

**LA GESTION DE L'EAU DOUCE AU CANADA :
I. CHAMPS DE COMPÉTENCE**

François Côté
Division des sciences et de la technologie

Le 27 septembre 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU AU CANADA	2
A. Champs de compétence.....	2
B. Lois	2
C. La Politique fédérale relative aux eaux.....	6
D. Stratégies et initiatives	7
E. Coopération internationale.....	10
F. Responsabilité en matière d'eau potable.....	11
G. Le rôle des municipalités	13
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GESTION DE L'EAU DOUCE AU CANADA : I. CHAMPS DE COMPÉTENCE

INTRODUCTION

L'eau est d'importance capitale pour l'environnement, l'économie et la population du Canada. L'eau est non seulement l'une des principales préoccupations environnementales des Canadiens, mais aussi un élément important de leur culture, de leur histoire et de leur identité nationale⁽¹⁾. Au début du XXI^e siècle, les gestionnaires de l'eau et les décideurs doivent affronter les nouvelles menaces qui planent sur la ressource en eau douce, notamment la pollution, le changement climatique, la réapparition de maladies d'origine hydrique et la destruction des écosystèmes d'eau douce. Les cas récents de contamination de l'eau, comme la tragédie de Walkerton, et le débat national des dernières années au sujet de l'exportation en vrac de l'eau vers les États-Unis sont les symptômes canadiens d'une crise de l'eau qui se manifeste à l'échelon mondial. Le Canada est-il prêt à faire face aux problèmes associés à cette crise? Comment les décideurs envisagent-ils la gestion future de cette ressource?

Le présent document, premier d'une série de trois consacrée à la gestion de l'eau douce au Canada⁽²⁾, porte sur les responsabilités et les champs de compétence dans ce domaine. La situation unique dans laquelle se trouve le Canada en raison de la répartition des responsabilités entre les divers ordres de gouvernement et le fait que le fédéral et les provinces exercent une responsabilité partagée relativement à certaines questions concernant l'eau ont une incidence importante sur la gestion des eaux sur l'ensemble du territoire canadien et sur la façon dont les défis actuels et futurs seront relevés.

(1) David Boyd, *Unnatural Law: Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*, Vancouver, UBC Press, 2003, p. 13 (<http://www.unnaturallaw.com/>).

(2) Les deux autres documents, du même auteur, sont *La gestion de l'eau douce au Canada : II. Ressources, utilisation et traitement*, PRB 04-47F, et *La gestion de l'eau au Canada : III. Questions et défis*, PRB 04-51F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 2004.

LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU AU CANADA

A. Champs de compétence

La définition des champs de compétence concernant les ressources en eau est complexe⁽³⁾. Ni l'eau, ni l'environnement ne sont expressément mentionnés dans les articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui attribuent les domaines de responsabilité fédérale et provinciale. Les champs de compétence diffèrent en fonction des enjeux ou des domaines de responsabilité établis. Souvent, les responsabilités relatives à l'eau sont partagées.

- Les provinces ont la responsabilité première de la gestion des ressources hydriques, soit les eaux de surface et les eaux souterraines, et elles sont responsables :
 - des lois dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la lutte contre la pollution et l'exploitation de l'énergie thermique et hydroélectrique;
 - de l'habilitation en matière d'exploitation des eaux;
 - de la régularisation du débit.
- Le gouvernement fédéral assume les responsabilités dans les domaines suivants :
 - les eaux limitrophes et transfrontalières;
 - les pêches;
 - la navigation;
 - les eaux qui se trouvent sur les terres fédérales, dans les territoires et dans les réserves des Premières nations.
- Les responsabilités partagées fédérales-provinciales comprennent :
 - l'agriculture;
 - la santé;
 - les questions relatives aux eaux interprovinciales;
 - les enjeux nationaux importants liés à l'eau.

B. Lois

Les obligations découlant de ces responsabilités ont donné lieu à de nombreuses lois fédérales qui permettent au gouvernement canadien de gérer les eaux dans certains secteurs. Parmi les principales, mentionnons :

(3) Environnement Canada, « Collaboration fédérale-provinciale : Champs de compétence », *Site Web sur l'eau douce*, Ottawa, 2003 (http://www.ec.gc.ca/water/fr/policy/coop/f_juris.htm).

