



**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
7**

La prévention de la pollution

35650
ore
L

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 : En40-224/8-1994

ISBN : 0-662-61198-5

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Évolution du concept de la prévention de la pollution	1
• Contexte	1
• Les avantages de la prévention de la pollution	3
3. Portée de l'engagement fédéral dans la prévention de la pollution	4
• La dimension nationale de la prévention de la pollution	4
• Cibler l'industrie et le gouvernement	4
4. Trois méthodes pour la promotion des mécanismes de prévention de la pollution	5
• Introduction	5
• Les programmes volontaires	6
• Les programmes axés sur les conditions du marché	6
• Les programmes prévus par la loi	7
5. Quelques questions contextuelles liées à la prévention de la pollution et à la LCPE	9
• Introduction	9
• Une définition de travail de la prévention de la pollution	9
- Contexte	9
- Le débat au sein du groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution	10
- L'expérience des États-Unis	12
- Diverses définitions de la prévention de la pollution en usage au Canada	13
- La définition de la prévention de la pollution et la LCPE	13
• Intégrer la prévention de la pollution au cadre de gestion de l'environnement	14
- Contexte	14
- Intégrer une stratégie de prévention de la pollution à la LCPE	15
• Quelques considérations d'ordre constitutionnel	15
• La nécessité de définir un cadre législatif pour la prévention de la pollution	17
6. Définition et analyse des questions liées au rôle joué par la LCPE dans la promotion des mécanismes de prévention de la pollution	19
• Introduction	19
• Les mécanismes visant à promouvoir la prévention de la pollution	19
- L'information	19
• Introduction	19
• L'expérience américaine dans l'usage de l'information pour promouvoir la prévention de la pollution	19
• L'expérience canadienne - l'INRP	20
• L'INRP et la LCPE	21
- L'aide technologique, notamment la formation et l'éducation	22
• Introduction	22
• L'aide technologique et la LCPE	24
- La création d'un bureau de prévention de la pollution	24
• Introduction	24
• Le bureau de prévention de la pollution et la LCPE	26
- Les plans de prévention de la pollution	27
• Contexte	27
• L'expérience américaine de la planification de la prévention de la pollution	28
• L'expérience canadienne de la planification de la prévention de la pollution	29
• Les plans de prévention de la pollution et la LCPE	30
- Les mesures économiques d'encouragement et de dissuasion	33
- Les objectifs en matière de réduction de la pollution	34
- Les restrictions concernant les produits chimiques	36
- Les initiatives sectorielles (volontaires et négociées)	37
- L'approvisionnement	38
- Les conventions	39
- Les initiatives en matière de réglementation	41
7. Quelques observations finales	43
Bibliographie	45

KE
3619
R491
1994
No. 7

La prévention de la pollution

1. INTRODUCTION

Les défenseurs de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) l'ont présentée, lors de son adoption en 1986, comme une loi visant la prévention de la pollution. En effet, dans son rapport final intitulé *L'intégral : système de gestion des produits chimiques*, qui a manifestement influencé l'orientation de la LCPE, le Groupe de travail sur la gestion des produits chimiques soulignait que la prévention de la pollution représentait «la nouvelle méthode de gestion globale des produits chimiques». Dans le *Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement*, qui a également influé sur le contenu de la LCPE, on admettait «que des mesures de prévention plus rigoureuses étaient nécessaires, étant donné les effets des produits chimiques sur l'environnement et sur la santé».

Cependant, on a aussi affirmé que la LCPE ne prévoyait actuellement aucune stratégie efficace en matière de prévention de la pollution et qu'il fallait y apporter des modifications importantes à cette fin. De toute façon, le concept de prévention de la pollution et les mécanismes utilisés pour sa mise en œuvre ont évolué tellement rapidement au cours des dernières années que, même si la LCPE était considérée en 1988 comme une loi visant la prévention de la pollution, il faut la revoir à la lumière de nos connaissances actuelles en la matière.

L'objet du présent document est de donner des détails sur les questions que pourrait souhaiter examiner le Comité parlementaire lorsqu'il évaluera le rôle joué par la LCPE dans la promotion de la prévention de la pollution. Il faut également qu'on y retrouve des renseignements contextuels importants sur l'ampleur et la complexité de ce concept. La prévention de la pollution n'est pas une politique ou un programme supplémentaire, et l'on ne devrait pas la considérer ainsi. Ce concept peut modifier complètement la stratégie adoptée pour protéger l'environnement au Canada, c'est-à-dire passer de l'attitude traditionnelle axée sur «la réaction et la restauration» à une nouvelle attitude délibérément axée sur «la prévention et l'évitement». Pour le gouvernement fédéral, cette démarche représente une contestation du statu quo et nécessitera une réorientation des ressources humaines et financières, ainsi qu'un changement de priorités ou l'élimination de plusieurs programmes et politiques. Par conséquent, pour évaluer le rôle que joue la prévention de la pollution dans la LCPE, il faut d'abord connaître la nature, l'ampleur, la complexité et les conséquences de ce concept.

2. ÉVOLUTION DU CONCEPT DE LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION

Contexte

Dans les années soixante et soixante-dix, à mesure que les gens prenaient conscience des dommages que certaines activités polluantes causaient à leur santé

et à l'environnement, ils ont exigé des gouvernements qu'ils prennent des mesures à cet effet. À cette époque, la principale stratégie utilisée par les gouvernements consistait à mettre en place des dispositifs de contrôle conçus pour récupérer les polluants après leur création. Habituellement, les règlements concernant la lutte contre la pollution étaient des normes empêchant le rejet des émissions, sauf dans les cas où ceux-ci étaient autorisés par la loi au moyen de permis.

En général, l'industrie réagissait à ces normes législatives en ajoutant une technologie au point de rejet, afin de récupérer les polluants répandus au-delà des limites permises. Par définition, cette façon de faire supposait une gestion des polluants après leur création.

Au fur et à mesure que l'on constatait l'existence de différents problèmes environnementaux, habituellement parce que leurs effets nocifs étaient facilement apparents (smog, lacs et cours d'eau à l'agonie, espèces et espaces menacés), les responsables de la réglementation adoptaient de nouvelles lois pour régler chaque nouveau problème. Les stratégies et les objectifs de ces diverses lois étaient rarement uniformes et coordonnés, même si les polluants visés étaient les mêmes. De plus, les structures administratives gouvernementales créées pour mettre en œuvre ces lois manquaient souvent de coordination et n'intervenaient qu'en cas de problème.

Malgré les débats intenses qu'elle suscitait dans certains milieux, cette approche a donné des résultats positifs. Néanmoins, elle n'obtiendra pas autant de succès à l'avenir qu'elle en a eu par le passé, et ce, pour diverses raisons. Premièrement, les connaissances et les préoccupations ont radicalement changé de cible : on est passé de problèmes de pollution bien visibles et relativement simples à des activités infiniment plus complexes et virtuellement plus risquées pour l'environnement. Les préoccupations que pouvait causer la perte d'agrément associée à la fumée noire ont été remplacées par la peur des dommages importants qui peuvent être causés à la santé et à l'environnement par de petites concentrations de certains produits chimiques, décelables uniquement avec les appareils les plus perfectionnés. Le problème localisé de l'usine voisine a pris une dimension nationale et internationale. Deuxièmement, les coûts associés à une meilleure protection de l'environnement augmentent de façon exponentielle. Comme les mesures de contrôle les plus évidentes ont déjà été appliquées pour régler les problèmes les plus manifestes, les coûts globaux de la réglementation d'activités plus complexes et risquées au plan environnemental augmenteront considérablement. Même les coûts de l'exploitation des décharges de déchets solides inoffensifs montent en flèche. Troisièmement, les sources diffuses de pollution, notamment les engrais, les pesticides, les automobiles, les climatiseurs, les réfrigérateurs et les écoulements pluviaux, ne se prêtent pas facilement aux solutions classiques fondées sur l'intervention au point de rejet. Quatrièmement, on s'aperçoit de plus en plus que les mesures de contrôle au point de rejet conçues pour lutter contre un polluant dans un milieu donné entraînent souvent la contamination d'un autre milieu. Les épurateurs installés pour lutter contre la pollution atmosphérique peuvent, par exemple, produire des eaux résiduaires qui sont déversées dans les eaux de surface, ainsi que des résidus qui aboutissent parfois dans des décharges de déchets dangereux. Le problème n'est pas résolu : la pollution est simplement transportée dans un autre milieu. Enfin, on estime de plus en plus qu'il est socialement plus souhaitable

d'empêcher d'abord l'apparition des polluants que d'essayer de les maîtriser après coup.

On peut décrire ainsi le concept de prévention de la pollution : l'utilisation de procédés, de méthodes, de matériaux et d'énergie en vue d'éviter ou de réduire au minimum la création de polluants et de déchets. Ce concept change radicalement la façon d'aborder la protection de l'environnement : on passe de l'intervention au point de rejet, qui gère la pollution après sa création, à une approche fondée sur la prévention, qui préconise d'éviter de créer la pollution pour commencer.

