

PROGRAMME DES ONGE EN VUE DE L'EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)

*Préparé pour le
Caucus Toxiques du Réseau canadien de l'environnement*

Publication n° 504 de l'ACDE
N° ISBN : 1-897043-33-3

Contributions de :

Dave Campbell, UTSB Research
Éric Darier, Greenpeace
Fe de Leon, Association canadienne du droit de l'environnement
Janice Harvey, Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick
John Jackson, Great Lakes United
Julia Langer, Fonds mondial pour la nature (Canada)
Paul Muldoon, Association canadienne du droit de l'environnement
Anna Tilman, STORM Coalition
Mark Winfield, The Pembina Institute for Appropriate Development
Rob Wright, Sierra Legal Defence Fund

Présenté à :

Environnement Canada
Santé Canada

Mars 2005 – révisé en août 2006

Ce rapport reçoit le soutien des organismes suivants :

Association pour la santé environnementale, les hypersensibilités
et les allergies du Québec (AEHA Québec)
Coalition « Au-delà de l'agriculture industrielle »
Association canadienne du droit de l'environnement
Réseau canadien d'éducation et de communication
relatives à l'environnement (EECOM)
Citizens Environment Alliance of Southwestern Ontario
Citizens Network on Waste Management
Coalition pour les Alternatives aux Pesticides
Environmental Defence
Environmental Health Association of Nova Scotia - EHANS
Great Lakes United
Inter-Church Uranium Committee Educational Cooperative
Association pulmonaire du Nouveau-Brunswick
Ontario Toxic Waste Research Coalition
Sierra Legal Defence Fund
La Coalition Sierra Jeunesse
South Peace Environment Association
STORM Coalition
Under the Sleeping Buffalo Research (UTSB Research)
Fonds mondial pour la nature (Canada)

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF.....	4
INTRODUCTION	7
Mise en œuvre de la <i>Loi</i>	8
Participation du public	8
Prévention de la pollution	9
Maîtrise des substances toxiques	9
Mise en œuvre du principe de la prudence	10
ÉVALUATION DE LA LCPE PARTIE PAR PARTIE	11
Préambule	11
Partie 1 : Exécution.....	11
Partie 2 : Participation du public.....	13
Partie 3 : Collecte de l'information	134
Partie 4 : Prévention de la pollution.....	16
Partie 5 : Maîtrise des substances toxiques.....	18
Partie 6 : Substances biotechnologiques animées.....	21
Partie 7 : Contrôle de la pollution et gestion des déchets	23
Section 1 : Substances nutritives.....	23
Section 2 : Protection du milieu marin contre la pollution de source tellurique.....	23
Section 3 : Immersion en mer	24
Section 4 : Combustibles	25
Section 5 : Émissions des véhicules, moteurs et équipements.....	25
Section 6 : Pollution atmosphérique internationale	26
Section 7 : Pollution internationale des eaux.....	26
Section 8 : Contrôle des mouvements de déchets dangereux ou de matières recyclables dangereuses et de déchets non dangereux régis devant être éliminés définitivement	27
Partie 8 : Questions d'ordre d'urgence.....	288
Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?	28
Partie 9 : Opérations gouvernementales, autochtones	29
Partie 10 : Contrôle d'application.....	30
Autres points	30
Nanotechnologies.....	30
Évaluation de la LCPE.....	31
Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?.....	31

SOMMAIRE EXÉCUTIF

En 2005, la délégation des ONGE au comité consultatif sur l'examen de la LCPE, en collaboration avec d'autres groupes environnementaux de tout le Canada, a réalisé une série de documents en rapport avec l'examen de la LCPE : le *Programme des ONGE en vue de l'amélioration de la LCPE – Aperçu de la réponse au questionnaire de « Diagnostic »*.

Le présent document, *Programme des ONGE en vue de l'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* – rédigé en mars 2005 et révisé en août 2006 – expose en détail les questions particulières qui devraient être traitées durant l'examen, en les présentant en fonction de la partie de la LCPE, 1999, à laquelle elles se réfèrent.

Les ONGE s'appuient sur les observations provenant de tout le Canada pour conclure que, en dépit des efforts du gouvernement pour lutter contre la pollution en vertu de la LCPE, le volume de produits chimiques dangereux libérés dans l'environnement au Canada continue d'augmenter.¹ Les ONGE pensent que l'examen de la LCPE devrait être considéré comme une occasion de créer les conditions législatives et administratives qui apporteront à tous les Canadiens une vie en meilleure santé et une économie durable.

Les ONGE pensent que pour atteindre cet objectif il est nécessaire de traiter les importantes questions prioritaires présentées ci-dessous. Le présent mémoire expose en détail ce qui ne fonctionne pas actuellement dans l'application de la LCPE ainsi que les points sur lesquels l'examen devrait être concentré, pour chaque partie de la LCPE.

La présente évaluation de la LCPE a été menée en tenant compte d'importantes questions en fonction desquelles, selon les ONGE, l'examen de la LCPE devrait être mené; à savoir :

- Mise en œuvre de la *Loi*
- Participation du public
- Prévention de la pollution
- Maîtrise des substances toxiques
- Mise en œuvre du principe de la prudence
- Ententes internationales

Préambule :

- Que peut-on faire pour s'assurer que les principes directeurs énoncés dans le préambule de la LCPE sont entièrement et convenablement appliqués dans le processus décisionnel?
- De quelle manière la *Loi* peut-elle protéger efficacement la santé des enfants et les autres communautés vulnérables?

Exécution :

- Que peut-on faire pour garantir un solide leadership fédéral en ce qui concerne les normes environnementales?

¹ Voir, par exemple, Environmental Defence et Association canadienne du droit de l'environnement. *Shattering the Myth of Pollution Progress in Canada: A National Report*, décembre 2004.

- Que peut-on faire pour s'assurer que les dispositions de la LCPE en matière d'équivalence garantissent une protection adéquate de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine partout au Canada?

Participation du public :

- Comment modifier les outils prévus à la LCPE afin améliorer la transparence, l'engagement et la reddition de comptes dans le processus décisionnel?
- Quels sont les facteurs empêchant les citoyens de faire usage de leurs droits pour intervenir plus fréquemment et plus efficacement et comment lever ces obstacles?

Collecte de l'information :

- Que peut-on faire pour améliorer le partage d'information entre les ministres de la Santé et de l'Environnement ou entre Environnement Canada et Santé Canada et les autres ministères ou organismes?
- Que peut-on faire pour améliorer l'accès du public à l'information réunie en vertu de la LCPE?
- Que peut-on faire pour mieux intégrer la collecte d'information et les activités de réglementation au titre de la LCPE?
- Que peut-on faire pour réduire les dispositions relatives à la confidentialité?
- Que peut-on faire pour une intégralité et une validité optimales de l'INRP?
- Que peut-on faire pour exiger des pollueurs qu'ils collectent et déclarent l'information qu'ils ne collectent pas actuellement?

Prévention de la pollution :

- Que peut-on faire pour inclure un mécanisme global qui favorisera l'élaboration de solutions de remplacement et de techniques sécuritaires dans une stratégie de prévention de la pollution?
- Que peut-on faire pour une meilleure application de la démarche de prévention de la pollution?
- Comment exiger des plans de prévention de la pollution d'une plus vaste gamme d'utilisateurs?
- Quelles sortes de composantes obligatoires peut-on introduire dans la planification de la prévention de la pollution?
- Quelles dispositions peut-on ajouter pour mettre les plans à la disposition du public et permettre à ce dernier d'exprimer son avis?

Maîtrise des substances toxiques :

- Comment accélérer les processus de catégorisation, d'évaluation et de gestion? Est-il possible de passer d'une méthode substance par substance à une méthode traitant des groupes ou des familles de substances préoccupantes? Est-il possible de catégoriser rapidement les substances ayant été désignées préoccupantes dans d'autres pays?
- Comment relever les exigences relatives au processus de catégorisation afin de prendre en compte les substances en fonction de leurs propriétés dangereuses telles la cancérogénicité, la toxicité pour les voies respiratoires et pour les systèmes endocrinien et nerveux?
- Comment faire passer le fardeau de la preuve du gouvernement aux utilisateurs, producteurs et émetteurs de la substance?

- Quelles démarches de précaution utiliser afin de s'assurer que la pollution ne se poursuit ou n'augmente pas pendant que les évaluations sont menées?
- Comment améliorer l'emploi d'une stratégie de quasi-élimination?
- Comment incorporer l'accès public à l'information et le contrôle par les pairs au processus d'évaluation des nouvelles substances?
- En quoi la LCPE peut-elle servir à garantir plus efficacement la mise en œuvre nationale des ententes internationales signées par le Canada?