- la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*;
- la *Loi sur la marine marchande du Canada*;
- la *Loi sur les ressources en eau du Canada*;
- la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;
- la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*;
- la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*;
- la *Loi sur les pêches*;
- la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*;
- la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*;
- la *Loi sur la protection des eaux navigables*;
- la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*;
- la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut*;
- la *Loi sur les océans*.

Cependant, il n'existe pas de loi fédérale unique régissant tous les aspects des ressources en eau au Canada, et la plupart des lois susmentionnées s'appliquent à des secteurs précis.

La *Loi sur les ressources en eau du Canada*, qui donne au gouvernement fédéral le pouvoir de jouer un rôle de chef de file en matière de gestion de l'eau douce, a été adoptée en 1970, soit l'année précédant la création du ministère de l'Environnement (1971). Elle prévoit la tenue de consultations entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales sur toutes les questions relatives aux ressources en eau, de même que l'application de mesures fédérales unilatérales en cas de problèmes transfrontaliers. Des ententes bilatérales ont été signées relativement à tous les programmes découlant de ce processus de consultation. Parmi les questions traitées dans les ententes, on trouve la contribution financière de chaque ordre de gouvernement ainsi que la fourniture d'information et d'expertise. Des rapports annuels sur les ressources en eau, le plus récent portant sur l'exercice financier 2001-2002⁽⁴⁾, exposent les grandes lignes des activités réalisées à l'appui de ces ententes et de ces programmes. L'application de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* se fait en grande partie par le truchement de partenariats entre les divers ordres de gouvernement et le secteur privé.

(4) Environnement Canada, *Loi sur les ressources en eau du Canada – Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, 2003 (http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/ar/f_ar01-02.pdf).

La *Loi sur les océans*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE 1999) et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* appuient la gestion intégrée des eaux intérieures, côtières et marines en insistant sur le développement durable. Elles encouragent aussi la prévention de la pollution dans ces eaux.

La *Loi sur les pêches* est considérée comme l'une des lois canadiennes les plus musclées qui peuvent être appliquées pour la conservation et la protection des écosystèmes aquatiques. Elle contient des dispositions relatives à la conservation et à la protection de l'habitat du poisson (art. 34 à 42). Ces dispositions interdisent toute modification qui pourrait être nocive à l'habitat du poisson (protection de l'habitat), tandis que d'autres interdisent le rejet de substances nocives dans les eaux de pêche (prévention de la pollution). Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) est responsable de l'application et de l'exécution des dispositions relatives à la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêches*, tandis qu'Environnement Canada est responsable, depuis 1978, de l'application et de l'exécution des dispositions de cette loi visant à prévenir la pollution des eaux de pêche canadiennes.

La principale disposition en matière de prévention de la pollution, au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, est communément appelée « interdiction générale ». Aux termes de ce paragraphe, il est interdit de rejeter des substances nocives pour le poisson dans les eaux où vivent des poissons. L'« interdiction générale » peut viser les effluents industriels nocifs de même que l'écoulement de pesticides ou d'engrais épandus sur le sol ainsi que le déversement de substances particulières dans l'eau.

Environnement Canada, en collaboration avec le MPO, réglemente six secteurs en vertu du paragraphe 36(5) de la *Loi sur les pêches* : les pâtes et papier, l'exploitation des mines de métaux, la transformation de la viande et de la volaille, la transformation de la pomme de terre, les rejets de mercure des usines de chlore et de soude caustique et les raffineries de pétrole. Il existe également un règlement portant expressément sur les effluents de l'usine de pâtes et papiers de Port Alberni en Colombie-Britannique. Ces règlements contiennent des définitions des substances nocives et établissent les limites des rejets. En l'absence de règlement, tous les rejets doivent respecter l'interdiction générale imposée en vertu du paragraphe 36(3). Voici la liste des règlements en question :

- le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*;
- le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*;

- le *Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille*;
- le *Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre*;
- le *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore*;
- le *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole*;
- le *Règlement sur les effluents de la fabrique de pâtes et papiers de Port Alberni*.

