



**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
11**

Les urgences environnementales

KE
3619
R491
1994
No. 11

35650
Brel
K

Canada

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec), K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation

☛ Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

N° de catalogue; En40-224/13-1994

ISBN: 0-662-61203-5

KE
3619
R491
1994
No. 11

302306669

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	.1
2. Le Canada et les urgences environnementales	.1
3. Les éléments de l'approche canadienne	.2
• Réactions en fonction des événements	.3
• Le cadre de politique	.4
4. Le cadre international	.5
5. La pertinence de l'approche canadienne	.7
• Lois	.8
- Lois fédérales générales	.8
- La LCPE	.9
• Initiatives volontaires	.10
• Technologie	.11
• Conclusions	.12
6. Options	.14
• Option 1 Statu quo	.14
• Option 2 Modifier la LCPE et créer les mesures législatives habilitantes pour faire face aux urgences environnementales	.14
• Option 3 Nouvelle loi sur les urgences environnementales	.15

Les urgences environnementales

1. INTRODUCTION

L'objet des présentes est de donner un aperçu des points que le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable pourrait vouloir examiner dans son évaluation du rôle de la LCPE en matière de prévention, de préparatifs, de réaction et de restauration, relativement aux aspects environnementaux des situations d'urgence. Nous nous fondons sur trois grandes études menées au cours de l'année écoulée, savoir : *Environmental Emergencies Issues* (octobre 1993), *The National Accident Prevention Strategy* (décembre 1993) et *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act* (mai 1994). Il n'est pas dans notre intention de procéder ici à une analyse détaillée de ces documents, qui nous serviront plutôt de base pour offrir une vue d'ensemble des problèmes et proposer des solutions générales. Vous pouvez vous procurer ces documents et les autres rapports dont il est question dans les présentes auprès du bureau de la LCPE.

2. LE CANADA ET LES URGENCES ENVIRONNEMENTALES

Le Canada a eu la chance d'avoir pu éviter jusqu'à maintenant les conséquences d'une grave urgence environnementale de l'ampleur, par exemple, de la fuite de produits chimiques toxiques de Bhopal, de l'accident nucléaire de Chernobyl ou du déversement de pétrole de l'*Exxon Valdez*. Toutefois, le Canada a connu des cas d'urgence et, en fait, le déversement en mer du pétrole de l'*Arrow*, en 1970, a été l'une des causes de la création, en 1971, du ministère de l'Environnement.

Pour la plupart, les 10 000 à 15 000 déversements accidentels qui se produisent annuellement au Canada sont comparativement mineurs. Toutefois, au fil des ans, nous avons connu un certain nombre d'urgences environnementales qui ont entraîné des pertes matérielles et des coûts de dépollution importants et qui auraient pu nuire à l'environnement ou à la santé des citoyens. Parmi les incidents les plus importants, qui auraient pu provoquer de graves dommages environnementaux et nuire à la santé des gens, mentionnons :

- le déraillement ferroviaire à Mississauga (Ontario) en 1979, qui a motivé l'évacuation de plus de 200 000 personnes;
- le déversement de 7 000 tonnes de mazout lourd du *MV Kurdistan*, qui a contaminé les côtes sur plus de 700 milles dans le Canada Atlantique, en 1979, et qui a coûté plus de dix millions de dollars en travaux de dépollution, sur une période de neuf mois;
- un rejet de gaz sulfureux qui a duré 67 jours, à Lodgepole (Alberta), en 1982, et qui a provoqué une hausse des concentrations d'anhydride sulfureux sur plusieurs centaines de kilomètres sous le vent;
- l'incident d'un entrepôt à Canning (Nouvelle-Écosse) en 1990, qui a provoqué la destruction de grandes quantités de poisson, contaminé les eaux souterraines et nécessité une évacuation de six jours;

- plus tard en 1986, des déversements d'essence dans un réseau d'égout de Timmins (Ontario) et de réservoirs souterrains d'entreposage à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) ont causé des incendies entraînant évacuations et dommages matériels;
- l'incendie d'un entrepôt de déchets de BPC à Saint-Basile-le-Grand (Québec) en 1988, qui a nécessité l'évacuation de 5 300 personnes pendant 17 jours et entraîné des frais de dépollution de plus de 40 millions de dollars;
- en décembre 1988, la collision du *Nestucca* avec un remorqueur, au large des côtes de l'État du Washington, provoquant le rejet de 875 000 litres de mazout lourd qui a eu de graves conséquences sur les eaux canadiennes et la côte de la C.-B. (les demandes de recouvrement des coûts et de règlement des dommages environnementaux ont totalisé environ dix millions de dollars);
- l'incendie d'un centre d'entreposage de pneus usagés à Hagersville (Ontario), en 1990, dont les coûts de dépollution ont déjà dépassé les 20 millions de dollars, sans compter les risques écologiques dans l'escarpement du Niagara;
- l'incendie d'une usine de chlorure de polyvinyle à Sainte-Julie (Québec) en septembre 1993, qui a formé un nuage de gaz toxiques obligeant les résidents à demeurer dans leurs abris jusqu'à l'extinction de l'incendie;
- en mai 1994, un feu de BPC à Sydney (Nouvelle-Écosse), qui a exigé l'évacuation des résidents de l'endroit.

En fait, nous n'en n'avons pas encore terminé avec le problème du navire *Whale* de la compagnie Irving, qui a coulé il y a environ 20 ans et qui coûtera au gouvernement dix millions de dollars en frais de remise en état.

