence arbitrale. Dans la pratique, le Comité a appris que les renvois ont toujours été faits conjointement, puisqu'un renvoi par l'une des deux parties seulement aurait apparemment pour effet de donner moins de poids à des recommandations non exécutoires⁶.

Des recommandations exécutoires peuvent être formulées par la CMI si un renvoi conjoint est fait en vertu de l'article X. Un tel renvoi exige toutefois l'approbation du Sénat des États-Unis et du Cabinet fédéral, et n'a jamais été utilisé.

Le Traité constitue donc le fondement de la coopération entre les États-Unis et le Canada pour les questions liées aux eaux limitrophes depuis plus d'un siècle. Les témoignages ont fait ressortir que ce traité comportait deux aspects très positifs pour le Canada. Premièrement, il accorde aux deux pays des droits égaux concernant l'utilisation des eaux limitrophes. Deuxièmement, la CMI est composée de trois commissaires qui proviennent de chaque côté de la frontière et qui sont chargés de mettre en œuvre le Traité et non de représenter leur gouvernement respectif. Le Canada bénéficie donc à la fois d'un statut égal au sein de la CMI et d'un accès égal aux eaux limitrophes malgré sa population beaucoup plus faible.

Toutefois, un certain nombre de faiblesses ont aussi été soulignées. Comme on l'a déjà mentionné, le Traité ne vise pas les affluents ou les eaux souterraines. De plus, comme ce document date de plus d'un siècle, les préoccupations environnementales n'ont pas été abordées lors des négociations et ne sont donc pas mentionnées de manière explicite dans le texte du Traité.

⁵ C'est nous qui soulignons.

⁶ Très honorable Herb Gray, *Témoignages*, 2 novembre 2004.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (l'Accord), tout d'abord signé en 1972 et ensuite renouvelé en 1978, démontre la ferme intention de chaque pays de rétablir ou de maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et comporte un certain nombre d'objectifs et de lignes directrices pour atteindre ces buts. Il confirme également les droits et obligations du Canada et des États-Unis en vertu du Traité et il est devenu l'une des principales responsabilités de la CMI.

En effet, la CMI surveille et évalue les progrès réalisés en vertu de cet Accord et conseille les gouvernements sur les questions relatives à la qualité des eaux limitrophes du système des Grands Lacs. L'Accord exige également de la CMI qu'elle aide les gouvernements à mettre en œuvre des programmes conjoints établis en vertu de l'Accord, et il prévoit l'établissement de deux conseils binationaux — le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs — pour conseiller la CMI⁷.

La gestion des dérivations et des prélèvements massifs d'eau

En avril 1998, le gouvernement de l'Ontario a accordé un permis au Groupe NOVA afin d'exporter 600 millions de litres d'eau par an à partir du lac Supérieur. Le permis a par la suite été annulé, mais l'incident a attiré l'attention de la population sur la possibilité de prélèvements massifs d'eau et sur les impacts qu'ils pourraient avoir sur les Grands Lacs. Cet événement a ensuite incité des États, des provinces et le gouvernement fédéral à réexaminer la solidité et la pertinence des assises juridiques sur lesquelles repose la gestion de l'eau.

1. La situation au Canada

Au Canada, le gouvernement fédéral a adopté une stratégie en trois volets concernant les prélèvements massifs d'eau. Ces trois volets étaient les suivants :

- Faire un renvoi à la CMI conjointement avec les États-Unis concernant les utilisations de l'eau;
- Proposer des changements à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*;
- Inviter les provinces à collaborer grâce à un accord fédéral/provincial.

⁷ Commission mixte internationale, « What is the Great Lakes Water Quality Agreement? », préface (en anglais seulement) de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, avec les annexes et le mandat, entre les États-Unis et le Canada, signé à Ottawa le 22 novembre 1978, et Supplément sur la réduction de la charge en phosphore signé 16 octobre 1983 tel que modifié par le Protocole signé le 18 novembre 1987 <http://www.ijc.org/rel/agree/fquality.html>, visité le 17 novembre 2004.

Les deux premiers volets ont été réalisés. La CMI a publié un rapport provisoire en août 1999 et un rapport final⁸ en février 2000, et elle a par la suite procédé à un examen de ses recommandations en août 2004. Les recommandations du rapport de l'an 2000 sont jointes en annexe au présent rapport.

Les changements apportés à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* sont entrés en vigueur en décembre 2002. Ils ont eu pour effet d'interdire les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes :

... « captage massif d'eaux limitrophes » s'entend du captage d'eaux limitrophes et de leur transfert — qu'elles aient été traitées ou non — à l'extérieur de leur bassin hydrographique par l'un ou l'autre des moyens suivants :

a) par dérivation, notamment grâce à un pipeline, canal, tunnel, aqueduc ou chenal;

b) par tout autre moyen permettant le transfert à l'extérieur d'un bassin hydrographique de plus de 50 000 L d'eaux limitrophes par jour⁹.

Il faut souligner que ces changements apportés à la *Loi* étaient fondés sur la prémisse suivante :

... le captage et le transfert d'eaux limitrophes à l'extérieur de leur bassin hydrographique sont réputés, étant donné l'effet cumulatif de ce type d'activité sur les eaux limitrophes, modifier le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale¹⁰.

Bien que ce ne soit pas toutes les provinces qui aient signé l'accord fédéral/provincial, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont mis en œuvre des lois qui interdisent à peu près tous les transferts d'eau à l'extérieur du Québec et du bassin respectivement. La CMI a félicité tous les paliers de gouvernement au Canada d'avoir pris ces mesures¹¹.

⁸ Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique, février 2000, <http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>, visité le 18 novembre 2004.

⁹ Règlement sur les eaux limitrophes internationales, paragraphe 2 (1).

¹⁰ Loi modifiant la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, paragraphe 13 (2).

¹¹ Commission mixte internationale, « Protection des eaux des Grands Lacs, Examen des recommandations du rapport de février 2000 de la CMI », août 2004.

2. La situation aux États-Unis

En l'an 2000, le gouvernement des États-Unis a modifié la *Water Resources Development Act (WRDA)* de sorte que les dispositions pertinentes se lisent dorénavant comme suit :

1962d-20. Interdiction des dérivations de l'eau des Grands Lacs

a) Le Congrès conclut et affirme ce qui suit :

1. Les Grands Lacs constituent la plus importante ressource naturelle pour les huit États des Grands Lacs et les deux provinces canadiennes puisqu'ils fournissent un approvisionnement en eau à des fins domestiques et industrielles, une énergie propre grâce à l'hydro-électricité, un mode de transport efficace pour les produits reçus ou expédiés par la région des Grands Lacs, ainsi que des activités de loisirs pour des millions de citoyens américains et canadiens;
2. les Grands Lacs doivent être soigneusement gérés et protégés afin de répondre aux besoins actuels et futurs du bassin des Grands Lacs et des provinces canadiennes;
3. toute nouvelle dérivation de l'eau des Grands Lacs pour utilisation à l'extérieur du bassin des Grands Lacs aura de sérieuses répercussions économiques et environnementales, et nuira à l'utilisation de cette ressource au sein des États des Grands Lacs et des provinces canadiennes;
4. quatre des Grands Lacs constituent des eaux internationales et sont définis comme des eaux limitrophes dans le *Traité des eaux limitrophes* de 1909 entre les États-Unis et le Canada, et tout nouveau projet de dérivation de l'eau de ces Grands Lacs vers les États-Unis nuirait donc aux relations entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada.

b) Il est donc déclaré que le Congrès a comme objectif et politique dans ce domaine :

1. de prendre des mesures immédiates pour protéger la quantité limitée d'eau disponible dans le système des Grands Lacs en vue de son utilisation par les États des Grands Lacs et en conformité avec le *Traité des eaux limitrophes* de 1909;
2. d'encourager les États des Grands Lacs, en consultation avec les provinces de l'Ontario et du Québec, à élaborer et à mettre en œuvre un mécanisme qui prévoit l'adoption d'une norme de conservation commune enchâssant les principes de la conservation de l'eau et de l'amélioration de la ressource pour la prise des décisions concernant le prélèvement et l'utilisation de l'eau du bassin des Grands Lacs;
3. d'interdire toute dérivation de l'eau des Grands Lacs par un État, un organisme fédéral ou une entité privée pour utilisation à l'extérieur du

bassin des Grands Lacs à moins que cette dérivation ne soit approuvée par le gouverneur de chacun des États des Grands Lacs¹².