Environnement Canada applique également le *Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, pris en application de la LCPE (1999).

Conformément aux dispositions de l'article 42.1 de la *Loi sur les pêches*, le ministre responsable des Pêches et des Océans est tenu de déposer à la Chambre des communes un rapport annuel sur l'application et l'exécution des dispositions de cette loi qui portent sur la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution. Les rapports de 2001-2002 et de 2002-2003 ont tous deux été déposés en 2004. En ce qui concerne les activités d'exécution pour la prévention de la pollution (l'interdiction générale prévue au par. 36(3) et les sept règlements susmentionnés), le rapport de 2002-2003 signale qu'il y a eu en tout plus de 3 900 inspections, 88 enquêtes, 19 poursuites et quatre déclarations de culpabilité au pays au cours de l'exercice⁽⁵⁾.

En ce qui concerne le secteur municipal, Environnement Canada a mené des activités en vertu de la *Loi sur les pêches* et de la LCPE (1999). Ces deux lois jouent des rôles complémentaires relativement aux déversements nocifs d'eaux usées municipales. Le ministère a élaboré une stratégie de gestion des risques portant sur le déversement d'effluents contenant de l'ammoniac, des chloramines inorganiques et des eaux usées chlorées. Ces substances répondent à la définition du terme « substance toxique » au sens de la LCPE (1999) et sont également considérées nocives pour le poisson en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les pêches*. Elles sont déversées dans l'environnement aquatique principalement par le truchement des effluents des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées municipales. L'objectif à long terme d'Environnement Canada est d'établir, en coopération avec toutes les administrations, notamment le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, et avec

(5) Pêches et Océans Canada, *Sur l'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel 2002-2003*, Ottawa, 2004
(http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/infocentre/publications/reports-rapports/ann02/index_f.asp).

leur participation, un niveau approprié de traitement des eaux usées municipales sur l'ensemble du territoire canadien afin de parer aux risques pour la santé humaine et l'environnement, les ressources halieutiques et les loisirs.

C. La Politique fédérale relative aux eaux

La dernière politique fédérale officielle sur les eaux⁽⁶⁾ date de 1987. Elle a été élaborée par les divers ordres de gouvernement, avec comme objectif d'améliorer la gestion des ressources en eau. À cette époque, le gouvernement fédéral avait établi deux buts relativement aux eaux : protéger et améliorer la qualité des ressources en eau du Canada et encourager l'utilisation et la gestion judicieuses et efficaces de l'eau.

Cinq stratégies concernant l'établissement du prix de l'eau, le leadership scientifique, la planification intégrée, le renouvellement et la codification des lois ainsi que la sensibilisation du public ont été proposées. La plupart des observateurs s'accorderaient à dire qu'une révision majeure de la politique fédérale relative aux eaux s'impose maintenant.

Parmi les initiatives récentes au niveau fédéral, mentionnons l'établissement d'un comité interministériel chargé de l'eau composé de sous-ministres adjoints de 19 ministères. Un cadre de travail fédéral pour l'eau a été élaboré et un Réseau fédéral de recherche sur l'eau (RFRE) a également été mis sur pied pour intégrer et coordonner la recherche effectuée par le gouvernement fédéral⁽⁷⁾. Le RFRE réunit cinq ministères : Agriculture et Agroalimentaire⁽⁸⁾, Environnement⁽⁹⁾, Pêches et Océans⁽¹⁰⁾, Santé⁽¹¹⁾ et Ressources naturelles. Cette initiative

(6) Environnement Canada, *Politique fédérale relative aux eaux*, Ottawa, 1987
(http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/fedpol/f_fedpol.htm).

(7) John Carey, directeur général, Institut national de recherche sur les eaux, Environnement Canada, *The Federal Water Framework: Where Federal Initiatives in Water are Headed*, exposé présenté au symposium annuel du Réseau canadien de l'eau, Ottawa, 22 juin 2004
(http://cwn-rce.ca/pdfs/CWN2004_JC.pdf).

(8) Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Agriculture et l'environnement – Eau*
(http://www.agr.gc.ca/policy/environment/water_f.phtml).

