



**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
5**

De l'ordre dans la «grande maison fédérale»

68000
fre
K

KE
3619
R491
1994
No. 5

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 : En40-224/5-1994

ISBN : 0-662-61195-0

K.E

3619

R491

R94

No.5

Sommaire

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Sommaire | 1 |
| 1. Qu'est-ce que la «grande maison fédérale»? | 8 |
| 2. Objet du présent document | 10 |
| 3. Dispositions actuelles de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)</i> applicables à la «grande maison fédérale» .. | 10 |
| • <i>Application de la LCPE</i> | 10 |
| • <i>Définitions (art. 52, 53 et 54)</i> | 11 |
| • <i>Directives (art. 53)</i> | 12 |
| • <i>Règlements (par. 54(1) et (2))</i> | 12 |
| • <i>Obligation de présenter certains renseignements au ministre de l'Environnement afin qu'il puisse établir les effets environnementaux (art. 56)</i> | 13 |
| • <i>Rejets non autorisés de substances réglementées (art. 57 et 58)</i> | 14 |
| • <i>Pouvoirs d'exécution</i> | 15 |
| • <i>Peines</i> | 15 |
| 4. Restrictions de la LCPE | 16 |
| • <i>Le paragraphe 54(1) et le paragraphe 54(2) à «interpréter de concert»</i> | 16 |
| • <i>Restrictions du paragraphe 54(1)</i> | 16 |
| • <i>Restrictions du paragraphe 54(2)</i> | 18 |
| • <i>Absence de dispositions relatives aux urgences environnementales ou aux «éco-urgences»</i> | 20 |
| • <i>Manque d'arrêtés d'urgence</i> | 22 |
| • <i>Absence de pouvoir de surveillance environnementale</i> | 23 |
| • <i>Aucune mention d'objectifs et de codes de bonnes pratiques pour la qualité de l'environnement</i> | 23 |
| 5. Recours à la Partie IV de la LCPE depuis 1988 | 24 |
| 6. Prochaines étapes — Façons de «verdifier la grande maison fédérale» .. | 25 |
| • <i>Option 1 L'article 4 de la LCPE est abrogé et on ajoute un nouvel article stipulant que la loi ne lie plus désormais «Sa Majesté du chef du Canada», savoir la «grande maison fédérale»</i> | 25 |
| • <i>Option 2 Le ministre de l'Environnement conclut des ententes de coopération bilatérale avec d'autres entités fédérales</i> | 27 |
| • <i>Option 3 Le ministre de l'Environnement, le ministre fédéral responsable d'une entité fédérale particulière et le ministre responsable des questions environnementales dans la province où se trouve l'entité fédérale peuvent conclure une entente de coopération tripartite</i> | 29 |

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| • Option 4 | <i>Le ministre de l'Environnement poursuit son rôle actuel d'intervenant en persuadant énergiquement d'autres entités fédérales d'adopter, volontairement, des pratiques respectueuses de l'environnement, et le Ministre montre ce qui peut être accompli et fournit des renseignements.</i> | 30 |
| • Option 5 | <i>Le gouvernement du Canada nomme, dans chaque ministère, organisme, commission, conseil ou société de l'État fédéral, un agent supérieur responsable de la gestion de l'environnement.</i> | 32 |
| • Option 6 | <i>Le gouvernement du Canada respecte volontairement les restrictions établies par les provinces en matière d'émissions et d'effluents, ainsi que les pratiques imposées par celles-ci en matière de manutention et d'élimination des déchets.</i> | 33 |
| • Option 7 | <i>Le Parlement adopte une loi fédérale analogue à la Federal Facilities Compliance Act des États-Unis et exige que les entités fédérales se conforment à la totalité de la législation provinciale en matière d'environnement.</i> | 35 |
| • Option 8 | <i>Le gouvernement du Canada ne modifie pas la Partie IV de la LCPE, mais reprend la Partie IV actuelle dans le cadre d'une LCPE remaniée et renouvelée.</i> | 37 |
| • Option 9 | <i>Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE de façon à corriger les lacunes et à éliminer les failles, afin qu'une LCPE renouvelée autorise des régimes efficaces de protection de l'environnement s'appliquant au territoire domanial et aux entreprises et aux établissements fédéraux.</i> | 39 |
| Annexe A | | 41 |

SOMMAIRE

Qu'est-ce que la «grande maison fédérale»?

L'expression «grande maison fédérale» est souvent utilisée au sein des ministères, organismes, commissions, conseils et sociétés de l'État fédéral pour désigner l'ensemble des membres de la grande famille fédérale. L'expression englobe aussi normalement le territoire domanial soit les terres fédérales.*

Le gouvernement du Canada est la plus grande entreprise du pays :

- il est propriétaire ou gestionnaire de 41 pour 100 de la masse continentale du Canada;
- il est propriétaire ou locataire de plus de 50 000 immeubles, des tours administratives aux laboratoires, en passant par les bases militaires;
- il dépense annuellement au-delà de 125 milliards de dollars;
- il achète pour environ 8,6 milliards de dollars de services, total qui augmente à 24,8 milliards de dollars en incluant les achats des sociétés de l'État fédéral.

En raison de la taille du marché qu'il représente, il est logique de supposer que le gouvernement du Canada, dans ses activités, aura inévitablement des effets sur l'environnement. Toutefois, les installations et les activités fédérales sur le territoire domanial ne sont pas régies par les mêmes exigences environnementales que les installations et terres relevant des provinces. Le Code de gérance de l'environnement de 1992 engage le gouvernement du Canada à «respecter sinon dépasser la lettre et l'esprit de la législation fédérale sur l'environnement et, dans la mesure du possible, se conformer aux normes provinciales et internationales pertinentes». L'engagement pris dans le Code concernant la compatibilité avec les normes provinciales, si nécessaire, va bien en deçà de la conformité avec les lois et règlements environnementaux des provinces et que ces dernières attendent de la part des organismes fédéraux et sur les terres domaniales.

Par ailleurs, il est important de signaler que les ministères, organismes, conseils, commissions et sociétés de l'État fédéral ne peuvent, habituellement, être régis par les lois provinciales. Il arrive donc que les règlements provinciaux régissant les émissions et les effluents de même que la manutention et l'élimination des déchets et d'autres questions environnementales ne s'appliquent pas à ces entités fédérales. L'on désigne souvent cette situation par l'expression «faille réglementaire».

Ainsi, la réglementation des activités des institutions fédérales et la gestion du territoire domanial sont de compétence fédérale et c'est donc le droit fédéral qui s'applique en l'occurrence. Par conséquent, les lois et règlements fédéraux sont les outils nécessaires pour régler les problèmes environnementaux sur ces terres et en ce qui a trait à ces institutions et entreprises, par l'établissement de

* Même si les «terres des Indiens» sont des «terres domaniales», nous n'en traitons pas aux présentes, car la protection de l'environnement sur les terres des Indiens fait l'objet d'un autre document de discussion.

normes à respecter ou la formulation de conditions de fonctionnement. Dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique, le plan d'action libéral pour le Canada*, le gouvernement formule son intention de recourir à l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* pour faire de la prévention de la pollution l'une des priorités nationales. Dans ce plan, le gouvernement du Canada s'est engagé à agir d'une manière bénéfique à l'environnement et en réduisant et empêchant la pollution. Le document reconnaît que «l'État peut difficilement demander au secteur privé et aux autres pouvoirs publics de prendre des mesures préventives contre la pollution s'il n'entreprind rien lui-même».

Reste aussi la question des ouvrages et entreprises de compétence fédérale, selon la définition de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce sont des ouvrages qui relèvent de la compétence législative du Parlement et qui, généralement, sont à l'avantage d'au moins deux provinces ou du Canada dans son ensemble, par exemple :

- les aéroports;
- les services d'avion et les services d'avion commerciaux;
- les banques;
- les entreprises de radiodiffusion;
- les chemins de fer, les canaux, les télégraphes ou les autres ouvrages reliant une province à une autre ou s'étendant sur le territoire de plus d'une province;
- les traversiers offrant un service entre deux provinces ou entre une province et un pays étranger;
- les ouvrages supposant la navigation et l'expédition que ce soit sur des eaux intérieures ou non;
- un lien maritime reliant plusieurs provinces ou s'étendant sur le territoire de plus d'une province;
- les ouvrages que le Parlement a déclarés d'intérêt général pour le Canada ou d'intérêt pour deux provinces ou plus;
- les ouvrages qui ne sont pas assujettis à l'autorité législative des provinces.

En règle générale, ces ouvrages et ces entreprises sont assujettis aux lois provinciales d'application générale sous réserve que ces mêmes lois ne comportent aucune disposition visant à réglementer la raison d'être de l'entreprise en question. Par exemple, une société ferroviaire peut être assujettie aux lois provinciales portant sur la manutention et l'élimination des déchets, mais cette même société ne pourrait être assujettie à une loi provinciale qui viserait à réglementer le trafic ferroviaire. Pour établir quelles sont les lois provinciales d'application générale qui s'appliquent à un ouvrage ou à une entreprise fédérale comme une banque, un service de traversier ou un canal, il faut étudier la nature de l'ouvrage ou de l'entreprise, la loi fédérale en vertu

de laquelle il est exploité et les questions en litige dans la loi provinciale et que la province espère appliquer relativement à cet ouvrage ou à cette entreprise. Les tribunaux canadiens ont estimé que, dans certains cas, ces ouvrages et ces entreprises sont assujettis aux lois provinciales de protection de l'environnement qui sont d'application générale au sein d'une province et qui s'appliquent à tous les habitants, entreprises et autres entités à l'intérieur de cette province.

Objet du présent document

Le présent document se propose d'analyser, dans le contexte de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et de l'examen quinquennal de celle-ci, divers moyens de garantir une protection efficace de l'environnement sur le territoire domanial et ce qui s'y trouve, notamment l'air, l'eau et les organismes vivants, et d'assurer la viabilité de ces éléments, de favoriser la prévention de la pollution et d'inciter les ministères, conseils, organismes, commissions et sociétés de l'État fédéral, de même que les entreprises et travaux fédéraux, à lutter contre la pollution.

Dispositions actuelles de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) applicables à la «grande maison fédérale»

Les parties de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) s'appliquant à tous les Canadiens valent aussi pour l'administration fédérale et les terres domaniales. Cela signifie que la Partie I (Objectifs, directives et codes de pratique en matière de qualité de l'environnement), la Partie II (Substances toxiques), la Partie III (Substances nutritives), la Partie V (Pollution atmosphérique internationale), la Partie VI (Immersion de déchets en mer) et la Partie VII, qui contient les dispositions générales et les pouvoirs d'exécution, sont valides partout au Canada, y compris évidemment sur les terres fédérales, en ce qui touche les ministères, conseils, organismes, commissions et sociétés de l'État fédéral. Ces parties s'appellent «dispositions d'application générale».

Il existe toutefois une partie de la LCPE d'application spécifique, et non générale. La Partie IV ne s'applique pas à tous les Canadiens, mais régit uniquement les entités, entreprises et terres fédérales. Les parlementaires qui ont adopté la LCPE en 1988, y ont ajouté la Partie IV parce que les terres domaniales, ce qui comprend les réserves indiennes, ainsi que les activités des ministères, conseils, organismes, commissions et sociétés de l'État fédéral ne sont pas soumises au même régime environnemental que les entités régies par les provinces. Pour la plupart, les lois et règlements des provinces où sont prévues des exigences touchant par exemple l'épuration des eaux usées, les limites d'émissions et d'effluents et la manutention et l'élimination des déchets, n'ont pas force de loi sur les terres domaniales et sur les entités fédérales. Cette situation s'appelle généralement «faille réglementaire».

La Partie IV contient :

1. une définition du territoire domanial, des entreprises fédérales et des entités de compétence fédérale au sujet desquels la Partie IV pourrait être utilisée afin de combler la «faille réglementaire»;
2. des dispositions autorisant le ministre de l'Environnement à établir des directives;

3. des dispositions autorisant l'établissement de règlements;
4. des dispositions autorisant le ministre de l'Environnement à demander que soient fournis des renseignements précis à des fins d'évaluation des effets environnementaux;
5. des dispositions imposant des obligations aux personnes et aux entités qui causent le rejet non autorisé réel ou potentiel, dans l'environnement, de substances réglementées en vertu de la Partie IV ou qui y concourent;
6. des dispositions autorisant les inspecteurs nommés en vertu de la LCPE à prendre eux-mêmes des mesures pour empêcher un rejet non autorisé ou pour corriger les dommages à l'environnement causés par ce rejet ou à ordonner que des mesures en ce sens soient prises.

Pouvoirs de réglementation à la Partie IV (paragraphes 54(1) et (2))

Les paragraphes 54(1) et 54(2) de la Partie IV portent pouvoir de réglementation. Au paragraphe 54(1) de la LCPE, le législateur a prévu qu'en l'absence, dans toute autre loi fédérale, de pouvoirs réglementaires visant expressément la protection de l'environnement et les entreprises fédérales ou le territoire domanial, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements applicables à ceux-ci en vertu de la LCPE. En adoptant le paragraphe 54(1), le Parlement visait un objectif double :

1. qu'un ministre fédéral, auquel la loi régissant un ouvrage ou une entreprise ou un territoire domanial ne confère pas le pouvoir d'établir un règlement pour protéger l'environnement puisse demander au ministre de l'Environnement d'en présenter un au gouverneur en conseil;
2. que le ministre de l'Environnement puisse préparer et recommander au gouverneur en conseil des règlements comblant une lacune en matière de protection de l'environnement.

Le paragraphe 54(1) stipule aussi que l'autre ministre fédéral responsable des travaux ou du territoire devant le Parlement doit donner son assentiment au règlement proposé.

Le paragraphe 54(2) de la LCPE autorise l'établissement de règlements sur les émissions, les effluents, ainsi que les pratiques de manutention et d'élimination des déchets dans les institutions fédérales. Toutefois, ces règlements ne s'appliquent qu'aux ministères, commissions, organismes et sociétés de l'État fédéral, puisque ledit paragraphe ne mentionne pas le territoire domanial.

Restrictions de la LCPE relativement à la «grande maison fédérale»

Les restrictions les plus graves de la LCPE, en ce qui a trait à «l'écologisation de la grande maison fédérale» se situent principalement dans ce qui suit :

- l'étroitesse de portée de la réglementation en vertu de l'article 54, en ce qui a trait aux activités fédérales et au territoire domanial;

- l'incapacité d'inclure des mécanismes de rapport et d'auto-inspection, des mesures de prévention de la pollution, la planification aux fins de la prévention des accidents et d'autres exigences analogues, aux règlements promulgués en vertu du paragraphe 54(2), lequel ne fixe aucune autre exigence que les limites d'émissions et d'effluents et décrit les pratiques permises de manutention et d'élimination des déchets;
- l'absence de dispositions concernant les arrêtés d'urgence (règlements d'urgence) que l'on trouve à la Partie II (Substances toxiques) de la LCPE;
- l'absence de dispositions relatives aux urgences environnementales.