En raison de la partie 3 de cette dernière disposition, qui donne en fait un droit de veto à tous les gouverneurs des Grands Lacs, il est très difficile de faire approuver de nouvelles dérivations à l'extérieur du bassin. Cette situation a amené certains à croire que maintenir le statu quo équivaut en fait à interdire toute nouvelle dérivation.

L'Association canadienne du droit de l'environnement croit toutefois que :

... la plupart des experts estiment qu'il y a peu de chance que la *WRDA* résiste à une contestation légale puisqu'elle pourrait contrevenir à la disposition sur le commerce de la Constitution américaine. Cette disposition fait de l'eau un article du commerce et a déjà été évoquée par le gouvernement fédéral américain pour obliger les États à partager leur eau au-delà de leurs frontières¹³.

D'autres croient plutôt que la *WRDA* ne violerait pas cette disposition sur le commerce de la Constitution américaine précisément parce que cette loi a été modifiée afin d'ordonner aux États d'élaborer et de mettre en œuvre un mécanisme décisionnel concernant le prélèvement et l'utilisation de l'eau du bassin des Grands Lacs¹⁴. En fait, certains sont d'avis que les ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 elles-mêmes, dans leur libellé actuel, renforceraient les arguments de ceux qui souhaitent que de l'eau soit acheminée à l'extérieur du bassin en vertu de cette clause sur le commerce de la Constitution américaine¹⁵.

3. L'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs

Les ébauches d'ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 visent l'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs, qui a elle été signée en 1985. Cette annexe constituait aussi en grande partie une réaction à la demande présentée par le Groupe NOVA.

¹² Department of Environmental Quality, *Water Resources Development Act of 1986*, http://www.michigan.gov/deq/0,1607,7-135-3313_3677_3704-12588--,00.html, visité le 17 novembre 2004, c'est nous qui soulignons.

¹³ Association canadienne du droit de l'environnement, « Déclaration devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de l'Association canadienne du droit de l'environnement et de l'Union Saint-Laurent, Grands Lacs sur l'annexe à la Charte des Grands Lacs », 18 novembre 2004.

¹⁴ Voir Steven Shrybman, « Legal Opinion : Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Compact and the Diversion of Great Lakes Waters », octobre 2004, étude commandée par le Conseil des Canadiens, http://www.canadians.org/documents/legalop_greatlakes_14oct04.pdf, visité le 17 novembre 2004.

¹⁵ James Olson, « Great Lakes Compact — Water for Sale? » in *One issue, Two Voices*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/water.pdf>, visité le 17 novembre 2004.

La Charte des Grands Lacs est une entente de bonne foi qui devait permettre de dissiper les inquiétudes relatives aux effets nocifs que la dérivation et la consommation de l'eau du bassin des Grands Lacs pourraient avoir sur l'environnement, l'économie et le bien-être de la région des Grands Lacs. Ce document préconisait également une gestion coopérative de cette ressource afin de protéger l'eau et l'écosystème du bassin des Grands Lacs¹⁶.

L'Annexe visait à établir un processus devant mener à une entente obligatoire concernant les prélèvements, processus qui a culminé avec la publication des ébauches d'ententes de mise en œuvre le 19 juillet 2004 pour une période de consultation publique de 90 jours. Ces ébauches d'ententes de mise en œuvre sont constituées de deux parties :

- L'Entente sur les ressources durables en eau du bassin des Grands Lacs concerne les huit États et les deux provinces. Il s'agit d'une entente de bonne foi que chaque province et État s'engage à mettre en œuvre en adoptant ou modifiant les lois et règlements appropriés dans son secteur de compétence;
- Le Pacte sur les ressources en eau du bassin des Grands Lacs est une entente obligatoire signée par les huit États des Grands Lacs. Dans certaines circonstances, les provinces seraient consultées, mais elles ne participeraient pas aux décisions finales.

Ces ententes contiennent essentiellement une série de normes qui s'appliqueraient aux prélèvements d'eau. En résumé, des permis ne seraient accordés pour des prélèvements d'eau que si les critères suivants sont remplis :

- Aucune autre possibilité n'existe, tel que conserver l'approvisionnement actuel en eau;
- Les prélèvements sont limités à des quantités raisonnables en rapport avec les objectifs proposés;
- Toute l'eau prélevée est retournée dans le bassin hydrologique du même Grand Lac, moins une allocation pour la consommation;
- Le prélèvement n'aura aucun impact individuel ou cumulatif négatif et significatif;
- On a prévu un plan ou des mesures de conservation (pour les grands projets);
- Les propositions prévoient des mesures pour améliorer l'intégrité physique et biologique du bassin (pour les grands projets);

¹⁶ Ministère ontarien des Ressources naturelles, The Great Lakes Charter, http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/water/N10121_p741.html, visité le 17 novembre 2004.

- La proposition est conforme aux lois et accords en vigueur (par exemple, au Règlement sur le prélèvement et le transfert d'eau de l'Ontario et à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* du Canada)¹⁷.

Les critères prévus dans ces normes s'appliqueraient à tout prélèvement supérieur à 100 000 gallons par jour en moyenne sur une période de 120 jours, même si cette règle n'entrerait en vigueur que dans 10 ans.

Pour les prélèvements ou dérivations de moindre ampleur, le gouvernement compétent étudierait le projet. Pour les prélèvements de plus grande ampleur, on procéderait à un examen régional du projet, mais ce serait toujours le gouvernement compétent qui prendrait la décision finale. Les prélèvements majeurs sont définis de la manière suivante :

- Une dérivation nouvelle ou augmentée de 1 million de gallons (3 800 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours;
- Une consommation nouvelle ou augmentée de 5 millions de gallons (19 000 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours;
- Une dérivation et une consommation d'eau nouvelles ou augmentées pour lesquelles les volumes d'eau combinés dérivés et consommés totalisent 5 millions de gallons (19 000 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours.

Du point de vue du Comité, la question essentielle est de déterminer si les normes et les seuils à partir desquels elles s'appliqueront permettent d'exercer un contrôle suffisamment serré sur l'autorisation des prélèvements de manière à protéger l'intégrité écologique des eaux des Grands Lacs. Aucun des témoins entendus par le Comité n'était d'avis que les ententes, dans leur forme actuelle, protégeaient suffisamment le bassin des Grands Lacs.

Bien que certains estimaient que le processus suivi pour l'Annexe de 2001 était dans l'ensemble valable et aboutirait probablement à une meilleure protection que le statu quo, d'autres pensaient que les ébauches d'ententes contenaient des lacunes fondamentales et nous mèneraient sur une « pente glissante » conduisant à des prélèvements qui menaceraient l'intégrité du bassin des Grands Lacs.

Le Comité est d'avis que ces deux opinions sont conciliables. Les ébauches d'ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 doivent certainement être améliorées et les témoignages entendus concernant ces améliorations devraient

¹⁷ Ministère ontarien des Ressources naturelles, Document d'information, 19 juillet 2004. http://www.mnr.gov.on.ca/MRN/csb/news/2004/jul19fs_04.html, visité le 17 novembre 2004.

être pris en compte dans la réponse que le gouvernement du Canada transmettra au Council of Great Lakes Governors (CGLG).

LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Répondre au Council of Great Lakes Governors

Quand le CGLG a publié l'Annexe de 2001 le 14 décembre 2001, le gouvernement du Canada a réagi assez rapidement et en des termes assez fermes. Dans une lettre datée du 28 février 2002, le gouvernement décrivait trois préoccupations sérieuses qui l'inquiétaient au sujet de l'Annexe :

- La norme proposée est trop permissive et pourrait compromettre l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs en raison des impacts cumulatifs des dérivations se trouvant en deçà du seuil minimal, de même que parce qu'elle ouvrirait la porte à des prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance à partir du bassin;
- Un certain nombre de questions juridiques et de compétences demeurent sans réponse, notamment la possibilité de conflit entre l'Annexe et le *Traité des eaux limitrophes*, ce qui réduirait l'importance des diverses mesures de protection que ce dernier document prévoit pour les Grands Lacs;
- Il faudrait clarifier un certain nombre de questions importantes relatives à la mise en œuvre puisque ces questions auront un impact significatif sur la façon dont l'Annexe est appliquée¹⁸.

