

EXAMEN DE LA LCPE :

**Aperçu
des
enjeux**

4005520



ENVIRONMENT CANADA LIBRARY
YELLOWKNIFE

Canada

Environment Canada Library
5204 - 50th Avenue, Suite 301
YELLOWKNIFE, NT X1A 1E2

KE
3619
R49
Reviewing CEPA : an
overview of the issues =
Examen de la LCPE :
Aperçu des enjeux

KE
3619
R49
Reviewing CEPA : an
overview of the issues =
Examen de la LCPE :
Aperçu des enjeux



No cat.: En 40-223\1994
ISBN: 0-662-61188-8

Papier recyclé à 100%
fait de fibres post consommation

m - marque officielle d'Environnement Canada

INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), promulguée en 1988, est la pierre angulaire de la législation fédérale dans le domaine de la protection de l'environnement. Elle puise ses origines dans les grands enjeux environnementaux du début des années 1980, axés sur le contrôle des substances toxiques. Il apparaissait dès lors de plus en plus évident que la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, premier pas législatif du gouvernement fédéral en vue de protéger l'environnement et la santé contre la contamination par les produits chimiques, était inadéquate pour résoudre les problèmes multiples découlant de l'emploi de substances toxiques. La LCPE était destinée à combler les nombreuses lacunes qui existaient alors dans la gestion des substances toxiques.

Non seulement la LCPE constitue une approche de la gestion des substances toxiques en termes de cycle de vie mais elle regroupe, dans un cadre juridique global et unique de protection de l'environnement, des éléments et pouvoirs disparates déjà contenus dans cinq lois administrées par Environnement Canada. Elle permet d'accroître la cohérence d'application des mesures législatives; d'augmenter certaines amendes trop basses, en cas d'infraction aux lois protégeant l'environnement; de passer des accords intergouvernementaux; d'engager des consultations fédérales-provinciales et publiques portant sur des questions environnementales particulières; au citoyen d'avoir recours à des mécanismes dans la loi pour exiger que certaines actions soient entreprises et pour redresser des torts qu'il a subis; de mieux orienter les activités du gouvernement fédéral vers la protection de l'environnement et d'améliorer les normes s'appliquant aux territoires domaniaux, y compris les réserves indiennes; et enfin au Canada de respecter des engagements spécifiques, sur le plan international, dans le domaine de la protection de l'environnement. La LCPE prévoit également l'établissement d'objectifs, d'orientations et de codes de pratique afin d'assurer la qualité de l'environnement, et d'effectuer un suivi régulier des conditions environnementales au Canada.

L'article 139 de la LCPE prévoit qu'un examen de son administration par un comité parlementaire soit effectué dans les cinq ans suivant sa promulgation, et qu'un rapport contenant des propositions de modification de son texte ou de son administration soit présenté au Parlement. La date anniversaire des cinq ans était en juin 1993. Une motion de renvoi de la question au Comité permanent de l'environnement fut adoptée par la Chambre des communes le 8 juin 1993. Les travaux du Comité parlementaire ne pouvaient débiter avant 1994, en raison de la relâche parlementaire et des élections.

Afin d'aider le Comité parlementaire, Environnement Canada et Santé Canada ont rédigé le présent Aperçu des enjeux. Le texte a pour but de présenter des questions qu'il importe d'examiner lorsque l'on détermine si les dispositions actuelles de la LCPE sont adéquates et lorsque l'on étudie de nouveaux articles pour renforcer cette dernière et élargir son envergure. Le présent document cerne également les facteurs tels les restrictions budgétaires et les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dont il faut tenir compte lors de l'examen de la LCPE. L'Aperçu des enjeux doit stimuler le dialogue et faciliter l'échange d'idées parmi les intéressés.

Au cours de l'étape de préparation, Environnement Canada a demandé à Resource Futures International de procéder à une évaluation indépendante de l'administration de la LCPE en se fondant sur les buts et objectifs fixés initialement pour la loi. De plus, le ministère a examiné la loi et l'application de celle-ci en fonction de diverses questions de principe qui touchent à des sujets n'ayant pas été traités au moment de la promulgation de la loi. Ces questions reflètent le milieu économique et social changeant, dans lequel la législation évoluera dans l'avenir, ainsi que les nouvelles possibilités d'approches novatrices dans le domaine de la protection de l'environnement. On a consulté de nombreuses personnes à ce sujet, et on a offert, vers la fin de novembre, un atelier de consultation au cours duquel des questions touchant la loi ont été abordées avec des participants des organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG), des syndicats, du secteur industriel, des groupes autochtones et d'autres ministères.

Quelques histoires de réussite

Il est encore trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions définitives quant à la capacité de la LCPE d'atteindre les buts et objectifs établis. Il ne s'est écoulé qu'une période de temps relativement courte au cours de laquelle on pouvait s'attendre à ce que la loi engendre des effets mesurables. Les stratégies en vue de gérer la plupart des substances toxiques visées par la LCPE n'en sont présentement qu'à l'étape de l'élaboration. De plus, il est difficile de dissocier les conséquences des mesures prises en vertu de la LCPE de celles entraînées par les autres lois fédérales, les mesures provinciales, le consumérisme « vert » ou les changements industriels liés à la mondialisation de l'économie, à la récession, au libre-échange et à l'innovation technologique. Cependant, on peut dès maintenant attribuer certaines incidences à la LCPE.

Accroître la protection de la santé et la prévention de maladies

On peut difficilement déterminer, à partir d'indicateurs de la santé uniquement, la mesure dans laquelle la LCPE a favorisé la protection de la santé et la prévention de maladies. Nombre des effets sur la santé associés à l'exposition aux contaminants présents dans l'environnement sont attribuables à une multitude de facteurs. De plus, le niveau d'exposition dans l'environnement est habituellement inférieur à celui qui permettrait d'en mesurer les effets sur la santé au sein de la population canadienne en général. Toutefois, les mesures prises jusqu'à présent devraient favoriser la protection de la santé en réduisant l'exposition à des substances potentiellement nocives. Par exemple :

- le Règlement sur l'essence (modification) qui prévoit l'élimination progressive de l'essence au plomb, est principalement à l'origine de la réduction du niveau de plomb dans le sang qu'on a observée chez les Canadiens au cours des dernières années;
- les rejets de substances appauvrissant la couche d'ozone ont été grandement réduits par voie de règlements en vue de contrôler la fabrication, la consommation et l'importation au Canada de ces substances;
- les quatre règlements concernant les BPC ont permis d'améliorer les pratiques de gestion de ces substances;
- le Règlement sur les dioxines et les furannes pour les usines de pâtes et papiers a été élaboré en vertu de la LCPE, et
- la version définitive du Règlement sur les renseignements concernant les nouveaux produits chimiques et les polymères a été rédigée, et ce règlement entrera en vigueur en 1994. Cette mesure axée sur la prévention permettra d'assurer que les substances nouvelles seront examinées en vue de déterminer leurs effets sur la santé et l'environnement, et seront contrôlées au besoin, avant d'être commercialisées au Canada.

Accroître le lien entre la science et la prise de décision

La LCPE a contribué à renforcer le lien entre la science et la prise de décision. La Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) et les dispositions concernant les substances nouvelles ont permis à Environnement Canada et à Santé Canada de déployer, sur le plan scientifique, des efforts de façon plus systématique et d'améliorer la coordination entre leur secteur « scientifique » et leur secteur de « réglementation ». La Partie II de la loi a également renforcé la capacité de ces ministères d'évaluer et de gérer les substances toxiques. On a également élaboré, aux termes de la LCPE, plusieurs règlements allant, par exemple, de règlements sur le contrôle des substances menaçant l'ozone, sur les effluents des usines de

pâtes et papiers, sur l'entreposage des BPC et sur les modalités d'application améliorées des permis d'immersion en mer, au Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles.

Des méthodes d'évaluation des risques ont également été mises au point. Quarante-quatre substances inscrites à la LSIP ont été évaluées. L'élaboration de mécanismes de contrôle se poursuit actuellement, dans les cas où ces mécanismes sont considérés comme étant la meilleure solution possible. De plus, le programme d'évaluation prévu par la loi a permis au Canada de partager et de bénéficier de l'information découlant de ces évaluations, ceci dans le cadre des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organismes internationaux. On a, en outre, élaboré une base de connaissances qui s'avérera utile, quel que soit le type de stratégie de lutte contre la pollution qui sera adopté dans l'avenir. Ce volet sera appuyé par la préparation, à intervalles réguliers, de comptes rendus sur l'état de l'environnement.

Améliorer le dialogue avec le public et le secteur industriel

La LCPE contient plusieurs dispositions visant à sensibiliser davantage le public aux questions environnementales et à accroître ses connaissances dans ce domaine, ainsi qu'à lui permettre de participer au processus d'élaboration de la réglementation et à l'application de la loi. L'accent mis sur les substances toxiques dans la loi a contribué à accroître la sensibilisation du public et du secteur industriel à ces questions, et le processus de réglementation a pu tirer avantage de cette plus grande participation.

Le gouvernement a accordé une importance accrue à la consultation qui débute au premier moment opportun et à l'identification des divers mécanismes de contrôle. Cet effort a permis d'accroître la satisfaction du secteur industriel à l'égard des priorités générales et de l'orientation du contrôle exercé par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement. Suite à la mise en application de la LCPE et de lois connexes dans les provinces, en Europe et aux États-Unis, le secteur industriel déploie aujourd'hui davantage d'efforts afin de prévoir et de minimiser les obligations réglementaires futures, ceci par le contrôle de la nature, des procédés et des rejets dans l'environnement des substances nouvelles au moment où celles-ci sont développées, et par la mise au point de procédés de fabrication nouveaux et plus propres ainsi que de meilleures techniques de gestion des déchets.

Améliorer la coordination intergouvernementale

Les mécanismes établis en vertu de la LCPE en vue d'harmoniser les responsabilités intergouvernementales liées à la protection de l'environnement ont donné lieu à des consultations plus fréquentes et plus structurées entre le ministère fédéral de l'Environnement et les ministères provinciaux. De plus, plusieurs provinces ont renforcé leurs lois en matière d'environnement depuis que la LCPE est entrée en vigueur. Même si l'on ne peut attribuer tout le mérite de ces améliorations à la LCPE, la publicité entourant la promulgation de cette loi a pu amener certaines provinces à renforcer leurs lois en matière d'environnement. Fait notable, certaines de ces lois ont repris des éléments contenus dans la LCPE.

Meilleure coordination de la législation d'Environnement Canada

La LCPE a regroupé la plupart des pouvoirs en matière de protection de l'environnement dont était investi le ministre de l'Environnement à l'époque. Le regroupement de ces dispositions dans la LCPE a favorisé une approche plus uniforme de la gestion de l'environnement.