Une autre grande difficulté est la lenteur des institutions fédérales à agir concrètement et à manifester quelque engagement au développement durable et à la protection de l'environnement.

Recours à la Partie IV de la LCPE depuis 1988

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas eu recours aux paragraphes 54(1) et (2) de la LCPE pour établir un régime global de réglementation du territoire domaniale et des ministères fédéraux et offrir ainsi le même niveau de protection de l'environnement, relativement au traitement des effluents et des eaux usées, à la lutte contre les émissions et les effluents liquides, etc., que les règlements et les permis qui régissent les installations relevant des provinces.

Le fait que les paragraphes 54(1) et (2) n'aient pas été utilisés pour établir des règlements sur la gestion de l'environnement relativement aux ministères fédéraux, aux sociétés d'État fédérales et à d'autres entités fédérales et relativement au territoire domaniale semble dû aux raisons suivantes :

- des difficultés sont survenues relativement à l'interprétation juridique des paragraphes 54 (1) et (2);
- l'exigence que le ministre responsable du territoire domaniale ou de l'établissement fédéral donne son assentiment complique le processus de création d'un règlement en vertu de cet article;
- les hauts fonctionnaires n'étaient pas tous aussi fermement engagés à l'objectif d'une saine gestion de l'environnement et à «mettre de l'ordre dans la grande maison fédérale», sans compter que les fonctionnaires fédéraux n'ont pas reçu toute l'information qui leur aurait permis d'adopter des pratiques écologiques responsables;
- compte tenu du resserrement budgétaire, les établissements fédéraux sont peu disposés à s'occuper de questions environnementales se rapportant à la «grande maison fédérale».

Afin de surmonter ces difficultés, Environnement Canada, en consultation avec d'autres ministères fédéraux, a élaboré le Code fédéral de gestion de l'environnement et a encouragé vivement son adoption par les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral. Nous décrivons à l'annexe A des présentes certaines initiatives qui témoignent de progrès vers «l'écologisation de la grande maison fédérale».

Prochaines étapes — Façons de «verdir la grande maison fédérale»

La tâche la plus importante consiste à établir des pratiques écologiques sur le territoire domanial et dans les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral. Le gouvernement du Canada compte donner l'exemple en matière de protection de l'environnement et de prévention de la pollution. La «grande maison fédérale» peut atteindre cet objectif à l'aide de mesures volontaires ou obligatoires, ou des deux à la fois. Par conséquent, les huit options qui suivent, en matière de «verdissement de la grande maison fédérale» comprennent les deux catégories.

- Option 1 L'article 4 de la LCPE est abrogé et on ajoute un nouvel article stipulant que la loi ne lie plus désormais «Sa Majesté du chef du Canada», à savoir la «grande maison fédérale».
- Option 2 Le ministre de l'Environnement conclut des ententes de coopération bilatérale avec d'autres entités fédérales.
- Option 3 Le ministre de l'Environnement, le ministre fédéral responsable d'une entité fédérale particulière et le ministre responsable des questions environnementales dans la province où se trouve l'entité fédérale peuvent conclure une entente de coopération tripartite.
- Option 4 Le ministre de l'Environnement poursuit son rôle actuel d'intervenant en persuadant énergiquement d'autres entités fédérales d'adopter, volontairement, des pratiques respectueuses de l'environnement, et le Ministre montre ce qui peut être accompli et fournit des renseignements.
- Option 5 Le gouvernement du Canada nomme, dans chaque ministère, organisme, commission, conseil ou société de l'État fédéral, un agent supérieur responsable de la gestion de l'environnement.
- Option 6 Le gouvernement du Canada respecte *volontairement* les restrictions établies par les provinces en matière d'émissions et d'effluents, ainsi que les pratiques imposées par celles-ci en matière de manutention et d'élimination des déchets.
- Option 7 Le Parlement adopte une loi fédérale analogue à la *Federal Facilities Compliance Act* des États-Unis et exige que les entités fédérales se conforment à la totalité de la législation provinciale en matière d'environnement.
- Option 8 Le gouvernement du Canada ne modifie pas la Partie IV de la LCPE mais reprend la Partie IV actuelle dans le cadre d'une LCPE remaniée et renouvelée.
- Option 9 Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE de façon à corriger les lacunes et à éliminer les failles, afin qu'une LCPE renouvelée autorise des régimes efficaces de protection de l'environnement s'appliquant au territoire domanial et aux entreprises et aux établissements fédéraux.

Le présent document décrit les avantages et les inconvénients de chaque option. Rappelons en outre que l'efficacité des options 8 et 9 pourrait être augmentée de diverses façons en :

- les combinant avec l'option 2, sur les ententes bilatérales de coopération;
- les combinant avec l'option 3, relative aux ententes tripartites de coopération;
- les combinant avec l'option 4, qui porte sur les activités de défense et d'intervention du ministre de l'Environnement;
- les combinant avec l'option 5, attribuant la responsabilité de la gestion de l'environnement à un agent supérieur dans chaque ministère ou à un responsable de niveau équivalent dans chaque conseil, organisme, commission et société de l'État fédéral;
- adoptant les lignes directrices environnementales et codes de pratique déjà mis au point par Environnement Canada et ceux préparés sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement;
- appliquant les dispositions de la *Loi sur les pêches* fédérale concernant la prévention de la pollution.

De l'ordre dans la «grande maison fédérale»

1. QU'EST-CE QUE LA «GRANDE MAISON FÉDÉRALE»?

L'expression «grande maison fédérale» est souvent utilisée au sein des ministères, organismes, commissions, conseils et sociétés de l'État fédéral pour désigner l'ensemble des membres de la grande famille fédérale. L'expression englobe aussi normalement le territoire domanial.*

Le gouvernement du Canada est la plus grande entreprise du pays :

- il est propriétaire ou gestionnaire de 41 pour 100 de la masse continentale du Canada;
- il est propriétaire ou locataire de plus de 50 000 immeubles, des tours administratives aux laboratoires, en passant par les bases militaires;
- il dépense annuellement au-delà de 125 milliards de dollars;
- il achète pour environ 8,6 milliards de dollars de services, total qui augmente à 24,8 milliards de dollars en incluant les achats des sociétés de l'État fédéral.

En raison de la taille du marché qu'il représente, il est logique de supposer que le gouvernement du Canada, dans ses activités, aura inévitablement des effets sur l'environnement. Toutefois, les installations et les activités fédérales sur le territoire domanial ne sont pas régies par les mêmes exigences environnementales que les installations et terres relevant des provinces. Le Code de gérance de l'environnement de 1992 engage le gouvernement du Canada à «respecter sinon dépasser la lettre et l'esprit de la législation fédérale sur l'environnement et, dans la mesure du possible, se conformer aux normes provinciales et internationales pertinentes». L'engagement pris dans le Code concernant la compatibilité avec les normes provinciales, si nécessaire, va bien en deçà de la conformité avec les lois et règlements environnementaux des provinces et que ces dernières attendent de la part des organismes fédéraux et sur les terres domaniales.

Il est généralement reconnu, en vertu de la Constitution du Canada, que les lois provinciales ne s'appliquent pas au gouvernement fédéral. La jurisprudence, y compris les causes jugées par la Cour suprême du Canada à cet égard au cours des 50 dernières années, le confirme. Par conséquent, les ministères, organismes, conseils, commissions et sociétés de l'État fédéral ne peuvent, habituellement, être régis par les lois provinciales. Il arrive donc que les règlements provinciaux régissant les émissions et les effluents de même que la manutention et l'élimination des déchets et d'autres questions environnementales ne s'appliquent pas à ces entités fédérales. L'on désigne souvent cette situation par l'expression «faille réglementaire».

* Même si les «terres des Indiens» sont des «terres domaniales», nous n'en traitons pas aux présentes, car la protection de l'environnement sur les terres des Indiens fait l'objet d'un autre document de discussion.

Ainsi, la réglementation des activités des institutions fédérales et la gestion du territoire domanial sont de compétence fédérale et c'est donc le droit fédéral qui s'applique en l'occurrence. Par conséquent, les lois et règlements fédéraux sont les outils nécessaires pour régler les problèmes environnementaux sur ces terres et en ce qui a trait à ces institutions et entreprises, par l'établissement de normes à respecter ou la formulation de conditions de fonctionnement. Dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique, le plan d'action libéral pour le Canada*, le gouvernement formule son intention de recourir à l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) pour faire de la prévention de la pollution l'une des priorités nationales. Dans ce plan, le gouvernement du Canada s'est engagé à agir d'une manière bénéfique à l'environnement et en réduisant et empêchant la pollution. Le document reconnaît que «l'État peut difficilement demander au secteur privé et aux autres pouvoirs publics de prendre des mesures préventives contre la pollution s'il n'entreprend rien lui-même».

Reste aussi la question des ouvrages et entreprises de compétence fédérale, selon la définition de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce sont des ouvrages qui relèvent de la compétence législative du Parlement et qui, généralement, sont à l'avantage d'au moins deux provinces ou du Canada dans son ensemble, par exemple :

- les aéroports;
- les aéronefs et les services aériens commerciaux;
- les banques;
- les entreprises de radiodiffusion;
- les chemins de fer, les canaux, les télégraphes ou les autres ouvrages reliant une province à une autre ou s'étendant sur le territoire de plus d'une province;
- les traversiers offrant un service entre deux provinces ou entre une province et un pays étranger;
- les ouvrages supposant la navigation et l'expédition que ce soit sur des eaux intérieures ou non;
- un lien maritime reliant plusieurs provinces ou s'étendant sur le territoire de plus d'une province;
- les ouvrages que le Parlement a déclarés d'intérêt général pour le Canada ou d'intérêt pour deux provinces ou plus;
- les ouvrages qui ne sont pas assujettis à l'autorité législative des provinces.

Ces ouvrages et ces entreprises sont souvent réputés comme étant assujettis aux lois provinciales d'application générale sous réserve que ces mêmes lois ne comportent aucune disposition visant à réglementer la raison d'être de l'entreprise en question. Par exemple, une société ferroviaire peut être assujettie aux lois provinciales portant sur la manutention et l'élimination des déchets, mais cette même société ne pourrait être assujettie à une loi provinciale qui

viserait à réglementer le trafic ferroviaire. Pour établir quelles sont les lois provinciales d'application générale qui s'appliquent à un ouvrage ou à une entreprise fédérale comme une banque, un service de traversier ou un canal, il faut étudier la nature de l'ouvrage ou de l'entreprise, la loi fédérale en vertu de laquelle il est exploité et les questions en litige dans la loi provinciale et que la province espère appliquer relativement à cet ouvrage ou à cette entreprise. Les tribunaux canadiens ont estimé que, dans certains cas, ces ouvrages et ces entreprises sont assujettis aux lois provinciales de protection de l'environnement qui sont d'application générale au sein d'une province et qui s'appliquent à tous les habitants, entreprises et autres entités à l'intérieur de cette province.

2. OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT

L'objet du présent document est d'étudier, dans le contexte de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et dans le cadre de l'examen quinquennal de cette loi, différentes manières

- d'assurer la protection efficace de l'environnement sur le territoire domanial, y compris les éléments de terre, d'air, d'eau et les organismes vivants et la viabilité continue de ces éléments;
- d'assurer que la LCPE prévoit des mesures satisfaisantes de protection environnementale pour les entreprises fédérales;
- de favoriser la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution par les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral, de même que les entreprises fédérales;
- d'inclure un régime de gestion environnementale applicable à l'ensemble de la «grande maison fédérale» dans notre marche vers l'objectif global de développement durable au Canada.

3. DISPOSITIONS ACTUELLES DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (LCPE) APPLICABLES À LA «GRANDE MAISON FÉDÉRALE»

Application de la LCPE

Toutes les parties de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) qui s'appliquent à l'ensemble des Canadiens s'appliquent également au gouvernement fédéral et au territoire domanial. Ainsi, la Partie I (Objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement), la Partie II (Substances toxiques), la Partie III (Substances nutritives), la Partie V (Pollution atmosphérique internationale), la Partie VI (Immersion de déchets en mer) et la Partie VII contenant des dispositions générales et stipulant les pouvoirs d'application s'appliquent toutes à la grandeur du Canada, y compris, bien entendu, sur le territoire domanial et relativement aux activités des ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral. Ces parties de la loi sont généralement désignées comme «des dispositions d'application générale». Les règlements qui ont le plus souvent un effet sur les

activités et les programmes des institutions fédérales comprennent le Règlement sur les biphényles polychlorés régissant l'utilisation des BPC et le contrôle de leur rejet dans l'environnement, le Règlement sur le stockage des matériaux contenant des BPC et le Règlement sur le contrôle de l'exportation et de l'importation des déchets dangereux, tous établis en vertu de la Partie II de la LCPE, ainsi que le Règlement de 1988 sur l'immersion de déchets en mer établi en vertu de la Partie VI.

Cependant, une partie de la LCPE est d'application particulière plutôt que générale. En effet, la Partie IV ne s'applique pas à tous les Canadiens, mais régit uniquement les ministères et organismes fédéraux, ainsi que les sociétés d'État fédérales, les entreprises fédérales et les terres fédérales. Les parlementaires qui ont créé la LCPE en 1988 ont ajouté la Partie IV de la Loi parce que le territoire domanial, y compris les réserves indiennes, ainsi que les activités des ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral ne sont pas assujettis au même régime environnemental que les entités relevant de compétences provinciales. La plupart des lois et règlements provinciaux qui fixent des exigences relativement à des questions comme le traitement des eaux usées, les limites d'émissions et d'effluents et la manutention et l'élimination des déchets n'ont aucune force de loi sur le territoire domanial ou sur les entités relevant de la compétence fédérale. Cette situation est généralement désignée par l'expression «faille réglementaire».

La Partie IV contient :

1. une définition du territoire domanial, des entreprises fédérales et des entités de compétence fédérale au sujet desquels la Partie IV pourrait être utilisée afin de combler la «faille réglementaire»;
2. des dispositions autorisant le ministère de l'Environnement à établir des directives;
3. des dispositions autorisant l'établissement de règlements;
4. des dispositions autorisant le ministère de l'Environnement à demander que soient fournis des règlements précis à des fins d'évaluation des effets environnementaux;
5. des dispositions imposant des obligations aux personnes et aux entités qui causent le rejet non autorisé réel ou potentiel, dans l'environnement, de substances réglementées en vertu de la Partie IV ou qui y concourent;
6. des dispositions autorisant les inspecteurs nommés en vertu de la LCPE à prendre eux-mêmes des mesures pour empêcher un rejet non autorisé ou pour corriger les dommages à l'environnement causés par ce rejet ou à ordonner que des mesures en ce sens soient prises.