La liste qui précède contient les accidents les plus importants, ce qui exclut donc la multitude d'incidents plus modestes qui se produisent quotidiennement. Le vrai problème est de veiller à ce que nos capacités collectives, tant au gouvernement que dans l'industrie, nous permettent de faire face adéquatement à tous les événements de sorte que, plutôt que de compter davantage sur la réaction et l'atténuation, nous passions à la prévention de la pollution.

3. LES ÉLÉMENTS DE L'APPROCHE CANADIENNE

C'est probablement parce qu'il n'a pas connu trop d'urgences ou de catastrophes environnementales que le Canada ne s'est pas encore doté d'un cadre législatif global pour faire face à ces événements. Au lieu de cela, l'approche canadienne a été marquée par deux orientations : d'abord une réaction en fonction des événements, c'est-à-dire des urgences spécifiques, particulièrement canadiennes, mais aussi des grandes urgences internationales et, ensuite, l'élaboration graduelle d'un cadre de politique traitant de la prévention, des préparatifs, de la réaction et de la restauration, complétées par des initiatives volontaires, la technologie et des mesures législatives spécifiques aux échelons fédéral, provincial et territorial, malgré la persistance de certaines lacunes importantes.

Fondamentalement, le système canadien de gestion des situations d'urgence, ce qui comprend les aspects environnementaux de celles-ci, repose sur le principe suivant : l'incident doit d'abord être traité par le pollueur, en collaboration avec les paliers local et régional. Si l'urgence gagne en ampleur et en complexité, les ressources provinciales sont mises à contribution et, ultimement, la capacité de l'administration fédérale, habituellement sur demande.

En examinant le rôle de l'administration fédérale dans ce paradigme général, il faut préciser que plusieurs ministères fédéraux possèdent divers pouvoirs législatifs s'appliquant à des aspects particuliers des situations d'urgence. Ainsi, Transports Canada, par l'entremise de la Garde côtière canadienne, est responsable au premier chef de la marine marchande et des activités liées aux navires, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, et interviendrait en cas de déversement maritime aux premiers stades. De la même façon, dans les situations d'urgence qui tomberaient sous l'empire des mesures législatives relatives au transport des marchandises dangereuses, Transports Canada assumerait encore une fois le rôle de responsable au premier chef.

L'examen quinquennal de la LCPE est l'occasion de faire le point sur les situations qui ne sont peut-être pas couvertes par ces mesures législatives, de préciser s'il y a lieu les changements nécessaires et si le mécanisme le plus approprié de changement doit se traduire par des modifications à la LCPE.

Enfin, le système fédéral de gestion des situations de crise spécifiques aux urgences nucléaires est parallèle à celui destiné à faire aux aspects environnementaux des autres situations d'urgence. Toutefois, le cadre législatif distinct, qui exige l'obtention de permis, les programmes de protection civile et d'intervention, la surveillance, etc. et qui fait appel à la Commission de contrôle de l'énergie atomique, à Santé Canada, à Transports Canada et à d'autres, est déjà bien établi. En raison des mesures législatives spécifiques relatives aux radionucléides et à la radioactivité, ces questions ne sont généralement pas incluses à la LCPE. Par conséquent, nous ne traiterons pas plus à fond de ces types d'incidents au présent document.

Réactions en fonction des événements

Si nous faisons un retour sur la fiche du Canada en matière de réaction aux éco-urgences, nous constatons que, bien souvent, chaque événement a été le point de départ de mesures correctives, notamment législatives. Dans les années 1970, le déversement de pétrole de l'*Arrow* a été à l'origine d'une directive publiée par le Cabinet en 1973 pour préciser les responsabilités d'Environnement Canada relativement aux aspects environnementaux des situations d'urgence. Nous en avons également acquis, grâce aux travaux des laboratoires d'Environnement Canada, une compétence de calibre mondial dans les techniques de dépollution en cas de déversement de pétrole, avec les retombées industrielles et d'exportation que cela suppose. Autre exemple : le déraillement ferroviaire de Mississauga, en 1979, a été l'une des grandes causes à l'origine de la modernisation des techniques de sécurité du réseau ferroviaire et de l'élaboration de règlements en vertu de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

En ce qui a trait aux événements internationaux, en conséquence directe de l'accident de Bhopal, le gouvernement fédéral, pour répondre à ses propres constatations (*Étude des répercussions de Bhopal: évaluation de la situation canadienne, 1986*) et avec la collaboration et l'appui de la plupart des provinces, a choisi, à titre de stratégie initiale, de favoriser les approches volontaires de collaboration avec l'industrie ou de les appuyer, p. ex. la création du Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAİM). Dans la même veine, les inquiétudes de la population sur le manque de capacité d'intervention en cas de déversements marins, suscitées par un certain nombre d'accidents graves, tant au Canada (*Nestucca*) qu'à l'étranger (*Exxon Valdez*), ont abouti à la publication, en 1990, du *Rapport du Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin* (le rapport Brander-Smith) et à la modification consécutive de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, en 1993.

Le cadre de politique

À mesure que s'accumulait l'expérience dans le traitement des urgences environnementales et des coûts afférents, à compter des années 1970, on a fini par constater que répondre après coup aux urgences environnementales n'était pas la solution idéale. Il appartient au gouvernement fédéral d'élaborer un cadre intégral de politique englobant les aspects suivants : **prévention** - prévoir, prévenir et réduire la probabilité de rejets imprévus ou accidentels de substances dangereuses; **préparatifs** - établir la capacité de réagir à ces événements; **réaction** - prendre sans retard les mesures qui s'imposent pour maîtriser ou stopper le rejet ou en atténuer les effets; **restauration** - remettre en état l'écosystème, ce qui comprend les mesures d'atténuation, ainsi que l'indemnisation relative aux dommages environnementaux.