Un grand nombre des politiques, programmes et lois adoptés dans les années soixante, soixante-dix et au début des années quatre-vingt en matière de lutte contre la pollution encourageaient **indirectement** la prévention en limitant ou en proscrivant l'utilisation de méthodes inappropriées de manutention des déchets, en augmentant les coûts liés à la création de la pollution, en interdisant ou en limitant sévèrement certaines substances, et en augmentant considérablement les responsabilités des pollueurs. Ce n'est pourtant qu'au milieu des années quatre-vingt que l'on a cherché à remplacer la lutte contre la pollution par l'élaboration et la mise en œuvre systématiques de stratégies **délibérées** de prévention de la pollution. C'est aux États-Unis que cette évolution a été la plus marquée. Les *Hazardous and Solid Waste Amendments*, apportés en 1984 à la *Resource Conservation and Recovery Act*, ordonnaient précisément à la Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis de présenter un rapport au Congrès sur la pertinence d'élaborer des exigences visant à imposer l'utilisation de techniques de prévention de la pollution. Cette directive a mené éventuellement à l'adoption, aux États-Unis, de la *Pollution Prevention Act of 1990*. Cette loi stipule notamment que la prévention de la pollution «est fondamentalement différente de la gestion des déchets et de la lutte contre la pollution, et plus souhaitable». Elle définit une politique nationale hiérarchique en matière de protection de l'environnement, dans laquelle on accorde la priorité à la prévention de la pollution partout où cela est possible, suivie en ordre descendant par le recyclage, le traitement et l'élimination. Jusqu'à maintenant, plus de trente-trois États américains ont adopté des lois en matière de prévention de la pollution, dont la grande majorité sont entrées en vigueur au cours des quatre dernières années.

Au cours des dernières années, on a également commencé, au Canada, à mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur la lutte contre la pollution dans les politiques fédérale et provinciales en matière d'environnement. Plus récemment, en novembre 1993, les gouvernements membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) ont approuvé un «Engagement national pour la prévention de la pollution».

Les avantages de la prévention de la pollution

En général, les mesures de contrôle au point de rejet se sont avérées coûteuses à élaborer et à appliquer et n'ont pas toujours donné les résultats escomptés. De plus, elles nécessitent un coût en capital élevé et non productif, et engendrent des coûts d'exploitation permanents. Par contre, la prévention de la pollution associe la protection de l'environnement à l'efficacité économique, tout en

favorisant la durabilité à long terme. Cette approche est particulièrement avantageuse pour les raisons suivantes :

- elle réduit au minimum ou supprime la création de polluants;
- elle empêche les polluants de se transporter d'un milieu à l'autre;
- elle accélère la réduction ou l'élimination des polluants;
- elle réduit au minimum les risques pour la santé;
- elle favorise la création de technologies de réduction à la source;
- elle permet d'utiliser plus efficacement l'énergie, les matériaux et les ressources;
- elle réduit le recours à des mesures d'application coûteuses;
- elle limite plus sûrement les responsabilités éventuelles;
- elle permet de supprimer de futurs nettoyages coûteux;
- elle encourage une économie plus concurrentielle.

La prévention de la pollution se justifie du fait qu'elle est plus rentable, plus acceptable socialement et plus apte à réduire les risques de causer des dommages à la santé publique et à l'environnement que la lutte contre la pollution. Il vaut mieux ne pas produire de pollution que d'essayer de la gérer (recyclage, traitement ou élimination) après coup. Les avantages économiques et environnementaux de la prévention de la pollution sont évidents, particulièrement parce qu'elle augmente la productivité, ce qui en retour accroît la compétitivité du Canada.

3. PORTÉE DE L'ENGAGEMENT FÉDÉRAL DANS LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION

La dimension nationale de la prévention de la pollution

On s'accorde pour dire que le concept de prévention de la pollution concerne les gouvernements, les sociétés et les particuliers dans tous les secteurs de la société canadienne, et qu'elle comporte des dimensions locale, régionale, nationale et internationale. C'est pourquoi il est peu probable que les mesures prises par le gouvernement fédéral seront suffisantes à elles seules pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales en matière de prévention de la pollution. Une action unilatérale engendrerait probablement des doublons et un manque de coordination ou entrerait en conflit direct avec des initiatives similaires entreprises dans d'autres compétences. Il faut donc envisager les délibérations sur les dimensions d'une stratégie fédérale de la prévention de la pollution et sur le rôle de la LCPE à cet égard dans une optique nationale.

Cibler l'industrie et le gouvernement

Les occasions de promouvoir la prévention de la pollution abondent dans la société canadienne, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, du transport, de l'énergie, des ressources naturelles, au gouvernement et chez les consommateurs. Étant donné le peu de ressources (temps, argent, personnes), l'objectif des initiatives prises jusqu'à maintenant a été la réduction maximale des risques. C'est pourquoi les projets actuels visent surtout l'industrie et le gouvernement. Le Comité parlementaire devrait prendre en compte la rentabilité d'une utilisation étroite ou large de la LCPE pour promouvoir la prévention de la pollution.

4. TROIS MÉTHODES POUR LA PROMOTION DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION DE LA POLLUTION

Introduction

Dans la section 6 du présent document, «Les mécanismes visant à promouvoir la prévention de la pollution», on décrit onze mécanismes (appelés parfois outils ou méthodes) que l'on peut utiliser pour promouvoir la prévention de la pollution. Jusqu'à maintenant, les décideurs en matière d'environnement ont mis en œuvre ces mécanismes de trois façons. Il s'agit des programmes volontaires, des programmes axés sur les conditions du marché et des programmes prévus par la loi. On pourrait utiliser, dans une plus grande mesure, chacune de ces méthodes pour promouvoir chaque mécanisme décrit de prévention de la pollution. Une des principales tâches du Comité parlementaire sera de déterminer la bonne combinaison des méthodes qui permettra de promouvoir les divers mécanismes de prévention de la pollution, et particulièrement le rôle de la LCPE à cet égard. Dans la présente section, on décrit, de façon générale, les trois méthodes dont disposent les décideurs. Dans la section 5, on analyse quelques questions contextuelles cruciales liées à la prévention de la pollution et à la LCPE, sur lesquelles devrait se pencher le Comité parlementaire, notamment la définition de la prévention de la pollution, son intégration dans le cadre de gestion de l'environnement et des considérations d'ordre constitutionnel. Puis, dans la section 6, on décrit les divers mécanismes qui favorisent la prévention de la pollution, y compris les questions non résolues ou litigieuses concernant un mécanisme donné. On y traite également des problèmes inhérents au choix d'une méthode particulière ou d'une combinaison de méthodes pour promouvoir le mécanisme, ainsi que de l'expérience et des opinions qu'ont les intervenants et les autres compétences intéressés à l'égard de celui-ci.

L'auteur du présent document admet que bien des principes et des pratiques en matière de prévention de la pollution sont directement liés à une foule de problèmes environnementaux abordés dans d'autres documents de travail. D'aucuns soutiennent que de nombreux concepts de prévention de la pollution pourraient s'appliquer à des rejets subits ou accidentels. Cependant, comme la prévention des rejets accidentels de polluants est plus étroitement liée au programme de gestion des urgences (prévention, préparation, intervention et récupération) et qu'elle a une histoire et une législation particulières, ce sujet sera abordé dans un autre document d'élaboration des enjeux portant sur la LCPE et les urgences environnementales. D'autres documents traiteront également de la prévention de la pollution, le cas échéant, mais à la lumière du cadre global expliqué dans celui-ci.

Commençons la présente section par une citation tirée de l'Engagement national pour la prévention de la pollution, formulé en novembre 1993 par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)¹ :

Une action volontaire, une réglementation et des instruments économiques ont tous des rôles importants et souvent complémentaires à jouer dans la prévention de la pollution. Il y aurait lieu de considérer toutes les approches en matière de

prévention, dans le but de retenir la plus efficace ou de choisir une combinaison de plusieurs d'entre elles. Les mesures volontaires seront favorisées.

Les programmes volontaires

Les gouvernements et le secteur privé de plusieurs pays, notamment au Canada et aux États-Unis, ont réussi à mettre sur pied des programmes volontaires de prévention de la pollution. Par définition, la participation à ces programmes n'est pas coercitive; aucune loi n'encourage ou n'impose la conformité. Cette méthode suppose que les utilisateurs agissent dans leur propre intérêt, en raison des objectifs sociétaux louables et des avantages économiques associés à la prévention de la pollution. Il existe une multitude d'exemples de ces programmes volontaires. En 1991, le ministre fédéral de l'Environnement a créé le Bureau national de la prévention de la pollution, afin de collaborer avec l'industrie et d'encourager les mesures volontaires visant à réduire au minimum la production et le rejet de polluants à la source. Le Bureau a été notamment chargé d'un programme particulier visant à accélérer la réduction ou l'élimination volontaires de certains produits chimiques toxiques sélectionnés (le programme ARET—Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques). Plus d'une centaine d'entreprises ont déjà accepté de participer à ce programme.

Dans le cadre du Programme des promesses de prévention de la pollution, mis sur pied par le Bureau de la prévention de la pollution du ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, les entreprises sont mises au défi de réduire volontairement leurs rejets dans l'environnement et la quantité des déchets dangereux produits dans leurs installations à l'aide de mécanismes de prévention de la pollution. Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, de concert avec Environnement Canada, a également créé un programme de partenariats pour la planification volontaire de la prévention de la pollution avec les associations industrielles. L'objectif est de faire de la planification de la prévention de la pollution un outil de gestion de l'environnement, et de la prévention de la pollution une mesure privilégiée de réduction des rejets de déchets dangereux. On a créé des partenariats avec l'Association des fabricants de véhicules à moteur, General Motors, Ford et Chrysler, et des négociations sont en cours pour en créer un avec l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques.

Les programmes axés sur les conditions du marché

On peut utiliser les instruments économiques pour intégrer les processus décisionnels en matière d'économie et d'environnement. Ces instruments essaient de s'inspirer des signaux du marché pour influencer sur le comportement et faire respecter les objectifs en matière d'environnement : on met l'accent sur les résultats plutôt que sur les méthodes. En règle générale, les instruments économiques offrent aux décideurs du secteur privé une grande marge de manœuvre sur la façon de réaliser les objectifs environnementaux. Il s'agit d'un avantage important aux yeux de l'industrie par rapport à la méthode de réglementation fondée sur la commande et le contrôle, utilisée traditionnellement dans ce domaine. Du fait que les entreprises sont libres de choisir leurs

méthodes, à la condition qu'elles respectent les buts et les objectifs fixés par le gouvernement, l'approche axée sur les conditions du marché encourage la recherche de solutions innovatrices et rentables pour réduire ou éliminer la pollution.