Ententes internationales

- Comment modifier la LCPE afin qu'elle exige que le Canada respecte les obligations prises en vertu des ententes internationales qu'il a ratifiées?

Substances biotechnologiques animées :

- En quoi la LCPE pourrait-elle jouer un rôle plus efficace dans la réglementation des produits issus des biotechnologies?

Contrôle de la pollution et gestion des déchets :

- Que peut-on faire pour renforcer le rôle de la LCPE afin de garantir une gestion efficace des éléments nutritifs partout au Canada?
- Que peut-on faire pour s'assurer que tous les types de sources d'éléments nutritifs sont traités?
- Que peut-on faire pour introduire des mesures réglementaires en vue de protéger l'environnement marin des sources de pollution telluriques?
- Faut-il amender la LCPE afin de traiter des exploitations aquicoles en milieu marin?
- En quoi peut-on modifier la LCPE afin de prévoir la participation du public dans l'attribution des permis d'immersion en mer?
- Comment appliquer le principe du pollueur-payeur aux tarifs des permis d'immersion en mer?
- Comment surveiller plus adéquatement l'immersion en mer?
- Comment appliquer la LCPE au réseau de distribution des combustibles?
- Comment améliorer les calendriers en vue de la réglementation des substances toxiques contenues dans les combustibles?
- Les exemptions visant certains types de moteurs sont-elle recevables?
- Comment pourrait-on améliorer la réglementation et la mise en œuvre des exigences?
- Comment la LCPE peut-elle garantir que les activités des autres gouvernements en matière de pollution atmosphérique internationale répondent aux objectifs et aux principes de la LCPE, et respectent les engagements internationaux du Canada?
- Comment peut-on garantir que le Canada se conforme à ses obligations internationales en matière de pollution internationale des eaux?
- En quoi peut-on accélérer le processus de réglementation de l'importation et de l'exportation de déchets?
- Comment donner au public de meilleures possibilités de participer aux décisions concernant l'importation et l'exportation de déchets?
- Que peut-on modifier dans la LCPE afin de garantir que les questions d'importation et d'exportation de déchets sont axées sur la prévention de la pollution?

Dossiers environnementaux et urgences :

- Comment étendre les dispositions de la LCPE afin de les appliquer à une plus vaste gamme d'urgences environnementales?
- Comment changer les dispositions afin de permettre au public un meilleur accès à l'information en ce concerne la mise sur pied de plans d'urgence?

Opérations gouvernementales, territoire domanial et terres autochtones :

- Comment modifier la LCPE de façon à garantir que des mesures seront prises sur le territoire domanial?
- Comment inclure de manière plus complète les peuples autochtones dans le processus décisionnel afin d'assumer les responsabilités du Canada en vertu de l'article 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Application :

- Comment améliorer l'application de la LCPE?

Nanotechnologie :

- Comment introduire au mieux la nanotechnologie dans la LCPE?

Évaluation de la LCPE :

- Comment procéder au mieux à une évaluation régulière de la LCPE?

INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE, 1999) est la pièce maîtresse de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement au Canada. Elle est définie comme une « *Loi visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable.* » La LCPE traite de questions allant de la maîtrise des substances toxiques à la participation du public, en passant par la biotechnologie, les substances nutritives, les déchets dangereux, les émissions des véhicules, la pollution internationale de l'air et des eaux, l'élimination en mer ainsi que d'autres mesures.

L'article 343 de la LCPE prévoyant qu'un comité parlementaire examinera la *Loi* et son exécution tous les cinq ans à compter de son entrée en vigueur, la LCPE doit donc être soumise à un comité parlementaire pour examen d'ici le 31 mars 2005.

Dans le cadre du processus d'examen, Environnement Canada et Santé Canada ont constitué un comité consultatif sur l'examen de la LCPE en avril 2004 afin qu'il les conseille sur le processus visant à convier les Canadiens à cerner les questions de fond et les solutions en lien avec la LCPE, ainsi qu'à apporter rétroaction et conseils. Six représentants des ONGE siègent dans ce comité; leur participation est coordonnée par le Réseau canadien de l'environnement, lequel incite les groupes environnementaux de tout le Canada à faire leurs commentaires aux représentants des ONGE.

La délégation des ONGE au comité consultatif, en collaboration avec les autres groupes environnementaux de tout le pays, a établi une série de documents en relation avec l'examen de la LCPE : le *Programme des ONGE en vue d'améliorer la LCPE – Aperçu*, la réponse des ONGE au questionnaire de « *Diagnostic* ».

Le présent document, *Programme des ONGE en vue de l'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, examine en détail les problèmes particuliers qu'il conviendrait d'aborder durant l'examen, en les présentant en fonction de la partie de la LCPE, 1999, à laquelle elles se réfèrent.

Les ONGE s'appuient sur les observations faites dans tout le Canada pour conclure que, en dépit des efforts du gouvernement pour lutter contre la pollution en vertu de la LCPE, le volume de produits chimiques dangereux libérés dans l'environnement au Canada continue d'augmenter.² Les ONGE pensent que l'examen de la LCPE devrait être considéré comme une occasion de créer les conditions législatives et administratives qui apporteront à tous les Canadiens une vie en meilleure santé et une économie durable.

Selon les ONGE, pour atteindre cet objectif il est nécessaire de traiter les importantes questions prioritaires présentées ci-dessous. Le présent mémoire expose en détail ce qui ne fonctionne pas actuellement dans l'application de la LCPE ainsi que les points sur lesquels l'examen devrait être centré, pour chaque partie de la LCPE.

Mise en œuvre de la Loi

De nombreux problèmes en rapport avec la LCPE résultent davantage de l'échec de la mise en œuvre complète de la *Loi* que de difficultés posées par les termes de la *Loi* eux-mêmes. Le gouvernement fédéral n'a pas alloué les ressources humaines et fiscales suffisantes pour mettre en œuvre la *Loi*. Une grande part de son attention a dévié vers les accords d'harmonisation avec les provinces et les territoires (transfert) et vers la promotion de mesures de protection de l'environnement volontaires plutôt que réglementaires.

Il faut renforcer l'exécution de la *Loi* et fixer des niveaux d'exécution cohérents quel que soit le secteur, la région, la province ou le territoire. La mise en œuvre et la mise en conformité avec la législation et les règlements associés ont manqué de rigueur. Le « filet de sécurité » fédéral n'a pas été clairement défini et rigoureusement déployé afin d'exiger les meilleures méthodes, pratiques et technologies disponibles en matière de protection de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine.

L'évaluation indépendante de la mise en œuvre de la *Loi* réalisée par Environnement Canada et Santé Canada devrait être terminée d'ici la fin mars 2005 et mise à la disposition du public dans son intégralité immédiatement après. Cette évaluation devrait aider chacun à mesurer l'étendue des problèmes liés à la mise en œuvre, en vue de l'examen de la LCPE.

² Voir, par exemple, Environmental Defence et Association canadienne du droit de l'environnement. *Shattering the Myth of Pollution Progress in Canada: A National Report*, décembre 2004.

Participation du public :

Il s'est passé une considérable révolution dans l'accès à l'information et dans la gestion de l'information depuis l'adoption de la LCPE (1999). Malgré cela, les possibilités du Registre environnemental de la LCPE, en tant qu'outil d'accès public à l'information et de participation du public au processus décisionnel, n'ont pas été totalement mises à profit.

Alors que la LCPE instaure des mesures permettant la participation du public à la mise en œuvre et à l'exécution de la *Loi*, notamment la possibilité de déclarer les infractions et de recourir aux procédures judiciaires, le public utilise rarement ces outils.

Il conviendrait que l'examen de la LCPE établisse les raisons pour lesquelles le public n'a pas fait plus fréquemment usage de ces outils de même que les raisons pour lesquelles ces outils n'ont pas été plus efficaces lorsque les citoyens ont essayé d'en faire usage.

Prévention de la pollution :

Alors que le gouvernement déclare dans le préambule s'engager « à privilégier, à l'échelle nationale, la prévention de la pollution dans le cadre de la protection de l'environnement », la prévention de la pollution n'a malheureusement pas été un volet significatif de la mise en œuvre de la LCPE.

Les activités menées au titre de la LCPE ont été axées sur la maîtrise de la pollution plutôt que sur une véritable prévention de la pollution, laquelle consiste dans le remplacement des matériaux ou des matières premières, la reprise de la conception ou la reformulation des produits, et la transformation des processus de fabrication.

Des outils comme les plans de prévention de la pollution ont été gravement sous-utilisés. Il n'en existe que cinq en cours d'élaboration et aucun n'a été mis à exécution. En outre, dans les cas où le plan de prévention de la pollution sert d'outil de gestion des risques, il n'a pas force de règlement, la seule exigence légale étant de déclarer qu'un plan de prévention de la pollution est en préparation puis mis en place.