Étant donné les sérieuses préoccupations dont le gouvernement du Canada avait fait état au moment de la publication de l'Annexe, le Comité croit que le gouvernement aurait dû adopter une approche plus proactive et consultative concernant l'élaboration des ententes de mise en œuvre en collaborant étroitement avec les provinces. Il s'inquiète également que le gouvernement n'ait pas encore formulé de commentaires sur les ébauches d'ententes de mise en œuvre. Néanmoins, il est également heureux de constater que le témoignage des représentants gouvernementaux ait démontré une certaine ouverture face aux opinions que les parlementaires du présent Comité pourraient formuler à ce sujet dans le cadre de la présente étude¹⁹.

1. Seuils

Il ressort clairement du témoignage et de l'analyse communiqués au Comité que les seuils d'application de la norme aux prélèvements sont trop permissifs.

¹⁸ Commentaires du gouvernement du Canada concernant l'Annexe de 2001 au Council of Great Lakes Governors, 28 février 2001.

¹⁹ Karen Brown, *Témoignages*, 28 octobre 2004.

La *WRDA* américaine stipule que toute nouvelle dérivation aura d'importants effets économiques et environnementaux compromettants pour l'utilisation de cette ressource par les États et les provinces canadiennes des Grands Lacs.

La position du Canada est plus proche du texte du Traité sur les eaux limitrophes : tout prélèvement est réputé « modifier le débit ou le niveau naturel de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale ». Quoi qu'il en soit, le Canada fixe un débit de 50 000 litres par jour sans imposer une moyenne, semble-t-il, pour un permis de prélèvement.

En outre, la CMI a recommandé que les États et les provinces interdisent tout prélèvement à moins qu'il puisse être démontré que le prélèvement n'a pas compromis l'intégrité écologique du bassin²⁰.

Par ailleurs, les normes des ententes de mise en œuvre fixe une limite de 100 000 gallons (378 500 litres) avant que les normes n'interviennent, et il doit s'agir de la moyenne sur une période de 120 jours. Comme l'Association canadienne du droit de l'environnement et l'Union Saint-Laurent, Grands Lacs l'ont souligné, la Charte des Grands Lacs, à laquelle l'Annexe se rattache, fixe des critères fondés sur des prélèvements moyens sur une période de 30 jours.

Les seuils d'application des normes sont nettement plus élevés que tous ceux fixés par la législation canadienne, la Charte des Grands Lacs elle-même et les recommandations de la CMI. Le Comité conclut donc que les seuils devraient être plus rigoureux.

2. Retour d'eau

Une des exigences pour approuver un projet dans les normes (à condition que le projet respecte les seuils), c'est que l'eau doit être retournée dans le bassin.

Toute l'eau prélevée du bassin des Grands Lacs est retournée au bassin des Grands Lacs, moins une allocation de consommation appropriée pour le secteur d'utilisation. L'eau prélevée directement d'un Grand Lac ou du fleuve Saint-Laurent est retournée respectivement au bassin hydrographique de ce Grand Lac ou à celui du fleuve Saint-Laurent. L'eau prélevée du bassin hydrographique d'un cours d'eau directement tributaire d'un Grand Lac ou directement tributaire du fleuve Saint-Laurent est retournée respectivement au bassin hydrographique de ce Grand Lac ou au bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent, une préférence étant accordée au retour d'eau vers le bassin hydrographique de l'affluent où l'eau est prélevée²¹.

²⁰ Commission mixte internationale, *Protection des eaux des Grands Lacs, Rapport final aux gouvernements du Canada et des États-Unis*, 22 février 2000.

²¹ Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs et Pacte sur les ressources en eau du bassin des grands lacs.

Il y a toutefois des exceptions pour les dérivations destinées à l'approvisionnement public en eau dans des zones situées à moins de 12 milles (19,3 km) du bassin ou inférieures à 250 000 gallons (946 000 litres) par jour en moyenne sur une période de 120 jours.

La CMI, dans ses recommandations de l'an 2000, fixe une norme : « qu'il n'y a pas de perte dans la zone de prélèvement ». Le projet de norme ne répond pas à la question de savoir à combien s'élève « une allocation de consommation appropriée » et à quel point elle admet un ensemble d'exceptions. La CMI a recommandé clairement une perte maximale de 5 %, même si le Comité est presque convaincu que même ce chiffre est trop élevé. Comme le Comité l'a appris²², le gouvernement canadien a accepté avec force réserve d'appuyer la proposition de 5 % de la CMI, affirmant ce qui suit dans sa réponse au rapport de 2000 :

Reconnaissant le caractère intergouvernemental de cette recommandation, et bien qu'elle ne soit pas aussi stricte que la stratégie canadienne, le gouvernement du Canada l'appuie tout de même parce qu'elle tient compte des préoccupations de tous les gouvernements responsables du bassin des Grands Lacs et permet la protection de l'intégrité du bassin tout en empêchant efficacement les prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance.

Le Comité a entendu un témoignage convaincant selon lequel exiger qu'il n'y ait aucune perte nette dans la zone concernée serait un bien meilleur critère pour juger des projets que d'imposer un prélèvement contraignant quel que soit le lieu de prélèvement de l'eau dans le bassin hydrographique du lac²³. Il est aussi convaincu que la perte maximale de 5 % recommandée par la CMI devrait être un minimum à respecter dans la norme concernant le retour d'eau et estime que, dans la plupart des cas, la quantité d'eau à retourner devrait être beaucoup plus élevée. Le Comité s'est aussi réjoui du fait que le gouvernement de l'Ontario est maintenant résolu à adhérer à une entente interdisant toute dérivation ou au principe d'« aucune perte nette »²⁴.

3. Qualité de l'eau retournée

La norme est muette concernant la qualité de l'eau retournée dans le bassin. Le Guide d'examen des demandes de la partie un de l'Entente internationale propose toutefois le critère de décision suivant : « Le retour d'eau répond à toutes les normes applicables de qualité de l'eau ». Le Comité, après avoir entendu un témoignage, est convaincu qu'à tout le moins, la norme devrait

²² Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

²³ James Bruce, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

²⁴ Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, communiqué « Level of Protection in Draft Great Lakes Charter Annex Agreements Not High Enough Changes Needed Before Ontario Will Sign », 15 novembre 2004, http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/csb/news/2004/nov15nr_04.html, visité le 23 novembre 2004.

préciser que l'eau retournée doit respecter les critères de qualité établis dans l'Entente sur la qualité de l'eau des Grands Lacs²⁵.

La CMI a recommandé que des mesures soient aussi prises pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Ces espèces posent un problème de plus en plus grave dans le bassin, et même partout en Amérique du Nord. Toutes les ententes sont muettes au sujet des espèces exotiques envahissantes. Le Comité est d'avis qu'il s'agit d'une omission qu'il faut corriger, notamment parce que cela concerne les dérivations.

4. Amélioration de la ressource et intégrité écologique

La *WRDA* encourage les États des Grands Lacs à établir une norme de conservation fondée sur les principes de la conservation de l'eau et de l'amélioration de la ressource, à appliquer dans les décisions concernant le prélèvement et la consommation d'eau. Voilà sans doute pourquoi la norme repose sur la notion de l'amélioration de la ressource.

Le Comité a toutefois entendu un témoignage selon lequel l'application d'une norme d'amélioration de la ressource pourrait bien faire de l'eau un bien économique, ce qui entraînerait effectivement la vente de l'eau des Grands Lacs²⁶. C'est ce qui se produirait parce que tout prélèvement d'eau dans une zone pourrait être essentiellement négocié contre des « améliorations » non pertinentes avec ce prélèvement ailleurs. Alors que le Comité n'est pas convaincu que ce sera le cas, la notion de l'« amélioration de la ressource » pose d'autres problèmes indiquant qu'il y a lieu d'étudier la question avec discernement.

