

**COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU  
QUÉBEC**

**PRÉSENTATION DE MONSIEUR LAURENT CARDINAL  
DIRECTEUR DE LA POLITIQUE COMMERCIALE  
MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE  
ET DU COMMERCE**

(DERNIÈRE VERSION)

**Le cadre réglementaire relatif à l'exportation de l'eau  
à partir du Canada**

**Séance du 18 juin 1999**

**Musée d'Art Contemporain  
Montréal**

Monsieur le président,

Madame et monsieur les commissaires,

Mesdames et Messieurs,

La direction de la Politique commerciale du ministère de l'Industrie et du Commerce dont je suis le directeur a comme mandat d'assurer la promotion et la protection des intérêts du Québec dans le cadre des négociations, de la mise en œuvre et de la gestion des accords de commerce que le Québec s'est engagé à respecter.

À l'intérieur de ce cadre, mon exposé portera essentiellement sur quatre points :

- les règles qui régissent les échanges internationaux de l'eau et qui s'appliquent dans le cas du Canada ;
- les différentes interprétations de ces règles ;
- les mesures commerciales restrictives et les conditions à respecter ;
- l'urgence d'établir une position québécoise relative aux exportations d'eau.

Permettez-moi cependant en guise d'introduction de rappeler le fait que le ministère de l'Industrie et du Commerce est tout à fait conscient de l'importance que revêt la protection d'une ressource aussi primordiale pour le bien-être de la collectivité qu'est l'eau et de la nécessité de s'assurer que l'utilisation de cette ressource dont la gestion incombe au gouvernement du Québec, se fasse de la façon la plus judicieuse et la plus profitable pour le bien-être de l'ensemble de la population.

Une expérience récente permet d'illustrer les dangers inhérents à l'utilisation mal avisée de certaines mesures gouvernementales en dépit du fait que l'objectif visé puisse être fort louable. Je pense ici aux péripéties qui ont suivi l'adoption de la Loi canadienne C-29 interdisant l'importation et la vente interprovinciale de l'additif à essence MMT. Après contestation de certaines provinces, cette mesure commerciale restrictive a été jugée non conforme aux règles de l'Accord sur le commerce intérieur et elle a dû être retirée. De plus, le règlement hors cours d'une plainte d'une entreprise américaine en vertu de l'ALÉNA a nécessité des déboursés importants (13 M \$US) sans qu'aucun des résultats escomptés sur le plan de l'environnement ne soient atteints.

Le règlement hors cours de la plainte de l'entreprise américaine découlait essentiellement du fait que des doutes importants subsistaient quant à la conformité de la mesure face aux engagements pris par le Canada dans le cadre de l'ALÉNA. La saga de la Loi interdisant l'exportation de BPC à cause de doutes sur la qualité des usines de traitement américaines est également révélatrice du danger inhérent à une trop grande improvisation dans ce domaine. Cette Loi a dû également être retirée après deux années d'application et elle est la cause d'une plainte d'une entreprise américaine qui est actuellement en cours. L'entreprise plaignante espère obtenir une compensation financière pour les préjudices qu'elle aurait subis durant la période d'application de la Loi.

Ces deux exemples de litige nous amènent à faire état sommairement du cadre réglementaire que les gouvernements se sont engagés à respecter dans le cas de la commercialisation internationale de l'eau.

### **Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international**

Le gouvernement du Québec a sanctionné, le 13 juin 1996, la *Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international* (1996, c. 6). Au Canada, la mise en œuvre des accords internationaux dépend du partage des compétences entre les divers ordres de gouvernement.

Le Québec s'est ainsi assuré, pour ce qui concerne les engagements internationaux du Canada auxquels il a souscrit et qui touchent des domaines de compétence provinciale, que sa législation interne soit compatible avec les dispositions de l'ALÉNA et des Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces Accords établissent les règles que chacune des parties doit respecter en matière de commerce international lorsqu'elles adoptent des réglementations ayant un impact sur leurs échanges commerciaux internationaux.