Il conviendrait d'axer l'examen de la LCPE d'une part sur la détermination des raisons du peu d'efficacité de la mise en œuvre de la prévention de la pollution, d'autre part sur l'élaboration de mécanismes destinés à combler les lacunes existant dans la manière dont cette mise en œuvre se passe actuellement.

Maîtrise des substances toxiques :

Le problème des substances toxiques demeure en grande partie non traité par la LCPE, cinq ans après l'adoption de cette dernière. La démarche substance par substance actuellement prévue à la *Loi* est coûteuse à la fois en temps et en argent.

Il conviendrait que dans le processus d'examen de la LCPE soient étudiés les programmes d'évaluation et de maîtrise des substances toxiques mis en place dans d'autres pays. Le

programme européen d'enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques (plan REACH) en est un exemple.³

Mise en œuvre du principe de la prudence :

La LCPE oblige le gouvernement «... à adopter le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques 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 ».

Il conviendrait que dans l'examen de la LCPE soit évaluée la manière dont Environnement Canada et Santé Canada ont opérationnalisé ce principe et jusqu'à quel point ils l'ont appliqué pour prendre des décisions précises.

Ententes internationales :

Le Canada a signé et ratifié de nombreux ententes et protocoles internationaux essentiels concernant les déchets toxiques, la pollution de l'air et des eaux. Toutefois il n'y a pas à la LCPE de mécanisme permettant que le Canada soit tenu responsable de mettre en œuvre les engagements pris en vertu de ces ententes.

Il conviendrait, durant l'examen de la LCPE, d'étudier la manière dont la *Loi* peut être amendée afin d'exiger que le Canada respecte les obligations internationales auxquelles il a souscrit et qu'il a ratifiées.

En ce qui concerne le débat sur l'applicabilité de REACH au Canada, voir ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. *Within REACH: An Agenda for Improving the Canadian Environmental Protection Act, 1999* (décembre 2004) et FONDS MONDIAL POUR LA NATURE. *The REACH Files: A policy guide* (décembre 2004).

³ Pour discuter de la possibilité d'appliquer le plan REACH au Canada, voir Association canadienne du droit de l'environnement. *Within REACH: An Agenda for Improving the Canadian Environmental Protection Act, 1999* (décembre 2004) et Fonds mondial pour la nature. *The REACH Files: A policy guide* (décembre 2004).

ÉVALUATION DE LA LCPE PARTIE PAR PARTIE

Préambule :

Le préambule de la LCPE présente la prévention de la pollution, la quasi-élimination, l'approche basée sur les écosystèmes, le rôle moteur du gouvernement au plan national, le principe de la prudence et celui du pollueur-payeur comme les principes directeurs de la *Loi*. Ces principes directeurs doivent donc guider l'examen de la LCPE dans l'évaluation des progrès accomplis en vertu de la *Loi*.

Le document de diagnostic préparé par Environnement Canada et Santé Canada a pour sous-titre « *Consolidation de la législation pour un environnement durable, une population en santé et une économie concurrentielle* ». L'emploi du terme « économie concurrentielle » dans le sous-titre n'est pas cohérent avec le préambule de la LCPE dans lequel le gouvernement « reconnaît la nécessité, pour lui et les organismes privés, de prendre toute décision en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ». Cet énoncé ayant un sens beaucoup plus large, il est bien plus acceptable pour les Canadiens qu'« économie concurrentielle » qui a une portée limitée.

Lors des réunions organisées par Environnement Canada et Santé Canada durant la consultation publique qui s'est déroulée dans tout le pays début 2005, les représentants de l'industrie utilisaient le terme d'« économie concurrentielle » pour justifier le fait de ne pas adopter au Canada des mesures de protection de l'environnement plus fermes que dans d'autres pays, en particulier les États-Unis. Une telle opinion équivalait à déclarer que le Canada devrait être un suiveur plutôt qu'un chef de file en matière de protection de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine.

On ne devrait pas mettre en danger la salubrité de l'environnement et la santé humaine ou permettre leur dégradation pour donner à l'industrie canadienne un soi-disant avantage concurrentiel sur le plan international. Au lieu de cela, en accord avec le préambule de la LCPE, il conviendrait de prendre les décisions en s'appuyant sur la reconnaissance du fait que le bien-être à long terme de l'économie canadienne dépend du haut niveau de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour s'assurer que les principes directeurs énoncés dans le préambule de la LCPE sont entièrement et convenablement appliqués dans le processus décisionnel?
- De quelle manière la *Loi* peut-elle protéger efficacement la santé des enfants et les autres communautés vulnérables?

Partie 1 : Exécution

Le thème sous-jacent à cette partie est « ... de rendre réalisable une action nationale et de prendre des mesures coordonnées dans les domaines touchant l'environnement, ainsi que pour éviter le dédoublement des règlements pris par les gouvernements ». Le

principal souci des ONGE à propos de la mise en œuvre de cette partie est le fait qu'elle signifie que le gouvernement fédéral n'a pas été un chef de file dans l'établissement des politiques environnementales et dans la résolution des crises écologiques. Les étangs bitumineux de Sydney (Nouvelle-Écosse) et le bassin versant de la rivière Taku (Colombie-Britannique) sont des exemples des retards et des échecs survenant en cas de chevauchement de compétences. De plus, le concept de filet de sécurité sous-jacent du fédéral permettant de garantir la protection de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine dans tout le pays a été faiblement appliqué car le gouvernement fédéral hésite à faire intrusion dans les autres juridictions ou à interférer avec elles.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **L'exécution de la LCPE a été affectée de manière significative par la mise en œuvre de l'Entente auxiliaire pancanadienne sur les standards au titre de l'Accord national sur l'harmonisation environnementale de 1998.** Les processus fédéraux-provinciaux ont dominé la prise de décision et l'intervention du fédéral en ce qui a trait aux substances couvertes par l'initiative des SP, en particulier les dioxines et les furannes, le mercure, ainsi que l'ozone et les particules au niveau du sol. La mise en œuvre des SP est dans les mains des provinces. Toutefois, l'exécution par les provinces est inégale; par exemple en Ontario, les SP relatifs aux dioxines et aux furannes concernant l'incinération des déchets ont été appliqués à certaines installations mais pas à d'autres. Les discussions fédéral-provincial ont également dominé en ce qui concerne la révision des règlements d'importation et d'exportation de déchets dangereux prévus par la LCPE, et la protection de l'eau potable. Il est trompeur de parler des SP comme de "standards" parce qu'ils ne sont exécutoires à l'échelle nationale.
- **Il n'y a pas eu d'examen rigoureux et complet des résultats, de l'efficacité ou de l'efficacité des processus provinciaux-fédéral.** L'examen quinquennal de l'accord d'harmonisation préparé pour le CCME en 2003 était inadéquat. La preuve présentée était par nature essentiellement anecdotique.

L'information disponible amène à penser que dans certains cas (p. ex. les dioxines et les furannes) les processus du CCME ont engendré des mesures qui autrement n'auraient pas été prises (p. ex. l'élimination progressive des incinérateurs de déchets coniques à Terre-Neuve-et-Labrador). Cependant la mise en œuvre en Colombie-Britannique des SP visant les chaudières alimentées aux déchets de bois chargés de sel a connu des retards à répétition. Dans d'autres cas, l'examen a montré les problèmes qui s'ensuivent lorsque les résultats sont fondés sur le plus petit dénominateur commun ainsi que l'impasse résultant des processus de prise de décision du CCME fondés sur le consensus (p. ex. les émissions de dioxines et de furannes provenant des fours électriques à arc, les émissions de mercure des centrales électriques alimentées au charbon).

Un rigoureux examen indépendant des résultats et de l'efficacité du processus des SP est nécessaire avant qu'une approche harmonisée d'établissement et de mise en œuvre des normes puisse être dûment incorporée à la LCPE.

- **Le gouvernement fédéral n'a pas conduit d'examen complet des résultats des ententes administratives et des accords d'équivalence dans lesquels il s'est engagé en ce qui a trait à la LCPE et à la *Loi sur les pêches*.** Les examens auxquels ont procédé le Commissaire à l'environnement et au développement durable⁴ et le Sierra Legal Defence Fund⁵ ont montré l'existence de graves problèmes dans l'application de ces accords par les provinces.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour garantir un solide leadership fédéral en ce qui concerne les normes environnementales nationales?
- Que peut-on faire pour s'assurer que les dispositions de la LCPE en matière d'équivalence garantissent une protection adéquate de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine partout au Canada?

