

SURVOL DE L'ORDRE DU JOUR DES ONGE EN VUE DE L'AMÉLIORATION DE LA LCPE

***En préparation des ateliers d'examen de la LCPE, du 24 janvier au 3 février 2005
(Halifax, Toronto, Montréal, Edmonton, Yellowknife, Vancouver)***

Contexte des ateliers d'examen de la LCPE

La pureté de l'atmosphère, des eaux et des terres du Canada sera bientôt reléguée aux livres d'histoire. Aujourd'hui, nous vivons quotidiennement entourés des polluants émis par les industries, les véhicules automobiles et les produits qui se trouvent dans nos maisons. La qualité de l'eau du robinet dans nombre de collectivités est douteuse, il est de plus en plus fréquent de trouver dans nos écoles des enfants souffrant d'asthme ou de troubles d'apprentissage. Nous avons également des doutes sur la qualité de la nourriture que nous servons à nos enfants.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) est la principale loi fédérale consacrée à la protection de l'environnement au Canada. En vertu de l'article 343 de la LCPE, la Loi doit être soumise à un examen par un comité parlementaire tous les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Le prochain examen sera entrepris le ou avant le 31 mars 2005.

Environnement Canada et Santé Canada (EC/SC) invitent la population canadienne à exprimer leurs préoccupations quant à la LCPE en leur offrant un document diagnostic de l'examen¹ et en tenant des ateliers publics. Cet exercice de consultation publique produira des commentaires, des suggestions et des conseils qui devraient mener à une protection plus efficace de l'environnement que nous partageons et de la santé humaine.

Il s'agit d'une étape cruciale dans le processus d'examen de la LCPE, et il est impératif que la collectivité des ONGE et la population canadienne en général participent activement au processus d'amélioration de la Loi. Ce bref survol des enjeux, des thèmes et des principes relatifs à la LCPE doit être considéré comme un point de départ et une orientation très importante permettant aux ONGE de prendre part au processus d'examen de la LCPE actuellement en cours.

Position des ONGE sur l'amélioration de la LCPE

Les ONGE déléguées au Comité consultatif sur l'examen de la LCPE (CCEL) ont établi cinq grands sujets touchant la LCPE sur lesquels EC/SC et les parlementaires devront se pencher :

- prévention de la pollution;
- principe de précaution;
- accords internationaux;
- gestion des substances toxiques;
- mise en œuvre.

La délégation des ONGE soutient que les thèmes et les principes suivants entre autres doivent être abordés en vue d'améliorer la LCPE :

- mise en œuvre de la Loi;
- amélioration de la participation du public;

¹ Lien vers le document de diagnostic sur la LCPE :
http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/review/CR_participation/CR_Scope/foreword.cfm

- prévention de la pollution;
- gestion des substances toxiques;
- mise en œuvre du principe de précaution.

La délégation des ONGE soutient qu'une LCPE améliorée se traduira par une meilleure santé collective *et* une économie viable grâce à l'adoption de meilleures lois régissant la gestion de l'environnement et la prévention de la pollution, axées sur le bien-être public et un environnement plus propre.

L'examen de la LCPE offre à la collectivité des ONGE et à la population canadienne en général une rare occasion d'améliorer considérablement l'environnement que nous partageons et la santé humaine.

Qu'est-ce que la LCPE?

La LCPE est 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 représente la principale loi fédérale du Canada consacrée à la protection de l'environnement. Elle couvre un éventail d'enjeux, dont la gestion des substances toxiques, la participation du public, la biotechnologie, les nutriments, les déchets dangereux, les émissions de véhicules automobiles, la pollution internationale de l'atmosphère et des eaux, l'immersion de déchets en mer et d'autres mesures.

Dans la LCPE, la prévention de la pollution doit être la pierre angulaire des efforts nationaux de réduction des substances toxiques dans l'environnement. L'intention de la LCPE est de gérer et de contrôler les substances toxiques à chaque stade de leur cycle de vie, depuis leur développement et fabrication ou importation jusqu'à leur transport, distribution, utilisation, entreposage et élimination. Il s'agit essentiellement de protéger les Canadiens « du berceau au tombeau », laquelle protection est axée sur les principes de « pollueur-payeur » et de précaution.

La LCPE définit la prévention de la pollution comme l'utilisation de processus, de pratiques, de matériaux, de produits, de substances ou d'énergies qui préviennent ou minimisent la production de polluants et de déchets et amenuisent le risque global pour la santé humaine et l'environnement.

La LCPE définit le développement durable comme une forme de développement qui satisfait les besoins actuels sans nuire à la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

Qu'est-ce que le processus d'examen de la LCPE?

La LCPE prévoit l'examen parlementaire des dispositions et de la mise en œuvre de la Loi. Cet examen devrait être entrepris le ou avant le 31 mars 2005.