Définitions (art. 52, 53 et 54)

L'article 52 définit le territoire domanial ainsi que les entreprises fédérales. Au sens de la Partie IV de la LCPE, le «territoire domanial» désigne les terres qui appartiennent à Sa Majesté ainsi que les eaux et l'air les recouvrant, les zones sous-marines, hors province, contiguës au littoral du Canada qui

s'étendent jusqu'à 200 milles marins des lignes de base, ainsi que les réserves et autres terres dévolues à Sa Majesté et les eaux et l'air les recouvrant. Les «entreprises fédérales» sont celles qui figurent déjà dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, notamment les chemins de fer, les entreprises de radiodiffusion, les banques, les aéroports, les passages par eau et les ouvrages qui, bien que situés dans une province, sont d'intérêt pour plus d'une province ou tout le pays, ainsi que les ouvrages ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales. Une nouvelle définition de l'expression «territoire domanial» a reçu la sanction royale en 1992 mais n'a pas encore été promulguée.

Les articles 53 et 54 ne définissent pas comme tel les entités fédérales, mais stipulent plutôt que les directives et règlements pris en vertu de ces mêmes articles s'appliquent aux ministères, commissions et organismes fédéraux et aux sociétés d'Etat fédérales énumérés à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, sans les définir de manière plus précise et sans énumérer chacune de ces entités fédérales.

Directives (art. 53)

En vertu de la Partie IV, le ministre de l'Environnement, seul ou en consultation avec ses collègues ministres, élabore des directives touchant les installations fédérales et les activités prenant place sur le territoire domanial. Même si le Ministre a le pouvoir d'émettre des directives sans consulter qui que ce soit, l'adoption des directives ne peut survenir qu'avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Règlements (par. 54(1) et (2))

Les paragraphes 54(1) et 54(2) de la Partie IV portent pouvoir de réglementation. Au paragraphe 54(1) de la LCPE, le législateur a prévu qu'en l'absence, dans toute autre loi fédérale, de pouvoirs réglementaires visant expressément la protection de l'environnement et les entreprises fédérales ou le territoire domanial, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements applicables à ceux-ci en vertu de la LCPE. En adoptant le paragraphe 54(1), le Parlement visait un objectif double :

1. qu'un ministre fédéral, auquel la loi régissant un ouvrage ou une entreprise ou un territoire domanial ne confère pas le pouvoir d'établir un règlement pour protéger l'environnement puisse demander au ministre de l'Environnement d'en présenter un au gouverneur en conseil;
2. que le ministre de l'Environnement puisse préparer et recommander au gouverneur en conseil des règlements comblant un vide en matière de protection de l'environnement.

Le paragraphe 54(1) stipule aussi que l'autre ministre fédéral responsable des travaux ou du territoire devant le Parlement **doit donner son assentiment** au règlement proposé.

Le paragraphe 54(2) de la LCPE autorise l'établissement de règlements sur les émissions, les effluents, ainsi que les pratiques de manutention et d'élimination des déchets dans les institutions fédérales. Toutefois, ces

règlements ne s'appliquent qu'aux ministères, commissions, organismes et sociétés de l'État fédéral, puisque ledit paragraphe ne mentionne pas le territoire domanial.

Obligation de présenter certains renseignements au ministre de l'Environnement afin qu'il puisse établir les effets environnementaux (art. 56)

L'article 56 de la LCPE autorise le ministre de l'Environnement à exiger le dépôt de renseignements lui permettant de préciser les répercussions environnementales des entreprises, travaux ou activités d'entités fédérales ou situés sur le territoire domanial, aux fins de la réglementation édictée en vertu de l'article 54. Le Ministre a le pouvoir de faire cette demande à toute personne qui exécute ou compte exécuter des entreprises ou travaux fédéraux ou quelque activité sur le territoire domanial. Il peut, dans sa demande, exiger qu'on lui fournisse les plans, devis, études, annexes, analyses, échantillons ou autres renseignements ayant trait aux règlements en vigueur ou envisagés en vertu de l'article 54. Il est important de rappeler que le pouvoir du Ministre prévu à l'article 56 et lui permettant d'exiger le dépôt d'informations pour préciser les répercussions environnementales ne peut servir qu'aux fins de la réglementation issue de l'article 54.

Les personnes qui connaissent bien les procédures d'évaluation des incidences environnementales se demandent peut-être pourquoi ce pouvoir (même s'il est limité aux émissions, aux effluents ainsi qu'à la manutention et à l'élimination des déchets et aux autres activités qui ont lieu sur le territoire domanial ou entreprises par des entités fédérales) a été inclus à la LCPE alors qu'il pourrait très bien être stipulé ailleurs.

Afin de bien comprendre le cheminement de la pensée des parlementaires qui ont adopté la LCPE en 1988, il pourrait être utile d'étudier brièvement l'histoire des évaluations des effets environnementaux.

Avant que la LCPE entre en vigueur en 1988, le Décret sur les lignes directrices concernant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) (SOR/84-467) avait déjà été appliqué en 1984 en vertu de la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*. Ce décret prévoyait une procédure en vertu de laquelle les entités de compétence fédérale étaient tenues d'évaluer les propositions d'entreprises ou projets pour lesquels ils ont une responsabilité décisionnelle. Contrairement à certaines provinces comme l'Ontario et le Québec, qui avaient créé des commissions pour évaluer les effets environnementaux des propositions, le décret sur les directives concernant le PEEE créait un processus d'auto-évaluation qui était conçu et administré par l'entité fédérale conformément aux exigences générales du décret. Les points qu'une entité de compétence fédérale doit prendre en considération en vertu du décret sur les directives concernant le PEEE comprennent :

- les effets environnementaux possibles de la proposition;
- les effets sociaux directement liés aux effets environnementaux en question, y compris tous les effets externes au territoire canadien;

- les préoccupations du public concernant la proposition et ses effets possibles sur l'environnement.

Les effets socio-économiques généraux de la proposition, l'évaluation de la technologie utilisée pour mener à bien la proposition et la nécessité du projet étaient autant de points optionnels qui pouvaient également être étudiés.

Le décret sur les directives concernant le PEEE sera remplacé en janvier 1995 par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et ses règlements d'application. La LCEE obligera à effectuer une évaluation environnementale des propositions, activités et projets courants auxquels le ministère fédéral compte contribuer ou contribue déjà. Pourtant, malgré cette nouvelle loi, l'article 56 de la Partie IV de la LCPE conservera son utilité. En effet, un règlement promulgué en vertu de l'article 54 de la LCPE ne constituera probablement pas un déclencheur ou un projet exigeant une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. S'il arrivait qu'une évaluation environnementale soit requise en vertu à la fois de l'article 56 de la LCPE et de la LCEE, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* part du principe «un projet, une évaluation», c'est-à-dire que les évaluations en vertu de l'article 56 et de la LCEE seraient harmonisées, fusionnées en une seule évaluation. Toutefois, cela se produirait rarement. Par conséquent, pour que le ministre de l'Environnement puisse préciser les répercussions environnementales d'une activité visée par un règlement promulgué en vertu de l'article 54 de la LCPE, le Ministre continuerait à avoir besoin des pouvoirs prévus à l'article 56.

Rejets non autorisés de substances réglementées (art. 57 et 58)

L'article 57 porte sur les rejets non autorisés réels ou potentiels de substances toxiques réglementées en vertu de la Partie IV. L'article exige que des mesures soient prises pour prévenir les rejets non autorisés alors qu'ils en sont encore au stade «de rejet potentiel» et, si un rejet non autorisé survient réellement, que des mesures soient prises pour corriger la situation et pour nettoyer l'environnement touché. Dans le cas d'un rejet potentiel aussi bien que dans le cas d'un rejet réel, la loi exige que ce rejet soit signalé à un inspecteur nommé en vertu de la LCPE ou à une autre personne autorisée et que le public qui pourrait être touché négativement par le rejet réel ou potentiel soit informé. L'article 57 reprend des dispositions similaires énoncées à l'article 36 de la Partie II (Substances toxiques) de la LCPE.

L'article 58 permet à une personne qui signale un rejet non autorisé réel ou potentiel de demander que son identité ne soit pas dévoilée. Lorsqu'une demande en ce sens a été formulée, elle doit être respectée. L'article 58 protège aussi contre toute mesure disciplinaire, tout renvoi ou tout harcèlement tout employé d'un ministère, d'une commission ou d'un organisme fédéral ou encore d'une société d'État fédérale qui signale un rejet réel ou potentiel. L'article 58 est similaire à l'article 37 de la LCPE sauf que la protection contre des mesures disciplinaires, un renvoi et le harcèlement pour avoir signalé un rejet non autorisé réel ou potentiel ne s'étend pas aux employés du secteur privé ou à ceux travaillant pour les gouvernements provinciaux. En effet, ces dernières catégories de personnes relèvent de la compétence des gouvernements provinciaux.

Pouvoirs d'exécution

La LCPE autorise également le ministre de l'Environnement à désigner des personnes qualifiées à titre d'inspecteurs. Ces inspecteurs, qui sont chargés de vérifier l'observation de la LCPE et de ses règlements d'application, peuvent pénétrer dans un lieu, ouvrir des récipients et contenants, prendre des échantillons et des mesures, mener des essais, exiger que des renseignements leur soient fournis, copier des renseignements, faire fonctionner des systèmes informatiques et faire repérer des données emmagasinées électroniquement. Ils jouissent également de pouvoirs de saisie et de perquisition moyennant un mandat de perquisition et, dans certaines circonstances, ils ont le droit d'exercer ces pouvoirs sans mandat.

De plus, en vertu de la Partie II (Substances toxiques) et de la Partie IV (Ministères, organismes et sociétés de l'État fédéral, entreprises fédérales et territoire domanial) de la LCPE, les inspecteurs peuvent formuler une directive exigeant que des mesures soient prises pour empêcher le rejet non autorisé d'une substance dans l'environnement ou pour remédier à une situation menant à un rejet. Les inspecteurs jouissent de pouvoirs supplémentaires leur permettant de traiter le cas d'immersion de déchets en mer. Ainsi, ils sont autorisés à monter à bord d'un navire en train de charger des déchets destinés à l'immersion en mer, ou en train de rejeter des déchets en mer, afin de vérifier l'observation d'un permis d'immersion en mer. Ils sont également autorisés à arrêter le navire.

La LCPE oblige également les personnes dont les lieux sont inspectés à fournir aux inspecteurs toute assistance raisonnable, et elle exige que les personnes s'abstiennent de faire sciemment une déclaration fausse aux inspecteurs ou d'empêcher les inspecteurs d'accomplir leurs tâches. Ce sont là des dispositions importantes puisqu'elles soulignent l'importance pour les inspecteurs de vérifier l'observation de la loi.

Il est à noter que les inspecteurs peuvent être désignés en fonction de l'ensemble de la LCPE ou d'une partie seulement de la Loi. Par conséquent, si des ministères fédéraux autres qu'Environnement Canada, des commissions, organismes, conseils, ou sociétés de l'État fédéral désiraient participer à l'exécution de la LCPE, il serait possible de désigner des employés de ces entités fédérales à titre d'inspecteur aux seules fins de la Partie IV de la Loi.

Peines

Les peines prévues en vertu de la LCPE comprennent des amendes pouvant atteindre de 200 000 à 300 000 \$ en cas d'infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Dans le cas de certaines infractions de ce genre, une période d'emprisonnement peut s'ajouter à l'amende ou la remplacer. En vertu de la LCPE, les infractions punissables sur acte d'accusation comportent une amende pouvant s'élever à 1 000 000 \$ ou une période d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans ou les deux à la fois. Il est également possible que le tribunal impose une amende égale aux recettes résultant de l'infraction.

De plus, la LCPE prévoit des ordonnances que le tribunal peut imposer au contrevenant en plus d'une amende ou d'une période d'emprisonnement. La liste ci-dessous, sans être exhaustive, fournit quelques exemples. Le tribunal peut

- interdire au contrevenant toute activité qui peut entraîner la continuation ou la répétition de l'infraction;
- ordonner au contrevenant de corriger les dommages environnementaux résultants ou de prendre des mesures pour éviter des dommages éventuels;
- ordonner au contrevenant d'accomplir un service communautaire;
- ordonner au contrevenant de verser un montant en vue de recherches sur l'utilisation et l'élimination écologiques d'une substance à l'égard de laquelle il y a eu infraction;
- ordonner au contrevenant
 - de publier les faits au sujet de la condamnation, ou encore
 - d'avertir, à ses propres frais, toute personne ou compagnie ou tout organisme gouvernemental sur qui l'infraction a eu des effets nocifs;
- ordonner au contrevenant d'indemniser le ministre de l'Environnement des coûts de toute mesure préventive ou correctrice, y compris le nettoyage, prise par le Ministre à la suite de l'infraction.

De plus, le Ministre peut, en vertu de la LCPE, demander une injonction servant à interrompre ou à empêcher une violation de la Loi.

4. RESTRICTIONS DE LA LCPE

Le paragraphe 54(1) et le paragraphe 54(2) à «interpréter de concert»

La formulation des paragraphes 54(1) et 54(2) laisserait supposer qu'ils doivent être interprétés de concert. Par ailleurs, certains ont soutenu qu'ils peuvent se lire séparément. Ce manque de clarté au niveau de l'interprétation juridique a fait que le Ministre a dû procéder avec prudence et a lu les deux paragraphes comme s'ils étaient associés. De la sorte, Environnement Canada cherchait à obtenir l'assentiment à l'égard des règlements promulgués en vertu du paragraphe 54(2), même si la formulation de cette disposition, contrairement à celle du paragraphe 54(1), ne fait pas mention de l'assentiment d'autres ministres fédéraux avant que le gouverneur en conseil ne puisse promulguer un règlement afin de fixer des limites aux émissions et effluents et d'établir les pratiques de manutention et d'élimination des déchets que doivent suivre les ministères, organismes, conseils, commissions et sociétés de l'État fédéral. Par conséquent, l'objectif consistant à fermer la faille réglementaire n'a pas encore été atteint. Les exigences auxquelles doivent s'astreindre le secteur privé et d'autres organismes régis par les provinces n'existent pas encore pour la «grande maison fédérale», en vertu de la LCPE.