Partie 2 : Participation du public

On trouve dans cette partie de nombreuses mesures permettant d'accroître l'accès du public à l'information et sa participation aux activités liées à la LCPE. Malheureusement, ces outils n'ont pas été utilisés de manière conséquente par le public, parce qu'il avait peu connaissance de leur existence et que ces outils étaient trop difficiles à utiliser.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Les processus de participation du public d'Environnement Canada et de Santé Canada ne sont pas aussi complets ou globaux qu'ils devraient l'être.** Les ONGE reconnaissent qu'Environnement Canada a habituellement, en ce qui a trait à la consultation du public, de meilleures pratiques que les autres organismes fédéraux, notamment Santé Canada; toutefois, ces deux ministères doivent agir pour que leurs initiatives de consultation du public soient plus fructueuses.
- **Le registre environnemental de la LCPE n'a pas réalisé son potentiel en tant qu'outil permettant l'engagement du public en matière de processus décisionnel.** Au cours de ses cinq premières années d'existence, le registre environnemental de la LCPE a été utilisé pour afficher des documents afin que le

⁴ "Working Together," *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, 2000.

⁵ *Pulping the Law: How Pulp Mills are Ruining Canadian Waters with Impunity*, novembre 2000.

public les examine et apporte ses commentaires, notamment les rapports d'évaluation des risques et les rapports de gestion des substances inscrites à la *Liste intérieure des substances*. Toutefois, on n'affiche pas sur ce registre les propositions et approbations de permis pour que le public apporte ses commentaires, comme c'est le cas en Ontario au titre de la *Charte des droits environnementaux*. Les permis et approbations délivrés en vertu de la LCPE comprennent des points aussi importants que les permis d'immersion en mer, les permis d'importation et d'exportation de déchets, l'exportation de substances; les cas où l'information fournie concerne des substances ou des organismes vivants ne figurant pas sur la *Liste intérieure des substances* ou de nouvelles activités importantes en ce qui a trait à ces organismes ou substances; les dispenses concernant la déclaration de nouvelles substances; les conditions ou interdictions de fabrication, d'importation ou d'utilisation de nouvelles substances ou nouveaux organismes vivants; les dispenses relatives à la réglementation des combustibles; les exemptions des normes relatives aux émissions des véhicules ou des moteurs; ainsi que les permis de niveau équivalent de sécurité.

- **Les outils servant aux déclarations et à l'exécution sont rarement utilisés par les citoyens.** La LCPE comporte d'importants outils destinés au public tels qu'un processus de dénonciation, les demandes d'investigation sur de possibles infractions et le droit d'intenter une action si le Ministre n'agit pas, mais le public a rarement utilisé ces outils.

Points sur lesquels centrer l'examen?

- Comment modifier les outils prévus à la LCPE afin d'accroître la transparence, l'engagement et la reddition de comptes dans le processus décisionnel?
- Quels sont les facteurs empêchant les citoyens d'user de leurs droits pour intervenir plus fréquemment et plus efficacement, et comment lever ces obstacles?

Partie 3 : Collecte de l'information

Cette partie traite des exigences et des pouvoirs, des objectifs, des directives et des codes de pratique en ce qui a trait à la collecte d'information. D'importantes améliorations ont été apportées en vue de garantir ce droit fondamental du public mais il reste des progrès à faire.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **L'accès du public à l'information est encore très limité.** À l'exception de l'INRP, l'information rassemblée n'est généralement pas mise à la disposition du public, et même quand elle l'est, les données ne sont pas présentées dans des formats accessibles ou utilisables. Par exemple, en vertu des exigences relatives aux rejets en mer, on déclare ce qu'il est permis de rejeter mais pas ce qui est réellement rejeté. De la même manière, les manifestes relatifs au contenu des déchets ne sont pas rendus publics. De plus, il est possible de demander que des renseignements particuliers sur les installations soient considérés comme confidentiels. Or, dans un certain nombre de cas, de tels renseignements sont nécessaires à l'élaboration d'une stratégie appropriée de gestion des risques présentés par une substance toxique.

- **Les exigences relatives aux inventaires et aux déclarations ne vont pas de pair avec les résultats des évaluations préalables et des évaluations de la toxicité des substances figurant à la LSD et à la LSIP, ainsi que des autres substances préoccupantes apparaissant dans le cadre d'autres processus de la LCPE et des accords et programmes internationaux.**
 - Les substances toxiques selon la LCPE ne sont pas automatiquement ajoutées aux règlements sur les mesures d'urgence figurant à l'article 200. Un certain nombre de substances toxiques figurant à la LCPE, connues pour être utilisées en quantités considérables dans des installations industrielles situées en milieu urbain, ne sont actuellement pas sur la liste réglementaire de l'article 200. Le dichlorométhane en est un exemple frappant.
 - Les substances figurant à la *Liste des substances toxiques* de la LCPE ne sont pas automatiquement ajoutées à l'INRP, à des seuils appropriés pour enregistrer 90 % des rejets et des transferts à partir d'installations auxquelles s'appliquent les exigences de l'INRP concernant les déclarations. À cet égard, l'INRP est resté loin en arrière ces dernières années.
 - Le mécanisme d'ajout à l'INRP des substances recensées au cours du processus d'évaluation préalable de la LSD comme répondant aux critères de toxicité, de bioaccumulation et de persistance de même que des substances préoccupantes repérées dans le cadre d'accords intergouvernementaux et internationaux est inadéquat.

- **L'intégration de la collecte d'information et des exigences relatives aux déclarations, ou l'assurance qu'il est fait pleinement usage des occasions où les activités de collecte d'information peuvent servir à des fins multiples, est insuffisante.** Par exemple, les avis et manifestes exigés au titre du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux et des matières recyclables dangereuses* de la LCPE ne requièrent pas la fourniture d'information sur la présence de substances toxiques figurant à la LCPE dans les flux de déchets, ou encore sur les quantités ou les concentrations dans lesquelles de telles substances pourraient être présentes, même si cette information pouvait être extrêmement utile du point de vue de la gestion des substances toxiques ou du respect des obligations internationales.

- **Manque d'engagement et de ressources de la part du gouvernement en ce qui concerne la collecte d'information.** Ainsi, deux très importants problèmes ont engendré des obstacles à l'amélioration et à l'extension du programme de l'INRP :
 - le manque de personnel et de ressources financières pour soutenir ce programme,
 - le manque d'engagement du gouvernement pour améliorer ce programme.

- **Les efforts d'Environnement Canada pour développer l'INRP sont en perte de vitesse depuis 2002.** Depuis l'année 2002, Environnement Canada a retenu ses efforts, et

ceux des autres, en vue d'apporter des améliorations supplémentaires à l'INRP. C'est pourquoi les BPC et des métaux tels que le thallium, le beryllium et le baryum, ainsi que les radionucléides, n'ont toujours pas été ajoutés à l'INRP, bien que leur ajout ait été proposé à plusieurs reprises. Dans d'autres cas, par exemple celui du nickel, les seuils de déclaration n'ont pas été abaissés, alors qu'il s'agissait de changements suggérés par Environnement Canada. Autre exemple : Environnement Canada n'a pas revu l'exemption actuelle de déclaration concernant les activités minières autres que le traitement des matières extraites. Quant au fait de ne pas avoir ajouté les gaz à effet de serre à l'INRP, c'est l'exemple d'une occasion manquée de disposer d'un INRP complet, c'est-à-dire d'un guichet unique permettant l'accès du public aux données.

- **La validation des données de l'INRP est incomplète.** Il est rare qu'Environnement Canada effectue une véritable vérification de la déclaration d'un pollueur. C'est là un important problème puisque cela réduit la capacité du public à avoir confiance dans les données figurant dans l'INRP.

- **En vertu de la LCPE, le gouvernement peut seulement « exiger de toute personne qu'elle lui communique les renseignements dont elle dispose ou auxquels elle peut normalement avoir accès » [art. 46(1)].** Cela signifie, par exemple, que certaines substances qui devraient être ajoutés à l'INRP sont parfois laissées de côté parce que les pollueurs ne collectent généralement pas en quantité l'information spécifique nécessaire.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour améliorer le partage d'information entre les ministres de la Santé et de l'Environnement ou entre Environnement Canada et Santé Canada et les autres ministères ou organismes?
- Que peut-on faire pour améliorer l'accès du public à l'information réunie en vertu de la LCPE?
- Que peut-on faire pour mieux intégrer la collecte d'information et les activités de réglementation au titre de la LCPE?
- Que peut-on faire pour réduire les dispositions relatives à la confidentialité?
- Que peut-on faire pour une intégralité et une validité optimales de l'INRP?
- Que peut-on faire pour exiger des pollueurs qu'ils collectent et déclarent l'information qu'ils ne collectent pas actuellement?