En 2004, un Comité consultatif sur l'examen de la LCPE (CCEL) a été mis sur pied en vue de conseiller Environnement Canada et Santé Canada (EC/SC) sur le processus à adopter pour encourager la population canadienne à définir les principaux enjeux et les grandes options relativement à la Loi et à faire part de leurs commentaires et suggestions à ces égards.

Le CCEL est formé d'industries et d'association industrielles, d'organisations non gouvernementales, de populations autochtones, de gouvernements provinciaux et territoriaux, d'autres ministères fédéraux, de la Fédération canadienne des municipalités et d'EC/SC, qui coprésident le comité. Six représentants d'ONGE siègent au CCEL tandis que le RCE est responsable de la coordination de leur participation.

Le processus préparatoire de l'examen de la LCPE, mené par le CCEL, a mené au document diagnostic sur la consultation publique de la LCPE préparé par EC/SC et à la tenue d'ateliers publics proposés. EC/SC feront rapport des résultats de la consultation publique et des priorités perçues par les ministères pour améliorer la LCPE à leur ministre respectif au printemps 2005.

Le ministre de l'Environnement déposera ensuite la LCPE au Parlement d'ici le 31 mars 2005 pour que la Loi soit examinée par un comité parlementaire, lequel fera rapport sur les dispositions et la mise en œuvre de la LCPE et sur son efficacité à protéger l'environnement et la santé humaine. Le gouvernement donnera suite au rapport, en 2006, puis les parlementaires seront appelés à décider s'il est nécessaire de modifier la LCPE en vue de l'améliorer.

Quels points importants doivent être examinés?

Les ONGE se concentreront principalement sur l'objet de la LCPE : la protection de la santé humaine et de l'environnement.

En dépit des efforts de lutte contre la pollution déployés par l'industrie et le gouvernement, lesquels efforts reposent souvent sur des mesures volontaires plutôt que réglementaires, le volume de produits chimiques dangereux émis dans l'environnement partagé du Canada continue d'augmenter par coups de *millions* de kilogrammes.

Au cours du dernier examen de la LCPE, plusieurs thèmes et principes transversaux et sous-jacents ont été mis de l'avant. Ces thèmes constituent toujours le cadre stratégique de la LCPE, et il est aujourd'hui nécessaire de les mettre en œuvre plus efficacement. D'autres thèmes et principes n'avaient pas été, mais auraient dû être, pleinement reconnus et il aurait fallu mettre en place des mécanismes pour leur mise en œuvre.

Voici quelques-uns des thèmes et des principes établis par les ONGE en vue d'améliorer la LCPE :

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

La principale préoccupation concernant la LCPE est la capacité qu'a le gouvernement de la mettre en œuvre.

Nous devons disposer de ressources adéquates pour mettre la Loi en œuvre. Le gouvernement manque les ressources humaines et financières (et la volonté politique souvent) pour mettre la Loi en œuvre et préconise plutôt des accords d'harmonisation avec les provinces et les territoires et la promotion de mesures de protection de l'environnement volontaires plutôt que réglementaires.

La Loi doit être administrée plus efficacement. L'imputabilité sera assurée par l'examen des issues et de l'efficacité de la myriade de processus fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs à la LCPE. Des exigences de production de rapports plus détaillées et axées sur le rendement ainsi que des échéanciers plus serrés pour les processus relatifs à la LCPE doivent être mis en place.

La Loi doit être mise en œuvre plus efficacement. Elle doit être mise en œuvre de façon uniforme nonobstant le secteur, la région, la province ou le territoire. Une mise en œuvre et une conformité rigoureuses encourageront à la fois une protection plus efficace de l'environnement et la viabilité économique.

Le « filet de sécurité » fédéral doit être défini et faire appel aux meilleurs processus, pratiques et technologies en place pour assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine.

AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Depuis l'élaboration initiale de la LCPE en 1988, l'accès et la gestion de l'information ont été révolutionnés. Le même constat s'applique depuis la promulgation de la LCPE (1999). Toutefois, les provinces continuent de marquer le pas sur Environnement Canada en ce qui concerne les meilleures pratiques au Canada.

La LCPE prévoit des mesures de participation du public à la prévention de la pollution, y compris une série de moyens s'offrant aux citoyens pour dénoncer des infractions ainsi que des procédures judiciaires propres à cette fin. Pourtant, le public en a rarement recours. De plus, le Registre de la LCPE n'a toujours pas atteint son plein potentiel comme outil de participation publique à la prise de décisions.