Nouvelles réalités

Le but ultime de cette loi est d'assurer la protection de l'environnement, laquelle est essentielle au bien-être de la population du Canada. Les opinions quant à la meilleure façon d'atteindre cet objectif ont évolué depuis que la loi est entrée en vigueur. On s'attend à ce que les facteurs suivants influent sur la gestion de l'environnement dans un avenir rapproché :

- l'élaboration et la mise en oeuvre de la LCPE pendant les cinq premières années sont survenues durant une période d'évolution rapide de l'opinion et des stratégies liées à la protection de l'environnement et de la santé, à la conservation des ressources, au développement économique et aux responsabilités sociales. Cette évolution s'est caractérisée par un changement de cap : on est ainsi passé de la protection de l'environnement au concept plus vaste de développement durable;
- la gestion des questions concernant l'environnement et la santé devient de plus en plus une activité coordonnée à l'échelle internationale, au cours de laquelle des pays ou groupes de pays s'entendent sur des normes, des calendriers d'exécution et des objectifs internationaux, lesquels sont ensuite mis en oeuvre par voie de mesures nationales. La portée et la complexité de la coordination de la politique concernant l'environnement et la santé à l'échelle internationale vont en augmentant. La question de l'harmonisation de la réglementation internationale prend de plus en plus d'importance, et on met volontiers l'accent sur des normes et codes de pratique volontaires en plus de la réglementation et des mécanismes de contrôle;
- les préoccupations à l'égard de la concurrence internationale engendrent un examen plus minutieux du lien entre les politiques environnementales et économiques;
- le programme international lié à l'environnement et à l'économie influe de plus en plus sur le programme national, et il est probable que les politiques du Canada feront l'objet d'un examen plus minutieux de la part de la communauté internationale. La reconnaissance accrue du lien qui existe entre le commerce et l'environnement a donné lieu à certaines préoccupations environnementales sur lesquelles on doit se pencher au moment de la négociation d'accords commerciaux. Le protectionnisme « vert » existe déjà en Europe sous forme de pressions en vue d'établir des barrières commerciales ou de boycottage des produits et des procédés qui auront des répercussions négatives sur l'environnement;
- le marché mondial des biens et services environnementaux est évalué aujourd'hui à 280 milliards de dollars US par année, et on s'attend à ce qu'il atteigne d'ici la fin de la décennie 580 milliards de dollars US par année. Le secteur industriel des technologies et services environnementaux regroupe près de 6 000 entreprises canadiennes qui emploient directement quelque 90 000 personnes et touchent des revenus annuels supérieurs à 10 milliards de dollars C;
- à mesure que les limites d'une approche axée strictement sur la réglementation deviennent plus manifestes, on assiste à un changement de cap sur la scène internationale; ainsi, on songe de plus en plus à utiliser une combinaison de mesures de gestion pour régler les problèmes environnementaux, notamment la réglementation, les instruments économiques, les mesures volontaires par le secteur industriel, les quatre « R » (réduction, réutilisation, recyclage, remplacement), l'accroissement des pressions sociales et l'établissement de priorités stratégiques;
- les pressions financières accrues exercées sur les gouvernements au Canada au cours des années 90 continuent de restreindre les ressources disponibles pour la protection de l'environnement et de la santé. On peut s'attendre à ce que l'administration publique, à tous les paliers, essaie de plus en plus d'intégrer ses activités afin de réaliser des économies par l'élimination du chevauchement et du double-emploi.

Ces nouvelles réalités ne supposent pas la réduction de la protection dans les domaines de la santé et de l'environnement. En fait, on reconnaît la nécessité de réexaminer les façons dont la protection de la santé et de l'environnement devrait être assurée dans ce climat en évolution.

RÉSUMÉ DES QUESTIONS

Dans cette partie du présent document, on identifie certaines questions clés en vue d'une discussion, ainsi que des solutions possibles qui pourraient faire l'objet d'une étude. Les questions soulevées ici sont regroupées sous neuf rubriques générales.

Développement durable

De quelle façon la LCPE peut-elle contribuer à assurer le développement durable? La loi devrait-elle faire mention expressément de la biodiversité, et si c'est le cas, dans quelle contexte? La LCPE est-elle suffisamment souple pour pouvoir appuyer les stratégies de gestion des écosystèmes et s'adapter à l'évolution de l'interprétation de ces stratégies au cours des cinq dernières années? Enfin, la loi peut-elle contribuer à assurer la gestion des zones côtières?

Harmonisation intergouvernementale et coordination des pouvoirs législatifs et de réglementation

La première question touche aux dispositions actuelles de la LCPE visant à faciliter la coopération fédérale-provinciale/territoriale. La seconde découle du climat existant qui est propice à une plus grande harmonisation fédérale-provinciale/territoriale de la protection de l'environnement au Canada.

Gestion de l'environnement à l'échelle fédérale

Premièrement, il y a le lien entre la LCPE et les dispositions pertinentes d'autres lois fédérales liées à l'environnement; deuxièmement, l'examen des dispositions visant à mettre de l'ordre au sein du gouvernement fédéral; et troisièmement la possibilité de modifier la loi afin d'y incorporer expressément la protection de l'environnement sur les terres de réserve.

Prévention de la pollution

Les questions soulevées concernent essentiellement les mécanismes et instruments favorisant la prévention de la pollution - plans obligatoires; mesures volontaires et négociées; mécanismes d'aide en matière technologique; instruments économiques; mécanismes d'information et droit de la collectivité d'être informée. On se demande, en outre, si la LCPE doit être modifiée en vue d'incorporer des dispositions quant aux urgences environnementales, tout particulièrement dans les domaines de la prévention et de la capacité d'intervention, et des dispositions touchant les dommages causés à l'environnement.

Application de la loi

Les questions portent sur l'ajout, dans la loi, d'autres instruments liés à l'application de cette dernière, et sur l'application des instruments actuels à des parties de la loi qu'ils ne concernent pas présentement.

Santé et protection de l'environnement

Les questions soulevées portent sur le point de vue du public et sa participation au processus d'évaluation des risques; la désignation du terme « toxique »; la coordination des processus d'évaluation et de gestion des risques pour les substances existantes; le manque de renseignements; les responsabilités imposées par la LCPE; les nouveaux usages importants; les modifications aux dispositions concernant les substances nouvelles; la portée des dispositions liées aux substances nouvelles en ce qui concerne les produits de la biotechnologie; les dispositions touchant la communication des effets nocifs des substances actuelles; les substances simples par opposition aux mélanges complexes, et les options stratégiques.

Perspective internationale

De quelle façon l'élaboration de nouvelles obligations internationales influe-t-elle sur le libellé et l'administration actuels de la LCPE, et sur les mécanismes visant à promouvoir la coopération fédérale-provinciale/territoriale dans le domaine? Ensuite, quel sera dans l'avenir le rôle de la loi dans le processus de mise en oeuvre de traités au Canada?

Administration de la LCPE

La question la plus importante qui a trait à l'administration de la loi est la façon dont les priorités sont établies et les résultats sont définis. Les autres questions portent sur l'organisation et les ressources liées à la mise en oeuvre.

Modifications de forme

On se demande s'il y a lieu de traiter rapidement certaines modifications de forme à la loi tandis que l'examen de questions de politique et d'autres questions plus vastes se poursuit.

Développement durable

Le développement durable - soit l'intégration de la prise de décision d'ordre économique, environnemental et social afin d'assurer le bien-être des personnes et de préserver l'écosystème mondial pour les générations actuelles et futures - est fortement appuyée par la majorité des Canadiens. La LCPE ne s'y attarde pas en particulier. Le concept de développement durable n'en était qu'à ses débuts durant la période d'élaboration de la LCPE, de 1986 à 1987.

L'examen actuel de la LCPE permet de déterminer comment cette loi peut contribuer à assurer le développement durable.

Au moment d'examiner ces questions, on devrait tenir compte de plusieurs facteurs. On reconnaît que le développement durable ne peut être promu par un seul palier de gouvernement, ni par le truchement d'une seule loi ou d'un seul instrument. La notion de développement durable est un vaste concept, qui

englobe des questions internationales, sociales, économiques, culturelles, écologiques ainsi que de santé. Même si le développement durable met souvent l'accent sur l'environnement et l'économie, le rapport de la Commission Brundtland reconnaît également que la santé est une composante clé. L'Organisation mondiale de la Santé a fait ressortir les liens qui existent entre la santé et le développement durable : ces deux composantes sont interdépendantes.

Le développement durable nécessite un changement du comportement. Il exige un changement fondamental des processus décisionnels des gouvernements, des secteurs industriels et du grand public. L'institutionnalisation du développement durable exigera le fusionnement des politiques officielles, tout particulièrement celles qui appuient la compétitivité, la création d'emplois et un environnement sain. Fait peut-être encore plus important, le développement durable nécessite une action concertée de tous les paliers de gouvernement, du secteur privé, d'une multitude d'institutions et de groupes d'intérêt, ainsi que du grand public.

L'examen du rôle de la LCPE dans le développement durable doit tenir compte des efforts déployés actuellement afin d'élaborer une stratégie nationale énonçant les principes et critères liés au développement durable. Le Canada s'est engagé à établir une stratégie nationale de développement durable lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Nombre de provinces et de municipalités, ainsi que les secteurs sociaux et industriels ont élaboré ou élaborent actuellement leurs propres stratégies en matière de développement durable.

Biodiversité

À l'heure actuelle, on accorde beaucoup d'importance à la biodiversité, soit la diversité qui existe entre les organismes vivants et les complexes écologiques dont ils font partie intégrante. À l'instar du développement durable, il s'agit d'une question d'une vaste portée. La biodiversité et le développement durable sont, en outre, étroitement liés. La biodiversité englobe des ressources telles la faune et la flore à l'état sauvage, les paysages, les pêches, l'agriculture et les forêts, qui relèvent de la compétence de divers organismes au sein du gouvernement fédéral, ou de la compétence constitutionnelle des provinces ou des peuples autochtones par voie de la législation touchant les revendications territoriales. La LCPE ne fait aucune mention de la biodiversité. La mise en oeuvre efficace de la loi, sous sa forme actuelle ou sous une forme révisée, influera sur la biodiversité. La LCPE devrait-elle faire expressément mention de la biodiversité, et si c'est le cas, dans quel contexte?

L'étude du rôle de la LCPE, en ce qui a trait à la biodiversité, doit également tenir compte de la stratégie canadienne de biodiversité qu'on élabore actuellement par voie de consultations menées auprès des parties intéressées. La stratégie énoncera de quelle façon le Canada devrait ou pourrait mieux satisfaire à ses obligations en vertu de la Convention des Nations Unies sur la biodiversité. Dans le cadre de ce processus, on a établi un répertoire des lois, politiques et programmes fédéraux afin d'aider le gouvernement à déterminer dans quels secteurs des changements doivent être apportés. On a entrepris des démarches semblables à l'échelle provinciale et territoriale. Conformément aux engagements pris lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et à la Convention sur la biodiversité, les autochtones constituent des intervenants clés en ce qui touche l'élaboration de la stratégie nationale de biodiversité.