Restrictions du paragraphe 54(1)

Le paragraphe 54(1) prévoit l'établissement d'un règlement lorsqu'aucune autre loi du Parlement n'autorise explicitement l'établissement d'un règlement ayant comme résultat de protéger l'environnement. Un règlement ne peut être pris en vertu du paragraphe 54(1) que si le ministre responsable du territoire domaniale, de l'entreprise fédérale, du ministère, de la commission, de l'organisme ou du

conseil fédéral ou encore de la société d'État fédérale donne son assentiment. Il en résulte que, aussi légitime que puisse être le besoin de corriger un problème environnemental et aussi grave que puisse être le dommage environnemental résultant ou le risque de dommage, le ministre de l'Environnement n'est pas autorisé à corriger le problème si le ministre responsable du territoire domanial, de l'entreprise fédérale ou de l'entité fédérale refuse d'accorder son assentiment. L'aptitude du ministre de l'Environnement à exécuter le mandat de protection de l'environnement et de favoriser l'évolution du Canada vers un développement durable s'en trouve limitée.

Puisqu'on ne peut établir de règlement en vertu du paragraphe 54(1) de la LCPE que si aucune autre loi du Parlement ne prévoit expressément l'établissement d'un règlement ayant comme résultat la protection de l'environnement, l'assentiment obligatoire du ministre fédéral responsable de l'autre loi du Parlement a été contesté. En l'absence d'autorité régissant la protection de l'environnement en vertu d'une autre loi du Parlement, le ministre de l'Environnement se trouve devant un champ libre et l'on peut se demander pourquoi l'assentiment d'un collègue fédéral est nécessaire. L'exigence d'assentiment actuelle limite donc la possibilité pour le Ministre d'avoir recours à un règlement comme moyen d'atteindre des objectifs environnementaux pour la «grande maison fédérale». En règle générale, les lois du Parlement autorisent le ministre responsable à recommander des règlements au gouverneur en conseil. Il n'est pas habituel que les lois exigent d'un ministre qu'il obtienne l'assentiment de ses collègues à l'égard de règlements visant à satisfaire les objectifs de la loi.

En outre, en ce qui a trait à la prévention de la pollution, le libellé du paragraphe 54(1) est peut-être assez souple pour permettre l'établissement de règlements exigeant que les entités fédérales qui entreprennent des activités ou des opérations sur le territoire domanial élaborent des plans de prévention de la pollution assurant la protection de l'environnement d'accueil sur le territoire domanial. Il est peut-être utile de souligner, dans le cadre de la LCPE, l'importance que le gouvernement désire accorder à la prévention. Dans le plan du présent gouvernement intitulé *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, il est affirmé que l'examen de la LCPE servira à mettre la prévention de la pollution en tête de liste du programme d'action national. Afin que cet engagement soit réalisé sans ambiguïté en ce qui concerne le territoire domanial et les entreprises et les entités fédérales, il serait peut-être souhaitable d'élargir le pouvoir, prévu au paragraphe 54(1), d'établir un règlement ayant pour résultat la protection de l'environnement, et y inclure expressément :

- le pouvoir d'établir des règlements de prévention de la pollution;
- le pouvoir d'exiger que la partie régie tienne des dossiers et procède à des inspections et, en outre, qu'elle corrige les lacunes ressortant des auto-inspections, et d'exiger en outre une surveillance des effets environnementaux et la communication de l'information au ministre de l'Environnement; et peut-être
- le pouvoir d'établir des règlements sur le contenu et le déroulement des vérifications environnementales.

Restrictions du paragraphe 54(2)

Le paragraphe 54(2) prévoit une autorité réglementaire restreinte. Comme il a été expliqué précédemment, les règlements pris en vertu du paragraphe 54(2) peuvent :

- limiter les émissions et les effluents des ministères, commissions, conseils, organismes et sociétés de l'État fédéral;
- fixer des pratiques admissibles pour la manutention et l'élimination des déchets par ces mêmes entités fédérales.

Or les règlements pris en vertu du paragraphe 54(2) ne s'appliquent pas au territoire domanial puisque cet article de la LCPE ne contient **aucune** mention du territoire domanial. Les règlements établis en vertu du paragraphe 54(2) pourraient avoir comme effet accessoire la protection de l'environnement sur le territoire domanial si les émissions, les effluents et les pratiques de manutention des déchets régis par le paragraphe 54(2) provenaient d'entités fédérales **situées sur le territoire domanial**.

Une autre limite est l'absence de pouvoir de réglementer en vertu du paragraphe 54(2) pour exiger ce qui suit :

- que les parties régies exercent une surveillance sur leurs émissions et effluents;
- qu'elles tiennent des registres sur leurs émissions, effluents et déchets et présentent au ministre de l'Environnement des données sur celles-ci et (ou) sur la manutention des déchets, afin que le Ministre puisse vérifier l'observation des paramètres fixés au règlement;
- que les parties régies procèdent elles-mêmes à des inspections à intervalles fixes et soient tenues de corriger les lacunes ainsi observées;
- que les parties régies exercent une surveillance des effets environnementaux des émissions, effluents et déchets régis, ainsi que des pratiques de manutention, et communiquent l'information tirée de cette surveillance au ministre de l'Environnement après un délai précis, par exemple après une période de surveillance de trois ans.

De plus, le paragraphe 54(2) ne semble pas permettre l'établissement de règlements servant à surmonter des problèmes de pollution passés, comme la contamination causée par des décharges aménagées dans le passé, ou les dommages environnementaux causés par des émissions passées ou le rejet d'effluents dans le passé, ou encore le stockage et la manutention, dans le passé, de déchets solides et dangereux sur le territoire domanial. Il y a peut-être lieu de se demander si le nettoyage d'une contamination causée par des actions passées ou la surveillance des effets sur l'environnement de pratiques passées est une «activité» que le paragraphe 54(1) devrait permettre de réglementer.

Les parlementaires qui ont créé la LCPE en 1988 voulaient que cet article permette l'adoption de règlements semblables à ceux que les provinces établissent en vue de la protection de l'environnement. Les exigences

provinciales sous forme de règlements, de permis et de décisions réglementaires de types divers s'appliquent aux installations du secteur privé, aux installations appartenant aux administrations municipales ou provinciales ou exploitées par elles et aux terres provinciales. Les règlements provinciaux font plus que limiter les émissions et les effluents et que fixer les pratiques de manutention des déchets. Ils traitent également du bruit et de questions comme l'installation et l'entretien de réservoirs souterrains et en surface comme ceux qui servent à l'entreposage des produits pétroliers et de l'essence.

L'expérience a montré que le libellé du paragraphe 54(2) a une portée trop étroite pour permettre une protection globale de l'environnement en ce qui concerne les installations fédérales. Ainsi, de nombreuses provinces ont établi des règlements relatifs aux réservoirs souterrains afin de préciser :

- la profondeur maximale ou minimale à laquelle un réservoir souterrain doit être installé;
- le type de matériaux dont doit être constitué un réservoir;
- l'épaisseur minimale des parois d'un réservoir souterrain;
- le recours à des matériaux durables et non corrosifs pour la construction d'un réservoir;
- les modalités d'inscription d'un réservoir sur un inventaire indiquant le type de réservoir, ses dimensions, son emplacement et la date d'installation;
- l'obligation pour l'entité régie par le règlement de s'assurer qu'il n'y a pas de fuite.

Ce genre de règlement se fonde généralement sur un code de bonnes pratiques élaboré par les ministères fédéraux, provinciaux ou territoriaux responsables de la protection de l'environnement, sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME).

Afin d'assurer, pour ce qui est des réservoirs souterrains fédéraux, une protection de l'environnement correspondant à celle qui est assurée par les provinces, Environnement Canada a voulu réglementer, en vertu de la Partie IV de la Loi, la gestion des réservoirs souterrains exploités par des entités fédérales ou situés sur le territoire domanial. Le ministre de l'Environnement a voulu exiger que les réservoirs existants soient inventoriés, que tout nouveau réservoir soit aussi imperméable que possible, que soit empêché le rejet dans l'environnement de produits stockés dans des réservoirs et que des mesures soient prises quant aux procédures de nettoyage. Or le libellé du par. 54(2) ne le permettait pas. Le paragraphe 54(2) prévoit que seuls les règlements servant à limiter les émissions et les effluents et à définir des pratiques admissibles de manutention et d'élimination des déchets sont acceptables. Les rejets provenant de réservoirs souterrains ne représentent pas des émissions ni des effluents ni des déchets.

Le règlement proposé dépassait probablement le cadre de l'article 54 pour deux raisons.

1. Le par. 54(1) permet de réglementer les activités menées sur le territoire domanial ou par des entités fédérales, mais tandis que le projet de règlement en vertu de la Partie IV contient des exigences comme celles exposées au projet de règlement concernant l'entretien des réservoirs de stockage, l'objet du règlement envisagé n'est pas une activité aux termes de l'article.
2. Le par. 54(2) permet l'établissement de limites sur les émissions et les effluents et de pratiques acceptables de manutention et d'élimination des déchets. La gestion de réservoirs souterrains et de surface n'est pas une émission ou un effluent, ni une pratique de manutention et d'élimination des déchets. De plus, le par. 54(2) ne fait aucune mention du territoire domanial.

Le libellé actuel de la LCPE semble donc paralyser le gouvernement du Canada dans la mesure où il ne permet pas à celui-ci de traiter de questions environnementales qui ne sont pas des «activités» aux termes du paragraphe 54(1) et qui ne sont pas des émissions, des effluents ou des pratiques de manutention et d'élimination des déchets.

Absence de dispositions relatives aux urgences environnementales ou aux «éco-urgences»

Il se produit des déversements, fuites et autres urgences environnementales sur le territoire domanial, où ils sont causés par des ministères, organismes, commissions, conseils ou sociétés de l'État fédéral. L'autorité de la LCPE en matière d'urgence environnementale est actuellement plutôt restreinte. Tout d'abord, la LCPE ne se rapporte qu'au rejet de substances qui sont considérées comme toxiques en vertu de la Loi. Les seules dispositions de la Loi qui se rapportent au moins partiellement à ces «éco-urgences» se trouvent dans les articles 36, 57 et 68. L'article 68 autorise une personne à prendre des mesures d'urgence et à effectuer une immersion de déchets en mer en contravention d'un permis d'immersion en mer ou en l'absence de permis afin d'éviter un danger pour la vie humaine en mer ou à bord d'un navire, d'un aéronef, d'une plate-forme ou autre structure. L'immersion doit se faire «de manière à réduire au minimum les risques d'atteinte à la vie humaine et au milieu marin». L'article 68 n'apporte aucune autre précision en ce qui concerne les modalités d'immersion en cas d'urgence.

Les articles 36 et 57 décrivent les obligations des personnes qui causent le rejet non autorisé réel ou potentiel de substances réglementées en vertu de la LCPE ou qui y concourent, ainsi que le pouvoir des inspecteurs nommés en vertu de la LCPE lorsque des personnes qui causent des rejets non autorisés ou y concourent ne respectent pas leurs obligations en vertu de la Loi. Les obligations de ces personnes sont les suivantes :

- prendre des mesures pour empêcher le rejet;

- prendre des mesures correctrices (réparation d'équipement de lutte contre la pollution, nettoyage de la substance, rectification des dommages causés à l'environnement, etc.) en cas de rejet non autorisé;
- informer un inspecteur du rejet, ou encore informer une autre personne désignée en vertu du règlement comme pouvant recevoir un rapport du rejet;
- informer les membres du public touchés.

Lorsque des personnes, y compris des entités fédérales, ne prennent pas ces mesures, l'inspecteur est autorisé en vertu des articles 36 et 57 à prendre ou à ordonner des mesures ou voir à ce qu'elles soient prises. C'est ce qu'on appelle une directive d'un inspecteur. Or, comme il a été mentionné, un inspecteur ne peut formuler une directive qu'en cas de rejet non autorisé d'une substance réglementée en vertu de la LCPE. Par conséquent, en cas de déversement, de fuite ou autre rejet dans l'environnement, par une entité fédérale ou sur le territoire domanial, d'une autre substance, par exemple un pesticide, un gaz toxique ou un produit pétrolier qui n'est pas réglementé en vertu de la LCPE, la LCPE ne prévoit aucune autorité législative pour ce genre de situation.

Le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM), composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des services de police et de pompiers, des services d'ambulance, du secteur industriel et des organisations de normalisation, a préparé une liste de 30 substances qui sont dangereuses et considérées d'importance prioritaire en cas de rejet dans l'environnement en quantité égale ou supérieure à une valeur minimale précise par suite d'un déversement, d'une fuite, d'une explosion ou autre incident semblable. Le CCAIM estime qu'une substance dangereuse est d'importance prioritaire si elle cause des dommages graves à l'environnement et si elle risque de causer la mort ou une blessure. Toutefois, la LCPE régit le rejet dans l'environnement de dix produits chimiques seulement, et seuls deux de ces dix produits figurent parmi les substances d'importance prioritaire reconnues par le CCAIM comme dangereuses en cas de rejet dans l'environnement. Il existe un écart entre la LCPE et la pensée courante des experts en ce qui concerne les urgences environnementales.

De plus, le CCAIM élabore des lignes directrices qui intègrent les éléments ci-dessous :

- prévention (mesures servant à éviter les accidents, y compris les urgences environnementales);
- préparatifs d'urgence (nombre suffisant d'effectifs pour s'occuper des urgences, initiation aux mesures de prévention, à la préparation de rapports et aux interventions en cas d'urgence, accès à l'équipement prévu);
- intervention (en cas d'urgence);
- recouvrement (des fonds utilisés pour l'urgence).

Il est donc clair que les dispositions de la LCPE qui pourraient s'appliquer en cas d'urgence environnementale sont très restreintes et qu'il y aurait lieu de les élargir si l'on veut que la Loi comble la faille réglementaire actuelle.

Manque d'arrêtés d'urgence

L'article 35 de la Partie II (Substances toxiques) de la LCPE autorise le ministre de l'Environnement à émettre des arrêtés d'urgence. Ces arrêtés sont des règlements d'urgence dont voici les caractéristiques :

- ils ont force de loi;
- ils entrent en vigueur au moment de leur établissement;
- ils sont de deux types :
 - ceux qui traitent d'une substance qui ne figure pas à la Liste des substances toxiques de la LCPE et que les ministres de l'Environnement et de la Santé considèrent comme toxique aux termes de l'article 11 de la LCPE;
 - ceux qui traitent d'une substance inscrite à la Liste des substances toxiques de la LCPE mais qui, de l'avis des ministres de l'Environnement et de la Santé, n'est pas suffisamment réglementée;
- ce sont des instruments d'application générale, c'est-à-dire qu'ils visent tous les Canadiens, y compris la «grande maison fédérale».