Il existe deux grandes catégories d'instruments économiques pouvant servir à atteindre les objectifs de prévention de la pollution. Ce sont les instruments non fiscaux, notamment les permis négociables, les frais aux utilisateurs, les systèmes de dépôt et de remboursement et les instruments fiscaux, notamment les frais environnementaux, les stimulants fiscaux et la combinaison des deux. Le choix de l'instrument qui convient dépend du problème environnemental. En outre, ces instruments diffèrent de par la complexité de leur conception et de leur application, selon les répercussions économiques et régionales qu'ils peuvent avoir. Certains instruments doivent aussi faire l'objet d'une évaluation dans le contexte international.

Les instruments économiques sont habituellement mis en œuvre par des règlements. Cependant, il s'agit de règlements différents, particulièrement de ceux fondés sur la commande et le contrôle, dans la mesure où ils ont un rôle généralement incitatif et utilisent les forces positives du marché pour encourager un comportement acceptable au plan environnemental. Les règlements fondés sur la commande et le contrôle visent généralement à empêcher la création de la pollution en ordonnant un certain comportement; ils impliquent de plus un pouvoir d'exécution et prévoient des pénalités dans les cas d'inobservation.

Jusqu'à maintenant, le Canada a eu très peu recours aux instruments économiques pour réaliser les objectifs environnementaux. Cependant, on s'accorde généralement pour dire qu'ils jouent un rôle considérable dans la promotion des initiatives en matière de prévention de la pollution. L'évaluation de ce potentiel se fera dans le cadre de l'analyse des mécanismes énumérés à la section 6. Par ailleurs, Environnement Canada a publié un document de discussion intitulé *Les instruments économiques pour la protection de l'environnement*, qui donne un excellent aperçu des catégories d'instruments économiques ainsi que des exemples de leur application au Canada. Ce document pourrait servir de base à des consultations sur le recours aux instruments économiques pour s'attaquer aux problèmes environnementaux du Canada, y compris celui de la prévention de la pollution.

Les programmes prévus par la loi

Plusieurs pays, particulièrement les États-Unis, se sont servis des lois et des règlements pour promouvoir la prévention de la pollution. Il est important de savoir que la législation peut promouvoir les mécanismes de prévention de la pollution par la mise sur pied de programmes qui favorisent la participation volontaire des secteurs visés et par l'obligation de se conformer aux règlements. Il ne faut pas confondre la législation qui met de l'avant des mécanismes volontaires de prévention de la pollution avec les programmes purement volontaires, dont on a discuté plus haut et qui n'ont **aucune** assise législative. Par exemple, pratiquement toutes les lois des États américains portant sur la prévention de la pollution insistent sur les programmes de vulgarisation et d'aide, surtout à l'intention des entreprises et de l'industrie, dans un cadre de collaboration. L'aide technologique prévue par la loi comprend entre autres :

- la production de matériel éducatif sur la prévention de la pollution, notamment des manuels de formation, des vidéos et des répertoires de spécialistes disponibles;
- la mise sur pied d'un centre de documentation; aux États-Unis, l'EPA a créé, par exemple, le Pollution Prevention Information Clearinghouse qui diffuse les renseignements sur les techniques, les politiques, les programmes, les lois et les aspects financiers touchant les initiatives en matière de prévention de la pollution;
- l'offre de programmes de formation au personnel clé du gouvernement et de l'industrie, notamment des programmes de vulgarisation sous forme de séminaires, d'ateliers et de conférences;
- la fourniture sur place d'une aide technique et de consultations;
- la création de programmes de récompense. La *Pollution Prevention Act of 1990* stipule, par exemple, que l'Office of Pollution Prevention doit créer un programme de prix annuels pour récompenser les sociétés «qui réalisent des programmes de réduction à la source remarquables ou innovateurs».

Bien que la loi prévoit l'établissement de bureaux et qu'elle stipule précisément que ceux-ci doivent entreprendre et poursuivre un vaste éventail d'activités, de par sa nature l'aide comme telle est non réglementée. Les entreprises, les industries ou les fabricants qui sont priés de changer leurs méthodes ne sont pas obligés, en vertu des lois, de recourir à l'aide technique offerte. Le principe qui sous-tend ces programmes volontaires veut que ce soient les entreprises qui soient les mieux placées pour déterminer ce qui leur convient le mieux.

D'autre part, de nombreuses lois des États imposent la conformité obligatoire à certains mécanismes de prévention de la pollution. La *New Jersey Pollution Prevention Act* de 1991 oblige, par exemple, les producteurs de déchets dangereux à élaborer des plans détaillés de prévention de la pollution. Le non-respect de la loi peut entraîner des mesures d'exécution, notamment d'importantes amendes ou des peines d'emprisonnement. Les lois en matière de prévention de la pollution comprennent souvent des composantes volontaires et obligatoires.

Au Canada, de nombreuses lois actuelles concernant la lutte contre la pollution encouragent **indirectement** la prévention de la pollution en limitant les méthodes inappropriées de manutention de déchets, en augmentant les coûts liés à la création de la pollution, en interdisant ou limitant sévèrement certaines substances ou activités polluantes et en augmentant considérablement les responsabilités des pollueurs. Cependant, il n'existe actuellement aucune loi fédérale ou provinciale qui traite délibérément et systématiquement de la prévention de la pollution².

5. QUELQUES QUESTIONS CONTEXTUELLES LIÉES À LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION ET À LA LCPE

Introduction

La section 6 traite des questions liées aux onze mécanismes de prévention de la pollution énumérés et du rôle que peut jouer la LCPE par rapport à chacun d'eux. Toutefois, il faut d'abord examiner quatre questions préliminaires importantes, à savoir la définition de travail de la prévention de la pollution, l'approche hiérarchique à l'égard de la protection de l'environnement, les considérations d'ordre constitutionnel et le cadre législatif de la prévention de la pollution.

Une définition de travail de la prévention de la pollution

Contexte

Il n'existe, actuellement, aucune définition de la prévention de la pollution qui soit universellement acceptée. Il est pourtant essentiel de formuler une définition claire et pratique de ce concept. Cette définition permettra de déterminer l'ampleur de la planification, de la mise en œuvre et, finalement, l'efficacité des programmes de prévention de la pollution. Elle orientera aussi la réaction des secteurs visés par ces programmes. On ne peut pas s'attendre à ce que les secteurs visés réagissent de façon cohérente et efficace si la prévention de la pollution ne signifie pas la même chose pour tous les intervenants. Les programmes obligatoires de prévention de la pollution nécessitent donc une définition claire de ce concept.

Deux raisons fondamentales permettent d'expliquer pourquoi il est si difficile de trouver une définition universelle de la prévention de la pollution. En premier lieu, le concept a évolué rapidement. À mesure que les recherches se poursuivent, que les théories sont mises en pratique, que la technologie évolue et que des progrès sont réalisés, les attentes à l'égard de ce qui est possible et souhaitable de faire changent également. C'est pourquoi des douzaines de nouvelles expressions sont apparues récemment pour décrire les divers aspects de la prévention de la pollution et les interprétations qu'on en donne. Dernièrement, un chercheur a étudié 23 lois américaines sur la prévention de la pollution, dans lesquelles on utilisait pas moins de 10 expressions distinctes pour définir ce concept. On parle ainsi de «prévention de la pollution», de «réduction de l'utilisation de substances toxiques», de «réduction à la source», de «prévention de la pollution par les substances toxiques» et de «réduction des déchets dangereux». Une telle multitude de termes et de significations, qui se rattachent tous au concept de la prévention de la pollution, est normale lorsqu'apparaît un nouveau phénomène nécessitant un changement culturel important. C'est pourquoi il devient difficile de s'entendre sur une définition commune.

En second lieu, au cours des premières étapes de l'élaboration de cette définition commune, un intervenant donné a toujours intérêt à soutenir que la définition devrait comprendre les composantes qui répondent le mieux à ses besoins particuliers. Ainsi, les entreprises de recyclage situées dans un pays où la prévention de la pollution est une priorité en matière de protection de

l'environnement, soutiendraient que le terme recyclage devrait faire partie de la définition. Il va de soi que des groupes différents ayant des intérêts différents auront des idées contradictoires sur la portée des principes et des activités liés à la prévention de la pollution.

Bien que le débat sur la définition de la prévention de la pollution mette en jeu plusieurs questions complexes, il se concentre essentiellement sur deux points de vue : la perspective environnementaliste, selon laquelle la prévention de la pollution consiste à empêcher, réduire ou éliminer l'**utilisation** de substances toxiques ou la **création** de la pollution, et la perspective industrielle selon laquelle il faut empêcher, réduire ou éliminer le **rejet** des polluants.

Selon la perspective environnementaliste, le fait de réduire ou d'éliminer la **création** ou l'**utilisation** de substances toxiques et d'autres substances potentiellement nocives constitue la meilleure façon de protéger l'environnement. En règle générale, il sera plus sûr et efficace d'éviter de créer des substances potentiellement nocives que d'utiliser les rares ressources humaines et financières pour gérer ces substances une fois qu'elles sont produites. Dans cette optique, les problèmes environnementaux actuels exigent un virage intentionnel dans notre façon de penser, afin d'empêcher la production de la pollution à la source et de réduire au minimum les risques liés au contrôle des substances déjà produites. Une définition plus précise mènerait à une nouvelle optique selon laquelle l'examen des matériaux et des procédés utilisés dans la fabrication des produits serait obligatoire. Il en résulterait des gains environnementaux (en empêchant la création des polluants et donc leur rejet) et économiques (grâce à la mise au point de moyens de production plus efficaces).