Approche basée sur les écosystèmes

L'un des aspects du développement durable est l'importance accrue qu'on accorde au passage du concept plus étroit de « qualité de l'environnement » au concept global de « santé de l'écosystème ». Celui-ci suppose une gestion intégrée des composantes de l'écosystème (air, terre, eau et biote, y compris

les êtres humains), lesquelles contribuent ensemble à maintenir l'intégrité globale. L'approche basée sur les écosystèmes n'est pas une idée nouvelle, mais il s'agit d'une optique qui évolue encore. On se demande alors si la LCPE est suffisamment souple pour pouvoir appuyer les stratégies de gestion de l'écosystème et s'adapter à l'évolution de l'interprétation de ces stratégies au cours des cinq dernières années. Il faut donc absolument aborder la question de la définition des termes « l'approche basée sur les écosystèmes » et « la santé de l'écosystème ».

La LCPE n'interdit pas actuellement d'adopter une approche basée sur les écosystèmes, pas plus qu'elle encourage ou favorise l'adoption d'une telle approche. Il est probable qu'on voudra généralement élargir les dispositions de la loi afin d'englober les principes liés à la santé des écosystèmes. Élargir ainsi les dispositions de la loi pour aborder les changements aux écosystèmes ou les effets cumulatifs; que ce soit en utilisant des règlements, des instruments économiques ou des mesures volontaires, se révélera une tâche relativement plus complexe.

D'abord, les connaissances scientifiques actuelles sont insuffisantes pour prendre des décisions éclairées sur le fonctionnement de l'écosystème. Il faudra élargir la base de nos connaissances avant de pouvoir l'appliquer à toutes les étapes du rigoureux processus scientifique/de prise de décision prévu dans la LCPE. Le manque de certitude scientifique à l'égard de l'approche fondée sur les écosystèmes soulève la question de l'approche axée sur la prévention. Comme en fait état le principe 15 de la Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, « lorsqu'il existe des risques de dommages graves ou irréversibles, le manque de certitude scientifique ne devrait pas être utilisé pour justifier la remise à plus tard de mesures rentables visant à empêcher la dégradation de l'environnement » (traduction libre). La LCPE devrait-elle être modifiée pour tenir compte de ce principe?

De plus, vu la façon dont la LCPE est actuellement rédigée, les règlements portant sur les substances toxiques doivent être de portée nationale. Tout changement apporté au libellé de la LCPE peut entraîner une modification du rôle du gouvernement fédéral quant aux règlements touchant les substances toxiques. De plus, les composantes des écosystèmes sont généralement gérées de façon distincte, conformément à diverses lois et mesures institutionnelles. L'approche axée sur les écosystèmes se fonde sur la collaboration entre tous les paliers de gouvernement. Elle met l'accent sur l'élaboration des buts et objectifs liés à la santé des écosystèmes et sur les points forts de chaque palier de gouvernement, plutôt que sur la division des pouvoirs.

Gestion des zones côtières (GZC)

Les zones côtières et extra-côtières du Canada ont souffert d'une dégradation de l'environnement. Il y a eu des pertes d'habitat et des conflits entre les utilisateurs des ressources. En raison de cette détérioration constante des conditions, on veut depuis longtemps, et de plus en plus aujourd'hui, mettre en place un cadre de gestion des zones côtières pour le Canada. Cette situation, qu'on retrouve également dans d'autres pays riverains, a donné lieu à des accords internationaux qui exigent des régimes de gestion intégrée pour les zones côtières, et en vertu desquels notre pays assume certaines responsabilités.

De plus, l'Agenda 21, établi dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, reconnaissait l'importance particulière des océans et des zones côtières pour le développement durable et demandait aux pays riverains de s'engager à assurer le développement durable et une gestion intégrée dans les zones côtières et le milieu marin. Enfin, selon les recommandations adoptées en 1992 par l'OCDE, les pays membres sont tenus de faciliter la gestion et la planification à long terme de leur milieu marin.

Parce que la GZC comporte plusieurs facettes et relève de la compétence de divers paliers de gouvernement, on reconnaît qu'aucune initiative ne peut, à elle seule, régler cette question de façon générale. Un processus comportant diverses étapes, dont certaines sont déjà en cours, et un mélange d'instruments de politique mis à la disposition des gouvernements permettraient de gérer d'une façon davantage intégrée les zones côtières et leurs écosystèmes au Canada. La LCPE est l'un des instruments fédéraux que le gouvernement fédéral pourrait utiliser pour assumer ses responsabilités en matière de protection et de mise en valeur des zones côtières au Canada.

Même si l'ensemble de la LCPE s'applique d'une certaine façon aux activités marines ou côtières, ce sont les parties I et VI qui se rattachent surtout à la GZC. La Partie I, telle qu'elle est formulée, peut contribuer à l'atteinte des objectifs liés à la GZC, par exemple, assurer la qualité supérieure du milieu côtier, sensibiliser davantage le public à ces questions et contrôler la pollution provenant de sources terrestres.

Étant donné que la Partie VI de la loi - Immersion de déchets en mer - concerne uniquement le rejet des déchets en mer, lesquels ne correspondent qu'à environ 10 pour cent des polluants qui pénètrent dans le milieu marin, elle n'a donc pas une portée suffisante pour assurer la GZC. Si aucun changement important n'y est apporté, elle ne peut jouer un rôle important relativement à la GZC. Les exigences et interdictions d'autres lois fédérales viennent compléter les restrictions de la Partie VI touchant à l'immersion de déchets en mer. Quinze ministères et organismes au moins administrent plus de 40 lois liées au milieu marin. Même si le cadre législatif actuel a permis au gouvernement fédéral de gérer et de protéger suffisamment des aspects particuliers du milieu marin, il n'a pas été conçu pour assurer la protection et la mise en valeur des zones côtières en tant qu'écosystèmes. Par conséquent, on n'a pas accordé beaucoup d'attention au lien terre/mer.

Harmonisation et coordination intergouvernementales de la législation et des pouvoirs de réglementation

Aux termes de la Constitution canadienne, les compétences dans le domaine de l'environnement sont partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'il y a chevauchement des responsabilités dans le secteur de l'environnement. La coordination intergouvernementale est donc essentielle afin d'assurer une protection efficace de l'environnement et de favoriser le développement durable à l'échelle nationale.

Les mécanismes de collaboration actuels

Plusieurs dispositions contenues dans la LCPE encouragent les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux à collaborer relativement à des questions environnementales d'intérêt commun afin d'éviter tout chevauchement et double emploi. Les trois principaux mécanismes de coopération sont le Comité consultatif fédéro-provincial (CCFP), l'élaboration d'ententes d'équivalence et l'établissement d'ententes administratives.

En règle générale, les membres du CCFP sont satisfaits des activités de celui-ci. Les ententes d'équivalence et les ententes administratives font l'objet de négociations depuis plusieurs années, la priorité étant actuellement accordée à la négociation d'ententes administratives. Au cours de la dernière année, on a mis l'accent dans les négociations sur l'élaboration d'une approche globale ou « à guichet unique », selon laquelle le secteur industriel serait en rapport avec un seul organisme de réglementation, qui représenterait les intérêts des deux paliers de gouvernement. Même si aucune entente d'équivalence ou administrative n'a été signée avec les provinces, plusieurs en sont rendues à un stade avancé des négociations.



Récemment, l'une des questions importantes soulevées lors des négociations avait trait aux demandes de financement des coûts engagés en vertu des ententes administratives, lesquelles ont été transmises par certaines provinces. En ce qui concerne les ententes d'équivalence, le principal obstacle touche aux critères liés à l'équivalence aux termes des articles 108 à 110 de la LCPE. En vertu du paragraphe 34(6) de la LCPE, des dispositions équivalentes aux articles 108 à 110 doivent être en vigueur dans le cadre de la législation provinciale. À l'heure actuelle, seuls la Saskatchewan et l'Alberta ont des dispositions de cette nature dans leur législation. La plupart des provinces se penchent en ce moment sur cette question et certaines d'entre elles ont entrepris d'élaborer une législation semblable.

Harmonisation des régimes de protection de l'environnement au Canada

Toute modification proposée aux mécanismes existants de collaboration doit être examinée dans le contexte plus global de l'harmonisation fédérale-provinciale/territoriale actuelle des buts et objectifs liés à la protection de l'environnement. La perception selon laquelle la protection de l'environnement au Canada est coûteuse, redondante, imprévisible et nuisible à la compétitivité de l'industrie canadienne est très répandue. Les entreprises, le secteur industriel et les OENG, qui envisagent souvent les choses sous d'autres angles, font des pressions sur tous les paliers de gouvernement pour qu'ils rationalisent leur régime de gestion de l'environnement afin d'accroître l'efficacité des dispositions législatives administratives.

Sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), les ministres de l'Environnement au Canada demandent depuis plusieurs années une plus grande harmonisation des activités environnementales au Canada. Les succès ont été, pour le moins, mitigés en raison du protectionnisme intergouvernemental, de la diversité des priorités selon les gouvernements et de l'incapacité de s'entendre sur le partage fondamental des responsabilités et la capacité d'intervenir dans les questions environnementales.

Dans le contexte politique plus vaste qu'on connaît actuellement, on s'engage à poursuivre la rationalisation d'un cadre de gestion de l'environnement qui a beaucoup plus de chances d'être efficace. L'esprit actuel de collaboration entre les gouvernements au Canada en vue d'harmoniser les politiques et les programmes et de prévenir le chevauchement et le double emploi en matière de réglementation est grandement propice à l'accomplissement de progrès importants au chapitre de l'harmonisation du régime de gestion de l'environnement du Canada.

Le CCME a récemment entrepris une nouvelle initiative importante afin d'harmoniser la gestion de l'environnement au Canada tout en continuant d'assurer de façon uniforme un haut niveau de protection de l'environnement. Les ministres du CCME ont convenu d'établir un Cadre de gestion de l'environnement qui n'implique pas un changement constitutionnel, l'harmonisation devant être assurée dans les limites des compétences actuelles. Tous les paliers de gouvernement estiment que l'examen du rôle et des responsabilités en fonction des points forts et des capacités respectives au sein des ministères fédéral et provinciaux/territoriaux de l'Environnement constitue une composante clé des efforts visant à harmoniser la gestion de l'environnement au Canada.

La façon dont le Parlement procède pour l'étude de la LCPE sera perçue par les provinces/territoires comme étant un signe de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'harmonisation. On estime que les questions liées à la LCPE, à sa portée, à son orientation, à son contenu, ainsi qu'aux arrangements fédéraux-provinciaux/territoriaux devraient être abordées seulement après que le Groupe de travail sur l'harmonisation du CCME aura publié son rapport initial, en mai prochain, sur les principes et les objectifs visant à orienter la préparation du Cadre de gestion de l'environnement. On est confiant que les



efforts accomplis au chapitre de l'harmonisation permettront de définir le contexte et de déterminer grandement la façon dont on procédera dans l'avenir. Toute entente intergouvernementale sur le rôle et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux dans le domaine de la protection environnementale pourrait s'appliquer à la LCPE et aux nombreuses autres lois qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

La gestion de l'environnement à l'échelle fédérale

Suite à la promulgation de la LCPE, le gouvernement fédéral s'est engagé à jouer, sur le plan moral, un rôle de premier plan dans le domaine de la protection de l'environnement au Canada et à démontrer ses responsabilités à cet égard.