Ce cadre, et plus particulièrement le passage de la dépollution à la prévention de la pollution, s'harmonise à l'orientation fondamentale de la politique et de l'idéologie qui sous-tendent la préparation de la LCPE et du Plan vert du gouvernement fédéral. C'est également la grande orientation de la politique environnementale du gouvernement telle qu'énoncée dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*.

Pour réussir à mettre en oeuvre un cadre aussi complet, il faut une vaste gamme de mesures, notamment un fondement législatif approprié appuyant la reconnaissance des initiatives volontaires, ainsi que le développement et la mise en place de techniques de prévention et d'atténuation. La question de savoir si la gamme actuelle de mesures dont dispose le Canada pour faire face aux aspects environnementaux des situations d'urgence est à la fois adéquate et complète est traitée plus en détail à la section 5 des présentes.

4. LE CADRE INTERNATIONAL

Nous avons observé une tendance, et le Canada n'y est pas étranger, dans laquelle les organismes internationaux et les pays individuels s'orientent vers une plus grande harmonisation des mesures législatives et autres, dans les domaines de la prévention des accidents, des préparatifs, de la réaction et de la restauration. La cause de ce mouvement est nettement attribuable à un certain nombre d'accidents graves à l'échelle mondiale.

Mentionnons notamment la fuite d'isocyanate de méthyle qui a tué ou blessé plusieurs milliers de personnes à Bhopal, en Inde, en décembre 1984, de même que l'explosion qui a eu lieu dans une usine de gaz de pétrole liquéfiés à Mexico à peu près à la même époque, et qui a tué plus de 500 personnes. L'Europe de l'Est a déjà connu Chernobyl et, selon toute évidence, elle court le risque de subir d'autres désastres écologiques par suite des pratiques industrielles dangereuses de ces 50 dernières années. Les pays industrialisés n'ont pas été épargnés par les éco-urgences. Ainsi, en 1986, un incendie qui s'est déclaré dans une usine de produits chimiques de Bâle, en Suisse, a été à l'origine du déversement de 30 tonnes d'eau du réseau d'extinction dans le Rhin, provoquant des ravages chez le poisson et présentant des risques sanitaires potentiels dans cinq pays. Il s'est également produit un certain nombre de déversements de pétrole résultant d'accidents maritimes, par exemple celui de l'Exxon *Valdez* et, plus récemment, celui du *Braer* en Écosse, qui ont infligé de graves dommages à la faune et aux environnements vulnérables, notamment le milieu marin. Les incendies de puits de pétrole du Koweït, déclenchés par sabotage, ont attiré l'attention de la presse mondiale. La diversité de ces éco-urgences et le fait que leurs conséquences ne peuvent se limiter aux frontières des États ont rapidement suscité la recherche de solutions internationales ou de mécanismes nationaux globaux qui pourraient servir de modèles aux autres pays ou à la collectivité internationale.

Nombre d'organismes internationaux y sont allés de leurs initiatives, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), chacun dans sa propre sphère de compétence. À titre d'exemple, le document de l'OCDE intitulé *Accidents chimiques : principes directeurs pour la prévention, la préparation et l'intervention* contient des directives générales sur tous les aspects de la sécurité des installations dangereuses.

La mise en oeuvre de la *directive 82/501/CEE* intitulée *La Communauté européenne face aux risques d'accidents majeurs* (directive de Seveso) revêt une importance particulière, à la fois à titre d'exemple de mesure législative modèle et du fait qu'elle lie les États membres de l'Union européenne (UE). On y trouve la liste des substances dangereuses les plus importantes, et un certain nombre d'exigences de contrôle spécifiques. En 1988, les parties modifiaient la directive et y ajoutaient une disposition sur la divulgation de renseignements au

public qui pourrait être touché par un accident, soit la disposition libellée «droit de savoir». La directive de Seveso subit actuellement un examen approfondi dont l'objet est de raffermir les rapports nationaux et transfrontaliers.

Au chapitre des accidents de nature chimique, la Convention de la CEE-ONU sur l'impact transfrontière des accidents industriels établit le cadre d'une coopération internationale, tandis que la convention de l'OIT sur la prévention des accidents industriels majeurs offre un modèle législatif structuré. De plus, le PNUE travaille de concert avec le Département des affaires humanitaires à l'établissement d'un mécanisme capable de coordonner la réponse internationale aux urgences environnementales sur le modèle de l'expérience du Centre des Nations Unies pour l'assistance environnementale d'urgence. Mentionnons une mesure législative intéressante et connexe, savoir la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, et plus particulièrement l'article 14(2), qui permet d'envisager la création d'un fonds d'urgence.

À la suite du déversement de pétrole de l'Exxon Valdez en 1989, l'OMI a préparé la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures; en vertu de cette convention, les navires et les installations de manutention du pétrole doivent se doter de plans d'intervention d'urgence en cas de pollution pétrolière. Cette convention entrera en vigueur en mai 1995. La vitesse à laquelle la convention a été adoptée est la preuve que travailler de concert au sein de la collectivité internationale peut être un moyen très efficace de faire face à des problèmes mondiaux et d'établir des modèles à l'intention des pays concernés. L'OMI travaille actuellement à la préparation d'une convention sur les substances dangereuses et délétères.