Partie 4 : Prévention de la pollution

En vertu de la LCPE, le gouvernement du Canada « s'est engagé à privilégier, à l'échelle nationale, la prévention de la pollution dans le cadre de la protection de l'environnement. » Cependant, les dispositions relatives à la prévention de la pollution n'ont été utilisées que de façon marginale et même lorsqu'elles l'ont été, elles n'ont pas permis d'exercer une véritable prévention de la pollution.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **L'approche de prévention de la pollution en vertu de la LCPE n'est pas axée sur le remplacement par des produits chimiques ou des procédés plus sécuritaires.** Les mesures prises au titre de la LCPE visent généralement l'adoption de mesures de contrôle de la pollution plutôt que la prévention à la source. Par exemple le tétrachloroéthène, employé dans le secteur du nettoyage à sec, figure sur la liste des substances toxiques de la LCPE, mais les mesures mises en place le concernant sont axées sur des contrôles à la sortie de l'émissaire. Cette faiblesse est examinée en détail par le Congrès du travail du Canada dans *Pollution Prevention Strategy* (novembre 2004), le Fonds mondial pour la nature (Canada) dans *Advancing Pollution Prevention in Canada* (février 2005) et l'Association canadienne du droit de l'environnement dans *Shattering the Myth of Pollution Progress in Canada* (décembre 2004).
- **Il est rarement fait usage de l'approche de prévention de la pollution et même lorsque c'est le cas cela prend beaucoup trop de temps.** Ainsi, à ce jour seulement cinq plans de prévention de la pollution sont en cours d'élaboration et aucun n'a été mis en œuvre.
- **Le plan modèle est trop général et ne fournit que des instructions de base pour élaborer ces plans.** La planification de la P2 est utilisée comme un exercice pour l'installation concernée, prescrivant très peu de choses, excepté pour des points particuliers comme les limites de rejets, les objectifs et les calendriers, lesquels en eux-mêmes ne sont que des « facteurs à prendre en considération » n'ayant donc pas force de règlement par nature. Par conséquent, tant l'interprétation de la prévention de la pollution que les composantes d'un plan de prévention de la pollution peuvent varier considérablement au sein d'un même secteur et dans les installations concernées. Cela engendre une incertitude commerciale et limite l'investissement en faveur d'une planification efficace de la P2.
- **Bien que la déclaration d'existence d'un plan de P2 soit à la disposition du public, le contenu d'un tel plan n'est pas rendu public.**
- **L'étendue des substances devant figurer dans les plans de P2 est trop limitée.** Tandis que des « limites de rejet » peuvent être précisées pour la ou les substances toxiques figurant à la LCPE sur lesquelles portent les plans de P2, d'autres substances toxiques ne sont pas surveillées et les plans de P2 n'intègrent pas les méthodes permettant de prévenir leur formation ou leur rejet. On n'adopte pas une démarche d'ensemble pour un lieu de travail.
- **Les plans de P2 ne sont pas des outils de réglementation.** Les plans de P2 ne sont pas des règlements, bien qu'ils puissent comporter des éléments couverts par un règlement (p. ex. les permis délivrés par les juridictions locales). Alors qu'ils sont destinés à satisfaire à des objectifs de gestion de risques, l'atteinte de ces objectifs n'est pas obligatoire. Comment le gouvernement évaluera-t-il la qualité d'un plan de P2? Comment surveillera-t-il la mise en œuvre de tels plans? Quelles mesures

prendra-t-il si ces plans ne sont pas mis en œuvre? Aucune de ces questions essentielles ne reçoit de réponse.

- **Les plans de prévention de la pollution non réglementaires se substituent aux mesures réglementaires.** Par exemple, on envisage à présent pour les émissions des fonderies de métaux de base une approche volontaire de prévention de la pollution plutôt que d'utiliser un outil de réglementation. Or, d'après les données de l'INRP, les fonderies de métaux de base étaient responsables de 26 % des rejets dans l'atmosphère de substances toxiques selon la LCPE effectués au Canada en 2002.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour inclure un mécanisme global qui favorisera l'élaboration de solutions de remplacement et de techniques sécuritaires dans une stratégie de prévention de la pollution?
- Que peut-on faire pour une meilleure application de la démarche de prévention de la pollution?
- Comment exiger qu'une plus vaste gamme d'utilisateurs planifie la prévention de la pollution?
- Quelles types de composantes obligatoires peuvent être introduites dans la planification de la prévention de la pollution?
- Quelles dispositions peut-on ajouter pour mettre les plans à la disposition du public et permettre à ce dernier d'exprimer son avis?

Partie 5 : Maîtrise des substances toxiques

La méthode actuelle à la LCPE de catégorisation, évaluation préliminaire et contrôle des substances toxiques prenant beaucoup trop de temps, une menace pèse sur la salubrité de l'environnement et la santé humaine pendant des périodes excessivement longues.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **La LCPE n'est pas explicite en ce qui a trait aux exigences concernant l'évaluation préalable des risques. Elle n'établit pas de délai requis pour compléter l'évaluation et n'indique pas quelles données sont considérées comme acceptables et appropriées pour déterminer la toxicité.** Une telle lacune dans les exigences réglementaires laisse beaucoup de place à l'interprétation pour Environnement Canada et Santé Canada. À ce jour, les efforts pour mettre en œuvre l'évaluation préalable des risques n'ont pas effectivement établi les critères en fonction desquels sera déterminée la toxicité. La manière dont les détails des rapports d'évaluation auront une influence sur le type d'outils mis en place pour gérer les substances déclarées toxiques en vertu de la LCPE n'est pas claire. Actuellement, l'évaluation préalable des risques n'a été complétée que pour deux groupes de substances : sept éthers diméthyliques polybromés (PBDE) utilisés comme ignifuges et les perfluorooctanesulfonates (PFO) utilisés comme apprêts anti-tâches. Une évaluation préalable des risques est actuellement menée pour cent vingt-trois autres substances dans le cadre d'un projet pilote. À la suite d'un vaste processus de

catégorisation concernant 23 000 substances existantes, environ 4000 substances se sont avérées persistantes, bioaccumulables ou intrinsèquement toxiques (PBTi). Elles requièrent des mesures à prendre en priorité. Environnement Canada et Santé Canada élaborent actuellement le plan d'action visant les évaluations préalables des risques liés à ces substances, mais on ne voit pas clairement ce qui sera pris en compte ou quelle priorité sera établie. En outre, le sort des substances n'ayant pas répondu aux critères de catégorisation n'est pas clair.

- **L'autorisation du cabinet étant requise pour ajouter des substances à la Liste des substances toxiques (LST), cela a abouti à une ingérence politique dans le processus.** Des substances qui auraient dû être inscrites à la LST suite aux évaluations de leur toxicité par Environnement Canada et Santé Canada ne l'ont pas été ou bien leur inscription a été retardée (p. ex. le sel de voirie, les huiles de vidange usagées).
- **Les évaluations complètes des risques nécessitent trop de ressources et de temps.** Actuellement cela prend jusqu'à cinq ans pour compléter une évaluation. Dans le cas de certaines substances de la *Liste des substances prioritaires*, dont la toxicité a été déterminée avant 1994, le délai de détermination est à présent supérieur à dix ans.
- **La longueur excessive des calendriers d'élaboration des stratégies de gestion ne soutient pas une gestion selon une approche préventive et de prudence.** Une fois qu'une substance a été déclarée « toxique », il faut généralement encore 3 ans pour qu'une stratégie et un instrument de gestion des risques soient mis en place. En plus de cela, des dispenses et des prorogations de délai peuvent être accordées. Le calendrier prévu étant déjà trop long, de telles extensions affaiblissent le propos de la LCPE.
- **Le fardeau de la preuve appartient au gouvernement, qui doit prouver l'existence d'un problème au lieu que ce soit à l'industrie de démontrer que les substances sont sécuritaires. L'article 71 n'oblige pas à collecter les données en vue de déterminer la toxicité.** L'article 71, qui exige que l'industrie fournisse des données, n'a pas été pleinement utilisé pour soutenir les efforts du gouvernement en vue de déterminer la toxicité. Même dans le processus de catégorisation, celui-ci a généralement demandé à l'industrie de fournir volontairement ses données. En outre, les industries peuvent demander que les renseignements qu'elles fournissent restent confidentiels; elles l'ont fait et c'est ce qui s'est passé avec l'hexachlorobuta-1,3-diène (HCBD).
- **Au titre du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles, seule une information limitée relative à la toxicité des substances considérées comme « nouvelles » au Canada est soumise à examen avant que ces substances soient ajoutées à la Liste intérieure des substances (LIS).** Environ 850 demandes de notification concernant des substances nouvelles sont soumises chaque année et on estime à 300 le nombre annuel des substances ajoutées à la LSD. L'information relative à la toxicité que l'on exige des demandeurs varie en fonction du type de substance et de la quantité utilisée. Les exigences en termes d'essais sont insuffisantes en ce qui concerne les substances à faible volume, les substances exclusivement destinées à l'exportation et figurant sur la *Liste extérieure des*

substances (LES) ou encore les polymères dont tous les monomères sont sur la LIS ou la LES. En outre il n'est pas exigé, avant l'ajout à la LIS de tout type de substance, que figurent au dossier de demande les données relatives à des effets dangereux particuliers tels la toxicité chronique, la dérégulation endocrinienne et la neurotoxicité sur le plan du développement.