Les ministres de l'Environnement et de la Santé peuvent établir un arrêté d'urgence **uniquement** s'ils estiment qu'une action immédiate est nécessaire à cause d'un danger significatif pour l'environnement ou pour la vie ou la santé des citoyens. Un arrêté d'urgence peut porter sur toute étape du cycle de vie d'une substance pouvant être réglementée en vertu de l'article 34 de la LCPE, y compris l'élaboration, la fabrication ou l'importation, le transport, la distribution, le stockage et l'utilisation, le rejet dans l'environnement à différentes étapes du cycle de vie, ainsi que l'élimination définitive en tant que déchet. Ces arrêtés ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires* du gouvernement fédéral. Il n'y a donc aucune exigence d'examen détaillé et d'approbation par le greffier du Conseil privé, ni de publication dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours normalement prévus pour les commentaires avant l'entrée en vigueur de l'arrêté. Les arrêtés d'urgence doivent être approuvés par le gouverneur en conseil dans les 14 jours qui suivent leur établissement, et ils ne sont plus applicables lorsqu'ils sont remplacés par un règlement établi en vertu de l'article 34 de la LCPE, ou deux ans après leur établissement, à l'échéance survenant la première.

Il est peu probable, toutefois, qu'un arrêté d'urgence pris en vertu de l'article 35 ne puisse viser uniquement qu'à la «grande maison fédérale», car, nous l'avons vu, ces arrêtés sont destinés à régler des problèmes d'envergure nationale touchant l'ensemble des Canadiens. À titre d'exemple de problèmes environnementaux que l'on aurait pu résoudre à l'aide d'un arrêté d'urgence, mentionnons le rejet dans l'environnement de substances appauvrissant la couche d'ozone et provenant d'établissements fédéraux, et l'existence de réservoirs souterrains et de surface qui fuient et rejettent du pétrole ou d'autres produits nocifs dans l'environnement. Le fait que le recours à des arrêtés

d'urgence ou à des règlements d'urgence soit limité à des situations mettant en jeu des substances toxiques régies par la Partie II de la LCPE empêche le gouvernement du Canada de prendre des mesures immédiates afin de résoudre un danger significatif pour l'environnement, la vie ou la santé des personnes sur le territoire domanial, ou un risque découlant des activités d'entités ou de ministères fédéraux.

Absence de pouvoir de surveillance environnementale

En outre, la Partie I de la LCPE autorise le ministre de l'Environnement à surveiller la qualité de l'environnement, seul ou en collaboration avec d'autres. À l'alinéa 34(1)z de la Partie II de la LCPE (Substances toxiques), on peut exiger des personnes régies par le règlement qu'elles assurent la surveillance d'une substance toxique, mais l'article 54 de la Partie IV ne permet l'établissement de limites que pour les émissions et les effluents et ne permet aucunement la surveillance de l'impact des émissions et effluents réglementés sur l'environnement récepteur.

L'article 56 de la Partie IV permet une surveillance dans le cadre du pouvoir conféré au ministre de l'Environnement de demander des études, des analyses et des évaluations afin de déterminer l'impact environnemental d'une substance ou d'une activité se rapportant au territoire domanial, aux fins d'un règlement établi en vertu de l'article 54. Or le libellé exige que le Ministre formule une demande d'étude pour chaque règlement établi en vertu de l'article 54. Il serait plus simple et plus efficace de permettre au Ministre d'inclure dans le paragraphe 54(1) et le paragraphe 54(2) l'exigence de surveiller les impacts sur l'environnement plutôt que de l'obliger à avoir recours à une demande spéciale en vertu de l'article 56 pour atteindre le même objectif.

La Partie I de la LCPE permet au ministre de l'Environnement de surveiller la qualité de l'environnement, seul ou en collaboration avec d'autres. Toutefois, jusqu'à présent, le ministre de l'Environnement n'a pas utilisé la Partie I pour surveiller la qualité de l'environnement sur les terres fédérales. Or le libellé actuel de la Partie IV ne se prête pas à un tel objectif, sauf pour l'article 56 qui se limite à la collecte de renseignements par le Ministre relativement à un règlement établi en vertu de l'article 54.

Aucune mention d'objectifs et de codes de bonnes pratiques pour la qualité de l'environnement

Enfin, la Partie I de la LCPE exige que le ministre de l'Environnement élabore des objectifs de qualité de l'environnement, des lignes directrices sur le rejet de substances dans l'environnement, ainsi que des lignes directrices et des codes de bonne pratique sur la qualité de l'environnement. Il existe toutefois des cas où il serait avantageux que le Ministre crée le même type d'instruments volontaires s'appliquant strictement aux activités des entités des ministères fédéraux ou au territoire domanial. Par contre, l'article 53 de la Partie IV de la LCPE n'autorise le ministre de l'Environnement, seul ou en consultation avec d'autres ministres, qu'à préparer des lignes directrices. Il n'est pas fait mention d'objectifs et codes de bonne pratique sur la qualité de l'environnement. Assez curieusement, la préparation de lignes directrices en vertu de la Partie IV n'est pas obligatoire comme dans la Partie I de la LCPE, mais plutôt quelque chose

qui est laissé à la discrétion du Ministre. Depuis 1988, une seule ligne directrice a été adoptée, visant spécifiquement la grande maison fédérale, à savoir la Ligne directrice sur le glycol, qui touche les déversements de glycol dans l'environnement lors de l'utilisation de liquide pour le déglacement des aéronefs dans les aéroports fédéraux.

5. RECOURS À LA PARTIE IV DE LA LCPE DEPUIS 1988

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas eu recours au paragraphe 54(1) et au paragraphe 54(2) de la LCPE pour établir un régime global de réglementation du territoire domanial et des ministères fédéraux et offrir ainsi le même niveau de protection de l'environnement, relativement au traitement des effluents et des eaux usées, à la lutte contre les émissions et les effluents liquides, etc., que la réglementation qui régissent les installations relevant des provinces.

Le fait que le paragraphe 54(1) et le paragraphe 54(2) n'aient pas été utilisés pour établir des règlements sur la gestion de l'environnement relativement aux ministères fédéraux, aux sociétés d'État fédérales et à d'autres entités fédérales et au territoire domanial semble dû aux raisons suivantes :

- des difficultés sont survenues relativement à l'interprétation juridique des paragraphes 54 (1) et (2);
- l'exigence que le ministre responsable du territoire domanial ou de l'établissement fédéral en question donne son assentiment complique le processus de création d'un règlement en vertu de l'article 54;
- le changement culturel nécessaire dans la «grande maison fédérale» pour parvenir à une plus grande conscience de l'environnement n'est intervenu que lentement et de façon inégale;
- la volonté de veiller à ce que les entités fédérales consacrent des ressources financières appropriées à la gestion de l'environnement ne s'est elle aussi développée que lentement.

Quoi qu'il en soit, il se produit des changements et des progrès, mais pas aussi rapidement que dans le secteur privé. Pour favoriser la naissance du climat nécessaire pour amorcer un changement de comportements, Environnement Canada, en consultation avec d'autres ministères fédéraux, a préparé le Code fédéral de gérance de l'environnement et a pris diverses mesures pour favoriser son adoption dans les ministères, organismes, commissions, conseils et sociétés de l'État fédéral. Nous décrivons à l'annexe A un certain nombre de mesures prises pour «verdir» la grande maison fédérale. Malgré le travail abattu, il reste encore beaucoup à faire.

6. PROCHAINES ÉTAPES — FAÇONS DE «VERDIR LA GRANDE MAISON FÉDÉRALE»

La tâche la plus importante consiste à réaliser des pratiques écologiques sur le territoire domanial et dans les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral. Le gouvernement du Canada compte donner l'exemple en matière de protection de l'environnement et de prévention de la pollution. La «grande maison fédérale» peut atteindre cet objectif à l'aide de mesures volontaires ou obligatoires, ou des deux à la fois. Par conséquent, les huit options qui suivent, sur «l'écologisation de la grande maison fédérale», comprennent les deux catégories.

Option 1 *L'article 4 de la LCPE est abrogé et on ajoute un nouvel article stipulant que la loi ne lie plus désormais «Sa Majesté du chef du Canada», savoir la «grande maison fédérale».*

L'abrogation de l'article 4 de la LCPE et la mention expresse de l'immunité fédérale signifierait que l'État fédéral ne serait plus tenu de respecter la Loi ou l'un quelconque de ses règlements. Il vaut la peine de signaler que la LCPE n'est qu'une des 46 lois du Parlement qui lient l'État fédéral et en exigent observation. Parmi les 45 autres lois, mentionnons par exemple la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi sur la santé des non-fumeurs*, la *Loi sur les produits antiparasitaires* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Pour les entités fédérales, conférer l'immunité à l'État fédéral en ce qui a trait à la LCPE offrirait divers avantages :

- les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral créeraient leurs propres normes environnementales individuelles;
- ils pourraient établir les objectifs environnementaux qu'ils estiment pratiques et atteignables;
- ils auraient l'entière liberté d'établir leurs propres modalités de gestion et échéanciers pour satisfaire à ces normes;
- ils pourraient créer leur propre régime personnalisé de surveillance;
- le ministère de la Justice ne se trouverait plus en conflit d'intérêt entre son rôle de conseiller juridique des institutions fédérales et celui de Procureur général du Canada veillant au maintien de la principale loi fédérale en matière d'environnement et à son application à la «grande maison fédérale»;
- l'abrogation de l'article 4 de la LCPE éliminerait une source de frictions entre Environnement Canada et les autres institutions fédérales, qui n'aiment pas qu'Environnement Canada applique la loi sur les mêmes bases aux secteurs privé et public, tel qu'il est exigé dans sa Politique d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* publiée en 1988;

- les entités fédérales pourraient prendre les fonds qu'ils auraient utilisés à des fins de conformité à la LCPE et les affecter à d'autres programmes et activités.

L'abrogation de l'article 4 comporte toutefois des inconvénients :

- ce genre de mesure serait contraire à l'engagement pris dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, c'est-à-dire le plan d'action libéral pour le Canada, dans lequel il est dit que le secteur privé ne sera pas tenu de faire plus que le secteur public en termes de prévention de la pollution et, par conséquent, de protection de l'environnement;
- la plus grande entreprise canadienne serait à l'abri des contraintes juridiques en matière de risques environnementaux et de dommages à l'environnement dans le cadre de ses nombreuses activités;
- les entités fédérales pourraient décider de fixer leurs propres cibles individuelles en matière d'environnement, cibles moins contraignantes que celles applicables aux entités du secteur privé régies en vertu des parties II, V et VI, moins contraignantes également que les lois, règlements et systèmes de permis provinciaux visant la protection de l'environnement, ou pourraient décider de ne se fixer aucun objectif;
- la population, l'industrie, les syndicats, les groupes environnementaux et autres intervenants y verraient le signe que le gouvernement du Canada s'offre un traitement préférentiel en termes de normes de protection de l'environnement et de méthodes pour y parvenir;
- les citoyens du Canada pourraient y comprendre que la protection de l'environnement et la prévention de la pollution n'étaient pas vraiment importantes, car la plus grande entreprise et le plus grand propriétaire foncier du Canada s'offre l'immunité par rapport à la LCPE et à ses règlements;
- les échéanciers que les parties constituantes de la «grande maison fédérale» pourraient se fixer en matière d'observation de leurs propres objectifs environnementaux personnalisés pourraient être assez longs, et n'aboutir ainsi qu'à des résultats nuls en matière d'amélioration de la qualité de l'environnement, de prévention de la pollution et de progrès de la «grande maison fédérale» vers le développement durable, dans un avenir prévisible;
- le secteur privé insisterait probablement pour que le Parlement lui accorde le même allègement par rapport aux exigences de la LCPE;
- cela pourrait créer une situation inhabituelle, car Sa Majesté du chef du Canada est déjà liée et tenue de se conformer à 45 autres lois du Parlement;
- l'abrogation de l'article 4 constituerait également une dérogation à l'idéologie qui sous-tend le projet de loi fédéral sur l'efficacité de la réglementation, mécanisme autorisant les ministres fédéraux à octroyer

une dérogation à la réglementation fédérale si la partie régie peut prouver qu'elle peut atteindre les mêmes objectifs par d'autres moyens que ceux stipulés dans le règlement en question;

- le mécontentement des provinces à l'égard de l'immunité de l'État fédéral, en ce qui a trait aux exigences environnementales provinciales relatives aux émissions, aux effluents, aux systèmes de permis, aux «éco-urgences», etc., loin d'être dissipé, s'intensifierait probablement.

Si la «grande maison fédérale» croit qu'elle a besoin de normes et d'exigences réglementaires particulières, le moyen de les créer existe déjà à la Partie IV de la LCPE et la modernisation de cette partie dans une nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pourrait quand même autoriser des normes et exigences particulières pour les entités fédérales.

Option 2 Le ministre de l'Environnement conclut des ententes de coopération bilatérale avec d'autres entités fédérales.

Si d'autres ministres responsables de ministères, commissions, conseils, organismes et sociétés de l'État fédéral y sont disposés, le ministre de l'Environnement pourrait conclure des ententes de coopération bilatérale avec ces entités fédérales afin de favoriser l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Les ententes pourraient être globales ou particulières.

Voici quelques exemples de la portée éventuelle d'ententes bilatérales globales :

- mener une vérification environnementale globale de toutes les activités de l'entité fédérale pouvant avoir un effet positif ou négatif sur l'environnement;
- préparer un plan servant à corriger toute défectuosité mise en évidence par la vérification environnementale et ayant un effet négatif sur l'environnement et à éliminer ou à réduire les risques de dommage environnemental éventuel causés par les activités de l'entité fédérale ou par l'inaction de cette entité en ce qui concerne la prévention de dommages, et le mettre en oeuvre;
- préparer un plan de prévention de la pollution afin d'éviter les problèmes futurs, et le mettre en oeuvre;
- intégrer, aux plans de prévention de la pollution, des mesures servant à assurer
 - les préparatifs en cas d'urgence environnementale,
 - la prévention de conditions entraînant une urgence environnementale (y compris des inspections périodiques des robinets et équipements antipollution pour vérifier leur bon fonctionnement),
 - la capacité de réaction en cas d'urgence environnementale (y compris des mesures correctrices et des procédures de dépollution, quelle que soit la substance dangereuse rejetée),
 - la restauration du milieu endommagé, dans la mesure du possible,

- le recouvrement des frais de dépollution de la partie responsable, lorsque l'entité fédérale n'est pas responsable de l'urgence environnementale;
- mettre en oeuvre, dès l'achèvement du plan, son volet «préparatifs» par la formation du personnel et l'installation, et la garantie d'accessibilité du matériel conçu pour répondre aux «éco-urgences», et mettre en oeuvre les volets «capacité de réaction, restauration et recouvrement des frais» du plan, en cas d'urgence environnementale;
- acheter des biens et des services plus respectueux de l'environnement (produits causant moins de gaspillage ou dont les composants ou procédés de fabrication sont aussi respectueux que possible de l'environnement et services qui causent le minimum de dommages au milieu);
- accomplir des activités de surveillance, menées en collaboration avec Environnement Canada, des experts-conseils, d'autres organismes scientifiques comme le Conseil national de recherches ou les départements de sciences d'universités canadiennes, afin de déterminer si les mesures adoptées par l'entité fédérale dans l'entente de coopération bilatérale ont un effet positif, négatif ou nul sur la qualité de l'environnement.