En ce qui a trait au droit de savoir de la collectivité, qui fait l'objet d'un document d'analyse distinct dans le cadre de l'examen de la LCPE, il est important de signaler que cette idée d'informer le public a été appliquée au domaine des situations d'urgence par une loi américaine de 186 intitulée *Emergency Planning and Community Right to Know Act*. Le Conseil de l'OCDE adoptait, en juillet 1988, une loi intitulée *Act on Provision of Information to the Public and Public Participation in Decision-Making*, reposant sur l'approche américaine. Comme nous le verrons plus loin, le concept est devenu un principe de la Déclaration de Rio, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Au Canada, la communication aux travailleurs de renseignements sur les matières dangereuses afin de préciser les mesures à prendre en cas de déversement ou de rejet accidentels n'est pas encore largement acceptée, mais il faut dire que l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a publiquement donné son appui à ce concept dans son Programme de gestion responsable, dont nous traiterons également plus loin.

Dans le contexte des négociations de l'ALENA, le Mexique a amorcé l'étude de ses lois relatives à l'environnement. Il est possible que la signature de la convention nord-américaine sur la coopération dans les questions d'environnement, dont l'objet est de parvenir à l'harmonisation des mesures législatives relatives à l'environnement en Amérique du Nord, ait dès le départ des répercussions en matière d'urgences environnementales, compte tenu du fait que le Mexique a connu un certain nombre d'événements de ce type, qui ont

fauché nombre de vies au cours des dix dernières années, et que le régime réglementaire américain comprend également les amendements à la Clean Air Act (1990), ainsi que les Occupational Safety and Health Agencies Standards for Process Safety Management.

Enfin, il faut préciser qu'à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), on a fortement mis l'accent sur la prévention dans un contexte de développement durable, tout en appuyant le principe voulant qu'on aborde les menaces environnementales mondiales dans un cadre législatif et réglementaire international. Sont également particulièrement pertinents les principes relatifs à l'information sur les matières et activités dangereuses dans la collectivité; l'élaboration de lois nationales sur la responsabilité et la collaboration à l'égard des victimes de la pollution et des dommages environnementaux, ainsi que l'information des autres États, en cas de désastre naturel ou dans quelque autre situation d'urgence susceptible de les affecter.

Nombre des programmes et mesures mentionnés précédemment offrent des modèles qui répondent aux questions soulevées aux présentes. Dans certains domaines, ce sont des obligations que le Canada doit assumer dans le cadre de programmes internationaux.

5. LA PERTINENCE DE L'APPROCHE CANADIENNE

Nous devons examiner la pertinence de l'approche canadienne dans le cadre d'un environnement international en mutation rapide et des réalités des nombreux paliers de compétences qui constituent le contexte canadien.

Les modalités en place ont bien fonctionné dans la plupart des cas. Toutefois, il faut préciser qu'il existe d'énormes différences entre régions, en ce qui a trait aux rôles et attributions du fédéral, des provinces et des territoires, et même pour ce qui touche le rôle du fédéral relativement à ses propres installations et terrains (p. ex. terres des premières nations, emprises ferroviaires, etc.), sans oublier les questions relatives aux situations transfrontalières.

Même s'il existe de nettes différences d'approche lorsqu'il s'agit de faire face à des déversements maritimes, c.-à-d. intervention de la Garde côtière canadienne plus tôt dans le processus, un principe fondamental demeure : la réaction incombe d'abord aux pollueurs, avec participation de la localité ou de la région au besoin. Encore une fois, même si des mesures importantes existent pour l'environnement marin, les questions relatives aux déversements de produits chimiques, ainsi qu'au rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux installations portuaires et autres qui se déversent dans les eaux maritimes, représentent des lacunes éventuelles dans l'approche globale en matière d'écourgences.

L'expérience collective internationale des urgences environnementales a donné naissance à diverses approches globales aux questions relatives à la pollution du milieu marin, au transport des marchandises dangereuses, aux

accidents industriels majeurs et aux problèmes de pollution transfrontalière. Le Canada a maintenant l'occasion de tirer parti de nombre de mesures, de conventions, de lignes directrices ou de codes de pratique internationaux.

Lois

Lois fédérales générales

Au document intitulé *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act* et préparé par le CCAIM pour le projet de révision de la LCPE en 1994, on mentionne qu'il existe plus de 60 lois fédérales, à l'exception de la LCPE, qui ont une certaine pertinence en matière de situations d'urgence. Toutefois, peu de ces lois touchent plus d'un des éléments clés du cadre d'urgence en ce qui a trait à la prévention, aux préparatifs, à la réaction et à la restauration et, en fait, ce n'est que coïncidence si elles portent sur les aspects environnementaux des situations d'urgence, car elles visent plutôt d'autres aspects de celles-ci, p. ex. la sécurité des chemins de fer et des ponts, l'innocuité des aliments, etc. La Loi sur les pêches a été largement utilisée pour protéger l'environnement, bien que son objet soit de protéger le poisson et l'habitat du poisson. D'autres lois, plus spécialement la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et la *Loi sur la marine marchande canadienne*, ont fait l'objet d'amendements importants offrant aux pouvoirs publics une plus grande capacité de faire face aux questions d'urgences environnementales dans leurs secteurs particuliers.