Lien entre la LCPE et les dispositions pertinentes d'autres lois fédérales

Lorsque la LCPE a été promulguée en 1988, l'un de ses objectifs était de regrouper certains des pouvoirs liés à la protection de l'environnement, dont était investi le ministre de l'Environnement à l'époque. Le regroupement de ces dispositions dans cette loi a favorisé une approche plus uniforme de la gestion de l'environnement, ce qui n'était pas le cas lorsqu'on avait plusieurs lois distinctes. La LCPE représente une législation beaucoup plus puissante et globale que toute loi fédérale précédente liée à l'environnement. Toutefois, elle ne constitue aucunement une loi globale sur la protection de l'environnement.

Il existe quelque 50 lois fédérales contenant des dispositions liées à la protection de l'environnement et relevant d'autres ministères fédéraux. De plus, le contexte de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement a beaucoup changé. Depuis que la LCPE a été promulguée, on a adopté des lois telles la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les eaux du Yukon* et la *Loi sur les eaux des Terres-ritoires du Nord-Ouest*, et on a modifié plusieurs autres lois, dont la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la marine marchande* et la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*.

L'un des points de discussion a trait au lien entre la LCPE et les dispositions d'autres lois fédérales. On affirme souvent que la LCPE existe à l'intérieur d'un réseau disparate de règlements et de politiques. Le gouvernement fédéral assume-t-il ses responsabilités de la façon la plus efficace possible? À en juger par la partie précédente, il est très clair que cette question doit être examinée dans le contexte plus général de l'harmonisation fédérale-provinciale/territoriale actuelle de la gestion de l'environnement au Canada.

« Commencer chez soi »

En tant que plus grande entreprise au Canada et qu'instrument de l'État responsable du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral peut avoir un énorme impact sur l'environnement. Dans le cadre de la LCPE et de la gérance fédérale de l'environnement, le gouvernement fédéral a l'occasion de jouer un rôle de premier plan et de démontrer son engagement dans ce domaine. Toutes les parties de la LCPE ont force exécutoire pour la Couronne. Les dispositions clés permettant de mettre en oeuvre le programme « Commencer chez soi » se trouvent à la Partie IV de la LCPE - Ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, entreprises fédérales et territoire domaniale. Jusqu'à présent, les réalisations au chapitre de la mise en application de la Partie IV de la LCPE ont été minimes.

On a formulé des critiques qui se fondent sur la perception selon laquelle il existerait une pratique de « deux poids deux mesures » pour le gouvernement fédéral et le secteur privé en ce qui touche la réglementation des exigences opérationnelles et l'application des règlements touchant les substances toxiques.



Aux termes de la Partie IV de la LCPE, le ministre est habilité à réglementer des activités particulières d'organismes fédéraux telles les pratiques de manutention et d'élimination des déchets et les rejets d'émissions ou d'effluents, qui ne sont pas assujetties aux lois provinciales. La loi prévoit également un mécanisme permettant d'élaborer des directives et des règlements touchant les entreprises, les terres et les ouvrages fédéraux. Dans certains cas, les répercussions des activités fédérales ont contribué à envenimer les relations entre les organismes fédéraux et provinciaux. On a affirmé que le fait que les dispositions de la Partie IV de la LCPE ne sont pas utilisées reflétait le manque d'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la gérance de l'environnement. En conséquence, le secteur industriel met en doute l'autorité morale du gouvernement d'assujettir le secteur privé à des règlements visant l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Les questions susmentionnées doivent être examinées en fonction d'autres initiatives fédérales qui ne découlent pas de la LCPE mais qui ont pour but de mettre de l'ordre au sein du gouvernement fédéral. La LCPE prévoit seulement un instrument permettant de parvenir à de telles fins.

Par voie du Plan vert, le gouvernement fédéral s'est engagé à exploiter ses installations de manière exemplaire. Les principaux mécanismes mentionnés étaient le Code de gérance de l'environnement, les vérifications environnementales et l'établissement d'un Bureau de gérance de l'environnement, ainsi que d'instruments législatifs. De plus, le Conseil du Trésor a modifié le manuel de Gestion des biens immobiliers, afin d'obliger les ministères à tenir compte des facteurs environnementaux dans l'acquisition, la gestion et l'élimination des biens immobiliers. Les ministères étaient également tenus de préparer des rapports d'étape généraux et des plans d'action environnementaux, lesquels seraient mis à la disposition du public. Les ministères fédéraux, en collaboration avec leurs services de vérification interne ont commencé à mettre en oeuvre les politiques et modalités liées aux vérifications environnementales. Comme l'indique le rapport annuel sur la gérance de l'environnement, les ministères accomplissent des progrès en vue d'assurer une gérance responsable, même si ces progrès ne sont pas aussi rapides ou complets qu'on le souhaiterait.

Notons que plusieurs ministères satisfont déjà aux exigences provinciales et locales dans le domaine de l'environnement. Ils le font pour respecter des politiques ministérielles et non parce qu'ils sont assujettis aux lois provinciales ou aux règlements locaux. En raison des divergences qui existent entre les provinces en ce qui concerne les exigences environnementales, certains ministères fédéraux choisissent, par souci d'efficacité opérationnelle, d'adopter la norme provinciale la plus élevée afin d'utiliser une norme uniforme pour toutes leurs installations à l'échelle du pays. Ces ministères sont peut-être obligés de faire face à des coûts additionnels pour pouvoir satisfaire aux exigences provinciales.

De plus, l'examen actuel du rôle et des fonctions pouvant être assumés par un vérificateur général chargé de l'environnement porte, entre autres, sur la perception négative des efforts accomplis par les organismes fédéraux dans le domaine de l'environnement.

Terres de réserve

Lorsque la Partie IV a été incorporée à la LCPE, on a fait expressément mention des réserves indiennes, à la demande des provinces, afin de réduire la possibilité que ces terres soient utilisées pour se soustraire aux lois antipollution provinciales. Jusqu'à présent, la Partie IV n'a pas servi à élaborer des règlements pour les terres indiennes. On se demande ici si l'on devrait modifier la loi afin d'examiner expressément les questions de protection de l'environnement sur les terres de réserve.

Les Premières nations et les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux ont exprimé des inquiétudes au sujet des problèmes environnementaux touchant les réserves indiennes, tels que les sites d'enfouissement/d'élimination des déchets solides, les réservoirs de combustible, les installations de

traitement d'eaux usées ainsi que la contamination du sol et de l'eau (hydrocarbures). Nombre des problèmes environnementaux qui existent sur les réserves indiennes ne sont pas réglés en raison d'une lacune de réglementation.

Il n'y a que certaines lois et certains règlements provinciaux en matière de protection de l'environnement qui s'appliquent aux réserves. Étant donné que la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral les compétences pour les terres réservées aux Indiens, les lois provinciales en matière d'environnement touchant à l'usage des terres ne s'appliquent probablement pas aux terres de réserve. En raison de cette lacune provinciale dans la loi et dans la réglementation s'appliquant aux réserves, les Premières Nations ne jouissent pas du même niveau de protection qui est offert aux autres Canadiens.

Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, le ministre des Affaires indiennes et du Nord est habilité à adopter des règlements, et les conseils de bande à adopter des règlements administratifs. Toutefois, parce que la *Loi sur les Indiens* ne contient aucune disposition dans le domaine de l'environnement, les Premières Nations et le ministre ne peuvent adopter des règlements ou des règlements administratifs pour la protection de l'environnement, à moins que ceux-ci concernent la protection et la préservation d'animaux à fourrure, la prévention et la propagation de maladies, l'établissement de conditions sanitaires, la prévention des nuisances, ainsi que le zonage. La *Loi sur les Indiens* est donc faible et inefficace lorsqu'il s'agit d'assurer la protection de l'environnement. La peine maximale pour une infraction à un règlement se rattachant à la loi est de 100 \$ et de 1 000 \$ lorsqu'il s'agit d'une infraction à un règlement administratif. La loi ne contient aucune disposition quant aux enquêtes et aux inspections environnementales, et ne confère aucun pouvoir efficace au chapitre de l'application, tels la fouille et la saisie.

En tant que pierre angulaire de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement, la LCPE pourrait servir à régler les questions liées à la protection de l'environnement sur les terres de réserve.

Pour pouvoir combler la lacune qui existe dans la loi et dans la réglementation au sujet des terres de réserve, il faudra d'abord se pencher sur diverses questions, notamment le besoin d'établir des niveaux et des normes de protection à l'égard des réserves équivalents à ceux qui sont en vigueur à l'extérieur de ces dernières; des mécanismes d'application de la loi efficaces et appropriés; des sanctions tenant compte du facteur culturel; les pouvoirs des Premières Nations d'adopter des règlements; le besoin de respecter l'orientation vers la délégation et l'autonomie, et l'harmonisation des régimes de gestion de l'environnement fédéraux-provinciaux-Premières Nations. Quelques unes de ces questions demanderont un changement à la loi. Les Premières Nations doivent également avoir voix au chapitre dans le Cadre de gestion de l'environnement au Canada.

L'étude des questions précitées nécessite la participation active des Premières Nations. Le gouvernement fédéral s'engage à collaborer avec les peuples autochtones afin de trouver des solutions à des problèmes graves. Au moment de l'examen de la LCPE, les autochtones doivent pouvoir participer aux décisions qui influent sur le cadre futur de protection de l'environnement dans leurs communautés.

Prévention de la pollution

Les faits démontrent de plus en plus que le recours aux techniques de prévention de la pollution apporte non seulement à l'environnement d'importants bienfaits concrets mais entraîne aussi l'optimisation des avantages économiques et la réduction des fardeaux d'ordre économique et juridique. Les OENG, les syndicats, le secteur industriel et les gouvernements s'entendent de plus en plus pour reconnaître que la prévention de la pollution constitue un moyen efficace et efficace de protection de l'environnement.

Les parties ne s'entendent pas nécessairement sur les démarches à adopter pour définir et mettre en oeuvre les principes et pratiques de prévention de la pollution ni sur ce qu'il faut attendre de ceux-ci. Il y a consensus dans certains domaines; dans d'autres, les opinions sont partagées. Certains sont favorables à une stratégie nationale de prévention de la pollution ayant force de loi et élaborée sous les auspices du CCME et où le gouvernement fédéral jouerait un rôle de premier plan. D'autres préconisent l'adoption d'une stratégie nationale de prévention de pollution, mais qui n'aurait pas force de loi. Beaucoup s'entendent pour dire -mais pour des raisons différentes - qu'à court terme, la méthode la plus réaliste pour définir le rôle du gouvernement fédéral à l'intérieur d'un cadre législatif national de prévention de la pollution consiste à commencer d'abord par l'examen de la LCPE.