Selon la perspective industrielle, une substance ne peut être qualifiée de polluant avant qu'elle ne soit rejetée dans l'environnement. Cette perspective est compatible avec la définition de la pollution adoptée par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, à savoir «le rejet par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement, lequel entraîne ou risque d'entraîner des effets nocifs». La question fondamentale n'est pas liée à la nature des substances utilisées, mais à la façon dont elles sont gérées (c.-à-d., empêcher ou pratiquement éliminer leur rejet ou gérer les rejets de façon à s'assurer qu'il n'y a aucun effet nocif). Ainsi, toute tentative visant à réduire ou à éliminer le **rejet** d'une substance dans l'environnement devrait être considérée comme une initiative de prévention de la pollution.

Le débat au sein du groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution

En février 1993, Environnement Canada a mis sur pied un groupe de travail indépendant sur la législation en matière de prévention de la pollution (GTLPP), chargé de faire des recommandations sur la nécessité, la pertinence et la forme d'un cadre législatif national en matière de prévention de la pollution. Après sept mois de délibérations intenses, le Groupe de travail a présenté, en septembre 1993, son rapport intitulé *Rapport final du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution*³. Comme on s'y attendait, ses discussions sur la définition de la prévention de la pollution se sont avérées complexes et ardues.

Le Groupe de travail a convenu que pour le secteur industriel, plusieurs activités relevaient clairement du domaine de la prévention de la pollution, peu importe les différences d'opinion sur sa définition. Ces activités comprennent entre autres :

- l'amélioration de l'entretien—par exemple, s'assurer que les méthodes d'exploitation courantes réduisent au minimum les risques de déversements accidentels et comprennent l'entretien préventif;
- le changement des procédés de production—par exemple, réduire la pression dans les conduits de haute pression afin de diminuer les émissions fugitives d'air contaminé;
- l'utilisation prolongée, la réutilisation et le recyclage dans un procédé—par exemple, réutiliser les métaux dans un bain de rinçage en faisant circuler de nouveau la solution de rinçage dans le réservoir de placage;
- la modification ou la reconception des produits—par exemple, préparer des peintures sans plomb;
- le remplacement des produits toxiques par des substances non toxiques ou moins toxiques—par exemple, remplacer certains revêtements à base de solvant par des revêtements à l'eau moins toxiques; et
- l'élimination de l'emploi de certaines substances en particulier.

Le Groupe de travail était également d'avis que plusieurs activités industrielles ne faisaient pas partie du domaine de la prévention de la pollution, notamment :

- le remplacement d'une méthode d'élimination de matières toxiques par une autre, ou leur rejet en milieu de travail;
- les méthodes de traitement et d'élimination des déchets; et
- la combustion ou l'incinération sans récupération de l'énergie ou du produit.

Les divergences au sein du Groupe de travail ont porté sur la question de savoir où finissait la prévention de la pollution et où commençait la lutte contre la pollution. En règle générale, les représentants de l'industrie ont insisté pour que la définition de la prévention de la pollution englobe les initiatives qui favorisent le recyclage en circuit fermé et hors circuit, la réutilisation et le rétablissement tant sur place qu'à l'extérieur. Ils ont affirmé que dans la mesure où ces initiatives ne comportent qu'un risque minimal acceptable pour les travailleurs, la collectivité et l'environnement, elles permettaient de réduire les rejets possibles de polluants et présentaient des avantages économiques importants pour l'industrie et la collectivité. Une substance chimique qui est un sous-produit non désiré d'un premier procédé de fabrication ne devrait pas être considérée comme un polluant si elle peut être utilisée comme matière première au cours d'un procédé de réutilisation, de recyclage ou de rétablissement.

Les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats ont convenu que le recyclage et la réutilisation dans un circuit de production particulier (recyclage en circuit fermé sur place) constitue une activité de prévention de la pollution, car les produits chimiques demeurent dans le cycle de production donné et ne deviennent jamais des déchets. Selon eux, toutefois, le recyclage qui s'effectue à l'extérieur du cycle de production n'est pas une

activité de prévention de la pollution. La réutilisation des matériaux ou de leurs sous-produits au cours d'un autre procédé de fabrication (même à l'intérieur de la même usine ou dans une installation extérieure) ne peut être considérée comme une activité de prévention de la pollution, dans la mesure où l'on crée de la pollution et des déchets (même si ceux-ci sont réutilisés par la suite comme matières premières) et où l'on augmente les risques que représentent pour les travailleurs, les consommateurs, la collectivité et l'environnement la manutention, l'entreposage, le transport et la réutilisation de ces produits. Ces participants ont souligné que le recyclage et la réutilisation représentaient d'excellentes solutions pour la gestion des déchets, contribuaient énormément à la protection de l'environnement et devaient être encouragées autant que possible. Ils estiment cependant que l'on ne devrait avoir recours à ces solutions que s'il est impossible de mettre en place des mesures de prévention de la pollution. Ils considèrent qu'il est particulièrement crucial pour la planification de la prévention de la pollution d'en formuler une définition qui exclut le recyclage en dehors du cycle de production. Une définition précise permettrait de s'assurer qu'on accorde aux solutions ne comportant aucun risque pour les consommateurs, les travailleurs et la collectivité toute l'attention qu'elles méritent. Toutefois, selon eux, l'intégration du recyclage en dehors du cycle de production dans la définition de la prévention de la pollution inciterait l'industrie à ajouter des «accessoires» à ses systèmes d'exploitation actuels, p. ex., des programmes de recyclage, au lieu de repenser en profondeur les procédés et la conception des produits.

L'expérience des États-Unis

Selon la *Pollution Prevention Act of 1990*, la prévention de la pollution est la «réduction à la source». Cette loi stipule que «les États-Unis ont pour politique nationale de prévenir la pollution ou de réduire la pollution à la source...». On définit ensuite la réduction à la source comme étant : «toute activité qui réduit la quantité d'une substance dangereuse, d'un polluant ou d'un contaminant qui s'introduit dans le flux des déchets ou qui est rejetée autrement dans l'environnement (y compris les émissions fugitives) avant qu'il n'y ait recyclage, traitement ou élimination, et toute activité qui réduit les dangers pour la santé publique et l'environnement que présente le rejet de ces substances, polluants ou contaminants».

L'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis définit la prévention de la pollution comme suit : «une réduction à la source, selon la définition de la *Pollution Prevention Act of 1990*, et les autres pratiques qui réduisent ou éliminent la création de polluants grâce à (a) une utilisation plus efficace des matériaux bruts, de l'énergie, de l'eau ou des autres ressources; ou à (b) la protection des ressources naturelles assurée par la conservation». Cette définition a ensuite été intégrée dans un décret signé en août 1993 par le président Clinton ordonnant au gouvernement fédéral de se conformer aux exigences de prévention de la pollution. La plupart des lois adoptées dans ce domaine par les États américains reprennent ce thème et excluent particulièrement de la définition le recyclage, le rétablissement ou la réutilisation qui sont faits à l'extérieur ou qui ne font pas partie intégrante du procédé de production.

Diverses définitions de la prévention de la pollution en usage au Canada

Il n'existe actuellement aucune loi canadienne qui définit les expressions «prévention de la pollution», «réduction de l'utilisation des substances toxiques», «réduction à la source», ou toute autre expression utilisée habituellement dans le domaine de la prévention de la pollution. Cependant, plusieurs organismes de réglementation provinciaux ont adopté des politiques et programmes volontaires à ce sujet qui, dans certains cas, contiennent une définition pratique de la prévention de la pollution. Ainsi, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario en donne la définition suivante :

Toute action qui permet de réduire ou d'éliminer la production de polluants ou de déchets à la source, par des activités qui encouragent ou imposent des changements aux modèles de comportement de base des personnes ou des producteurs de déchets dans les secteurs industriels, commerciaux et institutionnels. On peut ainsi modifier le procédé, remplacer les matières premières ou réduire leur utilisation; modifier la composition du produit, faire du recyclage en cours de fabrication ou utiliser de meilleurs procédés d'exploitation. La prévention de la pollution englobe le principe de la conservation en ce qui concerne l'eau, l'énergie et les ressources naturelles. Elle ne comprend pas le remplacement d'une substance toxique par une autre, le traitement, le recyclage ou l'incinération en dehors du cycle de production, ou le transfert d'un milieu à un autre.

Dans l'Engagement national pour la prévention de la pollution, le CCME reconnaît qu'il est difficile de se mettre d'accord sur une définition de la prévention de la pollution et affirme ce qui suit :

On s'accorde à dire que le **principe fondamental** de la prévention de la pollution consiste en «l'utilisation de procédés, de pratiques, de matières et d'énergie visant à éviter ou à minimiser la création de polluants et de déchets». Certaines instances peuvent souhaiter renforcer, raffiner ou modifier ce principe selon leurs propres besoins. Voici certaines propositions qui ont été formulées :

- définir le recyclage dans le contexte de la prévention de la pollution;
- mettre au premier plan la réduction et l'élimination de l'emploi des produits chimiques toxiques; et
- intégrer une notion de priorité comme «à la source» ou «au premier stade de la conception».