La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD) a fait l'objet de modifications profondes après le déraillement de Mississauga. La loi porte davantage sur la prévention des accidents de transport que sur les mesures correctives. Le règlement promulgué en vertu de la LTMD couvre tous les aspects relatifs aux marchandises dangereuses, lorsqu'elles sont présentes dans le cycle du transport du consignateur au consignataire. La loi autorise en outre et favorise même les ententes interprovinciales et internationales de réciprocité dans l'intérêt de la souplesse administrative et de l'efficacité du programme. De même, les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la marine marchande du Canada* incorporent nombre des recommandations du rapport Brander-Smith ainsi que des dispositions de la Convention internationale sur la prévention, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, que nous avons mentionnée précédemment. Prenons un autre exemple, celui du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT), créé en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* au palier fédéral, qui répond directement à la question du droit de savoir des travailleurs et qui a été incorporé aux lois de la plupart des provinces.

Ainsi, on pourrait dire que la pratique consistant à utiliser et à modifier les lois actuelles et à parvenir à une harmonisation fédérale-provinciale par la préparation de mesures législatives provinciales et territoriales similaires est un moyen utile et pragmatique de régler certains aspects des urgences environnementales. En fait, on reconnaît ainsi que la coordination sera toujours de rigueur chez un certain nombre d'acteurs, tant à l'échelon fédéral qu'au niveau provincial. Par ailleurs, puisque les lois sont modifiées après coup, il reste possible que demeurent certaines lacunes législatives, particulièrement si

l'on tient compte de l'utilisation accrue des produits chimiques et du pétrole dans notre société et de la complexité correspondante du cycle utile global et des risques que cela suppose (c.-à-d. production, utilisation, entreposage, transport et élimination). C'est ainsi que, même si la *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) offre un programme complet en matière d'urgences relatives à la marine marchande et aux navires, lorsque ces derniers ont quitté le port, ils ne sont plus soumis aux exigences de la LMMC.

Enfin, dans sa directive de 1993 établissant les responsabilités d'Environnement Canada en matière d'urgences environnementales, le Cabinet stipulait que le Ministère assumerait le leadership opérationnel pour faire face aux urgences environnementales, dans les cas où cette responsabilité n'a pas été attribuée à d'autres organismes ou dans des situations spécifiques où la protection environnementale n'est pas adéquate. Toutefois, puisque le Ministère ne peut directement utiliser que les dispositions générales de la *Loi sur les pêches*, outre certains pouvoirs restreints en vertu de la LCPE, il se peut que sa réaction aux situations d'urgence soit alourdie. De plus, la priorité gouvernementale accordée à la prévention de la production n'était pas abordée dans la directive initiale du Cabinet; c'est là une question qu'il pourrait falloir mettre en relief dans les mesures législatives fédérales.

La LCPE

On aurait pu s'attendre que la LCPE, qui a été conçue comme une sorte de «filet de sécurité» fédéral pour combler les lacunes des lois actuelles, ait été la solution au problème. Cependant, à l'époque de sa rédaction, on a convenu de reporter sous condition certaines responsabilités importantes d'Environnement Canada pour étude ultérieure en fonction des résultats de l'application de la Loi. Les auteurs du document *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act* ont fait une étude approfondie de tous les articles de la Loi et sont arrivés à la conclusion que la LCPE ne permet pas d'aborder de façon globale les aspects environnementaux des urgences, c.-à-d. la prévention, les préparatifs, la réaction et la restauration.

Cela ne signifie pas que la LCPE est inutile, en cas d'urgence environnementale. De fait, elle a permis de traiter de façon globale la question de l'entreposage des déchets de BPC, à la suite de l'urgence de Saint-Basile-le-Grand. Par contre, le régime de prévention et de réaction de la LCPE était fondamentalement conçu pour des niveaux de pollution ou de contamination chroniques, plutôt que des situations d'urgence. Plus simplement, la LCPE n'offre pas au gouvernement fédéral les vastes pouvoirs habilitants dont il a besoin pour faire face efficacement aux urgences environnementales, s'il se trouvait dans des situations impossibles à régler en vertu d'autres lois fédérales. Dans l'opinion publique, on croit que la LCPE est la loi omnibus de protection de l'environnement. En réalité, la LCPE ne comporte que quelques dispositions utilisables en tant qu'instruments pour répondre aux aspects environnementaux des urgences et n'est aucunement, en matière d'environnement, le «filet de sécurité» fédéral sur lequel les Canadiens croiraient pouvoir compter pour protéger leur santé et leur milieu naturel. La LCPE a déjà cinq ans. Le Canada a eu suffisamment d'occasions d'étudier d'autres modèles législatifs internationaux et de reconnaître la pertinence d'autres principes ou concepts qu'il serait souhaitable d'inclure à tout nouveau programme législatif,

notamment des concepts comme le droit de savoir et la capacité de recouvrer les coûts liés aux dommages environnementaux. Ce dernier aspect oblige les spécialistes en droit et en écologie d'Environnement Canada à suivre un processus long et complexe et n'aboutit pas nécessairement à un résultat efficace en matière de restauration de l'environnement.

Les auteurs des documents *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act* et *Environmental Emergencies Issue* croient qu'il est possible de modifier la LCPE pour en faire une loi habilitante en matière d'urgences environnementales et que l'examen quinquennal de la LCPE est l'occasion idéale à cette fin. Le lecteur trouvera des recommandations détaillées dans ces deux rapports.