(9) Environnement Canada, *Site Web sur l'eau douce* (<http://www.ec.gc.ca/water/>, consulté le 20 août 2004); et Environnement Canada, *Notions élémentaires sur l'eau douce : questions et réponses*, Ottawa, 2000
(http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/primer/f_contnt.htm).

(10) Pêches et Océans Canada, *Les eaux canadiennes*
(http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/index_f.asp, consulté le 20 août 2004).

(11) Santé Canada, *La qualité de l'eau et la santé*
(<http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/eau/index.htm>, consulté le 20 août 2004).

s'ajoute à l'aide financière consentie par le gouvernement fédéral, depuis 2001, à un réseau de centres d'excellence dans le domaine des ressources hydriques, le Réseau canadien de l'eau⁽¹²⁾.

D. Stratégies et initiatives

Un certain nombre de stratégies relatives à l'eau ont été établies conjointement par le fédéral et les provinces et les territoires. Par exemple, diverses initiatives d'ordre écosystémique ont été élaborées depuis 1988, dans le but d'alléger les pressions exercées sur les écosystèmes aquatiques. Elles tiennent compte des préoccupations d'ordre économique et social de même qu'environnemental relatives aux bassins versants. Ces initiatives sont le fruit de partenariats entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux et font souvent appel à la coopération des particuliers, des collectivités, des peuples autochtones et de l'entreprise privée.

À la fin de 2002, le gouvernement du Québec a présenté sa *Politique nationale de l'eau*⁽¹³⁾, qui prévoit une diminution du gaspillage de l'eau dans les résidences privées – les Québécois consomment en moyenne 400 litres d'eau par jour – et la mise en œuvre d'une meilleure gestion à long terme par les municipalités.

En Alberta, le gouvernement a élaboré une stratégie intitulée *Water for Life: Alberta's Strategy for Sustainability*⁽¹⁴⁾, pour gérer les systèmes provinciaux de distribution de l'eau et donner aux résidents de la province l'assurance d'un approvisionnement suffisant en eau de grande qualité.

Partiellement en réponse au rapport de 2002 du juge O'Connor sur l'incident de Walkerton, le gouvernement de l'Ontario met actuellement en œuvre une série de mesures⁽¹⁵⁾ en vue de fournir aux Ontariens l'eau la plus sûre au Canada, y compris de nouveaux règlements sur la protection de l'eau potable. En outre, le gouvernement ontarien a produit un livre blanc sur la planification de la protection des sources dans les bassins versants.

(12) Réseau canadien de l'eau (<http://www.cwn-rce.ca>, consulté le 20 août 2004).

(13) Environnement Québec, *Politique nationale de l'eau*, Québec, 2002 (<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/politique>, consulté le 20 août 2004).

(14) Gouvernement de l'Alberta, *Water for Life: Alberta's Strategy for Sustainability*, Edmonton, 2003 (<http://www.waterforlife.gov.ab.ca/>, consulté le 20 août 2004).

(15) Ministère de l'Environnement de l'Ontario, *L'eau* (<http://www.ene.gov.on.ca/water-fr.tm>, consulté le 20 août 2004).

À l'heure actuelle, la plupart des provinces ont une stratégie sur l'approvisionnement en eau potable saine ou un plan de gestion des ressources en eau dans les bassins versants, ou les deux. Le tableau suivant contient des exemples de stratégies récentes et d'instruments stratégiques élaborés dans diverses régions du Canada.

Tableau 1 : Stratégies et politiques nationales, provinciales et territoriales de l'eau⁽¹⁶⁾