Nous devons nous assurer d'inclure parmi les principaux pouvoirs de collecte de données en vertu de la LCPE :

- l'élargissement des rejets répertoriés dans l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) pour y inclure les émissions de gaz à effet de serre;
- des dispositions de protection des dénonciateurs améliorées et appropriées;
- un meilleur accès public à l'information;
- une validation plus efficace des données signalées par les pollueurs;
- un Registre de la LCPE intégrant des exigences semblables à celles formulées dans la Charte des droits environnementaux de l'Ontario;
- des exigences de recherche et de divulgation mieux définies pour des groupes de substances partageant des caractéristiques similaires (ex. : familles de produits chimiques : chlore).

PRÉVENTION DE LA POLLUTION

En vertu de la LCPE, le Canada *s'engage à mettre en œuvre la prévention de la pollution comme un objectif national et l'approche prioritaire en matière de protection de l'environnement.*²

² La prévention de pollution, telle que définie dans la LCPE (1999), signifie *l'utilisation de processus, de pratiques, de matériaux, de produits, de substances ou d'énergies qui*

À l'exception des substances désignées pour l'élimination virtuelle, le mandat de prévention de la pollution de la LCPE repose sur la planification de la prévention de la pollution (P2). Un plan P2 modèle (générique) est en place pour aider les installations à dresser leurs propres plans P2. Toutefois, le gouvernement préconise des plans P2 « souples » et non prescriptives. Jusqu'à ce jour, seuls quatre plans P2 sont en cours d'élaboration et aucun n'a encore été mis en œuvre.

Les plans P2 doivent enchâsser l'essence même de la prévention de la pollution : des plans préconisant la prévention à la source plutôt que des mesures de lutte contre la pollution, communément appelées des solutions « au point de rejet ». Afin d'assurer l'efficacité de ces plans P2, la LCPE doit :

- rendre obligatoire l'évaluation annuelle des plans P2 et l'accessibilité publique des rapports d'évaluation;
- améliorer l'accès public au contenu, aux buts et aux objectifs des plans;
- élargir la liste et l'étendue des substances devant faire l'objet d'un plan P2;
- éliminer les « limites de rejet » dans le cas des substances devant faire l'objet d'un plan P2;
- intégrer des échéanciers propices à une approche de précaution et de prévention à la gestion de la protection de l'environnement;
- limiter le nombre d'exemptions ou de prolongations pouvant être accordées;
- établir des mesures de surveillance et de mise en œuvre des plans P2.

GESTION DES SUBSTANCES TOXIQUES

La LCPE mène une lutte très inefficace contre le problème des substances toxiques.

L'approche actuelle de la LCPE à la gestion des substances toxiques est une approche en trois volets à la catégorisation et l'examen préalable des substances afin d'établir lesquelles sont d'intérêt prioritaire. Bien que ce processus de catégorisation ait son mérite, il ne doit être considéré que comme une première étape vers une gestion efficace des substances toxiques.

L'approche actuelle de la LCPE, qui examine les substances une à la fois, est à la fois fastidieuse et coûteuse. Les enjeux et les problèmes soulevés dans cette section de la Loi varient de l'identification des substances d'intérêt à l'évaluation des risques et la réglementation des substances toxiques.

Les mesures de gestion des substances toxiques prévues dans la LCPE doivent être améliorées comme suit :

- un transfert fondamental du fardeau de la preuve du gouvernement à l'industrie pour ce qui concerne la démonstration de la sécurité des substances;
- des exigences explicites en matière d'évaluation au niveau de l'examen préalable;

préviennent ou minimisent la production de polluants et de déchets et amenuisent le risque global pour la santé humaine et l'environnement.

- des données acceptables et adéquates afin d'établir la toxicité des substances;
- des mesures spécifiques pour répondre aux besoins des populations vulnérables;
- des mesures spécifiques pour définir et mettre en œuvre des solutions de rechange plus sécuritaires;
- l'ajout automatique à la LST sur l'établissement de la toxicité par SC/EC et non à une liste des substances toxiques devant être approuvée par le cabinet, limitant ainsi les risques d'ingérence politique dans la gestion des substances toxiques selon les exigences actuelles d'approbation ministérielle de toute mesure réglementaire;
- l'évaluation et la mise en liste accélérées des substances d'intérêt identifiées dans les traités internationaux (ex. : POP) dont le Canada est un signataire.

Plus de 23 000 substances sont inscrites à la Liste intérieure des substances (LIS), mais de l'information toxicologique adéquate existe sur moins de 20 % de ces substances. Il sera important que l'examen de la LCPE évalue comment d'autres compétences élaborent des politiques innovatrices en matière de gestion des produits chimiques, notamment le programme européen REACH.