- **Le processus d'examen des demandes et des données soumises manque de transparence.** Il existe un manque de transparence en ce qui concerne la question de savoir si les nouvelles substances pénétrant sur le marché canadien sont préjudiciables pour la salubrité de l'environnement ou la santé humaine, en particulier celle des enfants. Il n'y a pas d'accès public à l'information ni contrôle par les pairs de l'information sur laquelle s'appuient les décisions. En fait, il n'existe pas de mécanismes même pour informer le public de l'examen de nouvelles substances par Environnement Canada et Santé Canada.
- **En l'absence de données suffisantes, le processus d'évaluation d'une substance n'aboutit pas à l'adoption d'une approche de prudence.** Il y a d'importantes lacunes dans les données sur une majorité de substances se trouvant sur le marché canadien, en particulier les substances inscrites à la LSD. Ce manque de données relatives à la toxicité rend difficile la détermination de cette dernière en vertu de la LCPE. Il en résulte des menaces permanentes pour la santé humaine et l'environnement, des mesures efficaces en vue de réduire ou éliminer certaines des substances les plus dangereuses n'étant jamais prises ou retardées.
- **Le délai pour finaliser les évaluations fait que les dossiers de certaines substances demeurent en suspens.** Les radionucléides en sont un exemple. À ce jour, les radionucléides ou déchets rétroactifs n'ont pas été traités de quelque manière significative que ce soit au titre de la LCPE. L'unique mesure en la matière a été d'inscrire la libération de radionucléides par les installations nucléaires sur la *Liste des substances d'intérêt prioritaire* (LSIP2) et d'entreprendre une évaluation en vue d'établir leur toxicité. En 2000, le projet de rapport d'évaluation proposait que les radionucléides libérés par les mines d'uranium, les usines de concentration de l'uranium et les zones de gestion des déchets nucléaires soient considérés comme « toxiques ». De plus, il était recommandé que des solutions en vue de réduire de telles libérations soient considérées comme « une haute priorité ». Le rapport d'évaluation final n'a toujours pas été publié et aucun plan de gestion n'a été élaboré.
- **Se concentrer sur l'utilisation, la fabrication et la libération de substances toxiques revient à ignorer les substances toxiques contenues dans les produits.** La LCPE n'a pas servi à traiter des substances toxiques pouvant être libérées pendant l'utilisation ou l'élimination à l'état de produit (p. ex. le mercure présent dans les interrupteurs de lampes).
- **Il n'a été fait usage qu'une seule fois des articles de la LCPE relatifs à la quasi-élimination.** Dans le préambule de la LCPE, le gouvernement « reconnaît la

nécessité de procéder à la quasi-élimination des substances toxiques les plus persistantes et bioaccumulables ». Toutefois, cette approche n'a servi que pour l'hexachlorobutadiène, une substance qui n'est plus fabriquée ni utilisée au Canada. L'exigence relative à une limite de dosage (LdD) fait obstacle à la désignation des substances pour quasi-élimination.

- **Les moyens d'appliquer l'article 75 sur les « substances explicitement interdites ou faisant l'objet de restrictions importantes [...] sous le régime de leur législation respective » ne sont pas clairement exposés.** Le calendrier et les exigences pour déclencher les obligations prévues n'étant pas clairs, il s'ensuit qu'il n'est pas fait correctement usage de cet article.
- **La LCPE ne précise pas comment le Canada répondra à ses obligations internationales concernant les substances toxiques.** Par exemple, le Canada a ratifié nombre d'ententes et protocoles internationaux majeurs visant les substances toxiques, notamment la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), la Convention de Bâle sur les déchets dangereux et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. La manière dont le Canada respectera les objectifs et les calendriers prévus par ces ententes internationales n'est pas claire.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Comment accélérer les processus de catégorisation, d'évaluation et de gestion? Est-il possible de passer d'une méthode substance par substance à une méthode traitant des groupes ou des familles de substances préoccupantes? Est-il possible de catégoriser rapidement les substances ayant été désignées préoccupantes dans d'autres pays?
- Comment relever les exigences relatives au processus de catégorisation afin de prendre en compte les substances en fonction de leurs propriétés dangereuses tels la cancérogénicité, la toxicité pour les voies respiratoires et pour les systèmes endocrinien et nerveux?
- Comment faire passer le fardeau de la preuve du gouvernement aux utilisateurs, producteurs et émetteurs de la substance?
- Quelles démarches de prudence utiliser afin de s'assurer que la pollution ne se poursuit ou n'augmente pas pendant que les évaluations se déroulent?
- Comment améliorer l'emploi d'une stratégie de quasi-élimination?
- Comment incorporer l'accès public à l'information et le contrôle par les pairs au processus d'évaluation des nouvelles substances?
- En quoi la LCPE peut-elle être utilisée pour garantir plus efficacement la mise en œuvre nationale des ententes internationales signées par le Canada?

Partie 6 : Substances biotechnologiques animées

Cette partie de la LCPE est gravement sous-utilisée.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Environnement Canada n'a pas fait dûment usage des pouvoirs que lui confère la LCPE en ce qui concerne la biotechnologie.** Environnement Canada n'a pas utilisé ses pouvoirs en vertu de la LCPE pour publier des avis d'information ou prendre des mesures de contrôle concernant les biotechnologies. Environnement Canada s'explique en disant que la plupart des biotechnologies sont adéquatement contrôlées en vertu d'autres lois, souvent par d'autres ministères. Toutefois, il est nécessaire que la LCPE joue un rôle de leadership parce qu'elle est la seule loi fédérale donnant clairement autorité pour réglementer les biotechnologies. Au titre de la LCPE, il conviendrait d'établir des normes de base pour l'évaluation des nouveaux produits et de garantir la couverture des produits non contrôlés en vertu des autres lois. La LCPE échoue sur ces deux fronts.
- **Le cadre de réglementation canadien ne prend pas adéquatement en compte les produits issus de la biotechnologie pour les raisons suivantes :**
 - Pas de responsabilité en cas de propagation dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et de dommage environnemental causé par des OGM;
 - Pas d'évaluation des impacts potentiels à long terme exigée systématiquement en préalable à l'autorisation des produits;
 - Pas de volonté politique de mettre en œuvre le principe de prudence en vue d'interdire et/ou de suspendre l'autorisation de disperser des OGM dans l'environnement, même en l'absence de rapports scientifiques concluants prouvant l'absence de danger.⁶
 - La post-évaluation et le contrôle d'approbation des produits issus de la biotechnologie ont été extrêmement faibles;
 - Le processus d'évaluation ne comporte pas de disposition en vue d'un examen et d'une évaluation externes de l'information en fonction de laquelle sont prises les décisions.⁷
- **Le Règlement sur les organismes vivants modifiés conçu pour permettre au Canada de ratifier le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques n'a pas encore été édicté.** N'ayant pas édicté ce règlement, le Canada n'a pas pu ratifier le Protocole de Cartagena, qu'il a signé en 2001.

Points sur lesquels centrer l'examen :

⁶ Voir par exemple, Société royale du Canada. *Éléments de précaution : Recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire du Canada*, 2001.

⁷ *Ibid.*

- En quoi la LCPE pourrait-elle jouer un rôle plus efficace dans la réglementation des produits issus des biotechnologies?

Partie 7 : Contrôle de la pollution et gestion des déchets

Section 1 : Substances nutritives

Cette section porte sur les substances favorisant la croissance de la végétation aquatique. Le rejet de substances nutritives dans les eaux demeure un grave problème. Une étude menée par le Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick en 2002 a établi que sept des dix estuaires situés dans l'Est et le Nord du Nouveau-Brunswick présentaient des signes d'eutrophisation allant de modérés à graves. Des problèmes semblables se posent dans tout le Canada.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Ces substances étant souvent réglementées en vertu d'autres lois du Parlement, il s'ensuit de la confusion, des omissions et parfois un affaiblissement des méthodes.** La *Loi sur les engrais* en est un exemple.
- **Les propriétés persistantes ou synergiques de certaines substances nutritives ne sont pas particulièrement définies en relation avec les écosystèmes aquatiques, pas plus que la manière dont elles peuvent interagir avec d'autres substances.**
- **Certaines sources sont omises, p. ex. les déchets provenant des fermes industrielles.** La qualité de l'eau du lac Winnipeg se dégrade, le principal souci étant la charge en substances nutritives d'origine agricole. Des problèmes semblables ayant pour source l'agriculture ont été recensés en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour renforcer le rôle de la LCPE afin de garantir une gestion efficace des éléments nutritifs partout au Canada?
- Que peut-on faire pour s'assurer que tous les types de sources d'éléments nutritifs sont abordés?

