

DOCUMENT DE DISCUSSION
La Loi du Traité des eaux limitrophes internationales
et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Introduction

Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI) et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence), proposent d'ajouter la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* (LTELI) au *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* et au *Règlement sur la liste d'inclusion de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE).

La LTELI est la législation canadienne de mise en œuvre du *Traité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis* de 1909 (*Traité des eaux limitrophes*). La *Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* et son règlement d'application est entrée en vigueur le 9 décembre 2002 et vise à mettre en œuvre plus efficacement le *Traité des eaux limitrophes*. La principale modification à la LTELI a entraîné une nouvelle exigence qui consiste à obtenir une licence du ministre des Affaires étrangères (le ministre) pour toute activité menée au Canada et concernant les eaux limitrophes ou transfrontalières qui aurait l'effet de modifier le niveau ou le débit naturel des eaux de l'autre côté de la frontière, aux États-Unis. Il est proposé que la nécessité de délivrer une licence en vertu de la LTELI déclenche la nécessité de mener une évaluation environnementale, tel que déterminé dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation relatif à la *Loi modifiant la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* et son règlement d'application. À cet effet, le MAECI serait responsable d'assurer qu'une évaluation environnementale est menée avant de délivrer un permis.

Ce document de discussion vise à donner l'historique et le contexte de cette initiative.

Traité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis

Le *Traité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis* a établi les principes et les mécanismes qui permettent de prévenir et de régler les différends, particulièrement en ce qui a trait à la quantité et à la qualité de l'eau le long de la frontière canado-américaine. En vertu du *Traité des eaux limitrophes*, le Canada et les États-Unis s'engagent mutuellement à protéger les niveaux et les débits naturels des eaux partagées par les deux pays. Ces obligations pertinentes sont prévues aux articles III et IV du *Traité des eaux limitrophes*. L'article III fait obligation aux deux pays d'empêcher toute utilisation, obstruction ou dérivation qui affectent le niveau ou le débit naturel des eaux limitrophes, sauf s'il y a approbation aux termes d'un accord spécial entre les États-Unis et le Canada ou approbation de la Commission mixte internationale qui a été créée en vertu du *Traité des eaux limitrophes*. L'article IV traite de la question des eaux qui sortent des eaux limitrophes et des rivières transfrontalières et interdit au Canada et aux États-Unis d'autoriser la construction et le maintien de part et d'autre de la frontière canado-américaine d'ouvrages de protection ou de réfection, de barrages ou d'autres

obstacles faisant obstruction qui pourraient exhausser les niveaux d'eau naturels de l'autre côté la frontière.

Le *Traité des eaux limitrophes* 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. Toutefois exclues de la présente définition les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière. »

Une rivière qui se forme ou coule le long de la frontière (plutôt que de la traverser) est une eau limitrophe. Par exemple, les eaux limitrophes comprennent le lac des Bois, les Grands Lacs, la partie du fleuve Saint-Laurent allant de la sortie du lac Ontario à Cornwall, Ontario-Massena, à New York, le haut de la rivière St-Jean, au Québec/ Nouveau-Brunswick et la rivière Ste-Croix, au Nouveau-Brunswick.

Le *Traité des eaux limitrophes* définit les eaux transfrontalières comme les « rivières traversant la frontière ». Par exemple, les eaux transfrontalières comprennent, selon la question visée par les dispositions du *Traité des eaux limitrophes*, la rivière Rouge, la rivière Milk (Alberta), la rivière Souris, la rivière Richelieu et la rivière St-Jean.

La LTELI

Les modifications pertinentes à la LTELI ont établi un système de délivrance de licences qui confirme le pouvoir du ministre des Affaires étrangères d'approuver ou de rejeter des projets au Canada qui pourraient avoir un impact sur le débit ou le niveau naturel des eaux limitrophes ou transfrontalières de l'autre côté de la frontière. Avant les modifications, le gouvernement du Canada a évalué certains projets en ce qui a trait aux obligations du Canada aux termes du *Traité des eaux limitrophes*. L'objet de la LTELI et des règlements d'application modifiés est d'améliorer le système d'approbation en le rendant davantage transparent et structuré.

Les exigences relatives au *Traité des eaux limitrophes* doivent être satisfaites de manière *distincte* soit par entente spéciale entre le Canada et les États-Unis, soit en obtenant l'approbation de la Commission mixte internationale. Pour plus d'information sur les exigences du *Traité des eaux limitrophes*, veuillez consulter le « *Traité des eaux limitrophes* » ci-joint.

Les dispositions pertinentes relatives à la délivrance de licences sont énoncées aux articles 11 et 12 de la LTELI.