Il faut préciser que dans *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act*, le CCAIM recommande de coordonner soigneusement les amendements de la LCPE, tant dans la sphère de l'administration fédérale même qu'avec les autres paliers de gouvernement. Cette recommandation vient fort à propos, compte tenu de l'initiative actuelle d'harmonisation amorcée par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). L'intervention en situation d'urgence est l'un des éléments étudiés dans le cadre de cette initiative et, en fait, certains aspects des éco-urgences sont déjà couverts dans un protocole d'entente qui comprend des dispositions sur la signification des incidents aux autres paliers de compétence et la possibilité de demander de l'aide des autres instances canadiennes. C'est un domaine où une plus grande coopération dans le cadre de l'initiative d'harmonisation pourrait être souhaitable, puisque les provinces et les territoires ont tous des lois qui, dans une certaine mesure, ont trait aux situations d'urgence.

Initiatives volontaires

Au fil des ans, les mesures législatives exécutoires ont été complétées par diverses initiatives volontaires de l'industrie et par des ententes conjointes gouvernement-industrie. Un certain nombre d'associations industrielles ont fait preuve de leadership en se dotant de codes liant leurs membres pour l'utilisation responsable des matières dangereuses.

En 1984, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques adoptait le concept «Gestion responsable : engagement total». Ce Programme de gestion responsable a été adopté par plus de 30 grandes associations industrielles du secteur de la chimie, notamment la Chemical Manufacturers' Association des États-Unis. Le Programme de gestion responsable énonce des principes directeurs appuyés par une série de codes de pratique et est obligatoire pour les membres de l'Association. Ces codes comprennent nombre des principes essentiels figurant aux exigences législatives de la directive de Seveso, de même que dans les lois américaines. Parmi les autres initiatives de l'industrie, mentionnons le Programme de gestion responsable de l'Institut canadien pour la protection des cultures, qui vise l'industrie de l'entreposage appelée à manutentionner des produits chimiques agricoles.

C'est à la suite des recommandations formulées par le groupe de travail industrie-gouvernement dans le rapport *Étude des répercussions de Bhopal: Évaluation de la situation canadienne* que le Conseil canadien des accidents

industriels majeurs (CCAIM) voyait le jour. Ce groupe multi-intervenants composé de représentants du gouvernement et de l'industrie, fonctionne selon la formule des groupes de travail et élabore des normes, lignes directrices et procédures relatives à la prévention, aux préparatifs et à la réaction aux accidents industriels. Parmi les domaines de travail du CCAIM, mentionnons les guides des préparatifs d'urgence, l'évaluation des risques, la gestion de la sécurité des procédés, la formation du personnel de première intervention, etc.

Par elles-mêmes, ce sont là des initiatives louables, mais elles doivent être reconnues et mises en œuvre sur une plus vaste échelle. Pour le moment, leur application se limite généralement aux membres de l'organisme en cause. Les autres secteurs appelés à utiliser des matières tout aussi dangereuses n'ont aucun programme équivalent de prévention ou de préparatifs d'urgence utilisable par leurs membres. De plus, il faut signaler le problème de la responsabilité et de l'acceptation publiques. Ainsi, tandis que les entreprises membres doivent faire rapport à l'ACFPC de leurs progrès dans la mise en œuvre de leur Programme de gestion responsable, il n'y a pas encore eu de rapport public sur les progrès de l'industrie dans son ensemble ou sur les résultats individuels des entreprises.

Malgré ces limites, ces initiatives sont l'expérience et la bonne volonté sur lesquelles fonder les changements législatifs qui seront introduits. Dans la LCPE révisée, il faudra prévoir des dispositions pour reconnaître et favoriser ces initiatives volontaires.

Technologie

L'une des retombées des éco-urgences auxquelles le Canada a dû faire face depuis deux décennies a été la naissance d'une technologie de calibre mondial en matière de surveillance et d'atténuation des incidences environnementales. Toutefois, c'est un résultat qui, en définitive, découle des événements et aboutit à un syndrome «emballement ou effondrement» pour l'industrie et le gouvernement du Canada, en matière de ressources en sciences et en technologie.

Les projets de forages exploratoires dans la Mer de Beaufort, en 1977, ont été à l'origine du Programme des déversements accidentels de pétrole dans l'océan Arctique, qui a fait du Canada le pionnier des environnements marins et arctiques. Les déversements de pétrole sont demeurés l'une des cibles principales des efforts technologiques, dans les années 1970 et 1980, donnant naissance à des succès commerciaux comme le récupérateur de pétrole Morris et la bouée de repérage Orion et, plus récemment, la mise au point de la technologie de brûlage en mer. De nos jours, le Programme national de cartographie des zones vulnérables a été reconnu à l'échelon international pour ses concepts innovateurs. Il est également important de signaler la mise au point de la Technique d'évaluation pour la restauration des rives (TERR), qui introduit une méthode cohérente d'évaluation de la contamination des berges et de ses répercussions et qui facilite le mécanisme décisionnel en matière de dépollution.