Lorsque les partisans de la LCPE ont présenté cette mesure en 1988, ils y voyaient une loi de prévention de la pollution. La LCPE, telle qu'elle est formulée à l'heure actuelle, offre certainement d'importants moyens pour mettre en oeuvre des stratégies de prévention de la pollution. En fait, un certain nombre de stratégies de cette nature ont déjà été mises en oeuvre et plusieurs autres sont prévues dans un avenir rapproché. Toutefois, on peut dire que les concepts et stratégies de prévention de la pollution ont évolué tellement rapidement au cours des cinq dernières années que, même si la LCPE était considérée en 1988 comme étant une loi de prévention de la pollution, il faut la réexaminer à la lumière des nouvelles données.

Tout débat sur les pouvoirs que prévoit la LCPE pour définir les principes et stratégies de prévention de la pollution doit bien tenir compte des champs de compétence fédéral et provinciaux en la matière. La prévention de la pollution est une question qui touche à tous les secteurs de la société canadienne et qui comprend des dimensions locales, régionales, nationales et internationales.

Définition de la prévention de la pollution

Si l'on doit modifier cette loi pour qu'elle englobe la prévention de la pollution, il faut reconnaître dès le départ que l'on ne peut s'entendre à l'heure actuelle sur une définition générale du concept. Depuis que l'on a commencé à s'y intéresser vivement au début des années 80, la définition de la prévention de la pollution a en fait passé de termes inclusifs de portée générale à un ensemble de termes disparates et décousus qui, parfois, s'excluent mutuellement. Tout législateur qui voudrait intégrer à la loi une définition de la prévention de la pollution devrait en premier lieu clairement établir la limite entre prévention et contrôle de la pollution. La définition de la prévention de la pollution devrait-elle porter avant tout sur la fabrication et l'utilisation des substances potentiellement nuisibles ou sur le rejet de ces substances, ou encore sur ces trois composantes?

Plans obligatoires de prévention de la pollution

Un autre point important à examiner est la modification de la loi pour qu'elle exige la préparation de plans de prévention de la pollution. Les syndicats et les groupes écologiques préconisent des mesures obligatoires de planification de la prévention de la pollution semblables à celles qui ont été adoptées dans de nombreux États américains. De son côté, l'industrie soutient que la prévention de la pollution est une notion qui se généralise et que l'on ne peut vraiment pas s'attendre à grand-chose en forçant toutes les entreprises à préparer des plans. De plus, à son avis, la législation devrait s'appliquer uniquement aux situations dans lesquelles le besoin de tels plans a été clairement démontré.

Si l'on envisage de modifier la loi pour qu'elle prévoit des plans de prévention de la pollution, il faut tenir compte de la mesure dans laquelle les lois provinciales actuelles rendent obligatoire la planification de la prévention de la pollution, en vue d'harmoniser le contenu et les modalités de tels plans pour faciliter le travail des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux et du secteur privé.

Les mesures volontaires et négociées

Les mesures volontaires et négociées, selon de nombreux avis, se prêtent particulièrement bien à la mise en place de stratégies de prévention de la pollution. Le principal argument en faveur de telles mesures est qu'elles offrent l'un des moyens dont le rapport coûts-bénéfices est le plus avantageux pour appliquer la prévention de la pollution et pour passer à une économie durable. Ce qu'il faut décider, c'est si la LCPE doit être modifiée pour comprendre des mesures volontaires qui constitueraient l'un des éléments clés de la planification de la prévention de la pollution.

Vu la nature non réglementaire des instruments prévus à l'article 8 de la loi et la grande latitude dont dispose le ministre dans l'élaboration de ces instruments, il n'y a pas de doute que cette disposition se prête bien à la mise au point de stratégies volontaires de prévention de la pollution. Comme il se peut que l'industrie ne puisse atteindre les objectifs dont on a convenu dans un programme volontaire, certains prétendent qu'il faut ménager un recours législatif pour pouvoir atteindre les objectifs environnementaux.

Mécanismes d'aide technologique

On ne saurait trop insister sur la place importante qu'occupent le développement et le transfert de la technologie dans l'adoption de mesures de prévention de la pollution. De nombreux faits démontrent sans l'ombre d'un doute qu'une économie durable repose en grande partie sur les technologies de pointe. Bien souvent, les procédés de fabrication et d'exploitation qui empêchent, éliminent ou réduisent considérablement la création de polluants permettent également d'accroître la compétitivité et la rentabilité des entreprises. Les avantages fiscaux tels l'exemption d'impôts, les prêts gouvernementaux et les subventions constituent également des mécanismes importants d'aide technologique car ils peuvent favoriser l'adoption des moyens de prévention de la pollution. Ce qu'il faut décider, c'est si la loi devrait être modifiée de façon à prévoir des incitatifs financiers pour stimuler l'adoption de mesures de prévention de la pollution.

Grâce au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et au mandat statutaire que prévoit l'article 7 de la loi, le ministre dispose de tous les pouvoirs qu'il lui faut pour mettre en oeuvre des projets d'aide technologique. Toutefois, nombreux sont ceux qui prétendent qu'il faudrait envisager de modifier cet article pour qu'il prévoit explicitement des mécanismes financiers d'aide technologique destinés à encourager les mesures de prévention de la pollution. Dans toute étude de cette question, il faut tenir compte du fait que les pouvoirs autorisant de telles mesures peuvent se retrouver dans d'autres lois que la LCPE.

Instruments économiques

Dans toute étude de la prévention de la pollution et de la place de cette dernière dans la LCPE, il faut tenir compte du rôle des instruments économiques, notamment des redevances, des taxes et des programmes concernant les échanges de droits d'émission. En 1988, à l'instar de nombreuses autres instances tant au Canada qu'à l'étranger, le gouvernement fédéral penchait en faveur de mesures réglementaires sévères pour lutter contre la pollution. Cinq ans plus tard, on accorde davantage d'importance à d'autres moyens car l'on est devenu de plus en plus conscient des coûts et des limites d'une démarche fondée uniquement sur les mesures réglementaires. Ce qu'il faut déterminer, c'est si les outils actuels de coercition et de contrôle permettent à eux seuls d'atteindre les objectifs ou s'il faut recourir également à des instruments économiques.

Nombreux sont ceux au Canada qui reconnaissent que les outils de coercition et de contrôle contenus dans la loi conserveront toujours leur importance, surtout lorsqu'il faut prendre des mesures pour protéger la santé publique et l'environnement contre des dangers immédiats. Par contre, il y a d'autres situations où les outils que prévoit la loi sous sa forme actuelle offrent peu de souplesse pour faire respecter la loi d'une

façon efficiente et efficace. Certains règlements, surtout ceux concernant la désignation des caractéristiques des produits et les limites touchant les rejets de substances, n'encouragent guère le progrès et l'innovation technologique, que ce soit sur le plan environnemental ou sur le plan économique. Le principal argument en faveur des instruments économiques, est que ces derniers offrent au secteur industriel les encouragements et la souplesse qu'il lui faut pour minimiser les coûts cumulatifs des mesures de réduction de la pollution, et pour mettre au point des méthodes de fabrication plus propres et des technologies plus efficaces.

Les mécanismes efficaces de vérification de la conformité et les normes efficaces d'application constituent un point important. Les instruments économiques ne peuvent à eux seuls toujours suffire, ils doivent parfois être appuyés par un dispositif de coercition et de contrôle établissant une limite ou un plafond (un règlement, par exemple) et auquel on peut recourir en cas d'inobservation. On devrait déterminer dans quelle mesure les outils de coercition et de contrôle pourraient appuyer des instruments économiques dans certaines situations.

Mécanismes d'information/Droit de la collectivité d'être informée

La clarification des pouvoirs législatifs touchant la collecte de renseignements et la compilation d'inventaires nationaux et la divulgation au public des renseignements sont au centre des discussions portant sur les mécanismes d'information prévus par la LCPE. Le besoin de clarification découle d'un intérêt accru à l'égard de la mise en application du concept du droit de la collectivité d'être informée. Ce droit pourrait englober l'accès par le public à des renseignements sur tous les aspects du cycle de vie d'une substance fabriquée, traitée, importée et fabriquée comme sous-produit, rejetée dans l'environnement, entreposée, utilisée dans un produit, transférée dans un autre lieu ou une installation de récupération ou d'élimination des déchets. Ce concept est appuyé par les organismes environnementaux, les syndicats et d'autres organismes bénévoles au Canada, et ceci à plusieurs fins, notamment la planification d'urgence, la surveillance des progrès au chapitre de la prévention de la pollution, et le contrôle des exigences en ce qui touche les mesures de réduction obligatoires ou volontaires. Le secteur industriel a exprimé des inquiétudes, relativement à la divulgation au public, de renseignements confidentiels de l'entreprise en ce qui concerne l'utilisation, l'entreposage et le traitement des substances.

L'article 16 se rattache tout particulièrement à l'obtention d'informations aux fins de la prévention de la pollution. À l'heure actuelle, c'est cet article qui définit les pouvoirs concernant l'Inventaire national des rejets polluants (INRP), lequel comprend la liste complète des substances désignées qui sont rejetées dans l'environnement au Canada.

On se demande si l'on devrait élargir la loi afin d'englober la collecte et la communication des renseignements contenus dans les inventaires, dont le INRP. Le concept utilisé pour l'INRP se rattache à un concept américain semblable, soit l'inventaire des rejets toxiques, qui avait été établi en 1986 aux termes de la législation américaine touchant le droit de la collectivité d'être informée (U.S. Emergency Planning and Community Right-to-Know legislation). Cet inventaire a permis au gouvernement américain de recueillir des informations concernant les transferts, l'utilisation sur place et l'entreposage de substances toxiques et d'autres substances dangereuses, et de divulguer l'information à cet égard.

Au moment où il a été établi, l'INRP devait servir à réunir et à rendre publics tous les ans les renseignements concernant les rejets de substances. Aux termes d'un avis de demande de renseignement signifié en 1993 en vertu de l'article 16 de la LCPE, les personnes qui satisfont aux critères de rapport touchant l'INRP doivent communiquer au ministre, au plus tard le 1er juin 1994, tous les renseignements concernant les rejets et les transferts de substances figurant à l'INRP. La révision de la loi s'impose parce que les dispositions de l'article 16 de la LCPE n'ont pas été établies dans le but précis de réunir tous les

ans les renseignements, et de mettre à la disposition du public l'information que contient l'inventaire. De plus, selon les dispositions actuelles de la LCPE, les personnes qui ne veulent pas que les renseignements communiqués soient rendus publics peuvent contester la façon dont ces renseignements ont été réunis et divulgués, ou simplement déposer une demande de confidentialité.

L'INRP constitue une première étape vers la mise en oeuvre du droit de la collectivité d'être dûment informée au Canada. L'inventaire lui-même et l'engagement à l'égard de la divulgation des renseignements communiqués et d'autres renseignements n'ont aucun fondement juridique. Il faudra se pencher sur la possibilité de réunir et de rendre publiques les informations sur l'utilisation, l'entreposage et d'autres informations - non déterminées durant la préparation de l'INRP.