(a) L'article 11 : Licences en eaux limitrophes

L'article 11 prescrit aux personnes qui exécutent, dans les eaux limitrophes, des projets liés à l'eau, d'obtenir une licence lorsque les projets sont susceptibles d'affecter, de manière permanente ou temporaire, de quelque manière que ce soit le niveau ou le débit naturel des eaux limitrophes aux États-Unis. Une licence ne serait pas exigée aux fins domestiques et sanitaires normales, telles que les eaux de consommation domestiques et le traitement de l'eau ou les projets d'égouts, conformément au paragraphe 11(2). Cette disposition permet de mettre plus efficacement en œuvre l'article III du *Traité des eaux limitrophes* et utilise un libellé semblable à celui contenu dans cet article.

Le paragraphe 11(1) précise que :

« Nul ne peut, sauf en conformité avec une licence, utiliser, obstruer ou dériver, de façon temporaire ou permanente, des eaux limitrophes d'une manière qui modifie ou est susceptible de modifier, de quelque façon que ce soit, le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale. »

Les projets qui sont visés par l'article 11 comprennent la construction, la modification ou l'exploitation de ponts et de barrages internationaux traversant des eaux limitrophes ainsi que les ouvrages de réfection, de maintien et de protection du côté canadien d'une eau limitrophe (par exemple, la stabilisation du rivage, le dragage) si le projet a un impact, de manière temporaire ou permanente sur le niveau ou le débit naturel à la frontière, du côté des États-Unis. Par exemple, comme les batardeaux utilisés lors de la construction de ponts peuvent avoir un impact temporaire sur les niveaux ou les débits naturels d'eau, ils sont assujettis aux exigences de délivrance de licences en vertu de l'article 11.

(b) Article 12 : Licences d'utilisation d'eau sortant d'eaux limitrophes et transfrontalières

L'article 12 prescrit aux personnes qui conçoivent tout projet d'obstruction, y compris les ouvrages de réfection et de protection et les barrages dans les eaux canadiennes qui proviennent d'eaux limitrophes ou dans les rivières se déversant au Canada (eaux transfrontalières) qui sont susceptibles d'exhausser de manière temporaire ou permanente, les niveaux d'eau naturels aux États-Unis, d'obtenir une licence. L'objet de cette disposition est de mettre plus efficacement en œuvre le premier alinéa de l'article IV du *Traité des eaux limitrophes* et l'article utilise le libellé pris dans cet alinéa pour garantir sa conformité aux obligations du *Traité des eaux limitrophes*. Le paragraphe 12(2) permet des exceptions à l'exigence de délivrance de licences prévues dans le règlement d'application; aucune exception n'a été prévue jusqu'à maintenant.

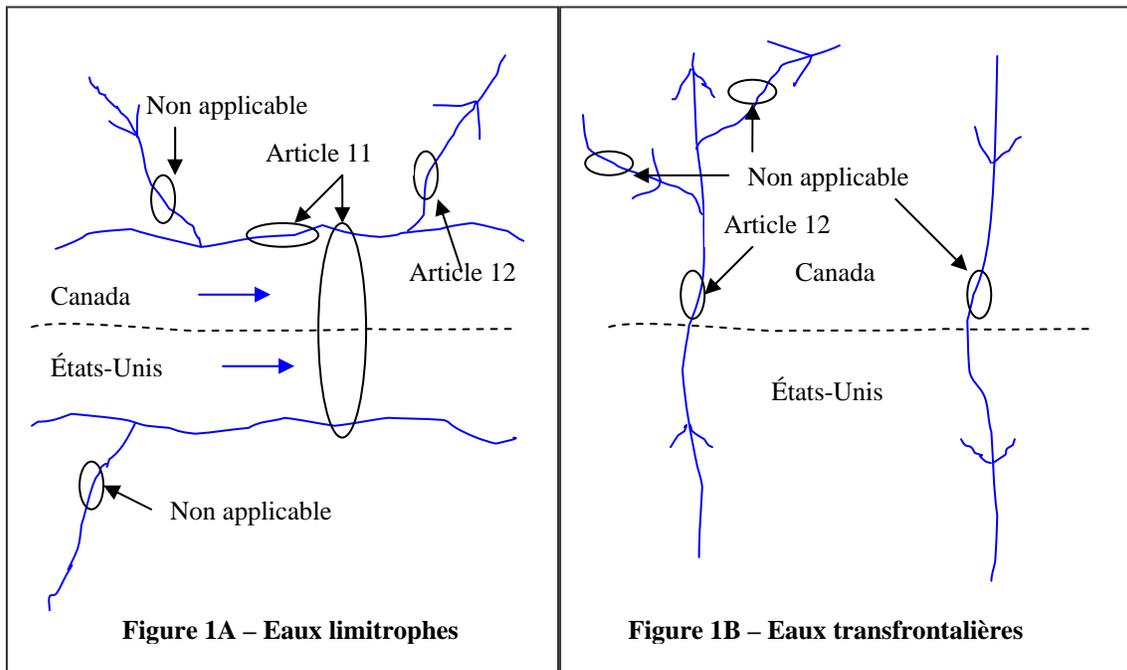
Le paragraphe 12(1) précise que :