Au cours des années 1980, les principales incidences environnementales des situations d'urgence étaient de plus en plus de nature chimique, comme on peut le constater par les feux de pesticide à Canning (Nouvelle-Écosse) et à

Grand Coulee (Saskatchewan), l'incendie de l'entrepôt de BPC de Saint-Basile-le-Grand et l'incendie de pneus à Hagersville. Parallèlement à ce changement, on a amorcé des travaux de mise au point, de démonstration et d'évaluation de matériels et techniques de dépollution adaptés aux déversements de produits chimiques et à la remise en état des lieux non sécuritaires où étaient entreposés des déchets dangereux, ou au nettoyage d'anciens déversements causés par des pratiques inadéquates. À titre d'exemple, pour dépolluer une source potentiellement majeure de contamination sur les lieux d'un déversement de chlorométhane en raison d'une fuite dans un réservoir souterrain à Toronto, on a fait appel à un prototype mobile de distillateur à vapeur mis au point par un laboratoire d'Environnement Canada. Le perfectionnement des techniques des membranes pour l'épuration des eaux contaminées, et leur démonstration au cours d'opérations de dépollution ont également été à l'origine de succès commerciaux appréciables. Dans le domaine de l'intervention sur place, le leadership international d'Environnement Canada en matière de techniques de mesure des dangers et des risques de contamination lui a non seulement valu d'être reconnu sur le plan opérationnel, mais a fait également du Canada un meneur mondial dans la mise au point de matériels portatifs de contrôle des contaminants. Parmi les exemples de nouvelles initiatives visant à répondre aux exigences de protection de l'environnement, mentionnons les vastes efforts que vient de consentir le CCAIM en matière d'évaluation des risques, sans oublier la mise au point, par l'Association canadienne de normalisation, d'une norme de protection civile pour l'industrie.

La technologie est l'un des volets clés de la capacité canadienne globale de réponse aux urgences environnementales. De plus, puisqu'une bonne partie du travail s'effectue en étroite collaboration avec les industries canadiennes des technologies de l'environnement et des cabinets-conseils en environnement, elle représente une source prometteuse d'exportations futures dans ce secteur en pleine croissance. En même temps, il faut aussi reconnaître que ces travaux de développement technologique ne peuvent être menés à bien par le gouvernement ou par l'industrie en réaction à des événements et qu'il leur faut une plate-forme solide pour réaliser leur potentiel.

Conclusions

Voici les conclusions qui découlent de cette analyse, quant à la pertinence des approches canadiennes aux urgences environnementales :

- i) Jusqu'à présent, le Canada a fait face aux éco-urgences par une approche souple, mais non structurée, reposant sur des mesures législatives et politiques, des initiatives volontaires et la technologie.
- ii) Il a apporté des adaptations aux lois en place, habituellement en réponse à des événements spécifiques, mais il a également eu recours à d'autres mécanismes. C'était une approche pratique, mais cela signifie qu'il n'existait pas de «filet de sécurité» global à l'échelon fédéral. Au lieu de cela, nous avons un système de mesures législatives fédérales et provinciales disparates, affligé de lacunes inhérentes.

- iii) Puisque notre société continue à dépendre des produits chimiques, la menace potentielle de déversements de pétrole et d'accidents mettant en jeu des produits chimiques demeurera présente; par conséquent, les outils réglementaires actuels ne sont pas conformes à ceux des autres pays industrialisés qui courent des risques analogues.
- iv) L'approche actuelle tend à reposer sur des interventions après coup, sans tenir compte des préoccupations du public en ce qui a trait à la prévention et au droit de savoir. En outre, elle ne permet pas le recouvrement direct des coûts découlant des dommages environnementaux.
- v) Les autres pays et les institutions internationales adoptent des mécanismes législatifs plus complets. De plus, l'évolution du droit international en matière d'environnement impose de nouvelles obligations que le Canada devra respecter pour maintenir sa crédibilité de bon citoyen du monde sur le plan de l'environnement.
- vi) L'Examen de la LCPE est l'occasion appropriée de relever la capacité du Canada de faire face aux éco-urgences de façon globale (prévention, préparatifs, réaction, restauration), en tirant parti des leçons issues de l'expérience des autres pays.

En résumé, le Comité permanent voudra peut-être examiner quelques-unes des questions ci-dessous au sujet des aspects environnementaux des urgences :

- nécessité d'une mesure législative «fédérale de protection»
- compléter les lois existantes
 - *Loi sur la maine marchande du Canada*
 - *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*
- cadre habilitant et non normatif
- insister davantage sur la prévention de la pollution
- harmoniser les mécanismes de mise en oeuvre
- installations, terres et affaires fédérales
- dommage écologique et récupération des coûts
- identification des installations possiblement dangereuses
- reconnaissance des démarches volontaires
- prévoir des modalités d'information publique
 - «droit des collectivités à l'information»
- engagements internationaux
- réseau national de signalement des déversements

6. OPTIONS

Compte tenu des questions mentionnées ci-dessus, trois options générales sont présentées au Comité permanent en ce qui concerne l'aptitude du Canada à faire face aux aspects environnementaux des urgences.

Option 1 Statu quo

Dans le cadre de cette option, on n'essaierait pas d'imprimer quelque nouvelle orientation à notre approche en matière d'urgences environnementales par des changements législatifs. On continuerait plutôt à compter fortement sur l'observation volontaire et sur la poursuite d'options politiques telles que les normes et lignes directrices non exécutoires. On déciderait donc de maintenir les arrangements actuels et les lois fédérales seraient modifiées au besoin par ces moyens, habituellement à la suite d'événements particuliers.