Dans l'Annexe à la Charte des Grands Lacs, « amélioration de la ressource » s'entend de :

Amélioration des eaux du bassin des Grands Lacs et des ressources naturelles qui en dépendent : effets bénéfiques et de rétablissement additionnels sur l'intégrité physique, chimique et biologique des eaux du bassin des Grands Lacs et des ressources naturelles qui en dépendent, engendrés par des mesures de conservation, de valorisation ou de restauration, ces mesures pouvant par exemple consister, mais sans s'y limiter, en une atténuation des impacts négatifs des prélèvements d'eau existants, la remise en état de secteurs où l'équilibre environnemental est fragile ou la mise en de mesures de conservation dans des secteurs ou des installations ne faisant pas partie du projet spécifique réalisé par le promoteur du prélèvement ou en son nom.

Les ententes de mise en œuvre ajoutent deux fois l'expression « judicieuses au plan environnemental et économiquement réalisables » à la suite du terme « conservation » dans la définition de la Charte ».

²⁵ James Bruce, *Témoignages*, 16 novembre 2004

²⁶ Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004; Elizabeth May, *Mémoire du Sierra Club*, 18 novembre 2004

L'Entente de mise en œuvre renvoie aussi à un document produit par une agence conseil qui énumère des exemples d'améliorations sous les rubriques « Conditions hydrologiques », « Qualité de l'eau » et « Habitat ». Le Comité craint que des prélèvements d'eau influent sur un de ces aspects de l'intégrité à un endroit, alors que l'amélioration proposée porte sur un autre aspect ailleurs. Les aspects sur lesquels une amélioration peut porter dans les ententes ouvrent donc la porte à des échanges entre des aspects qui sont sans liens d'un endroit à l'autre.

La CMI a défini ses critères d'approbation en les liant étroitement au maintien de l'intégrité écologique des Grands Lacs, affirmant qu'il faudrait traiter les divers aspects des Grands Lacs comme un seul tout. Le Comité reconnaît que la notion d'« intégrité écologique » est très complexe²⁷ et très difficile à mesurer, mais il reconnaît qu'il faut traiter les Grands Lacs avec soin et d'une manière holistique. Il est possible qu'un ensemble coordonné « d'améliorations des ressources » mène à l'intégrité écologique, mais c'est un moyen indirect et très peu sûr d'y arriver. Or, à défaut d'indications claires et précises dans les ententes, le Comité craint fort que des améliorations à la pièce et sans liens entre elles mènent à une détérioration de l'intégrité générale des Lacs.

5. Incertitude

Un thème revient constamment dans les témoignages entendus par le Comité : c'est le manque de certitude concernant notre connaissance des eaux des Grands Lacs. Plus précisément, nos connaissances sont insuffisantes concernant :

- La quantité, la qualité et le mouvement des eaux souterraines du bassin;

²⁷ Voir notamment : J. Kay et H. Regier, « Uncertainty, Complexity, and Ecological Integrity: Insights from an Ecosystem Approach », in P. Crabbé, et al (éd.), *Implementing Ecological Integrity: Restoring Regional and Global Environmental and Human Health*, 2000 Kluwer, NATO Science Series, Sécurité environnementale, p. 121-156

« L'intégrité écologique s'entend essentiellement de l'intégrité de l'auto-organisation des systèmes écologiques... La nature même de ces phénomènes d'auto-organisation et, par le fait même, toute analyse de l'intégrité écologique est telle que ces phénomènes sont caractérisés par l'urgence, la surprise, l'incertitude inhérente et la prévisibilité limitée ».

Aussi : H. Regier, 1993, « The notion of natural and cultural integrity », in Woodley, S., Kay, J., et Francis, G., éd., *Ecological integrity and the management of ecosystems*: 1993 Delray Beach, Fla., St. Lucie Press, p. 3-18.

« Un système vivant est dit intègre si, soumis à une perturbation, il maintient sa capacité de s'organiser et de s'auto-corriger de manière à pouvoir revenir à un état final qui est normal et bénéfique pour lui. Un état final autre qu'un état vierge ou naturellement intègre est réputé normal et bénéfique.

Parcs Canada définit l'intégrité écologique (d'un parc) comme suit :

« État considéré caractéristique d'une région naturelle et susceptible de durer. Il comprend les éléments physiques, la composition et l'abondance des espèces naturelles (p. ex. ours noir, pin tordu) et des communautés biologiques, ainsi que le rythme du changement et des phénomènes ».

- La façon de mesurer les effets cumulatifs;
- Les éventuels effets dominants du changement climatique sur les niveaux et le débit.

Le Comité apprend avec consternation qu'à défaut de telles connaissances pour appuyer les décisions, des dommages sérieux ont été causés, notamment aux ressources en eaux souterraines aux États-Unis.

Étant donné ces grandes lacunes dans nos connaissances et l'ampleur des enjeux, des témoins ont proposé que les ententes devraient être fondées sur le principe de précaution²⁸. Le Comité est d'accord avec cette conclusion et propose d'adopter comme définition du principe de précaution celle de la Déclaration de Rio :

En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Recommandation 1

Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à faire reposer le critère de la norme sur le principe de précaution.

6. Interaction avec le *Traité des eaux limitrophes*

Les témoignages ont fait ressortir beaucoup d'autres lacunes dans les ententes. Mais, ce qui est souvent ressorti, c'est que les ententes pourraient donner lieu à des conflits de compétence avec la CMI, dont le champ de compétence est défini dans le Traité.

Comme nous l'avons déjà mentionné, divers aspects des ententes semblent en contradiction avec :

- L'interprétation de ce que le Canada entend par des prélèvements qui influent sur les débits et les niveaux;
- Diverses recommandations de la CMI;
- L'interprétation selon la *WRDA* d'un prélèvement qui compromet l'utilisation de la ressource.

Le ministre des Affaires étrangères a toutefois déclaré avec emphase à la Chambre des communes :

²⁸ Elizabeth May, Mémoire du Sierra Club du Canada, 18 novembre 2004

Monsieur le Président, l'annexe proposée n'affectera pas les obligations du Canada et des États-Unis en vertu du *Traité des eaux limitrophes*. Elle n'aura aucune incidence sur les niveaux et les débits des Grands Lacs²⁹.

Le Comité n'est pas rassuré par cette conclusion parce que cette affirmation ne semble pas fondée et parce qu'elle semble en contradiction avec l'interprétation que fait le Canada des débits et des niveaux dans la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, étant notamment muette sur la possibilité des effets cumulatifs des petits prélèvements.

L'Entente internationale ne renferme aucune disposition visant à corriger l'apparence de conflit :

Aucune disposition de l'entente n'a pour effet de conférer directement ou indirectement à quiconque quelque droit, titre ou recours fondé sur un accord ou un traité international³⁰.

Le Pacte ne renferme toutefois rien de tel, étant uniquement fondé sur l'énoncé de la norme selon lequel le projet sera conforme aux lois.

Il importe de noter toutefois que le Département d'État des États-Unis a demandé l'ajout dans le Pacte d'une disposition de non-dérogation établissant clairement la préséance du Traité. Cela rassure quelque peu le Comité selon qui, malgré les remarques du ministre des Affaires étrangères, le gouvernement canadien devrait appuyer cette demande en en déposant une lui-même.

Recommandation 2

Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à préciser dans les ententes que, dans l'analyse finale des projets de prélèvement d'eau, le *Traité des eaux limitrophes* a préséance et que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de décisions concernant de tels projets.

Le Comité demeure toutefois inquiet qu'il puisse y avoir conflit si le texte des ententes n'est pas modifié en profondeur. Le problème, c'est que le gouvernement canadien a peu de recours si les gouverneurs décident qu'un prélèvement respecte leurs critères aux termes du Pacte même si les recommandations de la CMI ne sont pas suivies et s'il y a possibilité de contradiction avec le Traité. Tout conflit potentiel ne saurait être résolu que devant les tribunaux en se fondant sur le droit international entre le Canada et les États-Unis³¹, et l'issue risquerait d'être très incertaine.

²⁹ L'honorable Pierre Pettigrew, *Débats de la Chambre des communes*, 21 octobre 2004.

³⁰ *Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs*, article 702.