Colombie-Britannique	Plan d'action pour une eau potable saine ⁽¹⁷⁾
	<ul style="list-style-type: none">• approche à barrières multiples de la source au robinet;• renforce le cadre actuel pour la protection de l'eau potable en mettant l'accent sur la prévention et le traitement de la contamination, et en établissant les risques pour les collectivités et en prenant les mesures qui s'imposent.
Alberta	Stratégie de l'eau ⁽¹⁸⁾ (<i>Water for Life</i>)
	<ul style="list-style-type: none">• écosystèmes sains et durables;• approvisionnement en eau potable sûr et sécuritaire;• approvisionnement fiable en eau de qualité pour une économie durable;• connaissances nécessaires pour des décisions efficaces en matière de gestion de l'eau.
Saskatchewan	Cadre de gestion de l'eau ⁽¹⁹⁾
	Approvisionnement en eau sûr et fiable dans des écosystèmes aquatiques sains et diversifiés. Parmi les principes énoncés : <ul style="list-style-type: none">• éliminer les risques pour la qualité de l'eau potable, la santé humaine étant la principale préoccupation;• partenariats entre tous les ordres de gouvernement et les citoyens pour l'élaboration et la mise en œuvre de solutions pour la gestion de l'eau;• établissement de la totalité des coûts de l'approvisionnement en eau.

(16) Environnement Canada, *L'eau et le Canada : Préserver un patrimoine pour les gens et l'environnement*, Ottawa, 2003, p. 6. Ce tableau n'est pas une liste exhaustive des initiatives prises dans toutes les provinces et tous les territoires; pour des renseignements sur le Nouveau-Brunswick (<http://www.gnb.ca/index-f.asp>); l'Île-du-Prince-Édouard (<http://www.gov.pe.ca/infopei/index.php3?number=860&lang=F>); le Yukon (<http://www.environmentyukon.gov.yk.ca/water/index.shtml>).

(17) Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Action Plan for Safe Drinking Water in British Columbia*, Victoria, 2002 (http://www.healthservices.gov.bc.ca/cpa/publications/safe_drinking_printcopy.pdf, consulté le 20 août 2004); voir aussi le site Web du ministère de la Gestion durable des ressources (<http://srmwww.gov.bc.ca/wat/>).

(18) Gouvernement de l'Alberta (2003).

(19) Gouvernement de la Saskatchewan, *Saskatchewan Water Management Framework*, Regina, 1999 (<http://www.se.gov.sk.ca/ecosystem/water/framework/>, consulté le 20 août 2004); voir aussi le site Web du ministère de l'Environnement (<http://www.se.gov.sk.ca/environment/protection/water/water.asp>).

Manitoba Stratégie de l'eau⁽²⁰⁾

- élaboration d'un système intégré de planification et de gestion de l'eau;
- examen et codification des lois relatives à l'eau;
- élaboration de mécanismes pour le financement de la gestion de l'eau et la planification.

Ontario Loi sur la salubrité de l'eau potable⁽²¹⁾

- engagement à faire en sorte que l'Ontario possède et applique les politiques les meilleures et les plus strictes en matière de salubrité de l'eau;
- comprend l'établissement de normes concernant l'eau potable, la formation et la certification, les inspections et l'exécution de la loi.

Québec Politique nationale de l'eau⁽²²⁾

- réforme de la gouvernance par l'adoption d'une approche de gestion intégrée des bassins versants prenant appui sur la participation de la population;
- reconnaissance de l'eau comme partie intégrante du patrimoine collectif de la population du Québec;
- protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques avec comme objectif le développement durable.

Nouvelle-Écosse Stratégie en matière d'eau potable⁽²³⁾

- approche exhaustive de la gestion de l'eau potable basée sur l'approche à barrières multiples;
- s'appuie sur les lois existantes et le principe de l'amélioration constante.

Terre-Neuve-et-Labrador Plan d'action stratégique à barrières multiples⁽²⁴⁾

- protection des sources d'eau dans les secteurs d'approvisionnement public en eau potable;
- mise en œuvre d'outils réglementaires;
- formation des opérateurs en milieu communautaire, surveillance;
- rapports publics sur la qualité de l'eau.

(20) Gouvernement du Manitoba, *La Stratégie de gestion de l'eau*, Winnipeg, 2003 (<http://www.gov.mb.ca/waterstewardship/waterstrategy/>, consulté le 20 août 2004); voir aussi le site Web du ministère de l'Intendance de l'eau (<http://www.gov.mb.ca/waterstewardship/index.html>).

(21) Ministère de l'Environnement de l'Ontario, *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* (<http://www.ene.gov.on.ca/envision/water/sdwa/index-fr.htm>, consulté le 20 août 2004).