Avantages et désavantages

Cette option n'offre aucun avantage majeur, si ce n'est qu'elle représente le maintien de la situation actuelle avec laquelle les principaux intervenants sont familiers. Le cadre législatif de traitement des aspects environnementaux des situations d'urgence demeurerait un système de mesures disparates, avec les problèmes possibles de chevauchement et de double emploi avec d'autres lois fédérales et provinciales, sans oublier les lacunes laissées par les mesures actuelles aux divers paliers de gouvernement. Le «filet de sécurité fédéral» recommandé par le groupe multi-intervenants chapeauté par le CCAIM ne verrait pas le jour. Le Canada serait perçu comme tirant de l'arrière par rapport à ses partenaires internationaux. En fait, il pourrait ne pas être possible de mettre en oeuvre certaines grandes conventions ou ententes internationales, car nous n'aurions pas de mesure législative habilitante permettant de le faire.

Retenir cette option pourrait être coûteux à longue échéance, car cela équivaldrait au maintien du système actuel. Puisque le système en place repose sur des interventions après le fait, rien n'incite vraiment les gestionnaires d'installations à évaluer les risques ou à opter pour la prévention. Certains estiment que ce mode rétrospectif, par opposition à préventif, favorise un contexte où il est plus probable que se produisent des déversements, avec tous les coûts financiers et environnementaux qu'ils supposent. Par conséquent, au lieu de s'orienter vers la gestion durable, certaines entreprises pourraient devoir affronter l'insolvabilité en raison d'un accident grave ou de coûteux travaux de dépollution. De plus, les gouvernements pourraient en définitive devoir assumer le coût de ces événements.

Option 2 Modifier la LCPE et créer les mesures législatives habilitantes pour faire face aux urgences environnementales

Dans cette option, on modifierait la LCPE afin d'en faire une loi habilitante qui intégrerait un cadre de prévention, de préparatifs, de réaction et de restauration relatif aux urgences environnementales et qui garantirait la mise en place d'un «filet de sécurité» au palier fédéral, dans le but de combler les lacunes des lois actuelles. Elle compléterait les lois fédérales en vigueur et intégrerait les

recommandations formulées dans les trois études auxquelles il est fait référence dans l'introduction du présent document. La mise en application reposerait sur la collaboration et sur des ententes fédérales-provinciales. De plus, on reconnaîtrait le rôle des approches volontaires actuelles et on les encouragerait.

Avantages et désavantages

Le principal avantage de cette option est d'offrir un cadre rentable pour faire face aux urgences environnementales; elle reposerait sur la collaboration et la coordination des principaux intervenants aux échelons fédéral et provincial et dans le secteur privé. Ainsi, elle tirerait parti des ententes actuelles qui auront servi le Canada au fil des ans. Parce qu'elle serait habilitante, plutôt que prescriptive, et parce qu'elle appuierait les lois fédérales en vigueur, cette approche serait la preuve que le Canada modernise ses lois pour faire face à tout accident majeur. De plus, cela permettrait de faire en sorte que le Canada puisse répondre à ses obligations en vertu de toute nouvelle convention ou entente internationale ayant une incidence en matière d'éco-urgences. En outre, on instaurerait ainsi les «règles du jeu équitables» si vivement préconisées par l'industrie et si nécessaires aux initiatives canadiennes de développement durable.

Sur le plan des relations fédérales-provinciales, l'initiative d'harmonisation crée un créneau de coopération entre le fédéral avec les autres paliers de gouvernement pour l'établissement d'une approche coordonnée. Cela pourrait aboutir à ce que le gouvernement fédéral s'occupe davantage des activités de prévention, tandis que les provinces se chargeraient des systèmes d'exécution. Cela favoriserait la préparation de normes par consensus et d'initiatives volontaires dont il pourrait être question à la Loi.

Il est également probable que le débat public suscité par l'intention officielle d'apporter des modifications importantes à la LCPE inciterait les provinces à adopter une position de coopération et à moderniser leurs propres lois pour les harmoniser aux nouvelles approches fédérales éventuelles. C'est un peu ce qui s'est produit à l'entrée en vigueur de la LCPE.

Le seul inconvénient, peut-être, touche le défi qui consiste à élaborer une approche cohérente de mise en oeuvre dans l'ensemble du pays par des ententes fédérales-provinciales. Toutefois, l'initiative actuelle d'harmonisation offre l'une des meilleures occasions possibles d'aller de l'avant dès à présent.

Option 3 Nouvelle loi sur les urgences environnementales

Dans le cadre de cette option, on rédigerait une loi entièrement nouvelle qui viserait l'établissement d'un régime fédéral complet touchant le domaine des urgences environnementales.

Avantages et désavantages

L'avantage fondamental de cette solution est que la nouvelle loi ne serait limitée ni par le concept de la LCPE actuelle, ni par l'échéancier d'examen de la LCPE. Ce serait un cadre complet, cohérent, qui pourrait être au besoin modifié séparément. Ce serait la preuve de l'engagement le plus ferme possible du gouvernement fédéral à régler les questions des urgences environnementales.

Cette loi pourrait traiter du cadre de politique d'une manière discrète, comporter des renvois aux autres lois fédérales, définir clairement l'organisme responsable au premier chef, appuyer les autres ententes volontaires, régir la coordination fédérale-provinciale et veiller à ce que le Canada respecte toutes ses obligations internationales futures.

Le principal inconvénient est que cela irait à l'encontre du concept fondamental de la LCPE d'être le filet de sécurité fédéral tout en veillant à ce que les autres ministères fédéraux maintiennent leur participation dans leur propre sphère de responsabilité. Cette option exigerait une vaste consultation et, sans l'élément moteur que représente la nécessité de mener à bien la révision de la LCPE, cet exercice pourrait s'avérer coûteux et peu concluant.