³¹ Michael Vechsler, conseiller juridique, Commission mixte internationale, *Témoignages*, 2 novembre 2004.

Comme la CMI attend les versions finales des ententes de mise en œuvre, il lui reste à conclure elle-même si ces dernières donnent suite à ses recommandations de 2000.

Enfin, la Commission fait observer que le résultat du processus de l'Annexe 2001 devrait comporter une norme et un régime de gestion conformes aux recommandations de son *Rapport 2000*. Jusqu'à ce que ce processus ne soit pas achevé, on [ne] pourra [pas] savoir si l'Annexe 2001 et les mesures adoptées à ce titre donneront effet aux recommandations du *Rapport 2000* de la Commission, ni dans quelle mesure ces recommandations seront appliquées³².

Même si les recommandations de la CMI ne sont pas à la hauteur des mesures prises au Canada concernant les prélèvements, le gouvernement canadien a accepté la plupart d'entre elles. La CMI est un organisme respecté qui possède plusieurs années d'expérience. Pour éviter tout conflit avec la CMI, le Comité est d'avis que les ententes doivent respecter les recommandations formulées par la Commission.

Recommandation 3

Le Comité recommande donc fortement que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à réviser et à renforcer les ententes. Ainsi, les ententes devraient s'inspirer du libellé et de l'esprit des recommandations de la CMI telles qu'énoncées dans son rapport de 2000 sur la protection des eaux des Grands Lacs, en tant que condition minimale pour l'approbation des projets de prélèvements d'eau dans le bassin des Grands Lacs, comme l'a recommandé la CMI.

Comme nous l'avons mentionné, il faudra des années avant que les ententes soient entièrement acceptées et mises en œuvre. La question se pose donc : comment gérer les prélèvements entre-temps. Dans une situation semblable à celle-ci, la CMI a publié un rapport provisoire avant la version finale en 2000, dans laquelle elle affirmait :

Recommandation 1 : En attendant le dépôt du rapport final prescrit dans le Renvoi, la Commission recommande que les gouvernements fédéraux, des États et des provinces n'autorisent ni ne permettent de nouvelles activités de vente ou d'extraction en vrac des eaux de surface ou souterraines du bassin des Grands Lacs et qu'ils continuent à faire preuve de prudence en matière de consommation de ces eaux, conformément aux lois existantes dans les deux pays et à la Charte des Grands Lacs³³.

³² Commission mixte internationale, *Protection des eaux des Grands Lacs, examen des recommandations du rapport de février 2000*, août 2004, <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1561.pdf>.

³³ CMI, *Rapport intérimaire sur la protection des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis*, 10 août 1999.

Comme il reste à la CMI à déterminer si les ententes de mise en œuvre donnent suite à ses recommandations de 2000 et s'inspirant du précédent de la recommandation provisoire de la CMI en 1999, le Comité est d'avis qu'en attendant la version finale des ententes, et qu'il soit suffisamment prouvé scientifiquement que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique des Grands Lacs, il faudrait imposer un moratoire sur l'approbation de tout prélèvement nouveau ou révisé.

Recommandation 4

Le Comité recommande que, tant que la CMI ne sera pas convaincue que les ententes donnent suite à ses recommandations et que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs, le ministère des Affaires étrangères impose un moratoire sur toute nouvelle vente ou tout nouveau prélèvement d'eau de surface ou d'eau souterraine du bassin des Grands Lacs et que le gouvernement recommande cette position au Council of Great Lakes Governors.

SUITE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Retour d'eau

Comme l'a appris le Comité³⁴, le gouvernement canadien a accepté avec réticence d'appuyer la proposition de la CMI pour qu'au moins 95 % de l'eau soit retournée, affirmant ce qui suit dans sa réponse au rapport de 2000 :

Reconnaissant le caractère intergouvernemental de cette recommandation, et bien qu'elle ne soit pas aussi stricte que la stratégie canadienne, le gouvernement du Canada l'appuie tout de même parce qu'elle tient compte des préoccupations de tous les gouvernements responsables du bassin des Grands Lacs et permet la protection de l'intégrité du bassin tout en empêchant efficacement les prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance.

Le Comité s'inquiète beaucoup du fait que la quantité maximale d'eau dérivée ou utilisée soit fixée à 5 %. Plus précisément, il craint que le 5 %, au lieu d'être un maximum, devienne un repère pour évaluer les retours d'eau. Les ententes permettent une utilisation sans limite, et le Comité est d'avis que si celle-ci est fixée à 5 %, il y a un risque de dommages cumulés.

Recommandation 5

Le Comité recommande donc que le gouvernement canadien retire son appui à un seuil d'utilisation maximale de 5 % qu'il considère trop élevé et exhorte la CMI à revoir cette mesure dans ses recommandations de 2000.

³⁴ Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

Diminuer l'incertitude

Le Comité est d'avis qu'une documentation mieux fondée en science permettrait de donner de bien meilleures assurances que les critères que doivent respecter les projets de prélèvements réduiront les risques de compromettre gravement l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs.

La capacité de recherche dans le domaine des eaux douces du gouvernement fédéral a beaucoup diminué depuis deux décennies, et le temps est venu de renverser radicalement cette tendance. La question de la sécurité des eaux douces est primordiale pour les Canadiens et, dans ses efforts actuels pour rediriger des fonds vers ces priorités, le gouvernement a une occasion rêvée de corriger la situation.

Le Comité est d'accord avec un des témoins que le Canada est plus avancé dans l'étude des eaux douces que la plupart des pays du monde, mais il est convaincu que cela ne suffit pas et que la centralisation de cette recherche favoriserait une meilleure coordination et une meilleure compatibilité des données entre les gouvernements qui en font la collecte. En investissant davantage, le Canada pourrait non seulement devenir le chef de file mondial dans ce domaine et être en mesure d'exporter son expertise, mais il pourrait aussi contribuer à résoudre des problèmes importants concernant la gestion de ses propres eaux douces.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement canadien effectue une analyse interministérielle, sous la direction du ministère de l'Environnement, de sa capacité scientifique en matière de recherche sur les eaux douces et de la politique fédérale relative aux eaux et qu'il fasse rapport au Comité des résultats de cette analyse. Le Comité recommande qu'ensuite, dans ses efforts pour redistribuer les budgets au sein des ministères et d'un ministère à l'autre vers les secteurs prioritaires, le gouvernement répartisse de manière coordonnée plus de ressources à la recherche sur les eaux douces.

Élargir le rôle de la Commission mixte internationale

La CMI est un organisme respecté qui a acquis depuis longtemps la réputation de pouvoir régler des différends et de conseiller les gouvernements. Cette réputation ne tient toutefois en partie qu'à des renvois communs.

Comme nous l'avons déjà mentionné, cela semble imputable au fait que ses recommandations aux termes de l'article IX ne sont pas exécutoires, ce qui signifie, selon le président de la section canadienne, que les recommandations de la CMI à la suite d'un renvoi unilatéral n'auraient pas autant de poids. Cela signifie également que nombre de renvois dont la CMI aimerait être saisie, concernant par

exemple les espèces envahissantes ou les débits et les niveaux dans les lacs Supérieur et Huron, n'ont pas encore été approuvés.

Dans les faits, cela veut dire que la CMI a été limitée dans son rôle à cause de la confiance qu'inspirent les renvois communs. La CMI jouit d'une grande crédibilité qui, selon le Comité, aurait un poids considérable, même en cas de renvoi unilatéral. Le Canada devrait songer à exercer son droit de renvoi unilatéral lorsqu'il s'agit de grands dossiers de recherche scientifique et, surtout, si la mise en œuvre de l'Annexe de 2001 s'avère en contradiction avec les recommandations de la CMI.

L'importance de l'Annexe de 2001 pour l'intégrité écologique des Grands Lacs et le risque de contradiction avec un traité de longue date sont tels qu'il faut examiner toutes les possibilités avec la CMI, y compris la possibilité d'invoquer l'article X si les ententes finales et leur mise en œuvre sont en nette contradiction avec les recommandations de la CMI.