Urgences environnementales

En 1988, lorsque la LCPE a été promulguée, on a jugé que le moment n'était pas opportun pour y inclure des dispositions concernant les urgences environnementales. Le régime réglementaire international n'était pas suffisamment bien défini pour servir d'exemple. De plus, la stratégie initiale du gouvernement fédéral était d'encourager les méthodes volontaires en collaboration avec l'industrie ou à l'appui de celle-ci. L'examen à effectuer après cinq ans, conformément à la LCPE, offrait un délai suffisamment long pour évaluer la mesure dans laquelle ces méthodes pouvaient permettre d'atteindre les objectifs du gouvernement fédéral en matière d'urgences environnementales.

Nombreux sont ceux qui voudraient que la loi confirme un changement de cap dans le domaine des urgences environnementales : préconiser la prévention des incidents plutôt que de se contenter d'y réagir, tout comme on veut passer du concept de réduction de la pollution à celui de prévention de la pollution. Même si l'on reconnaît que la capacité d'intervention et l'intervention dans les situations d'urgence demeureront toujours une priorité de premier plan et qu'on a besoin de lois satisfaisantes pour pouvoir intervenir rapidement et efficacement, il faut mettre davantage l'accent sur la prévention. Les lois et règlements actuels du gouvernement fédéral en matière d'urgences environnementales présentent certaines lacunes importantes, surtout dans les domaines de la prévention et de la capacité d'intervention. Certains voient une lacune dans le fait que la LCPE est formulée de façon à réagir à l'intervention après coup, car les organismes publics s'intéressent de plus en plus à la réduction des risques et à la prévention.

Si l'on envisage de modifier la loi de façon qu'elle soit davantage axée sur la prévention, il faut tenir compte du fait que l'on ne s'entend pas sur le bon dosage entre les dispositions législatives obligatoires et l'autoréglementation par l'industrie. Pour certains, l'examen de la LCPE constitue une occasion de rationaliser le cadre d'intervention en cas d'urgences environnementales, en créant des normes complémentaires et uniformes s'appliquant à toutes les installations et à tous les exploitants qui manipulent des produits pétroliers ainsi que des matières dangereuses. De plus, il faudrait examiner la mesure dans laquelle les dispositions d'une nouvelle LCPE concernant les urgences environnementales peuvent être harmonisées avec les dispositions actuelles d'autres lois fédérales, celles des provinces et celles des signataires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'Accord nord-américain sur la coopération environnementale (ANECE). Un tel cadre d'intervention national permettrait en outre au Canada de remplir ses obligations internationales en matière de prévention et de capacité d'intervention.

On devrait également déterminer si ceux qui provoquent les urgences environnementales devraient être tenus de verser une indemnisation pour réparer les dommages à l'environnement. Il serait alors possible d'englober une indemnisation pour toute perte économique découlant, directement ou indirectement, des dommages causés au milieu naturel.



Application de la loi

On a vu, dans l'adoption de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, une nouvelle orientation de l'application, par le gouvernement fédéral, des lois dans le domaine de l'environnement, où l'on promettait une application rigoureuse faisant appel à toute une gamme d'outils y compris les avertissements formulés par l'inspecteur, les directives d'inspecteur, les contraventions, les poursuites au criminel et au civil. Malgré l'accent mis sur l'application de la loi en tant qu'instrument principal pour assurer la conformité à la loi, celui-ci n'a pas donné les résultats escomptés.

Une question importante à prendre en considération dans toute discussion sur l'application de la LCPE concerne le recours aux tribunaux pour corriger les violations aux règlements, c'est-à-dire intenter des procès et utiliser les mesures punitives prévues pour l'administration de la justice. Le corollaire de cette proposition est une autre proposition soulevée dans le document *Pour la création d'emplois pour la relance économique au Canada*, selon laquelle on devrait donner au citoyen les moyens de faire respecter les lois environnementales par les voies légales, lorsque les pouvoirs publics n'ont pas su le faire. Les tribunaux commencent à peine à se montrer moins réticents à placer les infractions liées à l'environnement dans la même catégorie que les infractions criminelles courantes, et à reconnaître, lentement mais sûrement, la gravité de ces infractions.

Tout programme efficace de conformité et d'application doit tenir compte du principe selon lequel il faut procéder sans délai au redressement des violations. Les poursuites judiciaires peuvent prendre de 18 mois à quatre ans, et par conséquent beaucoup de temps s'écoule avant que l'infraction soit jugée. C'est pourquoi on s'intéresse de plus en plus au recours à des sanctions administratives qui serviraient de complément à la justice pénale. On fait valoir que le système de justice pénale du Canada et les tribunaux qui en font partie seraient exposés à moins de pressions car seuls les cas les plus graves y seraient déférées, c'est-à-dire celles où une telle mesure est justifiée par les dommages causés ou qui risquent d'être causés à l'environnement, de l'inobservation répétée dont fait preuve le présumé contrevenant ou de l'obstination de ce dernier à ne pas corriger la violation et à ne pas la prévenir.

Toute étude des modifications à apporter à la loi afin d'y intégrer de nouveaux mécanismes d'application doit tenir compte des mesures actuelles du gouvernement fédéral et des provinces/territoires visant à harmoniser la gestion de l'environnement. Les mesures d'application à prévoir dans la LCPE devraient faire l'objet de ce dialogue.

Sanctions administratives

Si la LCPE prévoyait des sanctions administratives, elles pourraient être imposées sans avoir à intenter des poursuites judiciaires et à obtenir une condamnation auprès des tribunaux. Toutefois, si la loi est modifiée pour permettre l'établissement de sanctions, de tribunaux administratifs et le recours à ces derniers, il faut être conscient du fait que l'implantation d'un tel régime peut engendrer des dépenses considérables.

Règlements négociés/garanties de conformité

Telle qu'elle est formulée à l'heure actuelle, la LCPE n'autorise pas les règlements négociés ni les garanties de conformité. Ces instruments sont parfois associés au marchandage ou aux tactiques d'évasion ou d'attribution. Néanmoins, lorsque l'on y recourt à bon escient, ils peuvent aboutir à des solutions novatrices qui permettent de protéger, d'améliorer ou d'assainir l'environnement plus rapidement qu'en recourant aux tribunaux, et d'éviter les frais d'avocat et de cour qu'entraînent de tels procès. Si la LCPE est modifiée pour autoriser les règlements négociés et les garanties de conformité, il faudra prévoir des amendes pour faire respecter ces règlements et garanties.

Ordonnances administratives

La LCPE contient peu de dispositions permettant d'énoncer des ordonnances administratives. De telles ordonnances sont utiles dans les situations où il faut intervenir rapidement. On en retrouve dans les lois provinciales et elles figureront désormais dans les nouvelles lois fédérales, par exemple, la *Loi sur les produits antiparasitaires*, qui a été modifiée. Il s'agit de savoir si les dispositions de la LCPE devraient contenir des pouvoirs semblables et énoncer les circonstances et conditions entourant leur utilisation.

Pouvoirs des inspecteurs

Une autre question à aborder est celle des pouvoirs des inspecteurs qui devraient être prévus dans la loi. Les pouvoirs qui s'y trouvent à l'heure actuelle ne permettent pas aux inspecteurs de réagir efficacement lorsque l'occupant des locaux refuse l'inspection. La loi devrait-elle être modifiée pour conférer aux inspecteurs les pouvoirs leur permettant de mener une inspection dans les locaux de l'entreprise en recourant à un mandat d'inspection lorsque le propriétaire ou l'exploitant refuse de donner son consentement? Un autre problème associé à l'inspection tient au fait que les inspecteurs ne disposent pas des pouvoirs leur permettant de faire respecter la loi en ordonnant que cesse toute activité de dérogation ou que des mesures correctives ou de prévention soient prises, sauf dans les cas où il y a un rejet non autorisé d'une substance réglementée ou la possibilité d'un tel rejet. De plus, les pouvoirs dont sont investis actuellement les inspecteurs pour émettre une directive lorsqu'il y a un rejet non autorisé, ou la possibilité d'un tel rejet, ne sont pas uniformes dans toutes les parties de la loi. Ainsi, la Partie VI concernant l'immersion de déchets en mer ne contient présentement aucune disposition conférant de tels pouvoirs. Une autre question à aborder concerne le pouvoir réclamé par les inspecteurs de signifier des sommations et assignations conformément aux paragraphes 509(2) et 701(1) du *Code criminel*.

Santé publique et protection de l'environnement

La santé publique est indissociable de l'environnement à cause de l'air que nous respirons, de l'eau que nous buvons et des aliments que nous mangeons. Bien souvent, aux yeux du public, la qualité de l'environnement est une question de santé. La moitié des répondants aux sondages d'opinion réalisés entre 1989 et 1992 étaient d'avis que la pollution avait eu un effet sur leur santé. La LCPE est un important instrument permettant d'évaluer et de gérer les risques que présentent les substances toxiques pour la santé et l'environnement. Elle compte parmi plusieurs autres lois concernant la gestion des substances toxiques, qui relèvent de Santé Canada ou d'Environnement Canada (ou dont ces ministères partagent la responsabilité avec d'autres ministères), entre autres, la *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur les produits dangereux* et la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

Rôle et participation du public dans le processus d'évaluation des risques

Des documents comme celui portant sur la désignation de « toxique » aux termes de l'alinéa 11.c) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ont aidé à améliorer la compréhension du processus d'évaluation que prévoit la LCPE, mais certains groupes du secteur industriel ont réclamé un rôle plus important dans le processus d'évaluation. Au nombre des questions importantes à prendre en considération, il y a le rôle des parties intéressées dans le processus de désignation des substances d'intérêt prioritaire, le besoin de protéger l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques, la place des valeurs sociales dans la gestion des risques et, enfin, l'accroissement éventuel du temps et des ressources à consacrer aux évaluations où interviennent plusieurs parties intéressées.



Désignation de « toxique »

Tant le mot « toxique » que sa définition dans la LCPE ont fait l'objet de critiques. La définition de « toxique » dans la LCPE englobe la notion de risque (où il est question à la fois des propriétés toxiques et de l'exposition à celles-ci) et est conforme aux principes actuels d'évaluation des risques. Toutefois, la définition ne cadre pas avec la définition scientifique de toxique ni avec le sens que le public donne à ce mot. Voilà pour-quoi il y a des malentendus sur ce que signifie la constatation qu'une substance est toxique ou non, aux termes de la LCPE. Il est important d'examiner comment les résultats de l'évaluation des risques menée dans le cadre de la LCPE peuvent être communiqués de façon plus efficace qu'en employant le mot « toxique ».

Coordination de l'évaluation des risques et de la gestion des risques dans le cas des substances déjà désignées

Certaines parties intéressées ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard du processus d'évaluation des risques employé jusqu'ici aux termes de la LCPE, où l'accent est mis sur les substances d'intérêt prioritaire. L'étape d'évaluation des risques, qui est maintenant achevée pour la première Liste des substances d'intérêt prioritaire, est un exercice scientifique qui sert à déterminer si une substance est « toxique » ou non selon la définition figurant dans la LCPE. Les jugements d'ordre social concernant l'acceptabilité d'un risque pour la santé ou pour l'environnement ne sont pas considérés comme faisant partie de l'évaluation des risques mais plutôt comme faisant partie des étapes ultérieures de la gestion des risques.