(22) Environnement Québec (2002) (<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/inter.htm>).

(23) Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *A Drinking Water Strategy for Nova Scotia*, Halifax, 2002 (<http://www.gov.ns.ca/enla/rnep/h2ostrat.pdf>, consulté le 20 août 2004); voir aussi le site Web sur l'eau et les eaux usées du ministère de l'Environnement et du Travail (<http://www.gov.ns.ca/enla/water/>).

(24) Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Water Resources Management*, St. John's, (http://www.gov.nl.ca/env/Env/water_resources.asp, consulté le 20 août 2004). Pour des renseignements sur le plan d'action stratégique à barrières multiples de la province, voir le site du Conseil canadien des ministres de l'environnement (http://sourcetotap.cme.ca/eng/map_eng.php?view_id=1&jurisdiction_id=6).

Territoires du Nord-Ouest Cadre pour la gestion de la qualité de l'eau potable⁽²⁵⁾

La gestion des sources d'eau est partagée avec Affaires indiennes et du Nord canadien et d'autres organismes de cogestion. Le Cadre est une initiative en coopération à laquelle prennent part les ministères suivants : Santé et Services sociaux, Travaux publics et Services gouvernementaux, Affaires municipales et communautaires, et Ressources, Faune et Développement économique :

- accent placé sur la communication de l'information aux utilisateurs de l'eau;
- examen des rôles et des responsabilités dans le cadre d'une approche de la source au robinet.

National Conseil canadien des ministres de l'Environnement⁽²⁶⁾

- élaboration et adoption d'une approche à barrières multiples pour protéger l'eau potable de la source au robinet.

E. Coopération internationale

La frontière entre le Canada et les États-Unis traverse de nombreux cours d'eau et tous les Grands Lacs⁽²⁷⁾ sauf un. La Commission mixte internationale (CMI), établie dans le cadre du Traité des eaux limitrophes internationales de 1909 et composée de six membres – trois nommés par le président des États-Unis et trois désignés par le Cabinet sur l'avis du premier ministre du Canada – est l'organisme chargé de régir les relations entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne les eaux frontalières. La CMI a mis sur pied des conseils bilatéraux pour faciliter les activités d'enquête, de contrôle et de surveillance en vertu du Traité.

La CMI examine les demandes d'approbation de projets concernant les eaux frontalières et transfrontalières et elle peut réglementer la réalisation de ces projets. Elle aide les deux pays à protéger l'environnement dans les zones frontalières, y compris l'application de l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, et tient les gouvernements informés des risques nouveaux qui pourraient donner lieu à des différends entre les deux pays⁽²⁸⁾.

(25) Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Managing Drinking Water Quality in the Northwest Territories: A Preventative Framework and Strategy*, disponible sur le site Web *Water and Sanitation* (<http://www.pws.gov.nt.ca/WaterAndSanitation/Index.htm>, consulté le 20 août 2004).

(26) Conseil canadien des ministres de l'Environnement, *Eau* (<http://www.ccme.ca/initiatives/water.fr.html>, consulté le 20 août 2004).

(27) Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent contient le cinquième des ressources en eau douce de la planète.

(28) Le dernier rapport sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs a été publié en septembre 2004 : Commission mixte internationale, *Douzième Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, Ottawa, 2004 (<http://www.ijc.org/php/publications/html/12br/francais/report/index.html>).

Le Canada participe également à un certain nombre d'initiatives internationales qui comportent des instruments juridiques et des mesures volontaires. Elles visent à prévenir une crise mondiale de l'eau qui, de l'avis de certains experts internationaux, serait imminente et résulterait non pas d'une pénurie mais plutôt de lacunes de la gestion aux échelons national et international. Le Canada a participé à l'initiative World Water Vision (1998) et aux trois premières éditions du Forum mondial de l'eau (1997, 2000 et 2003) du Conseil mondial de l'eau⁽²⁹⁾. Le Canada a également produit un rapport conjoint sur la gestion de l'eau en Amérique du Nord dans le cadre d'un partenariat avec les États-Unis et le Mexique. Ce rapport découle de l'initiative World Water Vision de 1998 et, conjugué aux rapports issus d'autres consultations aux échelons sectoriel et régional, il a donné lieu à la production d'un rapport exhaustif intitulé *World Water Vision – Making Water Everybody's Business*⁽³⁰⁾. En plus de donner un aperçu de la situation mondiale au chapitre de la gestion de l'eau, ce dernier rapport propose l'élaboration de plans de gestion qui garantiront l'intégrité des écosystèmes aquatiques et assureront l'accès à l'eau potable pour tous.