### ***Engagements internationaux du Canada***

Ni l'ALÉ, ni l'ALÉNA, ni les Accords de l'OMC ne contiennent de dispositions particulières relatives au commerce international de l'eau mais le Canada a prévu, dans chacune des lois de mise en œuvre de ces Accords, des dispositions identiques afin d'indiquer clairement que les *obligations d'ouverture de marché des Accords* ne s'appliquent pas aux transferts massifs d'eau mais qu'elles s'appliquent lorsque l'eau est destinée à la consommation. Ainsi, ces lois stipulent:

1. «..qu'il demeure entendu que ni la présente loi ni l'Accord...ne s'appliquent aux eaux»
2. « *Au présent article, « eaux » s'entend des eaux de surface ou souterraines naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide, à l'exclusion de l'eau mise en emballage pour la boisson ou en citerne. »*

En bref, ces dispositions signifient que le Canada se réserve le droit d'intervenir à sa guise dans le but d'interdire les exportations d'eau par le biais de tout autre moyen qu'en emballage ou en citerne, par exemple, par pipeline ou dérivation. Mais, une fois que l'eau est mise en emballage pour la boisson ou en citerne, elle devient un produit commercialisable comme n'importe quel autre produit et est, de ce fait, sujette aux dispositions des accords.

Ces dispositions ont été incluses dans les lois canadiennes afin de rassurer certains groupes de pression qui craignaient que la libéralisation des marchés puisse entraîner la mainmise des Américains sur les eaux canadiennes. Cependant, selon les déclarations publiques de monsieur

William S. Merkin lors du symposium des 4 et 5 juin derniers de l'Université McGill qui portait sur le bilan des dix années d'application de l'ALÉ et les cinq années de l'ALÉNA, les États-Unis n'ont jamais démontré d'intérêt particulier pour les eaux canadiennes lors des négociations. Les Américains ont toujours affirmé que les eaux à l'état naturel (dans les lacs, rivières, ruisseaux) n'étaient pas et n'ont jamais été considérées comme des biens commercialisables (traded commodities). Monsieur Merkin était négociateur-chef adjoint du gouvernement des États-Unis lors des négociations de l'ALÉ.

Selon nous, les affirmations publiques américaines permettent de relativiser les motifs invoqués par certains intervenants pour démontrer le caractère d'urgence d'une intervention drastique à l'encontre des potentielles exportations massives d'eau. Bien sûr, des projets ont été échafaudés au cours des dernières décennies et sont souvent à l'origine des craintes évoquées par certains, mais peu de ces projets ont dépassé le stade de la préfaisabilité.

### **Les possibilités d'interprétations**

À notre avis, les seules interprétations possibles et divergentes des textes législatifs canadiens résident dans le volume des contenants qui peuvent être utilisés pour commercialiser l'eau. Dans le texte législatif français le mot « citerne » est utilisé alors que le mot « tank » est utilisé dans la version anglaise de la Loi.

Dans l'éventualité où une contestation à-propos d'une réglementation limitant le volume des citernes avait cours, les arbitres ou juges auraient à décider à partir de quel volume une citerne n'est plus une citerne ou, en anglais, « a tank » n'est plus « a tank ». Un camion-citerne, un wagon-citerne ou un bateau-citerne pourraient-ils être dissociés du concept de citerne malgré les liens étymologiques qui les unissent? La même problématique s'appliquerait-elle aux mots « tank » et « tanker »?

Notre propos ne vise pas à proposer une définition particulière aux termes législatifs utilisés mais à rappeler que les décisions judiciaires ne vont pas toujours dans le sens désiré et qu'un risque réel existe en cas de recours devant des arbitres nationaux ou internationaux.

## Les mesures commerciales restrictives et les règles à respecter

Comme on l'a vu précédemment, les accords de commerce ne contiennent pas de dispositions particulières au commerce de l'eau. Par ailleurs, ces accords prohibent, en général, l'adoption ou le maintien d'une interdiction ou d'une restriction quantitative à l'exportation d'un produit.

Dans les faits, l'adoption de telles mesures doit constituer une exception qui est régie par des règles strictes et le défaut de respecter ces règles fait en sorte que la mesure peut être prohibée.

Ainsi, l'article XX du GATT, qui porte sur les exceptions générales, permet, à certaines conditions, l'instauration de mesures restrictives destinées à la préservation des ressources naturelles épuisables. Cet article et les notes interprétatives qui le concernent ont également été intégrés aux chapitres 21 et 20, section B, de l'ALÉNA portant sur les mesures d'exception.

En vertu de ces dispositions, les mesures de préservation à l'égard de la ressource eau doivent obligatoirement respecter trois conditions d'application :

- elles ne doivent pas être appliquées de façon à constituer «...**un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent...** » ;
- elles ne doivent pas être appliquées de façon à constituer «...**une restriction déguisée au commerce international...** » ;
- elles doivent être, lorsqu'il s'agit de la conservation de ressources naturelles épuisables «...**appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale** ».