La délégation d'ONGE au CCEL a activement promu l'initiative REACH comme une source probable de solutions potentielles aux déficiences de la LCPE et un moyen de mettre en place des mesures efficaces de gestion des substances toxiques. Le programme REACH a pour effet d'accélérer l'évaluation des substances existantes et d'inverser le fardeau de la preuve afin d'assurer que c'est à l'industrie de démontrer la sécurité des substances qu'elle utilise plutôt qu'au gouvernement de démontrer qu'elles ne sont pas sécuritaires. Le processus d'autorisation prévu par REACH promeut également la recherche de substances alternatives plus sécuritaires.

Un récent document produit par l'Association canadienne du droit de l'environnement décrit le programme REACH en détails et explique comment la LCPE bénéficierait d'une telle approche.³

MISE EN APPLICATION DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

En vertu de la section 2 de la LCPE, le gouvernement du Canada, dans son exécution de la Loi, est tenu de mettre en application le principe de précaution de telle sorte « *...qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, 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...* ».

De plus, en vertu de la Loi, les ministres sont tenus de mettre en application le principe de précaution « au moment d'analyser et d'interpréter les résultats » d'une évaluation d'examen préalable, de l'étude d'une décision rendue par une autre compétence ou d'une évaluation en vertu de la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) d'une substance « toxique ou potentiellement toxique ».

Lorsqu'une activité menace de porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement, des mesures de précaution doivent être prises, même en l'absence de preuves scientifiques

³ NB – CELA to add cite and link to REACH doc.

concluantes de certaines relations de cause à effet. Dans ce contexte, il devrait incomber aux utilisateurs et aux responsables des rejets de polluants d'établir la sécurité des substances. C'est donc dire que le fardeau de la preuve doit être inversé.

La LCPE doit être dotée de mesures précises de mise en exécution du principe de précaution du début à la fin du processus décisionnel, soit bien au-delà de l'orientation actuellement décrite dans le préambule de la Loi.

Conclusion

La présente ne se veut aucunement une liste exhaustive des thèmes et principes globaux de la LCPE mais doit plutôt être considérée comme un point de départ à l'intention des ONGE et d'autres participants à l'examen de la LCPE afin de définir les questions de fond et les options relatives à la LCPE pour mieux protéger l'environnement et la santé humaine et d'offrir des conseils et des suggestions à cet égard.

Une description et une liste plus détaillées des thèmes et principes globaux, des défaillances et des succès, des occasions et des recommandations concernant la LCPE sont fournies dans le document *Ordre du jour détaillé des ONGE en vue de l'amélioration de la LCPE*.⁴

Voici d'autres aspects de la LCPE qui doivent être améliorés et qui sont d'intérêt pour la population canadienne :

- des normes en matière d'émissions de véhicules et de carburants aussi ou plus rigoureuses que les normes de pureté de l'air proposées par l'État de la Californie;
- la déclaration des radionucléides à l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) afin d'assurer un suivi plus efficace des industries de production et de stockage de déchets radioactifs;
- l'inclusion de la nanotechnologie parmi les nouvelles technologies couvertes par la LCPE;
- la mise en place de mesures de responsabilité pour les produits biotechnologiques qui tiennent compte de l'émission dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés (OGM) à l'extérieur des espaces plantés;
- une meilleure reconnaissance, intégration et exécution des obligations et des responsabilités du Canada en vertu de traités internationaux dans l'ensemble des processus décisionnels du gouvernement fédéral et de l'industrie;
- de meilleures dispositions sur les déchets et les déchets dangereux à tous les stades du cycle de vie d'un produit donné, y compris la définition du site et la déclaration de données;
- de meilleures dispositions sur le rejet en mer assorties de frais de permis adéquats pour financer les activités de surveillance en fonction du volume et de la toxicité des produits rejetés en mer ainsi que des mesures de rehaussement de la participation du public à l'autorisation de l'octroi de tels permis;
- l'engagement du gouvernement du Canada de donner suite à la promesse faite à la population canadienne dans la LCPE de prévenir la pollution afin de protéger plus efficacement notre environnement partagé et la santé humaine.

⁴ *Ordre du jour détaillé des ONGE en vue de l'amélioration de la LCPE*– Lien vers le document :

La LCPE précise les mesures de protection de l'environnement qui nous touchent dans notre vie quotidienne.

L'ensemble des collectivités et des foyers du Canada est touché par l'un ou l'autre des volets de la LCPE.

Environnement Canada et Santé Canada (EC/SC) invitent la population canadienne à exprimer leurs préoccupations quant à la LCPE en leur offrant un document diagnostique de l'examen⁵ et en tenant des ateliers publics. Il s'agit d'une étape cruciale dans le processus d'examen de la LCPE, et il est impératif que la collectivité des ONGE et la population canadienne en général participent activement au processus d'amélioration de la Loi.

Délégation des ONGE du RCE au Comité consultatif sur l'examen de la LCPE (CCEL)

⁵ Lien vers le document de diagnostic sur la LCPE :
http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/review/CR_participation/CR_Scope/foreword.cfm