Exemples d'ententes particulières :

- établissement d'un projet de surveillance des émissions atmosphériques provenant de chaudières industrielles d'installations fédérales et de véhicules utilisés par une entité fédérale afin de déterminer si ces émissions sont excessives et doivent être réduites;
- établissement d'un projet de réduction des déchets solides et dangereux provenant d'une entité fédérale.

De façon générale, les avantages d'une entente de coopération bilatérale avec des entités fédérales sont les suivants :

- on peut les élaborer rapidement;
- elles peuvent être globales ou porter sur un aspect particulier;
- elles peuvent combler des lacunes que même une loi risque de ne pas surmonter;
- on peut les modifier facilement.

Toutefois, il existe certains inconvénients. L'entente bilatérale

- ne permet pas de fixer des obligations d'origine législative, des interdictions, des amendes ou une période d'emprisonnement pour les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral et leur personnel, de sorte qu'elle ne peut pas forcer ces établissements et personnes à répondre de tout dommage qu'ils pourraient causer à l'environnement;

- ne peut pas forcer les personnes (entreprises ou particuliers qui signent un contrat de prestation de services à des ministères fédéraux et à d'autres entités fédérales) qui n'ont pas signé l'entente de prendre ou de ne pas prendre une action quelconque, de sorte qu'elle n'a pas le même poids qu'une loi ou qu'un règlement;
- ne peut pas établir des pouvoirs d'exécution, par exemple les pouvoirs d'inspection décrits à la LCPE, à la *Loi sur les aliments et drogues* et à la *Loi sur les pêches*;
- peut être difficile à surveiller et à exécuter;
- peut peser durement sur le Trésor public, pour les fonds nécessaires à la mise en oeuvre des mesures convenues;
- peut être facilement révoquée, suspendue ou annulée.

Option 3 Le ministre de l'Environnement, le ministre fédéral responsable d'une entité fédérale particulière et le ministre responsable des questions environnementales dans la province où se trouve l'entité fédérale peuvent conclure une entente de coopération tripartite.

Les caractéristiques d'une entente de coopération tripartite sont semblables à celles d'une entente bilatérale. Une telle entente peut résoudre des questions de compétence entre le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, ainsi que des questions de responsabilité; autrement dit, en ce qui concerne la protection de l'environnement et la prévention de la pollution, qui fera quoi et qui sera responsable de quoi relativement aux terres fédérales. C'est là une occasion de regrouper les meilleurs éléments des trois parties relativement aux connaissances scientifiques et techniques et aux données sur les incidences environnementales.

Les ententes de coopération tripartite pourraient aborder des thèmes semblables à ceux qui ont été décrits précédemment au sujet des ententes de coopération bilatérale (option 2).

Les avantages et les inconvénients sont pratiquement les mêmes que pour les ententes de coopération bilatérale. Il existe peut-être un inconvénient de plus du fait que la période de temps nécessaire aux consultations et aux négociations risque d'être plus longue puisque, forcément, une troisième partie, c'est-à-dire un gouvernement provincial, y participe. Cet inconvénient est compensé quelque peu par la mise en commun, parmi les autorités fédérales et provinciales, d'un savoir-faire environnemental et technique plus grand (voir paragraphe précédent).

Option 4 *Le ministre de l'Environnement poursuit son rôle actuel d'intervenant en persuadant énergiquement d'autres entités fédérales d'adopter, volontairement, des pratiques respectueuses de l'environnement, et le Ministre montre ce qui peut être accompli et fournit des renseignements.*

À l'heure actuelle, le Ministre joue surtout un rôle d'intervenant en encourageant l'adoption, par les établissements fédéraux, de normes de comportement semblables à celles que doivent respecter les établissements régis par les provinces. Toutefois, l'engagement des entités fédérales à cet égard ne se manifeste que lentement. La plupart des établissements fédéraux ont exprimé de l'intérêt pour l'adoption de ce genre de norme ou pour l'exécution de mesures, comme les économies d'eau et d'énergie, s'il existe des économies concrètes et si elles peuvent servir à d'autres programmes au sein de l'établissement fédéral. Parmi les pratiques que certains ministères, organismes, commissions, conseils et sociétés de l'État fédéral sont à mettre en oeuvre, mentionnons :

- les pratiques de «bureau écologique», par exemple l'utilisation de papier recyclé non blanchi au chlore, la préparation de photocopies sur les deux côtés des feuilles de papier, l'utilisation comme papier brouillon des feuilles imprimées ou écrites sur un côté seulement, ainsi que le recours au courrier électronique;
- le tri des déchets solides recyclables et non recyclables;
- l'achat de véhicules moins nombreux ou de véhicules utilisant un combustible autre que l'essence;
- la familiarisation des conducteurs à de meilleures habitudes de conduite et la familiarisation des gestionnaires à de meilleures pratiques d'entretien des véhicules, par exemple des vérifications et mises au point plus fréquentes et une vérification périodique de la pression des pneus et du niveau d'huile.

En outre, depuis septembre 1994, environ 2 400 établissements fédéraux participent à l'Initiative des bâtiments fédéraux (IBF), mise au point par Ressources naturelles Canada et en vertu de laquelle une entreprise de gestion énergétique non gouvernementale est chargée de moderniser un établissement en fonction d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie et de l'eau et, dans certains cas, d'une diminution du gaspillage. L'entreprise de gestion énergétique ne reçoit pas de fonds fédéraux pour les travaux de modernisation ou d'amélioration de l'immeuble. L'entreprise assure son propre financement. L'établissement fédéral continue de verser à l'entreprise de gestion les frais d'énergie et d'eau courants, compte tenu des augmentations imposées par les services publics, jusqu'à l'expiration du contrat. Si, après la modernisation de l'établissement fédéral, la facture d'eau passe de 800 \$ par mois à 400 \$ par mois, l'établissement fédéral continue de verser 800 \$ par mois à l'entreprise de gestion énergétique, qui recouvre ainsi les frais de modernisation et réalise des bénéfices à même les économies de coûts. La durée maximale de ces contrats est de huit ans.

L'option 4 offre des avantages semblables à ceux d'une entente de coopération bilatérale, c'est-à-dire que ce genre de mécanisme :

- peut être élaboré et mis en oeuvre plus rapidement qu'une loi;
- peut combler des lacunes en l'absence de loi ou règlement applicable;
- est facile à rajuster en fonction des fonds disponibles.

De plus, nombre de pratiques et programmes mentionnés précédemment permettent au gouvernement fédéral de réaliser des économies.

Le premier inconvénient de cette option est la lenteur avec laquelle s'installe le changement culturel nécessaire chez les dirigeants gouvernementaux, en ce qui concerne leur engagement à ce qui suit :

- la vérification environnementale complète de tous les programmes et de toutes les activités d'un établissement fédéral particulier afin de déterminer à la fois l'impact sur l'environnement des programmes en question et les économies qu'entraîneraient de saines pratiques environnementales;
- la mise en place d'un système de contrôle garantissant l'exécution de ce genre de vérification et des mesures correctrices correspondantes;
- la conformité des nouvelles installations aux exigences qui s'appliquent aux installations régies par les provinces et la mise en oeuvre de pratiques de pointe en matière d'économie d'énergie et d'eau et de réduction des déchets solides;
- la conformité des établissements qui doivent être modernisés aux exigences qui s'appliquent aux installations neuves.

Un autre inconvénient, c'est que la mise en oeuvre d'un programme de promotion par le ministre de l'Environnement :

- ne permet pas d'établir des obligations d'origine législative, des interdictions, des amendes ou une période d'emprisonnement pour les ministères, commissions, organismes, conseils et sociétés de l'État fédéral et leur personnel et ne peut donc pas rendre ces établissements et ces personnes responsables de tout dommage causé à l'environnement;
- ne permet pas de forcer les personnes (par exemple les entreprises ou les particuliers qui ont signé un contrat de prestation de services à des ministères fédéraux et d'autres entités fédérales) qui ne sont pas signataires de l'entente de prendre ou de ne pas prendre certaines mesures, de sorte qu'il n'a pas le même poids qu'une loi ou qu'un règlement;
- ne comporte pas de pouvoirs d'exécution comme les pouvoirs d'inspection décrits à la LCPE, à la *Loi sur les aliments et drogues* et à la *Loi sur les pêches*;
- peut être difficile sur les plans de la surveillance et de l'exécution.

Il est également facile de résilier, de suspendre ou d'annuler des activités et des programmes écologiques qui ont été acceptés volontairement par des établissements fédéraux.

Option 5 Le gouvernement du Canada nomme, dans chaque ministère, organisme, commission, conseil ou société de l'État fédéral, un agent supérieur responsable de la gestion de l'environnement.

On a fait remarquer que, dans le secteur privé, la sensibilisation volontaire des entreprises à la cause écologique a été fructueuse à cause d'un engagement pris aux niveaux supérieurs. C'est pourquoi de nombreuses entreprises comptent un vice-président qui est chargé bien précisément des questions environnementales ou de la gestion de l'environnement, et qui relève immédiatement du chef de la direction de l'entreprise. Le ministère de la Défense nationale a suivi l'exemple du secteur privé et a nommé un sous-ministre adjoint de l'infrastructure et de l'environnement. À l'exception de ce ministère, la nomination d'un cadre supérieur chargé des questions environnementales n'a pas été tentée au sein de la «grande maison fédérale». Or, si une telle personne était nommée dans chaque ministère, commission, organisme, conseil ou société de l'État fédéral, cela pourrait grandement favoriser le genre d'engagement et de culture interne nécessaires à la sensibilisation de la grande maison fédérale à la cause écologique.

Le gouvernement du Canada pourrait, dans chaque ministère, confier à un cadre supérieur la charge de superviser la gestion environnementale. Ce cadre favoriserait l'adoption de pratiques d'approvisionnement «vertes», de la directive sur un système volontaire de gestion de l'environnement que doit bientôt terminer l'Association canadienne de normalisation, d'autres directives environnementales et codes de bonne pratique, ainsi que d'autres mesures environnementales saines. Cette personne serait autorisée également à veiller à ce que toutes les décisions ministérielles tiennent compte de considérations environnementales et elle aurait l'appui du sous-ministre en ce qui concerne la prise des mesures nécessaires.

Afin de «verdir» les autres établissements fédéraux, par exemple les commissions, organismes et conseils, le gouverneur en conseil nommerait un cadre dont le rang correspondrait à celui de sous-ministre adjoint. Les sociétés d'État fédérales, comme les sociétés du secteur privé, compteraient un vice-président à la gestion de l'environnement, qui relèverait du chef de la direction de la société d'État.

Certains diront que le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable qui sera créé bientôt et qui a été annoncé le 19 octobre 1994 par le ministre de l'Environnement suffirait à garantir le «verdissement de la grande maison fédérale». Toutefois, le commissaire aura à survoler la totalité des membres de la famille fédérale, tandis que le cadre supérieur supervisant la gestion de l'environnement s'occuperait uniquement des activités du ministère où il se trouve.

Ce cadre déciderait de l'adoption des mesures proposées dans l'option 6 (adoption volontaire de normes ou limites fixées aux règlements provinciaux, sans que le gouvernement du Canada y soit juridiquement obligé), l'option 8 ou 9 (application des dispositions relatives à la «grande maison fédérale» dans une LCPE rajeunie) ou choisirait de «sensibiliser» l'établissement fédéral en question par d'autres moyens. Pour ce qui est de la responsabilité vis-à-vis du public, l'établissement fédéral aurait à inclure des détails au sujet des progrès réalisés en matière de développement durable et de gestion rationnelle de l'environnement dans le budget principal des dépenses qu'il présente au Parlement.

La question des fonds requis pour «verdir» l'établissement fédéral en question serait abordée lorsque chaque établissement fédéral présente son budget à la Chambre des communes. Il reviendrait au comité de la Chambre des communes chargé d'examiner ce budget et au commissaire à l'environnement et au développement durable (dont on a proposé la nomination) de veiller à ce que des fonds soient affectés à la gestion de l'environnement et de corriger les lacunes qui, dans les programmes et activités de l'établissement fédéral, entraînent une dégradation de l'environnement ou ne favorisent pas l'évolution vers le développement durable au Canada.

Le principal avantage de cette option serait la création, au sein de chaque établissement fédéral, d'un «défenseur» reconnu de la gestion de l'environnement. Il est parfois plus facile de mettre en place des habitudes «vertes» en présence d'un agent reconnu qui relève immédiatement d'un sous-ministre ou d'un directeur général d'une autre entité fédérale. Un inconvénient, peut-être, pour la personne chargée de la gestion de l'environnement : le manque d'autorité et de contrôle directs vis-à-vis du programme et des dépenses. L'appui solide du sous-ministre ou du directeur général permettrait de surmonter cette difficulté. Autre inconvénient, peut-être: la tendance des autres cadres de l'institution à estimer que la saine gestion de l'environnement tombe sous la responsabilité du «champion» désigné. Le problème peut être surmonté par un programme interne de communication dans lequel on insiste sur le rôle de leadership et de superviseur du cadre supérieur, tout en attirant l'attention sur le principe que la cause écologique dans l'administration fédérale est la responsabilité de tous les employés.

Option 6 Le gouvernement du Canada respecte volontairement les restrictions établies par les provinces en matière d'émissions et d'effluents, ainsi que les pratiques imposées par celles-ci en matière de manutention et d'élimination des déchets.

Comme nous l'avons vu d'entrée en matière, en vertu de la Constitution du Canada, les lois provinciales ne s'appliquent pas au gouvernement fédéral. La jurisprudence, y compris les causes jugées par la Cour suprême du Canada au cours des 50 dernières années, le confirme. Autrement dit, la compétence du Parlement en matière de réglementation du gouvernement fédéral ne peut pas être cédée à une province.

De plus, en vertu du Code fédéral de gestion de l'environnement de 1992, le gouvernement du Canada s'est engagé à respecter, voire dépasser l'esprit et la lettre des lois environnementales fédérales et, le cas échéant, à rechercher la compatibilité avec les normes provinciales et internationales pertinentes. Cela ne représente pas vraiment un engagement intégral de conformité volontaire aux normes provinciales. Toutefois, le gouvernement du Canada pourrait aller au-delà de l'engagement pris dans le Code actuel et respecter volontairement toutes les limites établies par les provinces en matière d'émissions et d'effluents, ainsi que les pratiques imposées par elles en matière de manutention et d'élimination des déchets.