La définition de la prévention de la pollution et la LCPE

Si l'on utilise la LCPE comme principal outil législatif pour promouvoir les stratégies et pratiques fédérales en matière de prévention de la pollution, il faudra sûrement y intégrer une définition claire et utile de ce concept. Les gouvernements, les sociétés et les particuliers visés par les initiatives relatives à la prévention de la pollution voudront être traités de façon équitable, uniforme et efficiente en vertu de cette loi. Ce sera particulièrement le cas si l'on prévoit des pénalités pour le non-respect de certaines activités obligatoires. Le Comité

parlementaire devra donc se pencher sur la question primordiale de savoir où tracer la limite entre la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution.

La définition elle-même serait vraisemblablement ajoutée à l'article 3 de la LCPE, qui contient les définitions de certains mots et expressions clés utilisés dans la loi. Néanmoins, il pourrait être avantageux de définir la prévention de la pollution dans chaque partie de la LCPE afin de l'adapter au sujet particulier qui fait l'objet d'une réglementation dans chacune de ces parties.

Intégrer la prévention de la pollution au cadre de gestion de l'environnement

Contexte

L'engagement à l'égard de la prévention de la pollution exige un changement fondamental puisqu'il faudra passer d'un régime de «réaction et restauration» de l'environnement à un régime de «prévention et évitement». Le Comité parlementaire doit déterminer si la prévention de la pollution sera la seule stratégie utilisée, la stratégie prioritaire dans une hiérarchie de stratégies ou une stratégie complémentaire parmi d'autres.

Selon la *Pollution Prevention Act of 1990* des États-Unis, la prévention de la pollution représente l'option prioritaire explicite pour réduire les risques de dommages qui peuvent être causés à la santé publique et à l'environnement. Lorsque la prévention de la pollution est impossible, les autres interventions recommandées sont, par ordre prioritaire descendant, le recyclage, le traitement et l'élimination exécutés de manière à respecter l'environnement. Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a également adopté cette approche hiérarchique en matière de protection de l'environnement et accordé la priorité à la prévention de la pollution. Le Ministère a émis l'énoncé de politique suivant :

Il existe un certain nombre de méthodes pour réduire la pollution en gérant l'environnement et en réduisant les déchets, qui sont énumérées ci-dessous par ordre de priorité :

- la prévention de la pollution et la réduction à la source partout où cela est possible;
- la réutilisation ou le recyclage exécutés de manière à respecter l'environnement;
- le traitement exécuté de manière à respecter l'environnement;
- l'élimination ou le rejet exécutés de manière à respecter l'environnement.

Cette hiérarchie doit permettre d'éviter ou de limiter au minimum que l'on continue de polluer l'environnement ou d'y rejeter des déchets.

L'approche hiérarchique en matière de protection de l'environnement n'est pas universellement acceptée. Au cours des discussions du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution, les groupes environnementalistes et les syndicats soutenaient que la prévention de la pollution devait être la seule stratégie utilisée pour promouvoir la protection de l'environnement. Tout en acceptant la lutte contre la pollution comme une

stratégie transitoire, ces participants ont dit craindre que l'approche hiérarchique ne légitime la lutte contre la pollution comme «résultat final» chaque fois qu'il était établi que la prévention de la pollution était impossible à réaliser. Cette approche hiérarchique pouvait donc, selon eux, sérieusement entraver les initiatives imposant l'adoption d'une technologie de prévention de la pollution.

Les représentants de l'industrie ont exprimé les mêmes préoccupations à l'égard de l'approche hiérarchique, mais pour des raisons différentes, et avec des conclusions différentes. L'objectif de protection de l'environnement était, à leurs yeux, le facteur crucial. Le fait de prescrire l'adoption de méthodes fondées sur les techniques ou les procédés pour réaliser cet objectif pouvait être un obstacle à des solutions innovatrices et rentables. Donc, même si l'on accordait la préférence à la prévention de la pollution pour protéger l'environnement, on devait aussi accepter que certaines initiatives en matière de lutte contre la pollution représentent des solutions de remplacement légitimes.

Habituellement, ceux qui adoptent l'approche hiérarchique affirment que la présomption en faveur de la prévention de la pollution est réfutée si ces mesures ne sont pas «concrètes» ou «techniquement réalisables». Malheureusement, ces termes sont peu expliqués. Il est possible que cette question soit trop détaillée pour justifier un débat exhaustif par le Comité parlementaire. Néanmoins, il faudra tenter d'élaborer des directives justes et uniformes qui permettront de déterminer quand les présomptions seront réfutées, en supposant que le Comité parlementaire recommande l'approche hiérarchique.

Intégrer une stratégie de prévention de la pollution à la LCPE

Si le Comité parlementaire recommande de formuler expressément une stratégie de prévention de la pollution dans la LCPE (en recommandant, par exemple, d'intégrer à la LCPE une stratégie hiérarchique de protection de l'environnement), il faudra décider de l'endroit où la placer dans la loi. Intégrer une clause «attendu que» distincte dans le préambule de la LCPE pourrait convenir, puisque le préambule fait légalement partie intégrante de la loi et vise à expliquer ses intentions et ses objectifs.

On pourrait aussi modifier l'article 2 de la LCPE de façon à ce qu'il corresponde aux recommandations du Comité concernant l'intégration de la prévention de la pollution en tant que stratégie de protection de l'environnement. L'article 2 régit la mission du gouvernement fédéral à l'égard de l'exécution de la LCPE⁴.

Quelques considérations d'ordre constitutionnel

Il est important de se pencher sur le droit constitutionnel si l'on veut évaluer la possibilité d'intégrer à la LCPE les principes et mécanismes relatifs à la prévention de la pollution. Les compétences en matière d'environnement établies par la Constitution du Canada souffrent de deux grandes incertitudes, soit l'imprécision de la portée des pouvoirs de chaque palier de gouvernement et le flou des relations entre ces pouvoirs. Même si les pouvoirs législatifs fédéraux relatifs à l'adoption de lois sur l'environnement sont considérables, ils ne sont certainement pas clairement définis. Leurs paramètres sont imprécis et ont tous fait l'objet de nombreuses et difficiles interprétations par les tribunaux.

De plus, et c'est peut-être là le point le plus important, il n'existe pas de lien visible entre les divers pouvoirs fédéraux susceptibles de servir aux lois sur l'environnement et les besoins sociétaux en matière de gestion de l'environnement. En fait, les divers pouvoirs fédéraux pourraient n'avoir aucun lien avec l'élaboration d'une politique nationale exhaustive en matière d'environnement. Et l'on peut en dire autant des pouvoirs provinciaux.

L'incertitude au sujet des limites des compétences en matière de réglementation sur l'environnement permet au Comité parlementaire d'étudier un certain nombre de moyens qui pourraient être utilisés pour tenter de justifier les nouvelles lois et politiques fédérales concernant la prévention de la pollution. D'une part, on pourrait faire des pressions en vue d'étendre les pouvoirs fédéraux actuels et encourager le gouvernement fédéral à exercer des responsabilités plus importantes, de façon plus énergique, en matière d'environnement. Les auteurs d'un document de travail rédigé par le Comité sur l'environnement du Congrès du travail du Canada et intitulé «The Environment and the Canadian Constitution» concluent, par exemple, que les compétences en matière d'environnement doivent être établies de façon à ce que «le gouvernement fédéral soit essentiellement responsable de l'environnement». Dans un mémoire intitulé «Toxic Substances in Canada: The Regulatory Role of the Federal Government», l'avocat de l'Association canadienne du droit de l'environnement a fait des observations semblables :

Le gouvernement fédéral demeure marqué par ce que je pourrais appeler des conseils juridiques conservateurs sur les pouvoirs que lui accorde la Constitution en ce qui a trait à l'environnement. À notre avis, les contraintes d'ordre constitutionnel mentionnées par Environnement Canada sont davantage des impressions que des réalités et, selon nous, un certain nombre de pouvoirs fédéraux pourraient être utilisés pour appuyer et justifier un solide programme national de lutte contre les substances toxiques.

D'autre part, on pourrait souhaiter une réglementation provinciale beaucoup plus dynamique et globale sur les stratégies et mécanismes de prévention de la pollution. Il existe une position mitoyenne entre ces deux extrêmes qui préconise une plus grande coopération administrative entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Plusieurs spécialistes du droit constitutionnel et le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement ont admis que le «fédéralisme coopératif» est le meilleur moyen d'apporter des changements dans le domaine de l'environnement. Dans son rapport présenté en 1992, *Étude sur l'environnement et la Constitution*, le Comité permanent a recommandé de «considérer l'environnement comme un domaine de compétence partagée, dans lequel l'accord et le partenariat forment la base appropriée et efficace des mesures gouvernementales». À cet égard, on doit examiner attentivement le rôle que joueront les gouvernements des Premières Nations en tant que partenaires engagés dans la promotion de la prévention de la pollution en collaborant avec les autres paliers gouvernementaux.