« Nul ne peut, sauf en conformité avec une licence, établir ou maintenir de façon temporaire ou permanente, dans des eaux qui sortent des eaux limitrophes ou dans des eaux en aval de la frontière internationale des rivières transfrontalières, des ouvrages de protection ou de réfection, ou des barrages -- ou autres obstacles faisant obstruction -- de nature à exhausser, de quelque façon que ce soit, le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière. »

Les projets visés par le paragraphe 12(1) comprennent des barrages ou des chaussées construits au Canada, dans les eaux transfrontalières se jetant au Canada ou dans les eaux canadiennes sortant d'eaux limitrophes, qui pourraient avoir l'effet d'exhausser, de manière temporaire ou permanente, le niveau d'eau naturel aux États-Unis.

L'obligation d'obtenir une licence est liée à la nature du projet et à l'emplacement proposé. Ainsi, pour certaines eaux limitrophes et transfrontalières (par exemple, de petites rivières limitrophes telles que la rivière Détroit), les niveaux et les débits peuvent être affectés par des projets relativement mineurs (par exemple, la modification du rivage), alors que les autres eaux limitrophes et transfrontalières ne seront pas affectées (par exemple, les Grands Lacs).

Pour mieux illustrer l'applicabilité des articles 11 et 12 de la LTELI, les figures 1A et 1B indiquent les différents emplacements où une licence pourrait être requise, ainsi que les emplacements où une licence n'est pas requise.



Aperçu du processus de délivrance de licence

Pour déterminer s'ils ont besoin d'une licence du ministre, les promoteurs de projets liés à l'eau au Canada doivent soumettre une demande de licence au ministre. Les demandes doivent contenir, en plus des informations requises en vertu de l'article 3 de la LTELI, une « brève analyse environnementale ». Actuellement, le MAECI recourt à l'expertise technique d'Environnement Canada pour déterminer au préalable si le projet proposé affectera les niveaux et les débits d'eau naturels aux États-Unis. La Commission mixte internationale et le Département d'État, lequel est responsable du *Traité des eaux limitrophes* aux États-Unis, sont avisés lorsqu'il est établi qu'un projet requiert une licence d'un ministre. Pour plus d'information sur les obligations de licence en vertu de la LTELI, veuillez consulter « l'organigramme permettant de déterminer si une licence est obligatoire » ci-joint.

La LTELI et la LCEE

Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui accompagne les modifications à la LTELI, précise que lorsqu'une licence est requise aux termes de l'article 11 ou 12 de la LTELI, une évaluation environnementale doit être menée en vertu de la LCEE pour que le ministre puisse délivrer la licence. Afin de satisfaire aux exigences du REIR en ce qui a trait aux obligations de mener une évaluation environnementale en vertu de la LCEE, Affaires étrangères Canada sollicite l'ajout de la LTELI au *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* et au *Règlement sur la liste d'inclusion* de la LCEE. L'ajout de la LTELI à ces Règlements de la LCEE fera en sorte que les effets environnementaux des projets seront sérieusement pris en compte, n'entraîneront pas d'effets environnementaux négatifs importants aux États-Unis ou au Canada et que des projets susceptibles d'entraîner des effets environnementaux, qui autrement n'auraient peut-être pas été évalués malgré l'application d'autres règlements (soit la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*), soient visés. Le MAECI prévoit toutefois que les projets pour lesquels une licence doit être obtenue du ministre en vertu de la LTELI exigeront souvent la participation d'autres autorités fédérales ayant des responsabilités en matière d'évaluation environnementale (par exemple, Pêches et Océans Canada, Transports Canada). Dans le cadre de ces projets, le MAECI collaborera avec les autres autorités fédérales de manière coordonnée pour garantir un processus d'évaluation environnementale à la fois efficient et efficace.

L'article de la LTELI qui sera ajouté au *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* sera vraisemblablement l'article 16 : « Sous réserve des règlements, le ministre peut, sur demande, délivrer, renouveler ou modifier une licence pour les activités visées aux paragraphes 11(1) ou 12(1) et l'assortir des conditions qu'il estime indiquées. » Comme des activités physiques non liées à des ouvrages physiques (par exemple, le dragage) pourraient affecter les niveaux et les débits, des termes seront également ajoutés au *Règlement sur la liste d'inclusion* pour faire référence aux activités requérant une licence en vertu de la LTELI.