Le gouvernement pourrait néanmoins indiquer qu'il n'est pas **légalement** obligé de respecter les restrictions et les pratiques de manutention et d'élimination des déchets et il s'abstiendrait de demander des permis provinciaux et d'autres types d'autorisations en ce qui concerne les émissions, les effluents et la manutention et l'élimination des déchets. Ainsi, le gouvernement du Canada favoriserait «l'écologisation de la grande maison fédérale» et l'élimination **partielle** d'une source d'irritation liée à l'immunité du gouvernement du Canada vis-à-vis de l'application des lois provinciales. Le gouvernement du Canada maintiendrait son immunité tout en cherchant à respecter les restrictions et les pratiques de manutention et d'élimination des déchets. La source d'irritation pour les provinces ne serait que partiellement surmontée, car :

- les installations fédérales ne seraient pas assujetties à une inspection des agents provinciaux responsables des vérifications de conformité et
- les provinces ne pourraient pas imposer les restrictions et les pratiques établies en vertu de lois provinciales par l'entremise de poursuites, de pénalités ou de contraventions.

L'option 6 aurait l'avantage d'assurer volontairement l'observation des restrictions locales relatives aux émissions et aux effluents et le respect des pratiques de manutention et d'élimination des déchets, ce qui

- éliminerait **partiellement** un irritant décrit ci-dessus et
- garantirait que le gouvernement du Canada exploite volontairement ses installations d'une façon qui respecte l'environnement en conformité avec les restrictions locales et les pratiques de gestion des déchets.

L'un des inconvénients est que le choix de cette stratégie laisserait peut-être subsister certaines failles réglementaires en ce qui concerne le territoire domanial, puisque les provinces et les territoires n'ont pas tous établi des restrictions pour l'ensemble des émissions et des effluents ou pour la manutention et l'élimination des déchets, ce qui risque d'entraîner des inégalités dans la «grande maison fédérale». De plus, il resterait que les gouvernements provinciaux ne peuvent pas tenir les établissements fédéraux responsables de la conformité ni les forcer à se soumettre à une inspection par des agents provinciaux et à d'autres mesures d'application.

Option 7 *Le Parlement adopte une loi fédérale analogue à la Federal Facilities Compliance Act des États-Unis et exige que les entités fédérales se conforment à la totalité de la législation provinciale en matière d'environnement.*

Ce genre de loi exigerait que les installations fédérales respectent les exigences environnementales de la province où elles sont situées. Le gouvernement du Canada serait alors sur le même pied que n'importe quelle autre entité régie par la province et ses installations

- devraient demander à la province des permis pour leurs émissions et leurs effluents;
- devraient s'inscrire comme génératrices de déchets et obtenir les certificats appropriés concernant la manutention et l'élimination des déchets dangereux ou industriels;
- seraient régies par le mécanisme provincial des évaluations environnementales;
- seraient inspectées par des agents provinciaux qui vérifieraient leur situation de conformité, et renonceraient à l'immunité concernant l'application des lois provinciales sur l'environnement;
- devraient rendre compte d'infractions que les provinces pourraient traiter par des mesures comme des décrets de contrôle et des directives administratives, des programmes de contraventions, pénalités administratives et poursuites en justice pour les obliger à se conformer.

Les grands avantages de l'option 7 seraient de combler la « faille réglementaire » et d'éliminer totalement les irritants fédéraux-provinciaux liés à la non-validité des règlements provinciaux dans les installations fédérales. Il existerait un autre avantage : la certitude réglementaire pour la « grande maison fédérale ». Les entités fédérales sauraient une fois pour toutes qu'elles doivent se conformer à toutes les exigences environnementales des provinces et des territoires exposées dans les règlements et permis.

L'un des graves inconvénients est que ce genre de loi risquerait de créer une interférence des gouvernements et organismes provinciaux dans l'administration et le contrôle qu'exerce l'État fédéral sur le territoire domanial et les ministères fédéraux et, par conséquent, cela pourrait interférer avec les questions qui relèvent de la compétence fédérale. Une loi du Parlement exigeant des entités fédérales qu'elles se conforment aux lois et à la réglementation provinciales de protection de l'environnement et qu'elles soient soumises aux pouvoirs d'application des provinces constituerait un changement fondamental de la pensée et du raisonnement courants, appuyés par les tribunaux; en ce qui a trait à la situation de l'État fédéral en vertu de la Constitution et à la manière dont il gère, au Canada, ses activités qui touchent l'environnement. L'existence d'une loi canadienne exigeant que les installations fédérales respectent la législation des provinces en matière d'environnement pourrait inciter les provinces à presser le Parlement d'adopter des lois analogues pour éliminer l'immunité de l'État fédéral dans d'autres domaines, par exemple l'impôt foncier, la santé et la sécurité au travail, l'application des lois provinciales sur les terres indiennes et le territoire domanial, etc.

Les provinces disposeraient d'un certain contrôle sur le mode de dépense des budgets de fonctionnement des ministères fédéraux. Ainsi, si les chaudières servant à chauffer une installation fédérale ne répondent pas aux exigences d'émission d'une province, celle-ci pourrait, après inspection, délivrer un ordre de contrôle ou autre directive ordonnant à l'établissement fédéral de se conformer aux exigences provinciales. L'entité fédérale serait alors tenue de réserver une partie de son budget pour répondre aux exigences de la province. Même si la fin peut être louable, sur le plan de l'environnement, du fait de l'ordonnance provinciale et de son observation par l'organisme fédéral, le gouvernement du Canada accorderait ainsi à une province le contrôle sur une portion du budget fédéral.

L'un des inconvénients serait qu'il s'agirait d'un régime «improvisé». Il n'existerait pas de norme nationale s'appliquant à la «grande maison fédérale». Les ministères, conseils, organismes, commissions et sociétés de l'État fédéral respecteraient les exigences provinciales en vigueur. À supposer qu'une entité fédérale rencontre un problème environnemental et souhaite le corriger, en l'absence de réglementation provinciale, l'entité fédérale pourrait décider d'agir volontairement en appliquant les normes ou méthodes de son choix, ou encore, de ne rien faire. L'adoption au Canada d'une loi analogue à la *Federal Facilities Compliance Act* des États-Unis ne réglerait quand même pas la question de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution sur les terres des Indiens et le territoire domaniale.

De plus, l'option 7 ne réglerait pas le problème de l'observation du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, en ce qui a trait à la «grande maison fédérale» ou aux installations régies par les provinces. Ce paragraphe stipule que personne ne dépose de substance nocive dans les eaux, par exemple les lacs, rivières, cours d'eau ou l'océan, si ces eaux sont fréquentées par le poisson. De la même façon, le paragraphe 36(3) stipule que personne ne dépose ces substances à un endroit d'où elles pourraient se retrouver dans des eaux habitées par le poisson. L'endroit dont il est question au paragraphe 36(3) peut être un fossé ou une conduite menant à des eaux fréquentées par le poisson. Personne n'enfreint le paragraphe 36(3) si un règlement en vertu de la *Loi sur les pêches* ou autre loi du Parlement autorise le dépôt de cette substance nocive. Aucun règlement en vertu de la *Loi sur les pêches* ne couvre des aspects comme le dépôt des eaux usées municipales provenant des usines d'épuration des eaux d'égout, des usines de textile et des aciéries, des usines chimiques, mines d'or et de métal situées au Canada et qui étaient exploitées avant l'adoption, en 1977, du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux édicté en vertu de la *Loi sur les pêches*, et nombre d'autres installations qui fonctionnent sous l'empire des règlements et systèmes de permis provinciaux, mais qui n'ont pas l'autorisation de déposer des substances et effluents nocifs dans les eaux fréquentées par le poisson aux termes de la *Loi sur les pêches*. L'absence de réglementation issue de la *Loi sur les pêches* touche les installations fédérales. Le problème ne sera corrigé que par l'adoption d'une version canadienne de la *Federal Facilities Compliance Act* des États-Unis.

Option 8 *Le gouvernement du Canada ne modifie pas la Partie IV de la LCPE, mais reprend la Partie IV actuelle dans le cadre d'une LCPE remaniée et renouvelée.*

L'avantage de cette option, c'est que la formulation actuelle de la Partie IV de la LCPE permet de surmonter **partiellement** la « faille réglementaire » en ce qui concerne le territoire domanial et les établissements fédéraux. La LCPE offre également :

- des mécanismes d'application de la loi par l'entremise de pouvoirs d'inspection;
- des pénalités qui indiquent au contrevenant la gravité des infractions environnementales;
- la possibilité d'ordonnances innovatrices de la cour, y compris des services à la collectivité et le versement de montants à la recherche sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance visée par l'infraction.

Afin d'obtenir cette résolution partielle et d'éviter le temps requis pour la rédaction de règlements « à partir de zéro », le Ministre peut incorporer à une loi fédérale des règlements provinciaux ou territoriaux relatifs à l'environnement. Le cas échéant, le gouvernement fédéral doit arrêter la stratégie à utiliser :

- incorporer les exigences provinciales ou territoriales les plus rigoureuses à un règlement pris en vertu de la Partie IV de la LCPE et s'appliquant à tout le territoire domanial et à tous les établissements fédéraux dans l'ensemble du Canada; ou
- incorporer les exigences provinciales ou territoriales appropriées en ce qui concerne l'environnement et indiquer dans une annexe au règlement adopté en vertu de la Partie IV le territoire domanial, les établissements fédéraux et les régions géographiques où les exigences s'appliquent.

Toutefois, l'un des inconvénients et l'une des graves limites de cette option, à savoir l'intégration de règlements provinciaux et territoriaux par renvoi et en les adoptant comme règlements fédéraux en vertu de la Partie IV de la LCPE, touche la formulation du paragraphe 54(2). Comme nous l'avons expliqué précédemment, ce paragraphe autorise l'adoption de règlements fixant des limites aux émissions et aux effluents et prescrivant des pratiques de manutention et d'élimination des déchets. Par contre, cette disposition ne prévoit aucunement que la partie régie doive surveiller ses émissions ou effluents, procéder à des essais de conformité, produire des rapports périodiques à l'intention de l'organisme de réglementation, à savoir le ministre de l'Environnement, procéder elle-même à des inspections pour déceler et corriger les faiblesses du matériel anti-pollution, préparer des rapports de prévention des accidents et des plans de protection civile, etc. En règle générale, les règlements ou permis provinciaux et territoriaux édictés en vertu de cette réglementation sont assortis, au minimum, d'exigences de surveillance, d'essais et de rapports que les parties régies doivent respecter. Compte tenu de la formulation du paragraphe 54(2) de la LCPE, il est donc probable que seules les parties des

règlements provinciaux et territoriaux fixant des limites et prescrivant des pratiques de manutention et d'élimination des déchets peuvent être intégrées par renvoi et transformées en exigences fédérales en vertu de la Partie IV de la LCPE.

Un autre inconvénient de cette option est de ne pas corriger les restrictions actuelles de la Partie IV de la LCPE. En toute probabilité, il ne serait toujours pas possible d'adopter par renvoi, c'est-à-dire en en faisant simplement mention, des règlements provinciaux qui traitent d'urgences environnementales comme les déversements, les fuites, les explosions et autres incidents semblables, à cause du libellé de l'article 54.

De plus, l'absence de pouvoir en vertu de la Partie IV d'utiliser des arrêtés d'urgence comme l'autorise actuellement la Partie II empêchera le ministre de l'Environnement d'adopter des mesures d'urgence en cas de situation critique exigeant une intervention immédiate. Il n'existera encore aucun pouvoir d'exiger des membres de la «grande famille fédérale» d'exercer une surveillance des effets environnementaux des émissions et effluents réglementés et des pratiques de manutention et d'élimination des déchets chez les entités fédérales et dans leurs propres installations. Enfin, le recours aux instruments volontaires demeurerait limité aux lignes directrices comme celles précisées à l'article 53, et exclurait donc les objectifs de qualité de l'environnement et les codes de bonnes pratiques afférents.

On pourrait rendre l'option 8 plus efficace en

- la combinant avec l'option 2 (ententes de coopération bilatérales);
- la combinant avec l'option 3 (ententes de coopération tripartites);
- la combinant avec l'option 4 (intervention du ministre de l'Environnement);
- la combinant avec l'option 5 (nomination d'un agent supérieur responsable de la gestion de l'environnement dans chaque ministère fédéral et d'un fonctionnaire de rang correspondant pour chaque commission, organisme, conseil et société de l'État fédéral);
- adoptant les directives environnementales et les codes de bonne pratique élaborés par Environnement Canada et ceux qui ont été préparés sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'environnement;
- appliquant les dispositions relatives à la prévention de la pollution dans la *Loi sur les pêches*.

Option 9 *Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE de façon à corriger les lacunes et à éliminer les failles, afin qu'une LCPE renouvelée autorise des régimes de protection de l'environnement s'appliquant au territoire domanial et aux entreprises et aux établissements fédéraux.*

Tout comme l'option 8, l'option 9 offrirait

- une certitude réglementaire et la possibilité d'établir un seul régime de gestion de l'environnement pour la «grande maison fédérale»;
- des mécanismes d'application de la loi sous forme de pouvoirs d'inspection;
- des peines qui indiquent au contrevenant la gravité des infractions environnementales;
- la possibilité d'ordonnances innovatrices de la cour, y compris des services à la collectivité et le versement de montants à la recherche sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance visée par l'infraction.

Toutefois, dans le cadre de cette option, les lacunes et les failles de la Partie IV actuelle seraient corrigées. La Partie IV modifiée permettrait

- de répartir le pouvoir réglementaire des paragraphes 54(1) et 54(2) en deux articles distincts;
- d'élargir le pouvoir de réglementation du paragraphe 54(2) de la Loi qui n'autorise actuellement que l'établissement de restrictions pour les émissions et les effluents, et de définir des pratiques de manutention et d'élimination des déchets pour les établissements fédéraux, afin que les règlements puissent englober des questions comme la gestion des réservoirs souterrains, le nettoyage de contaminants ou polluants antérieurs, l'autosurveillance de la part des personnes régies par un règlement, ainsi que d'autres bonnes pratiques environnementales;
- d'autoriser des arrêtés d'urgence comme c'est le cas actuellement pour la Partie II de la LCPE;
- d'inclure des dispositions favorisant la prévention de la pollution de la part des entités fédérales et sur les terres fédérales, y compris l'obligation de mener des vérifications environnementales complètes, de mettre en oeuvre des mesures tenant compte des résultats et d'appliquer des mesures efficaces d'intervention en cas d'urgence environnementale;
- d'élargir le pouvoir d'établir des lignes directrices de façon à inclure des objectifs et codes de bonne pratique relatifs à la qualité de l'environnement;
- d'inclure des pouvoirs de surveillance de l'environnement.