Ainsi, même pour l'eau en emballage pour la boisson ou en citerne, il est possible d'appliquer des mesures de restrictions aux exportations mais à la condition que des mesures similaires s'appliquent également sur le marché national, qu'elles ne visent pas de façon spécifique un ou plusieurs pays et qu'elles soient justifiées sur des bases scientifiques et techniques solides.

Dans les faits, la mesure de protection se doit d'être nécessaire et efficace sur le plan de l'atteinte des objectifs environnementaux visés. En outre, l'obligation de cohérence entre les mesures à l'exportation et les mesures sur le marché local pourrait entraîner des contraintes sur l'utilisation de la ressource au Canada. Quel serait l'impact d'une restriction sur les transferts interbassins sur le développement de certaines régions ? Il nous apparaît donc essentiel que des évaluations très sérieuses soient faites quant aux impacts des mesures sur certains secteurs (hydro-électricité) ou industries (agriculture, mines) et sur la répartition des coûts imputables à ces « effets connexes ».

### ***Conditions d'utilisation des clauses d'exceptions***

Les conditions d'utilisation des clauses d'exceptions font en sorte que la nature et la qualité de leur justification s'avèrent capitales.

Le principe de précaution permet l'application de mesures restrictives en l'absence de certitude scientifique absolue quant aux impacts environnementaux d'une pratique commerciale. Il demeure cependant essentiel d'appuyer de telles mesures sur des fondements et des arguments scientifiques et techniques suffisamment étoffés afin d'assurer leur défense en cas de contestation. Il importe de se rappeler que tout recours à des clauses d'exceptions constitue un aveu de non-conformité aux règles commerciales usuelles et, de ce fait, le fardeau de la preuve revient à l'auteur de la mesure qui se doit de démontrer sur des bases scientifiques suffisamment étoffées la nécessité et l'efficacité de la mesure.

Il nous apparaît nécessaire de tenir compte du fait qu'un nombre de plus en plus élevé de litiges ayant trait à l'application de mesures commerciales restrictives destinées à la protection environnementale sont soumis aux organisations commerciales internationales. De façon générale, il appert que les standards relatifs à la qualité des justifications exigées des parties défenderesses sont de plus en plus élevés.

Dans le cas qui nous préoccupe aujourd'hui, le bien-fondé des préoccupations invoquées à l'égard des dangers inhérents aux éventuelles exportations d'eau pourrait être questionné alors qu'à notre connaissance les menaces environnementales invoquées ont été peu documentées.

Rappelons que, selon les données du document de référence du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, l'agriculture et les industries primaires et secondaires sont responsables d'environ 70% de la consommation d'eau au Canada. Par ailleurs, selon les données de Statistique Canada (World Trade Atlas), les exportations totales d'eau naturelle (non sucrée et non gazéifiée) ont totalisé 34 millions de dollars ou 118 millions de litres en 1997. Cela représente la consommation annuelle d'à peine quelques milliers de personnes.

### **Établir une position québécoise**

L'initiative fédérale du 10 février 1999 se fondait sur l'urgence d'assurer la sécurité des ressources en eau douce du Canada. Cette sécurité serait assurée par le biais d'une stratégie visant à prévenir le prélèvement à grande échelle des eaux du Canada, notamment en imposant un moratoire sur les exportations d'eau.

Le gouvernement fédéral a invité les provinces à adopter des mesures similaires. Comme on le sait, le Québec ne s'est pas prononcé sur cette initiative parce qu'il avait lui-même entrepris une consultation publique sur ses politiques de gestion de l'eau. Le Québec a cependant informé le ministre fédéral du commerce international de ses interrogations vis-à-vis l'efficacité des mesures de restrictions aux exportations annoncées comme moyen d'assurer l'atteinte des objectifs environnementaux visés.

Il demeure cependant que, si les pressions au Canada en faveur d'une intervention fédérale se maintiennent, elles pourraient faire en sorte qu'une mesure nationale soit adoptée avant que les recommandations de cette Commission n'aient été formulées.

Vous comprendrez qu'une telle éventualité pourrait avoir une incidence sur la partie des recommandations que vous pourrez faire en regard de l'exportation de l'eau. Nous nous permettons d'inciter la Commission à formuler des recommandations précises ayant trait aux exportations potentielles d'eau afin que la position québécoise à ce chapitre puisse être établie. Par ailleurs, le Québec compte continuer à promouvoir la défense de ses positions et de ses intérêts dans ce domaine.

Je vous remercie de votre attention malgré l'aspect plutôt aride des thèmes abordés. Je présume que des points demeurent encore obscurs dans votre esprit et il me fera plaisir de répondre à vos questions au meilleur de ma connaissance.

MIC, Direction de la politique commerciale, 18 juin 1999.