Ces trois perspectives comportent chacune, sans aucun doute, des aspects positifs et négatifs; il n'existe pas de solution claire et définitive. Il faudra analyser chacun de ces points de vue au moment d'examiner les possibilités

d'intégration de mécanismes de prévention de la pollution à la LCPE. Néanmoins, une note de prudence est de mise pour ceux qui souhaitent une présence plus forte du gouvernement fédéral dans le domaine de la réglementation de l'environnement, invoquant ses répercussions à l'échelle nationale et internationale. Le jugement dissident du juge La Forest dans l'affaire *Crown Zellerbach*, qui a déclaré que «le fait de confier la grande question de la surveillance environnementale au gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs généraux qui lui sont conférés vide effectivement de leur substance les compétences législatives provinciales», a été repris dans le jugement **unanime** de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Oldman River*. Prenant la parole pour l'ensemble du tribunal, le juge La Forest a déclaré que «l'exercice du pouvoir législatif, compte tenu des répercussions sur l'environnement, doit, comme dans les autres domaines, être lié au pouvoir approprié, et puisque la nature des divers pouvoirs établis par la *Loi constitutionnelle de 1867* diffère, l'ampleur de la prise en compte des préoccupations d'ordre environnemental dans l'exercice des pouvoirs peut varier de l'un à l'autre». La LCPE contient actuellement quelques dispositions visant à promouvoir le fédéralisme coopératif. C'est manifestement à l'article 6, qui prévoit la création du Comité consultatif fédéral-provincial (CCFP), que l'on trouve des conseils sur les questions environnementales pouvant intéresser les gouvernements fédéral et provinciaux. On y stipule aussi que l'objectif de la création du CCFP est d'éviter les conflits et les doublons dans les activités de réglementation du fédéral et des provinces, de créer un cadre d'action nationale et de favoriser la prise de mesures coordonnées dans les domaines touchant l'environnement. L'élaboration de rapports d'évaluation (art. 13), la réglementation des substances toxiques inscrites sur la liste (par. 34(1)), l'utilisation des accords d'équivalence (par. 34(6)) et celle des accords administratifs (art. 98) sont quelques exemples de dispositions contenues dans la LCPE qui encouragent le fédéralisme coopératif.

La nécessité de définir un cadre législatif pour la prévention de la pollution

Le Comité parlementaire doit se demander si l'on doit promouvoir la prévention de la pollution uniquement avec les programmes volontaires ou également dans un cadre législatif, du moins en partie. S'il admet, en s'appuyant sur les recommandations du CCME, que la réglementation doit jouer un rôle important dans la promotion de la prévention de la pollution, il doit alors examiner la structure de ce cadre de réglementation. Aux fins de cette analyse, le Comité peut envisager les trois options législatives générales suivantes :

1. une loi fédérale assurant une compétence législative entière et exclusive en matière de prévention de la pollution;
2. des gouvernements provinciaux ayant une compétence législative entière et exclusive en matière de prévention de la pollution;
3. l'intégration de la prévention de la pollution au cadre de gestion de l'environnement (législatif et administratif) prévalant actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le Parlement fédéral aurait des compétences législatives exclusives sur certains aspects de

la prévention de la pollution, les gouvernements provinciaux, sur d'autres aspects, et les gouvernements fédéral et provinciaux partageraient les responsabilités à l'égard des aspects restants.

Comme la future autonomie gouvernementale des peuples autochtones n'est pas encore complètement définie, le rôle que joueront les gouvernements des Premières Nations dans la gestion de l'environnement n'est décrit dans aucune des options susmentionnées. Néanmoins, il est évident que ce rôle devra être reconnu et intégré dans l'option choisie.

Il faudra rejeter les options 1 et 2 si le Comité parlementaire admet que les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous deux un rôle à jouer dans l'élaboration d'un cadre législatif national pour la prévention de la pollution. Dans ce cas, l'option 3 présente le cadre de base le plus réaliste et le plus pratique pour analyser et situer le rôle de mécanismes particuliers de prévention de la pollution.

De plus, avec le cadre proposé à l'option 3, il faudra régler des questions plus délicates. À cet égard, les membres du Groupe de travail représentant les groupes environnementalistes et les syndicats ont fait valoir que, dans la sphère d'influence du gouvernement fédéral, le cadre législatif en matière de prévention de la pollution devrait faire l'objet d'une nouvelle loi, exhaustive et distincte : la Loi sur la prévention de la pollution. Ils croient qu'en adoptant une telle loi, le gouvernement fédéral ferait montre de sa détermination à l'égard de la prévention de la pollution et de l'importance qu'il y attache. La mise en œuvre d'une loi fédérale en tant que pierre angulaire d'une vaste stratégie nationale dans ce domaine constituerait la preuve manifeste de la vision et du leadership du gouvernement fédéral à l'égard de la promotion d'un cadre national efficace de prévention de la pollution. Cependant, ces participants ont également admis que l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle loi fédérale représentent, pour le moins, un processus long et onéreux, qui nécessite un consensus politique et bureaucratique. De plus, les représentants de l'industrie ne voyaient pas la nécessité d'une nouvelle loi fédérale.

Les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats ont proposé, comme solution de remplacement, de codifier les dispositions législatives régissant la prévention de la pollution dans un chapitre distinct de la LCPE. Ce chapitre aurait préséance sur les autres parties de la LCPE, ainsi que sur les autres lois fédérales. Mais encore là, les membres ont convenu que bien que cette solution soit souhaitable, l'ajout d'un nouveau chapitre à la LCPE pouvait entraîner des difficultés d'ordre administratif, juridique et politique qui réduiraient les possibilités de l'intégrer à la LCPE.

En conséquence, tous les participants au Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution ont convenu, bien que pour différentes raisons, que l'examen de la LCPE et la modification, au besoin, de certains de ses articles représentaient la façon la plus réaliste et pratique de définir le rôle que jouera le gouvernement fédéral au sein d'un cadre législatif national de prévention de la pollution.

En résumé, le Comité parlementaire doit évaluer jusqu'à quel point la prévention de la pollution devrait être encadrée par réglementation. En supposant que la législation jouera un rôle clé dans la promotion de la prévention de la pollution et que le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements des Premières Nations s'y engageront, le prochain problème à résoudre sera la détermination du type de loi fédérale. On pourrait promouvoir le concept en élaborant une loi fédérale distincte sur la prévention de la pollution ou en utilisant les lois actuelles, notamment la LCPE. Dans ce cas, il faudra examiner la pertinence d'ajouter une partie ou un chapitre traitant précisément de la prévention de la pollution, ou celle de modifier, le cas échéant, divers articles afin d'y intégrer les initiatives en cette matière. Il faudra se pencher sur ces questions au moment de l'analyse du rôle que joue la LCPE dans la promotion des mécanismes de prévention de la pollution, qui sont décrits en détail à la section suivante.

6. DÉFINITION ET ANALYSE DES QUESTIONS LIÉES AU RÔLE JOUÉ PAR LA LCPE DANS LA PROMOTION DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION DE LA POLLUTION

Introduction

L'étude des initiatives américaines, européennes et canadiennes dans le domaine de la prévention de la pollution révèle un certain nombre de mécanismes (parfois appelés outils ou pratiques) qui pourraient être utilisés pour promouvoir le concept. Au fil du temps, certains mécanismes communs ont commencé à émerger, et dans le présent document, on en a retenu onze pour fins d'étude par le Comité parlementaire.

Les mécanismes visant à promouvoir la prévention de la pollution

L'information

Introduction

Il est essentiel d'avoir accès à des données complètes et à long terme sur la pollution pour évaluer l'état actuel de l'environnement, déceler les tendances qui se dessinent et juger du succès des programmes axés sur la protection de l'environnement. On peut habituellement utiliser ces renseignements pour appuyer les nouvelles initiatives législatives et politiques visant la mise en œuvre de programmes de prévention de la pollution dans certaines installations, industries ou régions géographiques particulières; pour adopter des approches multimilieu innovatrices pour analyser les normes environnementales et en assurer le respect; et enfin pour assurer le suivi des polluants. Ces initiatives pourraient comprendre des stratégies de prévention de la pollution. Les données sur les polluants pourraient aussi inciter les intervenants du secteur privé à lancer leurs propres programmes de prévention de la pollution.

L'expérience américaine dans l'usage de l'information pour promouvoir la prévention de la pollution

En 1986, le Congrès des États-Unis a adopté la *Superfund Amendments and Reauthorization Act* (SARA). Cette loi oblige certains fabricants à faire rapport annuellement à l'EPA sur les rejets réguliers de produits chimiques désignés dans l'atmosphère, sur la terre et dans l'eau, sur les fuites et les déversements accidentels, ainsi que sur les déchets toxiques acheminés vers des installations de traitement, d'entreposage ou d'élimination. L'EPA doit recueillir ces renseignements et les compiler dans l'inventaire des rejets toxiques (TRI), qui doit être mis à la disposition du public sous diverses formes, notamment dans une base de données informatisées.

Lorsque le Congrès a adopté le système de production de rapports pour le TRI, on s'attendait réellement à ce que l'inventaire puisse servir à surveiller et à promouvoir la réduction à la source de substances toxiques industrielles (prévention de la pollution). Cependant, le TRI ne mesure que les rejets de produits chimiques. Il est donc impossible de savoir si la réduction des rejets est attribuable à la prévention de la pollution ou à d'autres méthodes de gestion des déchets. Le TRI est incapable, par exemple, de faire la distinction entre les activités de réduction qui sont réalisées avant la création de la pollution et celles qui sont réalisées après.

Lorsqu'il a adopté la *Pollution Prevention Act of 1990*, le Congrès connaissait les limites du TRI comme instrument d'évaluation des activités de prévention de la pollution. L'article 13106 de la loi stipule que chaque installation tenue de produire un rapport annuel en vertu des dispositions législatives sur le TRI doit joindre à chacun d'eux un rapport sur le recyclage et sur la réduction à la source des produits chimiques toxiques. Les éléments particuliers qui doivent être compris dans le rapport sont énumérés dans cet article de la loi. Ces renseignements permettent de faire du TRI une base de données qui servira à la surveillance de la prévention de la pollution. La loi stipule ensuite que l'EPA doit mettre à la disposition du public les données recueillies en vertu de l'article 13106, comme il le fait pour celles recueillies en vertu des dispositions sur le TRI.