Prochaines étapes au regard du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* de la LCEE

Les résultats de ces consultations aideront à préparer la rédaction ultérieure des modifications aux Règlements et au REIR connexe. À la suite de la publication des modifications aux Règlements dans la Gazette du Canada, Partie I, les commentaires feront l'objet d'une analyse, le REIR sera mis à jour et les modifications aux Règlements seront soumises pour leur approbation finale.

ANNEXE 1-TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES

Outre les exigences aux termes de la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, les gouvernements du Canada et des États-Unis doivent satisfaire à leurs obligations aux termes du *Traité des eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis (Traité des eaux limitrophes)*. Le *Traité des eaux limitrophes*, signé en 1909, établit les principes et les mécanismes visant à prévenir et à régler les différends, principalement en ce qui a trait à la qualité et la quantité des eaux le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

Le *Traité des eaux limitrophes* a également établi la Commission mixte internationale (CMI) à titre d'organisation binationale chargée d'aider le Canada et les États-Unis à prévenir et à régler les différends. En particulier, le CMI rend des ordonnances d'approbation en réponse à des demandes d'utilisation, d'obstruction ou de dérivation des eaux coulant le long de la frontière et, dans certains cas, d'un côté à l'autre de la frontière lorsque ces utilisations affectent les niveaux ou débits d'eau naturels de l'autre côté de la frontière internationale.

Les articles III et IV(1) du *Traité des eaux limitrophes* constituent le fondement des fonctions d'approbation de projets du CMI. L'article III s'applique aux eaux limitrophes, tandis que l'article IV s'applique aux eaux transfrontalières et aux eaux qui sortent d'eaux limitrophes.

L'article III prévoit que le Canada et les États-Unis ne permettront pas de nouvelles utilisations, obstructions ou dérivations, ni temporaires, ni permanentes, d'eaux limitrophes dans l'un ou l'autre pays, qui affectent le niveau ou le débit naturel des eaux limitrophes dans l'autre pays, sans l'autorisation du pays où l'utilisation, l'obstruction ou la dérivation a lieu et sans celle du CMI ou sans une entente spéciale entre les gouvernements du Canada et États-Unis. L'article III ne s'applique pas à l'utilisation normale des eaux limitrophes à des fins domestiques et sanitaires. L'approbation d'un projet en vertu de l'article III, soit par ordonnance du CMI, soit par entente spéciale entre le Canada et les États-Unis, s'ajoute aux exigences de licences aux termes de l'article 11(1) de la *Loi du Traité des eaux limitrophes*.

L'article IV(1) prévoit que, sauf entente spéciale entre les deux gouvernements ou une ordonnance du CMI, ni le Canada, ni les États-Unis ne permettront la construction ou le maintien dans leurs pays respectifs d'aucun ouvrage de réfection ou de protection ni d'aucun barrage ou obstacle faisant obstruction dans :

- (a) les rivières qui sortent d'eaux limitrophes;
- (b) les rivières qui traversent la frontière (eaux transfrontalières),

si les ouvrages, barrages ou obstacles faisant obstruction exhaussent le niveau naturel dans le pays en amont.

L'approbation d'un projet aux termes de l'article IV(1), soit par la CMI ou par entente spéciale entre le Canada et les États-Unis, s'ajoute aux exigences de licence aux termes de l'article 12(1) de la *Loi du Traité des eaux limitrophes*.

L'article VIII établit les règles et les principes qui régissent le CMI dans ses décisions sur les demandes portant sur l'utilisation, l'obstruction ou la dérivation des eaux en vertu des responsabilités d'approbation du CMI aux termes des articles III et IV. Ces règles et principes comprennent les dispositions suivantes :

- (a) Le CMI, à sa discrétion, peut mettre, comme condition à son approbation, la construction d'ouvrages de protection, pour compenser l'usage ou le détournement et le CMI peut exiger que des dispositions convenables et suffisantes soient prises pour protéger contre tous dommages de tout intérêt d'un côté ou l'autre de la frontière et pour payer une indemnité à cet égard;
- (b) Dans les cas visés à l'article IV qui concernent l'élévation du niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière, le CMI doit exiger, comme condition de son approbation, que des dispositions convenables et suffisantes soient prises « pour protéger contre tous dommages tous les intérêts de l'autre côté de la frontière qui pourraient être par là atteints, et payer une indemnité à cet égard ».

Une licence est-elle requise aux termes de la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* ?