Comme pour l'option 8, le gouvernement du Canada pourrait déterminer s'il y a lieu 1) d'incorporer les exigences provinciales ou territoriales les plus rigoureuses dans des règlements pris en vertu d'une partie IV révisée de la LCPE de façon que la «grande maison fédérale» englobe l'ensemble du territoire domaniale et tous les établissements fédéraux du Canada, ou 2) d'incorporer les exigences provinciales ou territoriales appropriées en ce qui concerne l'environnement et d'énumérer dans une annexe le territoire domaniale, les établissements fédéraux et les régions géographiques auxquels les exigences s'appliquent.

Les avantages de l'option 9 sont les suivants :

- les lacunes et les omissions de la Partie IV actuelle de la LCPE seraient corrigées;
- l'article 120 de la Loi prévoit l'établissement de dispositions ordonnant le versement d'une partie ou de l'ensemble des recettes provenant d'amendes en vue d'objectifs environnementaux;
- le Parlement examinerait la Partie IV modifiée au moment indiqué dans une LCPE renouvelée.

L'inconvénient de cette option est le temps nécessaire à l'établissement d'un régime environnemental efficace pour le territoire domaniale, les établissements fédéraux et les entreprises fédérales, compte tenu du processus d'examen de la LCPE et du temps requis pour rédiger une LCPE remaniée. Les combinaisons permettant de rehausser l'efficacité de l'option 8 s'appliqueraient tout aussi bien à l'option 9.

ANNEXE A

Interventions clés prises jusqu'à maintenant

A. Partenariat de responsabilité environnementale (PEC)

En janvier 1992, Environnement Canada et le Conseil du Trésor ont établi un partenariat de responsabilité environnementale, comité interministériel dont le mandat initial, sous la coprésidence des sous-ministres d'Environnement Canada et du Conseil du Trésor, était de persuader les ministères à découvrir des moyens d'incorporer de saines pratiques environnementales dans certains secteurs d'activité du gouvernement fédéral, par exemple la vérification environnementale, l'évaluation de programme et les opérations budgétaires et comptables des ministères. En septembre 1994, le comité a été chargé, dans le cadre d'un mandat élargi, d'aider les ministères à réaliser des progrès appréciables en ce qui concerne l'efficacité énergétique, l'économie d'eau, la réduction des déchets solides, l'achat et l'utilisation de produits dont l'effet négatif sur l'environnement est nul ou minime («approvisionnement vert»), ainsi que la réduction des émissions des véhicules fédéraux. On trouvera à l'annexe A du présent document une liste d'autres activités dénotant les progrès vers «l'écologisation de la grande maison fédérale».

B. Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)

En outre, le gouvernement a préparé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) qui s'applique à la «grande maison fédérale» et qui entrera en vigueur en janvier 1995. La LCEE remplace le Décret sur les lignes directrices concernant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) (SOR/84-467). La loi servira d'instrument de planification, afin que

- les effets d'un projet sur l'environnement soient considérés avec soin avant que le projet ne soit lancé par les autorités compétentes;
- les projets réalisés au Canada ou sur le territoire domanial n'entraînent pas des effets néfastes pour l'environnement à l'extérieur des domaines d'application des projets.

C. Commissaire de l'environnement et du développement durable

Le 19 octobre 1994, le ministre de l'Environnement annonçait la création d'un poste de Commissaire de l'environnement et du développement durable au Bureau du vérificateur général. Le gouvernement devra de plus modifier la *Loi sur le vérificateur général* pour créer ce poste de commissaire. Cette personne déposera annuellement devant le Parlement un rapport sur la mesure dans laquelle les ministères et autres entités de l'État fédéral satisfont aux objectifs établis dans les stratégies de développement durable que le ministre responsable de ces entités sera tenu de déposer au Parlement dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur des modifications à la *Loi sur le vérificateur général*. Le Commissaire de l'environnement et du développement durable jouera un rôle de surveillance de premier plan. Toutefois, la création de ce poste ne règle pas totalement la «faille réglementaire» que nous évoquions précédemment.

Activités découlant du Code fédéral de gérance de l'environnement («verdir la grande maison fédérale»)

A. Réponse aux problèmes environnementaux :

- Jusqu'à présent, 14 ministères, dont les principaux propriétaires d'installations ou de terrains, utilisent les vérifications environnementales.
- Transports Canada a dépollué depuis 1990 jusqu'à 85 emplacements contaminés.
- Le ministère de la Défense nationale a réduit considérablement son utilisation de substances dangereuses; il a consacré environ 7 millions de dollars pour l'atténuation des répercussions du glycol à l'Aéroport international Pearson.
- Les laboratoires d'Environnement Canada ont considérablement réduit leur utilisation de substances dangereuses, dans certains cas jusqu'à 50 pour 100.
- Transports Canada a pu recycler 95 pour 100 de ses diluants à peinture, dans une de ses installations, en réalisant souvent des économies dix fois supérieures au coût.
- Les ministères fédéraux modernisent et remplacent leurs réservoirs de stockage souterrain. En 1993-1994, Travaux publics et Services gouvernementaux consacra 2,6 millions de dollars à la modification, au remplacement ou à l'enlèvement des réservoirs à 56 emplacements; le groupe Aviation de Transports Canada a remplacé ses réservoirs à 123 emplacements.
- L'élimination progressive des biphényles polychlorés (BPC) va bon train; à l'aide d'un incinérateur mobile, on a détruit environ 3 500 tonnes de matériel contaminé par les BPC, soit environ 40 pour 100 du total des stocks fédéraux de BPC; Transports Canada a incinéré la totalité des BPC stockés dans l'ouest du Canada et dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest.
- Travaux publics et Services gouvernementaux a amorcé une vérification des déchets à toutes les installations fédérales de l'Ontario de superficie supérieure à 10 000 m², conformément aux exigences du règlement 101-94 de l'Ontario régissant le recyclage et le compostage, du règlement 102-94 relatif aux vérifications des déchets et aux usines de réduction des déchets, du règlement 103-94 traitant de la séparation des déchets à la source (industries, entreprises et institutions), et du règlement 104-94 qui régit le conditionnement et les programmes de diminution du conditionnement, le tout sous le régime de la *Loi de l'Ontario sur la protection de l'environnement*.

B. Initiatives de gérance

Les plans d'action des ministères en matière d'environnement contiennent l'essentiel de leur réponse au Code de gérance de l'environnement. Voici un bref aperçu de certains résultats :

1. Diminution des déchets solides

- Le Bureau du vérificateur général, Patrimoine Canada, Environnement Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, l'Office national des transports, la Bibliothèque nationale, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Conseil canadien des relations de travail, Investissements Canada et Agriculture Canada disposent, à leur administration centrale, de programmes de recyclage de divers matériaux.
- Le Service correctionnel du Canada produisait environ 33 000 kg de déchets par jour (environ 2 kg par personne et par jour), soit 12 000 tonnes par an. La quantité de déchets solides a été ramenée à 1 kg par occupant par jour, à compter d'avril 1994, dans nombre des établissements du Service correctionnel, en raison de projets de compostage. Le SCC s'est désormais fixé un nouvel objectif : 0,6 kg.
- Environnement Canada réutilise les produits de conditionnement lorsqu'il expédie des marchandises aux régions ou les renvoie aux fournisseurs.
- Le Programme des ordinateurs pour l'école d'Industrie Canada permet aux ministères de donner des matériels et logiciels excédentaires aux écoles canadiennes. C'est un partenariat avec les Biens de la Couronne (TPSGC).
- La section Biens de la Couronne de Travaux publics et Services gouvernementaux, par son Programme Épargne-Papier, dessert plus de 150 immeubles fédéraux de la région de la Capitale nationale. Le Programme recueille annuellement plus de 1 000 tonnes de papier.
- La Chambre des communes a réduit de 78 pour 100 ses déchets par des méthodes de compostage, de recyclage et d'approvisionnement.
- Environnement Canada a lancé des projets pilotes «sans déchets» dans deux immeubles de la région de la Capitale nationale, afin de faire la démonstration de techniques dynamiques de diminution des déchets; d'après les évaluations, 80 pour 100 des déchets peuvent être recyclés.

2. Diminution des émissions du parc automobile

- Le parc automobile fédéral subit des compressions considérables; on a de plus en plus recours aux combustibles de remplacement. Transports Canada a réduit de 178 unités son parc de véhicules, depuis 1971, réalisant des économies d'environ 3,6 millions de dollars. La Chambre des communes a converti le tiers de ses véhicules au gaz naturel, pour des économies annuelles de 15 500 \$; les combustibles de remplacement sont utilisés dans 10 pour 100 des véhicules du Service correctionnel.

- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a réduit son parc de véhicules de 513 à 292 en cinq ans. Tous les véhicules neufs doivent être à faible consommation.
- Ressources naturelles Canada a mis au point des programmes de formation des conducteurs offrant la possibilité d'augmenter de 20 pour 100 l'efficacité des véhicules par diminution de la consommation de combustible.

3. *Efficacité énergétique dans les immeubles*

- Par des mécanismes innovateurs de financement faisant appel à une société d'électricité, à une entreprise compétente en gestion de l'énergie et à un organisme fédéral, le Programme facilite le financement d'améliorations efficaces sur le plan énergétique par les économies d'énergie ainsi obtenues (Initiative des bâtiments fédéraux).
- Le Centre canadien des eaux intérieures d'Environnement Canada réalisera des économies annuelles d'énergie d'environ 500 000 \$; le ministère de la Défense nationale a réduit son utilisation globale d'énergie de 75 pour 100 depuis 10 ans.
- Environnement Canada a économisé grâce à son projet d'éclairage écologique aux Terrasses de la Chaudière, à Hull (Québec).
- La modernisation énergétique d'un immeuble d'Ottawa appartenant au Conseil national de recherches permettra d'économiser environ 17 millions de dollars au cours des 10 prochaines années.
- Travaux publics et Services gouvernementaux a entrepris la modernisation de l'éclairage de neuf immeubles de la région de la Capitale nationale, à un coût de 760 000 \$, et compte économiser annuellement environ 185 000 \$.

4. *Économie d'eau*

- Dans le cadre d'un plan d'action complet, on dégage des possibilités de diminution de la consommation d'eau de 45 pour 100, pour des économies annuelles de 100 millions de dollars; on a amorcé des vérifications de l'utilisation de l'eau à nombre d'installations fédérales de l'ensemble du pays, à titre de première étape de la mise en oeuvre du plan d'action.
- Le Service correctionnel économisera chaque année environ 100 000 \$ par des mesures d'économie de l'eau dans certaines de ses installations, réduisant sa consommation de plus de 1,5 million de litres d'eau par jour.
- Le ministère de la Défense nationale a récemment reçu une distinction couronnant le succès de son programme d'économie d'eau au quartier général d'Ottawa, programme lui permettant d'économiser environ 60 000 \$ par an sur sa facture d'eau.
- Aux bases militaires de l'ensemble du pays, le ministère de la Défense nationale offre un cours de formation et de sensibilisation à l'environnement, dont un volet sur les économies d'eau.

- Transports Canada a installé à l'Aéroport d'Ottawa de nouveaux débitmètres (pour une économie de 3 100 \$ par an) et a éliminé les réfrigérateurs-chambres (économie de 5 500 \$ par an).

5. *Approvisionnements écologiques*

- Transports Canada a lancé un programme national «Choix vert» appuyé par la formation des employés à divers emplacements du pays. Le programme comprend des lignes directrices et de l'information sur les produits à privilégier sur le plan de l'environnement.
- La Société canadienne d'hypothèques et de logement a une politique d'approvisionnement écologique qui lui a permis d'économiser plus de 125 000 \$ depuis 1992 grâce à l'achat de plus de 70 produits de remplacement.
- Statistique Canada a introduit le «Verdissement implicite» des produits commandant un coût supplémentaire allant jusqu'à 15 pour 100, par un système automatisé d'information sur la gestion du matériel dans lequel on peut voir les produits «écologiques» équivalents, en plus des produits recherchés.
- Le Conseil du Trésor a remplacé toute la papeterie ministérielle par une version plus «écologique», utilisant du papier recyclable et recyclé. Cette réorientation s'installera au fur et à mesure que s'épuiseront les stocks actuels. Économie annuelle estimative : 300 000 \$ à 500 000 \$.
- Travaux publics et Services gouvernementaux a marqué ses produits écologiques dans l'ensemble du Catalogue 1994 des articles stockés, qui comprend désormais une section d'information et un répertoire des produits écologiques.
- Environnement Canada a fait l'essai de matériaux de construction pour «bureaux écologiques» à ses installations des Terrasses de la Chaudière. Les résultats appuieront la mise au point de nouvelles normes de construction.
- L'initiative des Industries environnementales comprend un cadre d'approvisionnement écologique.

C. *Économies (en sus de celles mentionnées plus haut)*

- Le Programme d'écologisation de la Colline lancé par la Chambre des communes est un exemple bien documenté d'écologie rentable; les économies annuelles envisagées sont de 540 000 \$; jusqu'à maintenant, on est parvenu à économiser plus de 700 000 \$ grâce aux initiatives de diminution de l'utilisation du papier; grâce à l'éclairage efficace sur le plan énergétique dans un seul des immeubles, on économise 27 000 \$ par an.
- Au moyen d'un programme de conversion des dossiers sur papier à la technologie DOC, le ministère de la Défense nationale économisera environ 1,2 milliard de dollars au cours des 10 prochaines années.

- Un programme perfectionné de stockage électronique des dossiers au ministère des Affaires des anciens combattants, à Charlottetown, a permis d'économiser 1 000 \$ par mois en frais de papier.
- Les initiatives d'économie d'eau d'un établissement du Service correctionnel à Warkworth, Ontario, ont permis des économies annuelles d'exploitation d'environ 30 000 \$ et évité des dépenses d'immobilisations de plus de 150 000 \$.

Activités en cours

- Motivation du personnel (prix, reconnaissance, etc.).
- Analyse économique des coûts et avantages.
- Étude de la gestion des risques et mécanisme d'établissement des priorités.
- Formation en approvisionnement (avec élaboration de critères et de directives supplémentaires pour ce qui est des normes).
- Cadre de responsabilité pour ce qui est des régimes de gestion de l'environnement (lié à la gestion des risques, aux compromis et à la compression des coûts).
- Assistance pour les ministères en ce qui concerne leur plan d'action environnemental et leurs rapports.

Bureau de Gérance de l'environnement

- Le Bureau de gérance de l'environnement d'Environnement Canada a comme rôle de faciliter l'atteinte de cet objectif à l'aide de démarches stratégiques rentables de recherche et de communication.