Section 2 : Protection du milieu marin contre la pollution de source tellurique

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Cette section de la LCPE ne comporte pas de dispositions réglementaires.** Il n'y a pas d'exigences ni d'obligations pour le Ministre de s'assurer que le Canada respecte ses obligations internationales ou encore que les collectivités côtières et autres utilisateurs légitimes de la mer sont adéquatement protégés.

- **La pollution provenant d'exploitations aquicoles en milieu marin ne peuvent pas être couvertes parce que celles-ci ne sont pas définies en tant que « sources telluriques ».**

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Que peut-on faire pour introduire des mesures réglementaires en vue de protéger l'environnement marin des sources de pollution tellurique?
- Faut-il amender la LCPE afin de traiter des exploitations aquicoles en milieu marin?

Section 3 : Immersion en mer

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Il n'est prévu qu'une participation limitée du public.** La LCPE exige qu'un avis de demande de permis d'immersion soit publié dans les journaux au voisinage du site d'immersion en mer. Toutefois, une fois le permis accordé, la *Loi* n'exige la parution de l'avis que dans la *Gazette du Canada*. De cette façon, il se peut que les citoyens des collectivités se trouvant dans le voisinage où se déroule l'immersion ne soient pas au courant des attributions de permis et donc pas en mesure de profiter du délai d'objection de 30 jours suivant l'octroi du permis. Cela restreint la capacité du public à participer au processus d'attribution de permis d'immersion.
- **La LCPE ne suit pas le principe du pollueur payeur.** La LCPE prévoit un tarif forfaitaire de 2500 \$ par permis d'immersion en mer. Cela ne prend pas en compte les différences de coûts environnementaux associés à des volumes et à des degrés de toxicité supérieurs des déchets immergés. Ce tarif ne rend pas compte du coût social du dégât causé à l'environnement par l'immersion, ni des coûts économiques associés au traitement de la demande, à l'analyse technique, à la consultation du public, à la surveillance du site et à l'application de la *Loi*.
- **Il n'est prévu que des exigences limitées en matière de surveillance.** La surveillance des sites d'immersion en mer se passe selon les *Lignes directrices nationales relatives à la surveillance des lieux utilisés pour l'immersion en mer de déblais de dragage et d'excavation*. La LCPE prévoit seulement que le ministre surveillera des sites sélectionnés. Elle ne comporte ni disposition ni règlement d'accompagnement précisant le type, l'importance, l'étendue ou la fréquence de la surveillance exigée. Présentement, les sites d'immersion beaucoup utilisés ne sont en général surveillés qu'une fois tous les cinq ans. Le nombre de site surveillés et l'étendue du point de vue physique, chimique ou biologique de leur surveillance dépend des ressources perçues par le biais de la collecte des tarifs payés à cette fin par les titulaires de permis. De cette façon, aucune surveillance minimum n'est garantie.

- **Il n'est pas exigé que la nature et la quantité de ce qui est réellement immergé en mer soient déclarées publiquement.** Le public peut savoir ce que le permis autorise à immerger mais cela ne correspond généralement pas à la quantité ou à la nature de ce que l'on immerge réellement.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- En quoi peut-on modifier la LCPE afin de prévoir la participation du public dans l'attribution des permis d'immersion en mer?
- Comment appliquer le principe du pollueur-payeur aux tarifs des permis d'immersion en mer?
- Comment surveiller plus adéquatement l'immersion en mer?

Section 4 : Combustibles

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Aucune autorité particulière n'est chargée de traiter des combustibles dans tout le réseau de distribution (de la raffinerie au réservoir à essence).** C'est là un problème, des additifs peuvent être ajoutés en aval des raffineries soit au-delà des limites dans lesquelles s'appliquent les dispositions prévues à la LCPE.
- **Les accords commerciaux retardent ou bloquent souvent la capacité d'un ministre à protéger la santé humaine, comme l'a prouvé le cas du MMT (manganèse méthylcyclopentadiényltricarbone).** Le MMT est utilisé comme remonteur d'octane, or il est connu que le manganèse peut être neurotoxique en cas d'inhalation.
- **Il n'y a pas d'exigences concernant la réglementation de substances dont la toxicité a été établie et pouvant se trouver dans les combustibles ou être l'un de leurs composants, ou pas de délai précis pour exiger une telle réglementation.**

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Comment appliquer la LCPE au réseau de distribution des combustibles?
- Comment améliorer les calendriers en vue de la réglementation des substances toxiques contenues dans les combustibles?

Section 5 : Émissions des véhicules, moteurs et équipements

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- Cette section prévoit l'exemption visant un moteur conçu pour propulser un aéronef, du matériel roulant, un moteur marin à allumage par compression, un navire à vapeur ou un remorqueur, lesquels contribuent tous de manière

significative à la pollution atmosphérique et à la production de gaz à effet de serre.

- **Aucune disposition n'est prévue pour une réglementation qui exigerait des fabricants qu'ils fournissent des garanties sur les dispositifs antipollution.**
- **Aucune disposition ni exigence concernant un régime accéléré en vue de mettre en œuvre des normes d'émissions ou d'équipement permettant de réduire la pollution atmosphérique et d'améliorer la santé humaine et la salubrité de l'environnement.** De telles dispositions sont en place dans d'autres pays membres de l'OCDE, dont les États-Unis.

Quelles questions faut-il traiter?

- Les exemptions visant certains types de moteurs sont-elles recevables?
- Comment pourrait-on améliorer la réglementation et les exigences relatives à la mise en œuvre?

Section 6: Pollution atmosphérique internationale

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Les pouvoirs définis dans cette section ne sont utilisables que si un autre pays est réticent à intervenir ou incapable de le faire. Toutefois, cette section ne comporte aucune exigence en termes de calendrier autre que « dans les meilleurs délais possibles », à l'égard d'un autre pays pour qu'il prévienne l'émission de pollution atmosphérique, lutte contre ou adopte des mesures correctives.**
- **Cette section de la LCPE ne comporte pas de définition de la pollution atmosphérique, à la différence de celle sur la pollution internationale des eaux où la pollution des eaux est définie.**
- **Cette section ne fait état d'aucune exigence ou possibilité pour le Ministre d'intervenir en vue de mettre en œuvre des ententes internationales telles que le Protocole de Kyoto et la Convention de la CÉE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Par exemple, alors qu'il est signataire du protocole de Göteborg (qui date de 1999) en vertu de la Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, le Canada n'a pas ratifié ce protocole. Cela est peut-être dû à son incapacité de réaliser les réductions de composés organiques volatils (COV) appropriées et au manque d'information venant de l'industrie pour estimer correctement les émissions de COV.**

Point sur lequel centrer l'examen :

- De quelle manière les obligations du Canada en vertu d'ententes internationales peuvent-elles faire partie intégrante de la LCPE?
- Comment la LCPE peut-elle garantir que les activités des autres gouvernements en matière de pollution atmosphérique internationale répondent aux objectifs et aux principes de la LCPE, et respectent les engagements internationaux du Canada?
-

Section 7 : Pollution internationale des eaux

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Les pouvoirs définis dans cette section ne sont utilisables que si un autre pays est réticent à intervenir ou incapable de le faire. Toutefois, elle ne comporte aucune exigence en termes de délais autre que « dans les meilleurs délais possibles », à l'égard d'un autre pays pour qu'il prévienne l'émission de pollution des eaux, lutte contre ou adopte des mesures correctives.**
- **Le Ministre n'est pas intervenu, même lorsque des juridictions et/ou des autorités internationales lui en ont fait la demande, un tribunal canadien ayant refusé de le faire.** La décennie de lessivage de polluants toxiques à effets aigus sur le poisson, provenant de la mine Tulsequah Chief, dans la rivière Taku, un cours d'eau transfrontalier de Colombie-Britannique, est un exemple de l'échec du gouvernement à intervenir efficacement. La récente approbation de l'exploitation du méthane de houille le long d'un autre cours d'eau transfrontalier de Colombie-Britannique, la rivière Flathead, en est un autre exemple. Dans les deux cas, on a ignoré les demandes répétées de représentants élus ou des autorités des États-Unis
- **Le ministre ne peut intervenir que quand il « a des motifs de croire » que le rejet « crée » de la pollution des eaux, mais pas qu'il y « contribue ».** Ce n'est pas cohérent avec les responsabilités prises par le Canada envers la communauté internationale par le biais de traités tels que le Traité des eaux limitrophes et le Traité sur le saumon du Pacifique.