La méthode actuelle prévue dans la LCPE débouche sur trois options, suite à l'évaluation des risques (la désignation « toxique », la constatation qu'un produit n'est pas « toxique » ou « le manque de données nécessaires à l'évaluation »). D'autres options peuvent être envisagées, notamment une évaluation des risques qui aboutit à l'établissement de priorités en vue de mesures ultérieures à prendre. Autre point important à examiner : faudrait-il une coordination plus étroite entre l'évaluation des risques et la gestion des risques aux termes de la LCPE?

Manque de données

Certaines substances d'intérêt prioritaire n'ont pas pu être évaluées afin de connaître leurs effets sur la santé et l'environnement, à cause d'un manque de données scientifiques. On devrait se demander si l'acquisition de données supplémentaires permettant d'effectuer les évaluations pourrait être intégrée officiellement au processus de désignation des substances d'intérêt prioritaire. Il faudrait alors déterminer de quelle façon prévoir une telle mesure dans les délais d'exécution fixés pour les évaluations.

Responsabilité imposée par la LCPE

L'un des points forts de la LCPE est l'établissement de mécanismes dans les divers programmes afin d'établir leurs responsabilités. Ces mécanismes comprennent notamment la prescription de délais, la communication des évaluations et les moyens de participation du public. La nécessité d'établir des mécanismes pour assumer la responsabilité de la gestion des risques ainsi que la nature de ces mécanismes sont des points qu'il y aurait lieu d'examiner. Lorsque l'on examine les délais actuels imposés dans la LCPE pour l'évaluation de substances d'intérêt prioritaire et de nouvelles substances et si l'on songe à imposer de nouveaux délais, il faut examiner les répercussions qui en découleront en ce qui a trait aux ressources, à la capacité de contrôler la substance toxique et à la qualité des mesures éventuelles d'évaluation et de gestion.

Nouvelles utilisations d'intérêt particulier

La Partie II de la LCPE prévoit l'évaluation des substances nouvelles et des substances qui existent déjà. Toutefois, si une substance qui a déjà été évaluée comme n'étant pas « toxique » se prête à de nouvelles utilisations, l'exposition à cette substance et, partant, le risque qu'elle présente peuvent augmenter, de sorte que la substance pourrait alors être considérée comme étant « toxique » selon la définition de la LCPE. Un point important à aborder sera la nécessité d'un processus de réévaluation des substances dont on trouve une nouvelle utilisation ou qui sont employées de façon différente.

Révision des dispositions concernant les substances nouvelles

En apportant des révisions secondaires de forme à un certain nombre de points d'ordre juridique et technique, il serait possible d'améliorer l'application des dispositions de la Partie II de la LCPE concernant les substances nouvelles, au profit du gouvernement aussi bien que du secteur industriel.

Selon la formulation actuelle de la LCPE, l'importation ou la fabrication d'une substance désignée ne peut commencer qu'au terme du délai fixé dans la loi pour l'évaluation. Dans le but d'éviter des tracasseries inutiles pour le gouvernement ainsi que pour les parties réglementées, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de permettre au gouvernement d'autoriser l'importation et la fabrication d'une substance avant la fin du délai prescrit pour l'évaluation, si les autorités ont terminé l'évaluation de la substance et que celle-ci ait été jugée non toxique (« donner le feu vert »).

Il y a lieu de modifier à des fins administratives les listes intérieures et extérieures de substances. Par exemple, il peut arriver qu'un nom plus explicatif et juste soit établi pour un produit chimique, que des données récentes concernant l'identification d'une substance soient présentées ou qu'une erreur administrative se produise. De plus, la mise à jour de la liste extérieure doit commencer en 1995. Même si des substances peuvent être ajoutées aux listes intérieures et extérieures ou en être radiées en suivant les modalités précises prévues dans la loi, il y aurait lieu d'envisager l'ajout à la LCPE d'une disposition générale permettant au ministre de modifier les listes de temps à autre afin de corriger des erreurs et de faciliter l'application des règlements.

Portée des dispositions concernant les substances nouvelles dans le cas des produits de la biotechnologie

Le plan fédéral de réglementation des nouveaux produits de la biotechnologie qui apparaissent rapidement fait appel à la législation existante. C'est ainsi que de nombreuses lois et de nombreux ministères entrent en ligne de compte. Les dispositions de la LCPE concernant les substances nouvelles énoncent les critères permettant de déterminer si des substances visées par d'autres lois doivent faire l'objet des rapports et communications exigés aux termes de la LCPE. Il peut y avoir lieu de déterminer si ces dispositions offrent le meilleur mécanisme pour protéger la santé et l'environnement, et pour permettre la réglementation efficace des produits de la biotechnologie.

Dispositions concernant la communication des effets nuisibles des substances existantes

Aux termes de l'article 17 de la LCPE, il faut signaler les effets nuisibles de toute substance, mais cet article ne précise pas les mesures qu'il faut prendre une fois que les renseignements communiqués ont été évalués. Il y aurait lieu d'examiner le rapport entre ces renseignements communiqués et les mécanismes de suivi, surtout dans le cas des substances réglementées aux termes d'autres lois fédérales.

Substances simples par opposition aux mélanges complexes

La définition de « substance » dans la LCPE est tellement vaste que presque tout peut être défini comme étant une substance aux termes de la loi. La première Liste des substances d'intérêt prioritaire contient des catégories de produits chimiques ainsi que des substances qui sont des effluents et mélanges. Toutefois, certains ont réclamé que l'on mette davantage d'accent sur les mélanges complexes comme les rejets atmosphériques, les effluents et les déchets. Il y aurait lieu d'examiner les avantages et les limites que présente l'évaluation de produits chimiques simples d'un côté et de mélanges complexes de l'autre côté. Il faudrait étudier les méthodologies qui s'accommoderaient à chacune des approches et les stratégies de contrôle les plus appropriées pour aborder les problèmes de protection de l'environnement et de la santé.

Options stratégiques

Après qu'une substance a été évaluée conformément au processus spécifié dans la LSIP et jugée toxique aux termes de la LCPE, on évalue les options en matière de gestion. Trois principaux types d'instruments sont utilisés pour régler les problèmes environnementaux : les règlements de contrôle et de coercition; les instruments économiques, et les mesures volontaires. Chacun de ces mécanismes peut être considéré comme étant une option stratégique, et chacun a des répercussions très différentes sur l'innovation, la compétitivité dans l'industrie et l'économie. On devrait déterminer de quelle façon la LCPE serait plus à même d'évaluer, dès l'étape initiale, les diverses options stratégiques en vue de limiter les effets néfastes sur l'environnement et la santé, ainsi que les conséquences économiques liées au rejet de substances toxiques dans l'environnement. Dans le passé, on a eu tendance à choisir les règlements de contrôle et de coercition sans vraiment se soucier des répercussions de cette option sur le plan économique, par rapport aux deux autres options. Les coûts au niveau économique doivent être comparés aux avantages qu'il y a, sur les plans environnemental et de la santé, à contrôler l'utilisation/le rejet de la substance. Cette analyse préliminaire devrait orienter le choix des options stratégiques.

Perspective internationale

Dans le préambule de la LCPE, on souligne que « le Canada se doit d'être en mesure de respecter ses obligations internationales en matière d'environnement ». Il y a lieu d'examiner le rôle de la LCPE lorsqu'il s'agit d'atteindre cet objectif dans une période d'expansion et de changements rapides en ce qui concerne la portée et de la nature de ces obligations internationales. La LCPE est l'une des lois, dans le domaine de l'environnement, qui sert à de telles fins. D'autres lois, telles la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau* ainsi que la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* permettent également d'assurer le respect des obligations internationales du Canada en matière d'environnement.

La LCPE en tant que moyen de mise en oeuvre des obligations internationales

La LCPE fournit les pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre de trois secteurs des ententes internationales. La Partie VI reprend des parties de la Convention de Londres sur l'immersion des déchets (1972). La Partie II contient des dispositions particulières qui ont permis de promulguer le Règlement sur l'exportation et l'importation de matières dangereuses en novembre 1992, de mettre en application la Convention de Bâle, ainsi que d'autres ententes internationales sur le déplacement transfrontalier des déchets dangereux. La Partie V, quant à elle, contient des dispositions générales concernant le respect des obligations internationales en matière de pollution atmosphérique.



Les dispositions de la LCPE liées aux substances toxiques permettent de mettre en oeuvre les dispositions des ententes internationales qui régissent les substances visées par la définition de substance toxique contenue dans la LCPE. Jusqu'à présent, elles ont été utilisées pour mettre en application les interdictions et les restrictions du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), et ses amendements qui ont été apportés à Londres en 1990.

D'autres dispositions généralés aident également à satisfaire à certaines des exigences concernant des procédures qui sont élaborées à l'échelle internationale, comme par exemple, les rapports sur le respect des obligations internationales du Canada en matière d'environnement, l'établissement d'inventaires liés à la qualité de l'air et aux émissions, les rapports sur l'état de l'environnement publiés par voie d'organismes internationaux, et d'autres exigences semblables. Il faudra également déterminer si les dispositions de la LCPE en matière de confidentialité restreignent la divulgation de renseignements aux termes d'ententes internationales.

Une autre question qui pourrait être examinée touche aux dispositions de la Partie V de la loi, lesquelles incorporent certaines dispositions de l'ancienne *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*. La Partie V a été établie en tant que pouvoir résiduel que le gouvernement fédéral pourrait utiliser pour lutter contre la pollution atmosphérique internationale. Toutefois, avant de pouvoir faire une recommandation au gouverneur en conseil relativement à un règlement en la matière, le ministre de l'Environnement doit être convaincu que la province ou les provinces dans lesquelles se trouvent les entités réglementées ne peuvent pas ou ne sont pas disposées à adopter les règlements requis. La Partie V de la LCPE n'a pas été utilisée depuis que la loi a été promulguée. Le rapport annuel sur la LCPE, de 1992-1993 a conclu que la Partie V n'a pas été utilisée, étant donné que l'intervention des provinces avait été efficace. Néanmoins, d'aucuns estiment que les conditions auxquelles on doit satisfaire avant de pouvoir l'utiliser constituent un obstacle à sa mise en oeuvre dans l'avenir. On se demande donc si la Partie V devrait être modifiée.

Le rôle futur de la LCPE dans la mise en oeuvre des obligations internationales

L'examen du rôle futur de la LCPE, en ce qui a trait à la mise en oeuvre des obligations internationales du Canada dans le domaine de l'environnement, devrait tenir compte des changements rapides survenus dans ce secteur. Depuis 1988, le nombre de négociations et d'ententes internationales en matière d'environnement a augmenté considérablement. Cette augmentation est liée en grande partie au fait qu'on reconnaît de plus en plus les risques qui menacent l'environnement de notre planète, notamment l'atmosphère, et le besoin de se pencher sur ces risques à l'échelle internationale. De plus, en raison de la prise de conscience accrue des liens qui existent entre le commerce et l'environnement, on traite de plus en plus des préoccupations d'ordre environnemental au moment de la négociation des ententes commerciales.