Les renvois en vertu de cet article doivent être approuvés au préalable par le Sénat américain et par le Conseil des ministres canadiens. Cela rend très difficile toute invocation. Le gouvernement américain a toutefois exprimé ses réserves à l'endroit des ébauches d'ententes de mise en œuvre en demandant une disposition de non-dérogation. Le Michigan a aussi émis des réserves à l'endroit des ententes. Si le gouvernement canadien conclut que la mise en œuvre de l'Annexe de 2001 est en nette contradiction avec le Traité, il devrait songer à entreprendre des efforts diplomatiques pour invoquer l'article X.

Le rôle de la CMI a aussi été limité par les restrictions du gouvernement canadien touchant l'information et les ressources financières. Dans son rapport de 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a cité de nombreux exemples de mesures du gouvernement canadien qui ont empêché la CMI de jouer son rôle efficacement. Elle a notamment recommandé :

8.35 Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit mieux renseigner, et dans de meilleurs délais, la Commission mixte internationale, donner suite aux recommandations de celle-ci et mobiliser les ressources nécessaires.

Le Comité est d'avis qu'il est possible d'élargir le rôle de la CMI en songeant sérieusement à recourir à tous les pouvoirs de renvoi en vertu du Traité et en appuyant davantage la CMI en lui fournissant de l'information et des ressources dans de meilleurs délais. Le gouvernement canadien doit affirmer clairement que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de prélèvements qui influent sur les niveaux et les débits, mais cela n'est possible que si elle dispose des ressources nécessaires et si le gouvernement a la volonté politique de l'appuyer.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement canadien explore davantage ses possibilités de renvoi en vertu du *Traité des eaux limitrophes* et qu'il appuie la CMI en lui fournissant de l'information dans de meilleurs délais, en suivant davantage ses recommandations et en s'assurant qu'elle dispose de ressources suffisantes.

Meilleure coordination avec les provinces

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Traité est un « traité conclu par l'Empire » de sorte que le gouvernement fédéral a le pouvoir de le mettre en œuvre. Le Comité reconnaît toutefois que les provinces du bassin des Grands Lacs ont nettement intérêt à maintenir l'intégrité écologique des eaux des Grands Lacs et, comme il l'a appris, que les provinces ont acquis une grande compétence pour gérer efficacement ces eaux. Les provinces devraient donc avoir un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du Traité.

Un témoin a toutefois souligné qu'on avait peut-être délégué trop de pouvoirs de mise en œuvre aux provinces³⁵.

Il existe problème plus vaste à propos du rôle des provinces, du gouvernement fédéral et des États dans les dossiers concernant l'eau. Quand j'ai commencé à travailler au gouvernement fédéral, il y a environ 40 ans, les eaux limitrophes étaient presque entièrement gérées par le gouvernement du Canada. Au fil des ans, les provinces et les États se sont de plus en plus occupés de cette gestion. Le gouvernement fédéral estimait que, dans bien des cas, il valait mieux laisser les provinces et les États régler eux-mêmes leurs petits différends, car il y en avait des centaines et ils en étaient capables. Avec le temps, ils sont devenus meilleurs. Mais il se pourrait qu'au cours des 40 dernières années, nous soyons allés trop loin³⁶.

D'autres se sont dits convaincus que, comme l'Annexe porte sur les eaux limitrophes, le gouvernement fédéral devrait jouer un plus grand rôle³⁷.

Le Comité a aussi entendu dire d'une part, que le gouvernement fédéral a été exclu des négociations et d'autre part, qu'il a été tenu au courant des moindres détails d'autre part³⁸.

Le Comité est d'avis que (si cela n'a effectivement pas été le cas) le gouvernement fédéral aurait dû être au moins informé des détails des négociations. Après avoir exprimé de sérieuses réserves concernant l'Annexe de 2001, le

³⁵ Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

³⁶ Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

³⁷ Elizabeth May, *Témoignages*, 18 novembre 2004.

³⁸ Voir Karen Brown et Peter Fawcett, *Témoignages*, 28 octobre 2004.

gouvernement aurait dû jouer un rôle plus important comme intervenant et comme conseiller dans l'élaboration des ententes de mise en œuvre en communiquant étroitement avec les provinces.

Le Comité a appris qu'il existait aux États-Unis des groupes de travail fédéraux/d'État qui tentent d'agir d'une manière proactive et visionnaire dans certains dossiers³⁹. Il conviendrait d'examiner si ces groupes peuvent servir de modèle au Canada. Il y a lieu d'établir une meilleure communication et une meilleure coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces, notamment dans les dossiers qui relèvent nettement de la compétence du premier ou des deuxièmes, et les deux ont des politiques qui visent les mêmes objectifs.

CONCLUSION : LA SITUATION DANS SON ENSEMBLE

Les ébauches d'ententes de mise en œuvre sont en cours de préparation. Il semble ne faire aucun doute que les ententes dans leur forme actuelle seront modifiées, puisque le gouvernement de l'Ontario a déjà rejeté l'ébauche d'entente internationale et que le Département d'État américain et le procureur général du Michigan ont tous les deux exprimé de nettes réserves.

Au cours de la prochaine étape des négociations, il est à espérer que les notions et les recommandations du rapport qui se rapportent aux ententes seront examinées de près, de même que les nombreux autres commentaires présentés au CGLG. Il semble qu'autour de la table de négociation, il y a une volonté de tenir compte des recommandations de la CMI⁴⁰. Cette acceptation des recommandations de la CMI doit être considérée comme un minimum requis pour éviter qu'il y ait conflit entre le processus d'élaboration des normes et le rôle de la CMI.

Il est aussi à espérer que le gouvernement fédéral tiendra compte des recommandations concernant les autres mesures fédérales. Certaines de ces mesures nécessiteront d'autres ressources financières, mais la sécurité de l'eau est sans aucun doute la question environnementale la plus importante dans l'esprit des Canadiens, ce qui devrait être aussi le cas pour le gouvernement.

Les répercussions de ces ententes pourraient être importantes. Les problèmes régionaux sont souvent le reflet de problèmes à une échelle beaucoup plus grande. Dans le cas du Canada, à cause de l'ALENA, nous participons de plus en plus à des discussions qui portent sur l'ensemble du continent, qu'il s'agisse de politique de l'énergie ou de gestion de l'environnement.

Dans ce contexte, la gestion des Grands Lacs est essentielle, non seulement pour le Canada, mais aussi pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Les ententes de mise en œuvre de l'Annexe constituent un instrument très important de

³⁹ Sarah Miller, *Témoignages*, 18 novembre 2004.

⁴⁰ *Ibid.*

cette gestion, et il faut prendre le temps de bien les rédiger. Les tragédies causées par la mauvaise gestion de l'eau partout dans le monde sont toutes trop évidentes, et il ne faut pas qu'elles se répètent ici.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à faire reposer le critère de la norme sur le principe de précaution.

Recommandation 2

Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à préciser dans les ententes que, dans l'analyse finale des projets de prélèvement d'eau, le *Traité des eaux limitrophes* a préséance et que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de décisions concernant de tels projets.

Recommandation 3

Le Comité recommande donc fortement que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à réviser et à renforcer les ententes. Ainsi, les ententes devraient s'inspirer du libellé et de l'esprit des recommandations de la CMI telles qu'énoncées dans son rapport de 2000 sur la protection des eaux des Grands Lacs, en tant que condition minimale pour l'approbation des projets de prélèvements d'eau dans le bassin des Grands Lacs, comme l'a recommandé la CMI.

Recommandation 4

Le Comité recommande que, tant que la CMI ne sera pas convaincue que les ententes donnent suite à ses recommandations et que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs, le ministère des Affaires étrangères impose un moratoire sur toute nouvelle vente ou tout nouveau prélèvement d'eau de surface ou d'eau souterraine du bassin des Grands Lacs et que le gouvernement recommande cette position au Council of Great Lakes Governors.