Point sur lequel centrer l'examen :

- Comment peut-on garantir que le Canada se conforme à ses obligations internationales en matière de pollution internationale des eaux?

Section 8 : Contrôle des mouvements de déchets dangereux ou de matières recyclables dangereuses et de déchets non dangereux régis devant être éliminés définitivement

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **Depuis l'adoption de la LCPE, le gouvernement n'a édicté aucun règlement en vue de mettre en œuvre les dispositions relatives à l'exportation et l'importation de déchets non dangereux selon la LCPE.** Cela a entraîné :
 - Un manquement à fixer des exigences pertinentes en ce qui concerne la gestion écologique des déchets dangereux;
 - Un manquement à intégrer le système de permis et de manifestes et les besoins relatifs à l'information exprimés dans les autres parties de la LCPE;
 - Un manquement à aviser le public des demandes de permis avant l'attribution des permis;
 - Un manquement à fournir au public un accès utile à l'information contenue dans les avis, les permis, les autorisations et les manifestes;
 - Un manquement à mettre en œuvre les dispositions prévues à la LCPE permettant à Environnement Canada d'exiger des plans « en vue de la réduction ou de la suppression des exportations » de la part des exportateurs de déchets dangereux;
 - Un manquement du gouvernement fédéral à s'investir dans les dossiers traitant des déchets non dangereux. Le fait qu'il n'existe pas actuellement de réglementation fédérale sur l'importation ou l'exportation de déchets non dangereux a entraîné un manque de données sur l'ampleur des exportations et importations de ces déchets. Cela diminue la capacité du gouvernement à établir des politiques ou des programmes afin de traiter cette question. De plus, cela signifie qu'il n'y a toujours pas d'action du gouvernement fédéral en vue de garantir la pertinence des importations et des exportations. Pendant que le gouvernement restait en dehors du coup, le problème du mouvement transfrontière de déchets non dangereux s'est accru. D'un point de vue politique, la question la plus brûlante est l'expédition de résidus urbains municipaux de Toronto au Michigan, pour y être enfouis.
- **Les dispositions prévues à la LCPE relativement aux déchets non dangereux ne portent que sur les déchets destinés à l'élimination et ne tiennent pas compte des plans de réduction des exportations.** D'importantes dispositions de ce type se trouvent à l'article sur les déchets dangereux.
- **La réglementation proposée en matière de déchets dangereux et non dangereux ne comporte pas de dispositions en vue d'aviser les collectivités susceptibles de recevoir des déchets et de leur donner la possibilité d'apporter leurs commentaires.**
- **Les dispositions relatives aux plans de réduction s'appliquent aux exportateurs plutôt qu'aux producteurs de déchets.** Souvent, l'exportateur et le producteur ne sont pas la même personne. Les producteurs de déchets envoyant fréquemment leurs déchets à une compagnie de transport ou à un poste de transfert, le véritable exportateur est l'exploitant du poste de transfert ou de l'entreprise de camionnage.

- **Les dispositions à la LCPE sont axées sur le recyclage plutôt que sur l'élimination des déchets et la prévention de la pollution.**
- Les produits recyclables, qui sont en général à l'origine de résidus dangereux et d'émissions nocives, sont omis du projet de règlement d'Environnement Canada concernant les déchets non dangereux. C'est là un grave défaut.
- Actuellement, la LCPE ne permet pas au ministre d'exiger des importateurs de déchets dangereux (DD) et de déchets non dangereux (DND) de produire des plans de réduction. Ce dispositif mine la gestion responsable des volumes de déchets et de matières recyclables.

Points sur lesquels centrer l'examen :

- En quoi peut-on accélérer et renforcer le processus de réglementation de l'importation et de l'exportation de déchets?
- Comment donner au public de meilleures possibilités de participer aux décisions concernant l'importation et l'exportation de déchets?
- Que peut-on modifier dans la LCPE afin de garantir que les questions d'importation et d'exportation de déchets sont axées sur la prévention de la pollution?
- Réformes et amendements nécessaires aux articles 185 et 188 de la LCPE pour :
 - Inclure les produits recyclables et leur traitement dans le règlement?
 - Garantir la maîtrise des matières recyclables non-dangereuses présentes dans les matières importées, exportées et en transit?
 - Soumettre l'**importation**, et non seulement l'exportation, des déchets non dangereux comme des déchets dangereux à des plans de réduction.

Partie 8 : Questions d'ordre d'urgences

Cette partie est très importante car Environnement Canada estime le nombre d'urgences environnementales au Canada à approximativement 20 000 par an, dont environ 1000 requièrent « une certaine participation ou une mesure de la part d'Environnement Canada ».

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **L'usage de cette partie est fondamentalement limité à une substance ou à un groupe de substances déclarées ou recommandées pour être ajoutées à la *Liste des substances toxiques* à l'Annexe 1.** Cet usage est trop restreint pour permettre de protéger efficacement la salubrité de l'environnement et la santé humaine.
- **Les substances inscrites à la *Liste des substances toxiques* ne figurent pas toutes dans cette partie.**
- **Cette partie ne comporte pas de dispositions adéquates permettant l'accès du public à l'information concernant les plans d'urgence.**

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Comment étendre les dispositions à la LCPE afin de les appliquer à une plus vaste gamme d'urgences environnementales?
- Comment changer ces dispositions afin de permettre au public un meilleur accès à l'information concernant la mise sur pied de plans d'urgence?

Partie 9 : Opérations gouvernementales, autochtones

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- **La LCPE a presque totalement échoué à fournir un cadre en vue de protéger l'environnement aux organismes fédéraux dans leur fonctionnement et aux activités se déroulant sur le territoire domanial.** La *Loi* n'établit pas de norme générale de protection ou de disposition prévoyant une infraction, comme c'est le cas dans les mesures législatives provinciales sur la protection de l'environnement (p. ex. la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, § 9 et 15). La seule manière d'établir des normes est de créer des règlements. Seulement trois de ces règlements ont été adoptés depuis la promulgation de la LCPE en 1988 : le *Règlement fédéral sur le traitement et la destruction des BPC*, le *Règlement sur les hydrocarbures halogénés* (fédéral) et le *Règlement sur l'enregistrement des systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés sur le territoire domanial* (et directives).
- **La LCPE n'a pas adéquatement pris en compte les peuples autochtones dans le processus décisionnel ayant des répercussions sur leurs terres.**

Points sur lesquels centrer l'examen :

- Comment modifier la LCPE de façon à garantir que des mesures seront prises sur le territoire domanial?
- Comment inclure de manière plus complète les peuples autochtones dans le processus décisionnel afin d'assumer les responsabilités du Canada en vertu de l'article 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Partie 10 : Contrôle d'application

La LCPE comporte d'importants mécanismes de contrôle d'application qui n'ont toutefois été que rarement utilisés. Le Sierra Legal Defence Fund a dressé le tableau ci-dessous, qui montre la fréquence d'utilisation des principaux outils de contrôle d'application.

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
<i>Inspections</i>	2613	3301	605	4637	4804

<i>Investigations</i>	78	64	6	57	36
<i>Poursuites</i>	2	26	8	27	4
<i>Inculpations</i>	s/o	s/o	s/o	s/o	9
<i>Condamnations</i>	1	1	6	7	3

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- Les activités de contrôle d'application sont entièrement de compétence discrétionnaire et Environnement Canada a semblé réticent à en faire usage. Environnement Canada se concentre sur un rôle de conseiller et de promoteur plutôt que d'avoir recours aux poursuites afin de garantir la conformité aux règlements de la LCPE.

Point sur lequel centrer l'examen :

- Comment améliorer le contrôle d'application de la LCPE?

Autres points

Nanotechnologies :

Les nanotechnologies se développent rapidement et des risques pour la salubrité de l'environnement et la santé humaine ont été associés à leur utilisation.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- Les nanotechnologies ne figurent pas à la LCPE.

Point sur lequel centrer l'examen :

- Comment introduire au mieux la nanotechnologie dans la LCPE?

Évaluation de la LCPE (Partie 11 : Dispositions diverses, rapport au Parlement)

La LCPE stipule la publication annuelle d'« un rapport sur l'application de la présente loi au cours de l'exercice précédent ». Cela ne prévoit toutefois pas d'évaluation de l'avancement de la *Loi*.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la LCPE?

- Aucun processus régularisé de préparation et de publication d'une évaluation de la mise en œuvre de la LCPE n'est en place.

Point sur lequel centrer l'examen :

- Comment évaluer mieux et régulièrement la LCPE?