La *Pollution Prevention Act* et la *Worker and Community Right to Know Act* du New Jersey sont allées encore plus loin en élargissant considérablement la base de données du TRI, lequel est devenu un relevé comptable exhaustif des substances. Avec les rapports obligatoires, on peut suivre pas à pas tous les progrès réalisés dans les installations en matière de prévention de la pollution. Le relevé comptable des substances est un bilan massique simplifié de ce qui entre dans l'usine et de ce qui en sort. Il s'agit de déterminer la quantité d'un produit chimique donné à des points clés du processus de production en usine. Il faut, pour cela, des données sur la quantité de chaque produit chimique inscrit apporté à l'usine, produit sur place, utilisé au cours du processus, expédié à l'extérieur tel quel ou dans un produit et rejeté dans l'environnement.

L'expérience canadienne - l'INRP

Le *Plan vert* du Canada stipule que «pour mieux comprendre la nature des substances toxiques rejetées dans l'environnement canadien et pour mieux en

évaluer la quantité, le gouvernement créera une base de données nationale sur les polluants dangereux provenant du secteur industriel et de celui du transport».

En 1991, Environnement Canada a mis sur pied un Comité consultatif multilatéral chargé de formuler des recommandations sur la conception de cette base de données, qui devait s'appeler l'Inventaire national des rejets polluants (INRP). Au début de 1993 a paru un rapport intitulé *Inventaire des rejets polluants au Canada : Rapport final du Comité consultatif multilatéral*, dans lequel le Comité soutient que la liste des substances inscrites à l'INRP ne devrait pas contenir uniquement des substances toxiques. Le Comité a aussi convenu que les entreprises devaient produire un rapport annuel sur ces rejets. La base de données de l'INRP et les rapports annuels devraient aussi comprendre des renseignements sur les rejets de sources non rapportées (p. ex. les eaux de ruissellement des agglomérations). Les renseignements contenus dans la base de données doivent être accessibles au public, à moins que l'entreprise concernée ne démontre que ces données sont des renseignements commerciaux confidentiels. Dans le rapport final, on recommande aussi que l'INRP contienne des données sur les principaux rejets provenant de tous les secteurs d'activité du Canada : industrie, transport, gouvernement, commerce et autres.

Toute installation qui fabrique, traite ou utilise 10 tonnes ou plus (annuellement) d'une substance inscrite sur la liste de l'INRP, et où le nombre d'heures-personnes s'élève à 20 000 ou plus par année, serait tenue de présenter un rapport sur les rejets et sur les transferts de cette substance. Certains types d'installations seront exemptés de l'obligation de présenter un rapport. Pour l'année 1993, les entreprises devront fournir aux fins de l'INRP des renseignements sur 178 substances, notamment sur leur utilisation dans l'installation, sur la quantité rejetée dans l'environnement, sur les variations saisonnières des rejets et sur les quantités expédiées à l'extérieur sous forme de déchet. Dans les rapports subséquents, les installations devront indiquer tout changement survenu d'une année à l'autre dans les quantités rejetées ou expédiées à l'extérieur, ainsi que les raisons de ces changements.

Les membres du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution (GTLPP) étaient d'avis que les données d'un inventaire tel que l'INRP sont essentielles pour assurer l'efficacité d'un cadre législatif national en matière de prévention de la pollution. Ils ont donc accepté d'appuyer les recommandations du rapport final sur l'INRP qui avaient fait l'objet d'un consensus. Le Groupe de travail estime tout particulièrement que les raisons juridiques qui sous-tendent la création de l'INRP devraient être énoncées dans la LCPE.

Le rapport final du Comité de l'INRP fait état de plusieurs questions laissées en suspens. Ainsi, le Comité n'a pu déterminer si l'INRP devrait être utilisé comme système de suivi des substances inventoriées. Les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats ont proposé d'utiliser l'inventaire pour assurer le suivi des réductions des quantités totales de substances utilisées, produites, produites sous forme de sous-produit, consommées, recyclées ou transférées à l'intérieur ou à l'extérieur sous forme de produit. Par ailleurs, selon les représentants de l'industrie, l'INRP devrait servir principalement à la création d'une base de données complètes sur les rejets de substances au Canada.

Certains représentants gouvernementaux estimaient qu'en faisant de l'INRP un inventaire de l'utilisation, on augmentait grandement le coût du maintien de sa base de données. La fonction première de l'INRP est de retracer les substances rejetées dans l'environnement et non de surveiller leur utilisation.

L'INRP et la LCPE

Actuellement, les articles 15 à 18 de la LCPE, et particulièrement l'article 16, prévoient plusieurs façons de produire et de rendre accessibles des renseignements sur la prévention de la pollution. Néanmoins, le Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution et le comité de l'INRP ont tous deux recommandé de modifier l'article 16 de façon à y intégrer toutes les recommandations contenues dans le rapport final sur l'INRP, notamment la nécessité d'établir un système de production obligatoire de rapports annuels. En supposant que le Comité sera d'accord avec la nécessité de légiférer à l'égard des recommandations concernant l'INRP, la première question qu'il devra régler sera celle de déterminer si l'INRP devrait ou non être intégré à la LCPE, et si oui, à quel endroit. Comme les recommandations à l'égard de l'INRP ne concernent pas exclusivement les substances toxiques et que l'inventaire contient des renseignements sur les sources non rapportées (p. ex. les eaux de ruissellement des agglomérations), ainsi que sur les principaux rejets provenant de tous les secteurs d'activité au Canada, il est possible que la LCPE ne soit pas le bon ni l'unique outil pour légiférer. Si, comme l'ont proposé les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats, la préparation en vue des urgences, le droit de savoir et les relevés comptables sur les substances sont intégrés à l'INRP, il pourrait être plus pertinent d'élaborer une loi distincte. Le Comité parlementaire pourrait aussi opter pour l'ajout à la LCPE d'une partie distincte qui serait plus exhaustive que les articles 15 à 18.

Le Comité parlementaire devra aussi examiner les conséquences d'ordre constitutionnel de l'intégration de l'INRP à la LCPE. Le gouvernement fédéral ne peut exiger la conformité qu'à l'égard des recommandations du comité de l'INRP qui concernent les substances ou les activités réglementées par une autorité fédérale. Donc, les premiers éléments de l'INRP qui seraient intégrés à une LCPE modifiée pourraient se limiter aux substances inscrites sur la liste des substances toxiques et sur la liste des substances d'intérêt prioritaire. Cette question met en évidence la nécessité d'une étroite collaboration fédérale-provinciale dans ce domaine.

Le Comité parlementaire devra aussi se pencher sur les questions qui n'ont pas été résolues par le comité de l'INRP; il devra particulièrement déterminer si l'INRP devrait servir à faire le suivi des substances et à les comptabiliser, ou s'il devrait principalement servir à créer des bases de données sur les substances rejetées dans l'environnement.

Enfin, le Comité parlementaire devra se demander jusqu'à quel point les installations fédérales et les gestionnaires des terres fédérales, y compris les réserves indiennes, devront se conformer à l'INRP. Elle devra évaluer comment la LCPE peut servir à promouvoir cette conformité et décider si la directive législative sera obligatoire ou discrétionnaire. Quoi qu'il en soit, il faudra étudier la Partie IV de la LCPE afin de déterminer dans quelle mesure on peut y intégrer les recommandations du Comité à cet effet.

L'aide technologique, notamment la formation et l'éducation

Introduction

Pratiquement tous les programmes de prévention de la pollution adoptés par les gouvernements mettent l'accent sur la vulgarisation et l'aide axées sur la collaboration, particulièrement avec l'industrie. Les formes d'aide sont multiples et comprennent habituellement les activités suivantes :

- la fourniture de matériel éducatif sur la prévention de la pollution, notamment des manuels de formation, des vidéos, et des répertoires sur les services d'experts disponibles. Par exemple, l'agence américaine de protection de l'environnement (EPA) publie annuellement un guide des ressources intitulé *Pollution Prevention Training Opportunities*, qui décrit les ateliers, les cours de formation et les séminaires offerts par divers établissements partout aux États-Unis, notamment par les organismes gouvernementaux et par les universités. On y trouve aussi la liste des manuels d'enseignement, des vidéos, des fiches techniques et des noms et adresses de personnes-ressources qui peuvent donner des renseignements sur la formation et l'éducation dans le domaine de la prévention de la pollution;
- la promotion de projets de démonstration qui mettent en lumière les points forts et les points faibles d'initiatives pratiques en matière de prévention de la pollution, réalisées en «situation réelle», afin d'en faire connaître les avantages potentiels à l'industrie et à d'autres secteurs d'activité;
- la promotion de la recherche sur de nouvelles technologies qui procurent à l'industrie un avantage concurrentiel tout en favorisant l'application des principes de prévention de la pollution; ainsi que la promotion du développement et du transfert de ces technologies;
- la création d'un centre d'information. Ainsi, l'agence américaine de protection de l'environnement (EPA) a établi le «Pollution Prevention Information Clearinghouse», afin de communiquer de l'information technique, juridique et financière, et des renseignements sur les politiques et les programmes liés aux initiatives en matière de prévention de la pollution. Le centre de prévention de la pollution dans les Grands Lacs, créé par Environnement Canada en 1992, remplit un mandat semblable;
- la création de programmes de formation à l'intention du personnel clé du gouvernement et de l'industrie, notamment des programmes de vulgarisation sous forme de séminaires, d'ateliers et de conférences;
- la fourniture de services d'aide technique et de consultation sur place; et
- la promotion de programmes de récompense. La *Pollution Prevention Act of 1990* (É.-U.) prévoit, par exemple, que le bureau de la prévention de la pollution doit créer un programme annuel de distinctions honorifiques, en vue de reconnaître les entreprises «qui mettent en œuvre des programmes de réduction à la source remarquables ou innovateurs». Le Programme des promesses de prévention de la pollution de l'Ontario récompense aussi les entreprises qui réduisent volontairement leurs rejets dans l'environnement.