Recommandation 5

Le Comité recommande donc que le gouvernement canadien retire son appui à un seuil d'utilisation maximale de 5 % qu'il considère trop élevé et exhorte la CMI à revoir cette mesure dans ses recommandations de 2000.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement canadien effectue une analyse interministérielle, sous la direction du ministère de l'Environnement, de sa capacité scientifique en matière de recherche sur les eaux douces et de la politique fédérale relative aux eaux et qu'il fasse rapport au Comité des résultats de cette analyse. Le Comité recommande qu'ensuite, dans ses efforts pour redistribuer les budgets au sein des ministères et d'un ministère à l'autre vers les secteurs prioritaires, le gouvernement répartisse de manière coordonnée plus de ressources à la recherche sur les eaux douces.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement canadien explore davantage ses possibilités de renvoi en vertu du *Traité des eaux limitrophes* et qu'il appuie la CMI en lui fournissant de l'information dans de meilleurs délais, en suivant davantage ses recommandations et en s'assurant qu'elle dispose de ressources suffisantes.

Annexe A

Recommandations de 2000 de la Commission mixte internationale

Recommandation I. Prélèvements

Sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral des États-Unis et du Canada, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec ne devraient pas autoriser la mise en œuvre d'une proposition d'extraction d'eau dans le bassin des Grands Lacs à moins que le promoteur puisse démontrer qu'elle ne menace aucunement l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et :

- a. qu'il n'y a pas de solution de rechange pratique à cette extraction;
- b. que les effets cumulatifs éventuels du prélèvement proposé ont fait l'objet d'un examen exhaustif, qui a pris en compte la possibilité que des propositions similaires soient présentées dans un avenir prévisible;
- c. que des méthodes de conservation efficaces seront mises en place dans les secteurs où l'eau sera acheminée;
- d. que de saines pratiques de planification seront appliquées relativement à l'extraction proposée;
- e. qu'il n'y a pas de perte nette dans la zone de prélèvement ou, à tout le moins, que la perte ne dépasse pas 5 % (soit la perte moyenne due à toutes les activités de consommation dans le bassin des Grands Lacs); que l'eau extraite est restituée dans une condition qui, grâce à la meilleure technologie existante, protège la qualité de la ressource et empêche l'introduction d'espèces exotiques envahissantes dans les Grands Lacs.

Lors de l'examen des propositions d'extraction d'eau dans les Grands Lacs en vue d'alimenter les collectivités situées à proximité du bassin, une attention spéciale devrait être accordée aux interactions possibles entre les aquifères et écosystèmes de ces collectivités et celles du bassin des Grands Lacs.

Les gouvernements des États et des provinces devraient s'assurer que la qualité de l'eau restituée au bassin respecte les objectifs de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Pour le moment, l'eau extraite du bassin et utilisée comme eau de lest ou embouteillée dans des contenants de 20 litres ou moins devrait être considérée, à première vue, comme ne mettant pas en danger l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs. Toutefois, il faudrait faire preuve de prudence en matière d'évaluation des effets importants éventuels, à l'échelle locale, de l'embouteillage de l'eau dans des contenants.

Les prélèvements d'eau effectués à court terme à des fins humanitaires ne devraient pas être assujettis aux restrictions ci-dessus.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis, et les gouvernements des États des Grands Lacs et Ontario et Québec devraient se donner mutuellement avis de toute propositions d'extraction d'eau dans le bassin des Grands Lacs, sauf pour les catégories d'extraction utilisée comme eau de lest ou embouteillée dans des contenants de 20 litres ou moins.

Les consultations concernant les extractions proposées devraient se poursuivre conformément aux modalités et processus en vigueur dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs et devraient être combinées à des possibilités accrues de participation du public.

S'il y a lieu, les gouvernements du Canada et des États-Unis peuvent renvoyer à la Commission mixte internationale, conformément à l'article IX du *Traité des eaux limitrophes*, tout différend transfrontalier au sujet des utilisations susmentionnées que les gouvernements compétents ne peuvent résoudre.

Aucun élément de la présente recommandation ne modifie les droits ou obligations prévus dans le *Traité des eaux limitrophes*.

Recommandation II. Activités majeures de consommation nouvelle ou accrue

Pour éviter de mettre en danger l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec ne devraient pas autoriser les projets majeurs de consommation nouvelle ou accrue d'eau provenant des Grands Lacs à moins que :

- a. les effets cumulatifs éventuels de la consommation proposée aient fait l'objet d'un examen exhaustif, qui a pris

en compte la possibilité que des propositions similaires soient présentées dans un avenir prévisible;

- b. des méthodes de conservation efficaces soient mises en place dans les secteurs où l'eau sera acheminée;
- c. de saines pratiques de planification soient appliquées relativement à la consommation proposée

Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente recommandation, les gouvernements des États et des provinces devraient s'assurer que la qualité de l'eau restituée au bassin est conforme aux objectifs de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis, des États des Grands Lacs et des provinces devraient se donner mutuellement avis de toute activité majeure proposée de consommation nouvelle ou accrue d'eau dans le bassin des Grands Lacs.

Les consultations concernant les activités majeures proposées de consommation nouvelle ou accrue d'eau devraient se poursuivre conformément aux modalités et processus en vigueur dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs et devraient être combinées à des possibilités accrues de participation du public.

S'il y a lieu, les gouvernements du Canada et des États-Unis peuvent renvoyer à la Commission mixte internationale, conformément à l'article IX du *Traité des eaux limitrophes*, tout différend transfrontalier au sujet des utilisations susmentionnées que les gouvernements compétents ne peuvent résoudre.

Aucun élément de la présente recommandation ne modifie les droits ou obligations prévus dans le *Traité des eaux limitrophes*.

Recommandation III. Conservation

Afin de préserver l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, les gouvernements des États des Grands Lacs et de l'Ontario et du Québec devraient adopter des mesures de conservation qui permettront d'améliorer notablement l'efficacité de l'utilisation d'eaux dans le bassin des Grands Lacs et ils devraient mettre en œuvre les mesures de conservation mentionnées dans la présente recommandation.

Les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec, en collaboration avec les autorités locales, devraient élaborer et lancer une initiative

coordonnée de conservation de l'eau à l'échelle du bassin, assortie d'objectifs de réduction de la consommation, de jalons spécifiques et d'activités de suivi de l'atteinte des objectifs, afin de préserver l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et de tirer profit des autres avantages économiques et environnementaux qui découlent habituellement de telles mesures.

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette initiative, les gouvernements devraient entre autres considérer les éléments suivants :

- a. les plus récentes techniques et méthodes de conservation et de lutte contre la pollution;
- b. les effets cumulatifs éventuels;
- c. l'application de saines pratiques de planification;
- d. dans la mesure du possible, la tarification de l'eau selon un barème qui favorisera la conservation;
- e. l'assujettissement de l'aide financière gouvernementale pour l'infrastructure d'adduction d'eau et d'assainissement à l'application de saines pratiques de conservation;
- f. la promotion de pratiques écoefficientes, notamment dans le secteur industriel et agricole;
- g. l'établissement de programmes efficaces de détection et de colmatage des fuites dans l'infrastructure hydraulique de toutes les municipalités;
- h. l'inclusion de normes rigoureuses en matière de performance et d'environnement et d'incitatifs financiers visant à favoriser les économies d'eau dans les ententes contractuelles de prestation de services liés à l'eau, qu'ils soient publics ou privés;
- i. l'application des meilleures techniques existantes en matière d'économie d'eau dans les installations gouvernementales;
- j. le partage d'expériences relativement à la planification et à la mise en œuvre de politiques et de programmes de conservation, et l'utilisation de techniques de conservation de l'eau;

- k. la préparation conjointe de matériel promotionnel et éducatif ainsi que la diffusion des réussites, y compris le parrainage de conférences et d'ateliers sur la conservation de l'eau, en partenariat avec d'autres intervenants.

Recommandation IV. Normes de la Charte des Grands Lacs

Sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis et conformément aux responsabilités qui leur ont été confiées par la *Charte des Grands Lacs*, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec devraient élaborer, d'ici 24 mois, avec la participation entière du public et dans le cadre d'un processus ouvert, les normes et procédures, dont ceux mentionnés dans les recommandations I et II, qui seront utilisés dans la prise de décisions concernant les extractions ou les activités majeures de consommation nouvelle ou accrue. Les gouvernements fédéraux, provinciaux et des États ne devraient autoriser aucune nouvelle extraction et devraient faire preuve de prudence concernant toute activité majeure de consommation nouvelle ou accrue jusqu'à l'entrée en vigueur de ces normes ou d'ici 24 mois, selon la première de ces éventualités.