F. Responsabilité en matière d'eau potable

S'il est vrai que la *Loi constitutionnelle de 1867* n'accorde pas expressément la responsabilité en matière d'eau potable à un ordre de gouvernement, la question est principalement de compétence provinciale. Ainsi, les provinces ont autorité en matière d'approvisionnement en eau potable sur leur territoire.

Toutefois, la détermination de la responsabilité en matière d'eau potable se complique du fait que, tandis que les sources d'eau sont, en règle générale, de compétence provinciale et protégées par des lois environnementales, le traitement et la distribution de l'eau relèvent de la santé publique. L'environnement et la santé publique sont des enjeux trop vastes pour être confiés à un seul ordre de gouvernement, quoique les provinces jouent un rôle important au chapitre de la réglementation. En outre, il incombe aux autorités provinciales de définir le rôle des administrations locales (municipalités), assujetties aux lois provinciales dans le cadre de leurs activités d'approvisionnement en eau de la plupart des Canadiens.

(29) Conseil mondial de l'eau (<http://www.worldwatercouncil.org/>, consulté le 24 août 2004).

(30) William J. Cosgrove et Frank R. Rijsberman, *World Water Vision – Making Water Everybody's Business*, Londres, Earthscan Publications Ltd., 2000
(<http://www.worldwatercouncil.org/Vision/cee1f838f03d073dc125688c0063870f.htm>).

À titre de comparaison, aux États-Unis, le gouvernement fédéral veille à assurer la protection de l'eau potable au moyen de dispositions législatives rigoureuses. La *Safe Drinking Water Act*⁽³¹⁾ de 1974 établit des normes nationales minimales applicables dans les 50 États de l'union. Cette loi, qui a été renforcée en 1996, est appliquée par la Environmental Protection Agency. Malgré cette loi nationale, les États-Unis connaissent de graves problèmes en matière d'eau potable.

Même si le rôle joué par le gouvernement fédéral du Canada pour ce qui est de l'approvisionnement en eau potable saine est limité, Santé Canada⁽³²⁾ contribue depuis 1968 à l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable et fournit des services de secrétariat au Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. En décembre 2001, le Comité a rendu public un document cadre sur la salubrité de l'eau potable au Canada, et en mai 2002, un document sur l'utilisation de l'approche à barrières multiples⁽³³⁾ pour la gestion de l'eau potable au Canada. Toutefois, selon la commissaire à l'environnement et au développement durable⁽³⁴⁾, Santé Canada ne contrôle pas la qualité de l'eau potable sur l'ensemble du territoire canadien et ne sait pas si les provinces appliquent les lignes directrices.

Le gouvernement fédéral est également responsable de la qualité de l'eau embouteillée, puisque celle-ci est considérée comme un aliment. Santé Canada établit les normes applicables à l'eau embouteillée en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et l'Agence canadienne d'inspection des aliments applique les dispositions de cette loi relatives aux inspections, aux enquêtes et aux situations d'urgence. Actuellement, le gouvernement fédéral procède à une révision des règlements fédéraux concernant l'eau embouteillée⁽³⁵⁾.

(31) Disponible sur le site Web de la Environmental Protection Agency des États-Unis (<http://www.epa.gov/safewater/sdwa/index.html>, consulté le 20 août 2004).

(32) Santé Canada, *La qualité de l'eau et la santé* (<http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/eau/index.htm>).

(33) Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, *De la source au robinet – L'approche à barrières multiples pour de l'eau potable saine*, Ottawa, 16 mai 2002 (http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/eau/publications/source_au_robinet/tm.htm).

(34) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Rapport*, Ottawa, 2001, chap. 1 – « Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent », sect. 3 – « L'eau » (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c101sec3f.html>).