Les ententes internationales dans le secteur de l'environnement sont devenues, en outre, plus complexes. La Convention sur le changement climatique de 1992 en constitue un bon exemple. Une lecture rapide des dispositions de cette convention suffit pour constater qu'on tient compte de presque tous les aspects de la vie quotidienne, comme l'utilisation des combustibles dégageant du dioxyde de carbone dans le nord à des fins énergétiques, le chauffage ou le transport, l'abattage d'arbres dans le sud pour fabriquer du carburant pour la cuisson ou construire des abris, le financement international, le développement et l'aide en matière technologique, et enfin la mise en valeur du potentiel des pays en développement. La Convention sur la biodiversité contient également plusieurs paragraphes traitant, entre autres, des droits de la propriété intellectuelle et de la biotechnologie. De plus, l'élaboration d'approches générales basées sur les écosystèmes, en ce qui concerne la protection et la conservation de l'environnement, permettent d'élargir la portée des négociations.



Les changements susmentionnés ont donné lieu à une plus grande diversité d'obligations internationales liées à la protection de l'environnement. Les accords traditionnels se limitaient en général à l'établissement d'une norme juridique internationale que les gouvernements étaient libres de mettre en oeuvre comme bon leur semblait. Il existe maintenant au moins cinq genres d'engagements, notamment les accords qui établissent les points d'entente à partir desquels on peut poursuivre les négociations; l'établissement de normes internationales de type traditionnel; l'harmonisation des normes nationales; les engagements liés aux procédures à l'échelle internationale tels les processus de rapport et de résolution des différends, et à l'échelle nationale, les actions en justice et les droits du public de participer à la prise de décision touchant l'environnement, ainsi que l'application de la législation nationale en matière d'environnement.

En raison du grand nombre de négociations internationales dans le domaine de l'environnement qui sont actuellement en cours ou prévues, on se demande si l'on dispose d'une législation appropriée pour pouvoir respecter ces obligations. Notons que ce ne sont pas toutes les obligations internationales qui doivent être respectées par des moyens juridiques.

Si l'on désire incorporer de plus vastes pouvoirs à la LCPE afin de mettre en oeuvre les obligations internationales du Canada sur le plan de l'environnement, on devra déterminer la meilleure méthode qui permette à notre pays de réagir face à cette évolution, tout en tenant compte des tendances et des réalisations précédentes dans ce domaine. Pour assurer le respect des obligations internationales dans ce domaine, on devrait donc tenir compte d'autres lois fédérales existantes, ainsi que des secteurs de compétence provinciale. À cet égard, tant les hauts fonctionnaires que des groupes écologiques trouvent que la LCPE ne contient pas suffisamment de pouvoirs résiduels pour assurer la mise en oeuvre de ces obligations, en plus des pouvoirs existants.

La LCPE en tant qu'objet des obligations internationales

Un autre aspect essentiel de la dimension internationale de la LCPE est la notion du contenu et de l'application de la loi en soi, en tant qu'objet des obligations, notion particulièrement pertinente dans le contexte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'Accord nord-américain de coopération environnementale (ANACE). Ces deux accords imposent au Canada, au Mexique et aux États-Unis des engagements dans plusieurs domaines, dont l'environnement. Ainsi, l'ANACE impose une obligation de « mettre en application de façon efficace » la législation environnementale dans les trois pays, et il donne des moyens de donner suite aux plaintes concernant le non-respect des obligations, notamment en mettant sur pied des comités internationaux de révision. Selon cet accord, les pays doivent rendre compte chaque année de leurs méthodes de mise en oeuvre par l'entremise de la toute nouvelle Commission de coopération environnementale. Ces dispositions poseront un défi supplémentaire à l'administration de la LCPE, ainsi qu'à d'autres lois fédérales et provinciales en matière d'environnement.

Mise en oeuvre de la LCPE

La LCPE est une loi difficile à administrer en raison de ses nombreux aspects. Le gouvernement fédéral a établi de nouvelles structures de gestion et de coordination afin de mettre la loi en application, il a recruté du personnel, publié les évaluations de 44 substances inscrites à la LSIP, mis au point le processus d'évaluation, élaboré douze nouveaux règlements, amélioré ses fonctions d'observation et d'application, s'est entretenu souvent avec les représentants provinciaux, lancé le programme Choix environnemental, et a apporté des changements importants à l'application des dispositions concernant l'immersion des déchets en mer.

Même si l'on continue d'apprendre beaucoup et même si de nombreuses mesures ont été prises pour régler les problèmes, certaines difficultés administratives subsistent.

Etablissement des priorités

La LCPE présente un vaste éventail d'obligations réglementaires. On n'a jamais énoncé clairement les critères de mise en oeuvre de la gamme de mécanismes et d'instruments de la LCPE. Les priorités ont été établies surtout en fonction des exigences opérationnelles de mise en oeuvre de la LCPE, les évaluations des substances figurant à la LSIP étant considérées comme l'exigence la plus importante. Le manque de critères pour déterminer les priorités a suscité de nombreuses critiques, et on estime que ce facteur entrave l'application de la loi. Le défi actuel consiste à établir les objectifs et les priorités pour les atteindre.

Définition des résultats

Tel que nous l'avons déjà mentionné, les cinq premières années de l'administration de la LCPE ont engendré un certain nombre de réalisations positives. Puisqu'il est trop tôt pour s'attendre à des effets mesurables importants au moment du présent examen, l'évaluation de ce qui a été accompli en vertu de la LCPE a dû porter davantage sur la réalisation des activités, par exemple, sur le nombre d'évaluations terminées relativement aux substances inscrites à la LSIP. Il nous reste maintenant à définir les résultats particuliers qui peuvent être obtenus sur le plan de la santé publique et de la salubrité de l'environnement, grâce à la LCPE. La question de l'évaluation du rendement axée sur les résultats devra également être examinée. La définition des résultats aidera probablement à son tour à établir les priorités et à déterminer les mesures institutionnelles et administratives nécessaires.

Affectation des ressources

Le coût total de la mise en oeuvre de la LCPE, sur une période de cinq ans, s'est élevé à environ 250 millions de dollars. Les ressources nécessaires à l'application de la LCPE regroupent les ressources des services votés qui ont été affectées aux mesures de protection de l'environnement incorporées dans la LCPE au moment où celle-ci a été promulguée, les nouvelles ressources allouées pour l'administration de la loi par le Conseil du Trésor, ainsi que les fonds provenant du Plan vert. Ces derniers fonds, dont le versement doit cesser en 1996-1997, représentent actuellement environ la moitié des dépenses relatives à la LCPE. Les modifications à la LCPE, tant sur le plan de l'administration que sur celui des pouvoirs, influenceront inévitablement sur les ressources qu'il faudra allouer pour appliquer la loi.

À l'heure actuelle, l'administration de la loi coûte environ 72 millions de dollars par année à Environnement Canada et à Santé Canada, tandis que les activités liées à la LCPE ont coûté environ 21 millions de dollars au cours du premier exercice financier. Cet accroissement de fonds a servi à la mise en oeuvre de la LCPE dans des secteurs clés tels le contrôle, l'application de la loi et les rapports sur l'état de l'environnement. De plus, des fonds ont également été prévus pour les évaluations des substances inscrites sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire, les rapports sur les options stratégiques touchant les substances jugées toxiques aux termes de la loi et les résumés de l'étude d'impact de la réglementation pour les règlements proposés.

Organisation

Environnement Canada et Santé Canada se partagent la responsabilité de la mise en oeuvre de la LCPE. Depuis que la loi a été mise en vigueur, ces deux ministères ont travaillé en étroite collaboration. Bien que les deux ministères participent aux processus d'évaluation et d'élaboration de règlements et de lignes directrices, c'est le Service de la protection de l'environnement d'Environnement Canada qui est responsable de la coordination des activités liées à la LCPE. Au sein du ministère, plusieurs directions se

partagent maintenant la responsabilité de l'administration de la LCPE. En raison de la complexité de la mise en oeuvre de cette loi, l'élaboration des politiques et des règlements et les activités en matière d'application de la loi ont été assignées à divers gestionnaires. Le défi consistera à assurer la coordination des activités de la LCPE au point de vue administratif et leur intégration sur le plan des politiques.

Modifications de forme

Les modifications apportées à une loi peuvent, en général, être classées en deux catégories : les modifications de fond, ou liées aux politiques, et les modifications de forme. Bien qu'il n'existe pas de définition universelle pour l'une ou l'autre de ces catégories, on s'entend pour dire que les modifications de forme concernent des changements non controversés ayant pour but de clarifier certains articles de la loi. Contrairement aux modifications axées sur les politiques qui changent l'orientation ou le point de mire d'une loi, les modifications de forme ont pour but d'apporter des améliorations mineures qui sont souvent d'ordre administratif.

Y a-t-il lieu de vouloir traiter rapidement certaines modifications de forme à la LCPE afin d'accroître à court terme son efficacité sur le plan des activités, tandis que l'examen des politiques et des questions plus générales se poursuit.

Possibilités concernant le traitement accéléré des modifications de forme à la LCPE

Au cours de ses cinq années de mise en oeuvre, divers intervenants ont formulé plusieurs centaines de commentaires au sujet des modifications proposées à la LCPE. Une analyse exhaustive de ces commentaires a permis de tirer les conclusions suivantes :

- La plupart des observations proposaient des modifications importantes ou ayant trait aux politiques, p. ex. des changements à la façon dont la LCPE permet de réglementer les substances toxiques.
- Environ 40 commentaires portaient sur les modifications de forme. La plupart d'entre eux avaient des conséquences précises sur le plan des politiques (environ 30). Ainsi, on a recommandé à plusieurs reprises que des changements administratifs mineurs soient apportés aux règles d'accès à l'information et à la divulgation des renseignements. Cependant, par définition, ce domaine est controversé et complexe, et il met en jeu d'autres lois fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*). Par conséquent, même si ces changements semblent mineurs, ils entraînent des conséquences importantes en matière de politiques.
- Seuls quelques commentaires portaient sur des modifications de forme ayant peu de conséquences sur le plan des politiques, voire aucune. Ainsi, on soulignait que l'on devrait clarifier la définition de « lieu » à l'article 100 (1), afin d'inclure un « moyen de transport », ou s'assurer que les versions anglaise et française de l'article 71 (4) font toutes deux référence à l'annexe III.

Étant donné la difficulté et l'avantage discutable que présentent la séparation et le traitement accéléré des modifications de forme qui ont des conséquences sur le plan des politiques, et l'inquiétude devant la perspective d'avoir à réexaminer, lorsque l'étude des questions importantes sera terminée, toute modification à la LCPE qui serait ainsi expédiée, il pourrait fort bien être plus efficace d'analyser tous les modifications de forme proposés au moment où l'on analysera les questions de fond en vue d'y apporter une solution.