Recommandation V. Institutions et mécanismes existants

Afin de faciliter l'exécution efficace, coopérative et rapide des programmes en matière d'utilisation durable des ressources en eau du bassin des Grands Lacs, les gouvernements devraient recourir aux institutions existantes pour appliquer les recommandations du présent rapport. À cet égard, les gouvernements des États et des provinces devraient prendre des mesures relatives à la mise en œuvre de la Charte des Grands Lacs et :

- a. élaborer et appliquer de toute urgence le Programme de gestion des ressources en eau du bassin;
- b. établir une vaste gamme de processus de consultation aux termes de la Charte de manière à garantir l'évaluation des effets importants des utilisations proposées des ressources en eau dans le bassin des Grands Lacs;
- c. faire en sorte que le processus de notification et de consultation prévu dans la Charte soit ouvert et transparent et que la consultation du public soit appropriée.

Recommandation VI. Données et recherches

Les gouvernements fédéraux, provinciaux et des États devraient prendre rapidement des mesures pour pallier les lacunes en matière de données sur les utilisations de l'eau, notamment :

- a. allouer suffisamment de ressources humaines et financières pour accroître la pertinence, la précision et l'exactitude des données sur les utilisations de l'eau;
- b. resserrer les liens de collaboration de manière à harmoniser la surveillance des utilisations de l'eau, les techniques d'estimation et l'établissement de rapports;
- c. encourager et appuyer la mise sur pied et la maintenance d'une banque commune de données et d'informations sur l'utilisation et la gestion des ressources en eau du bassin des Grands Lacs, élaborer des ententes systématiques en vue de l'échange de données et d'informations sur les eaux et déployer des efforts de recherche coordonnés pour fournir de meilleures informations en vue des décisions futures en matière de planification et de gestion des ressources en eau.

De plus, les gouvernements devraient prendre immédiatement des mesures pour faire en sorte que l'on procède, à l'échelle binationale, à des recherches coordonnées sur les effets individuels et cumulatifs des prélèvements d'eau sur l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs. Afin d'étayer leurs décisions, les gouvernements devraient mettre en œuvre des programmes de surveillance à long terme pour déceler toute menace (y compris les menaces cumulatives) à l'intégrité de l'écosystème. De tels programmes devraient être exhaustifs, notamment dans leurs approches à la détection des menaces à l'intégrité de l'écosystème pour toute une gamme d'échelles spatiales et temporelles.

Dans le cadre d'une politique préventive en matière de détermination des nouveaux problèmes, les gouvernements devraient entreprendre, à l'échelle binationale, des recherches et des activités scientifiques plus actives et, en particulier, mettre en œuvre des programmes adéquats de surveillance à long terme pour les principaux indicateurs de changement dans l'écosystème.

Recommandation VII. Eaux souterraines

Les gouvernements devraient prendre immédiatement des mesures pour intensifier les recherches sur les eaux souterraines afin de mieux comprendre leur

rôle dans le bassin des Grands Lacs. En particulier, ils devraient réaliser des travaux de recherche sur :

- a. l'établissement de cartes unifiées et uniformes pour les unités hydrogéologiques limitrophes et transnationales;
- b. la description complète du rôle des eaux souterraines dans le soutien des systèmes écologiques;
- c. l'amélioration des estimations rendant compte fidèlement du niveau et de l'importance de la consommation de l'eau;
- d. des méthodes simplifiées permettant de recenser les activités importantes d'extraction des eaux souterraines à proximité des limites des bassins hydrologiques;
- e. les incidences des changements apportés à l'aménagement du territoire et de la croissance de la population sur la disponibilité et la qualité des eaux souterraines;
- f. le rejet des eaux souterraines dans les courants d'eau de surface et dans les Grands Lacs et l'estimation systématique des zones naturelles d'alimentation;
- g. la surveillance et le suivi systématiques de l'utilisation des permis de prélèvement d'eau, en particulier pour les opérations de mise en bouteilles de l'eau.

En reconnaissance de l'interaction fréquente et omniprésente entre les eaux souterraines et les eaux de surface et de la quasi-impossibilité de les distinguer dans certains cas, les gouvernements devraient adopter le principe de la prudence en ce qui a trait à l'extraction et à la consommation des eaux souterraines du bassin.

Recommandation VIII. Changement climatique

Prenant acte que le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat a conclu que les activités humaines ont un effet perceptible sur le climat mondial, et malgré les incertitudes entourant la modélisation du climat futur, les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient s'attacher à réaliser pleinement leurs engagements internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation IX. Droit commercial

Les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient intensifier leurs efforts pour vaincre l'appréhension du public qui craint que les obligations commerciales internationales empêchent les deux pays d'adopter des mesures pour protéger les eaux limitrophes; ils devraient aussi s'efforcer de clarifier la question et de dégager un consensus.

Recommandation X. Renvoi permanent

Les gouvernements devraient confier à la Commission, dans un renvoi permanent, le mandat de réviser ses recommandations en matière de protection des eaux des Grands Lacs dans cinq [trois] ans et tous les 10 ans par la suite, à moins que les conditions exigent une révision plus fréquente.

Recommandation XI. Prochaines étapes

La Commission recommande que les gouvernements considèrent l'adoption du plan de travail proposé relativement à ses activités dans la région frontalière, en accordant une attention spéciale aux questions prioritaires et aux enjeux régionaux particuliers pour lesquels l'expérience et les ressources binationales de la Commission peuvent être mises à contribution.

Recommandation XII. Mise en œuvre

La Commission recommande que les gouvernements du Canada et des États-Unis de même que les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec, individuellement ou collectivement, selon le cas, prennent les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport.

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères William Crosbie, directeur général, Direction générale de l'Amérique du Nord Peter Fawcett, directeur adjoint, Direction des relations avec les États-Unis	28/10/2004	3
Ministère de l'Environnement Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation de l'environnement Jennifer Moore, directrice générale, Direction générale de la coordination et des politiques relatives à l'eau, Service de la conservation de l'environnement		
Commission mixte internationale Murray Clamen, secrétaire, Section canadienne Herb Gray, président, Section canadienne Michael Vechsler, conseiller juridique	02/11/2004	4
À titre individuel James P. Bruce Ralph Pentland	16/11/2004	6
Association canadienne du droit de l'environnement Sarah Miller, coordonnatrice/rechercheuse	18/11/2004	7
Club Sierra du Canada Elizabeth May, directrice générale		
Conseil des Canadiens Sara Ehrhardt, chargée de campagne nationale de l'eau Steven Shrybman, avocat-conseil		
Union Saint-Laurent, Grands Lacs Derek Stack, directeur exécutif		

ANNEXE C

LISTE DES MÉMOIRES

Association canadienne du droit de l'environnement

James P. Bruce

Canards Illimités Canada

Club Sierra du Canada

Commission mixte internationale

Conseil des Canadiens

Ministère de l'Environnement

Ministère des Affaires étrangères

Pentland, Ralph

Sierra Legal Defence Fund

Union Saint-Laurent, Grands Lacs

Université de Toronto, Munk Centre for International Studies

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (*séances n^{os} 3, 4, 6, 7 et 9 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Alan Tonks, député

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 25 novembre 2004
(Séance n^o 9)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à 9 h 15, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Alan Tonks, président.

Membres du Comité présents : Bernard Bigras, David J. McGuinty, l'hon. Denis Paradis, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson et l'hon. Bryon Wilfert.

Membres substitués présents : Joe Comartin pour Nathan Cullen, Cheryl Gallant pour Brian Jean et Francis Scarpaleggia pour Yasmin Ratansi.

Aussi présents : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement* : Tim Williams, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004, le Comité reprend son étude sur l'Annexe à la Charte des Grands Lacs.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter certaines modifications à l'ébauche de rapport pour approbation par les membres pertinents.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée en tant que Deuxième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre en tant que son Deuxième rapport.

Sur motion de Bernard Bigras, il est convenu, — Que le Comité permanent de l'environnement invite monsieur Ralph Goodale, ministre des Finances, avant le 17 décembre 2004, afin qu'il réponde aux questions portant sur les mesures fiscales du Canada visant à appliquer une stratégie de développement durable.

À 11 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Eugene Morawski