(35) Agence canadienne d'inspection des aliments et Santé Canada, *Une question de clarté – Renouvellement des règlements fédéraux sur l'eau embouteillée : Un document de travail*, Ottawa, 2002 (http://www.hc-sc.gc.ca/food-aliment/friia-raaii/frp-pra/water-eau/f_rfr_bottle_water_tofc.php?HCBOTTLEDWATER=f155ac38c0050640b58bbb4e519b0638).

Certains sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus grand en ce qui concerne la qualité de l'eau potable au Canada. Un projet de loi déposé au Sénat⁽³⁶⁾ en 2001 (mais mort au *Feuilleton*) proposait de modifier la *Loi sur les aliments et drogues* pour ajouter l'eau des systèmes d'approvisionnement en eau à la liste des aliments assujettis à la réglementation fédérale et à l'approbation du gouvernement du Canada. Un certain nombre d'observateurs étaient d'avis que cette proposition, malgré un certain mérite, pourrait donner lieu à des difficultés d'ordre constitutionnel.

G. Le rôle des municipalités

Les municipalités sont responsables de l'approvisionnement des consommateurs en eau et du traitement des eaux usées. Elle construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures. Ainsi, les municipalités ont la responsabilité de respecter les exigences fixées par les ordres supérieurs de gouvernement (habituellement l'administration provinciale) pour ce qui est des permis, des licences ou des certificats d'approbation relatifs à la qualité et à la quantité des rejets et à l'exploitation globale des installations. Le gouvernement de la province est responsable de la surveillance et il doit veiller au respect des normes. Enfin, les municipalités, de concert avec les provinces, contribuent habituellement un montant égal à celui octroyé par le gouvernement fédéral pour les infrastructures par le truchement de divers programmes d'infrastructure⁽³⁷⁾. De plus en plus, les administrations municipales jouent un rôle clé dans trois secteurs stratégiques, soit l'établissement du prix de l'eau en tant qu'instrument de gestion de la demande, la qualité de l'eau et la protection des sources.

CONCLUSION

Le Canada est devant une crise de l'eau qui se dessine et dont les symptômes sont des épidémies de maladies d'origine hydrique, la situation précaire des bassins versants et des écosystèmes aquatiques et les problèmes découlant du vieillissement des infrastructures de

(36) Projet de loi S-18 : Loi modifiant la Loi sur les aliments et drogues (eau potable saine), 1^{re} session, 37^e législature, Ottawa
(<http://lp-bp/apps/LEGISINFO/LEGISINFO.asp?Lang=E&Chamber=S&StartList=2&EndList=1000&Session=9&Type=0&Scope=I&query=2802&List=toc>).

(37) Association canadienne des eaux potables et usées, *Frequently Asked Questions: Municipal Wastewater Services*, Ottawa (http://www.cwwa.ca/faqwastewater_e.asp, consulté le 24 août 2004).

distribution de l'eau. L'aptitude du Canada à dénouer cette crise dépendra en grande partie de celle des gestionnaires de l'eau et des décideurs à aplanir les difficultés liées à l'actuel partage des responsabilités et des champs de compétence en matière d'eau. Dans bien des cas, ces responsabilités sont soit partagées entre différents ordres de gouvernement, soit mal définies. La situation actuelle a amené le Sierra Legal Defence Fund à conclure en 2001 qu'il y avait « des différences énormes dans la façon dont les différentes administrations provinciales et territoriales abordent la tâche importante qui consiste à assurer la salubrité de l'eau pour la consommation humaine ». En outre, selon cet organisme, la gestion de l'eau douce au Canada est un « tissu de mesures disparates » à l'origine de « risques graves pour la santé publique »⁽³⁸⁾.

Les autres documents de cette série de sur la gestion de l'eau douce au Canada décrivent respectivement l'état des ressources en eau et leur utilisation au Canada, et les questions et les défis actuels relativement à la qualité et à la disponibilité de l'eau.

(38) Randy Christensen et Ben Parfitt, *Waterproof: Canada's drinking water report card*, Sierra Legal Defence Fund, janvier 2001, p. 41 (<http://www.sierralegal.org/reports/waterproof.pdf>) [traduction].