Même si l'aide technologique est prévue dans la loi, elle n'est pratiquement pas assujettie à des mesures réglementaires. Aucune disposition législative ne stipule que les secteurs visés auxquels on a demandé de changer leurs méthodes

doivent se prévaloir de cette aide. En fait, le concept qui sous-tend les programmes d'aide technique, c'est que les entreprises sont les mieux placées pour déterminer leurs besoins en matière de formation et de perfectionnement techniques.

L'aide technologique et la LCPE

Le Comité parlementaire devrait d'abord examiner dans quelle mesure les initiatives purement volontaires peuvent favoriser les mécanismes d'aide technologique visant la prévention de la pollution. Il existe certainement, au sein des gouvernements fédéral et provinciaux et dans d'autres compétences, une foule d'excellents exemples qui prouvent que les programmes d'aide volontaires donnent des résultats positifs. Le fait de codifier un grand nombre de ces initiatives permettrait de rehausser leur valeur, d'y mettre un certain ordre et de les coordonner, ainsi que d'offrir aux secteurs intéressés un accès équitable et visible à ces programmes. Si l'on décide d'intégrer ces programmes d'aide technologique à un cadre législatif, il serait idéal de le faire dans la Partie I de la LCPE, et particulièrement à l'article 7.

L'article 7 de la LCPE stipule que le ministre de l'Environnement peut recueillir des données, effectuer des recherches et réaliser des projets de démonstration portant sur la «lutte contre la pollution et sur sa réduction». Dans le cadre de ces activités, le ministre peut parrainer la recherche sur la lutte contre la pollution de l'environnement ou sur sa réduction, et, à cet égard, il peut agir seul ou en collaboration avec un gouvernement, une institution ou une personne. Les possibilités offertes en matière de prévention de la pollution par les programmes d'aide technique sont énormes. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et les obligations juridiques énoncées à l'article 7 donnent au ministre tous les pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre, en totalité ou en partie, les initiatives d'aide technologique susmentionnées. Cependant, pour plus de certitude, le Comité parlementaire pourrait souhaiter modifier les alinéas 7 c) et 7 e), ainsi que le paragraphe 7(3), en y ajoutant le terme «la prévention», immédiatement avant l'expression «la lutte contre la pollution et la réduction de celle-ci».

Comme c'est le cas dans la législation des États-Unis, les programmes d'aide technique seraient volontaires. Il incomberait à chaque partie susceptible d'être touchée par ces initiatives de décider de se prévaloir ou non des possibilités offertes.

La création d'un bureau de prévention de la pollution

Introduction

Plusieurs lois américaines prévoient la création de bureaux de prévention de la pollution. Ainsi, l'*Office of Pollution Prevention* a été créé en vertu de la *Pollution Prevention Act* du New Jersey. Ce bureau est chargé de la mise en œuvre de la loi et de la coordination de tous les règlements et politiques d'application concernant la prévention de la pollution au Department of Environmental Protection and Energy du New Jersey. Au Massachusetts, la loi prévoit la création de l'*Office of Toxics Use Reduction Assistance and Technology*, qui fournit une aide technique aux utilisateurs de substances toxiques pour les aider à réduire l'utilisation de ces produits et à se conformer à la loi.

En 1988, l'EPA a mis sur pied le nouvel *Office of Pollution Prevention*, sans que cela ne soit prévu par la loi. Cependant, la *Pollution Prevention Act of 1990* lui a donné un statut légal; elle stipule que l'Administrateur de l'EPA «doit créer au sein de l'Administration un bureau ayant pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à encourager la réduction à la source». Les fonctions de ce bureau consistent à favoriser la réduction à la source au sein de l'EPA, de l'industrie et des autres organismes fédéraux. La loi prévoit notamment les mandats suivants pour le bureau :

- examiner les règlements de l'EPA pour en déterminer les répercussions sur la réduction à la source;
- examiner les possibilités d'utiliser des crédits fédéraux pour encourager la réduction à la source;
- mettre au point de meilleures méthodes pour rendre accessibles au public les données recueillies en vertu des lois fédérales en matière d'environnement; et
- élaborer un programme de formation sur les possibilités de réduction à la source, concevoir des procédures modèles pour la vérification de la réduction à la source, créer un centre de documentation sur la réduction à la source et réaliser un programme annuel de distinctions honorifiques et de primes.

Le bureau supervise également l'administration d'un programme de subventions aux États de huit millions de dollars, afin d'encourager les entreprises à prendre des mesures de réduction à la source; la contribution de l'État doit correspondre à 50 p. 100 de celle qui est offerte par le gouvernement fédéral.

Au Canada, plusieurs organismes ont été créés pour mettre en œuvre les programmes fédéraux et provinciaux de prévention de la pollution, même si ni les programmes, ni les bureaux ne sont créés en vertu d'une loi. Ainsi, Environnement Canada a créé, en 1991, le Bureau national de la prévention de la pollution, chargé de collaborer avec l'industrie afin de promouvoir des mesures volontaires qui visent à réduire au minimum la production et le rejet de polluants à la source. Le Bureau a coordonné des consultations multilatérales en vue d'élaborer une proposition sur un cadre stratégique national en matière de prévention de la pollution; il a coordonné les travaux du CCME qui ont donné lieu à l'Engagement national pour la prévention de la pollution, et il a élaboré le programme ARET.

En 1992, le gouvernement fédéral a également créé le Centre de prévention de la pollution dans les Grands Lacs. Cet établissement a pour but d'élaborer des stratégies de prévention destinées au bassin des Grands Lacs, d'aider l'industrie à adopter une technologie non polluante et de renseigner les gens sur la prévention de la pollution. Le centre est un organisme autonome indépendant du gouvernement, même si son financement est encore assuré par Environnement Canada.

En juin 1992, le ministre de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a créé son Bureau de prévention de la pollution. Ce Bureau doit faire en sorte que «d'ici l'an 2000, le Ministère devienne principalement une organisation axée sur

la prévention de la pollution et sur la conservation des ressources, qui s'inspire d'une perspective écologique multimilieu». Le Bureau doit assumer les tâches suivantes :

- élaborer une politique pour les stratégies ministérielles en matière de prévention de la pollution;
- coordonner des initiatives précises dans le domaine de la prévention de la pollution;
- intégrer la prévention de la pollution à l'ensemble des activités du Ministère;
- réaliser des programmes de vulgarisation afin d'encourager les particuliers et les organismes à accorder la préférence à la prévention de la pollution pour atteindre leurs objectifs prioritaires en matière d'environnement.

Le Bureau coordonne le Programme des promesses de prévention de la pollution, qui met les entreprises au défi de réduire volontairement leurs rejets dans l'environnement et la quantité de déchets dangereux produits dans leurs installations. Le Programme de partenariats pour la planification volontaire de la prévention de la pollution, également coordonné par le Bureau; vise à encourager, par le biais d'associations industrielles et de sociétés membres, la planification volontaire de la prévention de la pollution en tant qu'instrument de gestion de l'environnement.

Le bureau de prévention de la pollution et la LCPE

Le Comité parlementaire doit d'abord déterminer s'il faut expressément codifier le bureau de prévention de la pollution. Il existe sans aucun doute un certain nombre d'exemples de bureaux de prévention de la pollution qui gèrent des programmes efficaces sans avoir d'assise législative. Il y a aussi des exemples de bureaux efficaces qui sont codifiés et qui ont un mandat précis. Voici des arguments en faveur de la codification : la nécessité d'avoir un «défenseur» très visible de la prévention de la pollution dans tous les secteurs; la formulation d'un mandat clair; la facilité d'accès à l'aide technologique liée à la prévention de la pollution; la création d'un centre où l'on peut avoir accès aux renseignements sur la prévention de la pollution et les partager (le rôle d'un centre de documentation); et la possibilité de coordonner les initiatives associées à la prévention de la pollution dans les programmes et dans les ministères. Les arguments contre la codification d'un tel bureau sont les suivants : la nécessité d'augmenter les ressources humaines et financières afin d'engager du personnel (du moins à court terme); la création de plus grandes attentes chez les gens à l'égard de l'accès aux programmes de prévention de la pollution et de leur exécution à tous les paliers du gouvernement fédéral; la préoccupation au sujet du fait que la prévention de la pollution sera la seule responsabilité du bureau et la diminution du rôle ou de l'importance des autres bureaux ou organismes fédéraux qui font un travail efficace dans ce domaine ou dans des domaines connexes.

Si le Comité parlementaire se prononce en faveur d'une codification formelle, la LCPE pourrait représenter le cadre législatif pertinent. Il devra alors examiner sérieusement le mandat qui sera donné au bureau. En supposant que son principal objectif soit d'aider l'industrie en appuyant des initiatives volontaires de prévention de la pollution (c.-à-d. en fournissant une aide

technologique), le bureau pourrait être intégré à la Partie I, ou peut-être à la Partie II de la LCPE. D'autre part, si le Comité recommande que le bureau joue un rôle plus important et encourage les initiatives de prévention de la pollution dans tous les secteurs et gouvernements, il serait alors préférable de formuler un nouvel article, précédant la Partie I. Dans ce cas, le bureau serait en mesure de participer à l'institutionnalisation de la prévention de la pollution au sein des ministères fédéraux et de coordonner les initiatives en cette matière avec les gouvernements provinciaux et les organismes non gouvernementaux. Si le Comité parlementaire décide qu'il faut ajouter à la LCPE une nouvelle partie afin d'y intégrer les grands principes et stratégies liés à la prévention de la pollution, il serait vraisemblablement plus pertinent d'intégrer également à cette partie distincte la codification et le mandat du bureau.

Les plans de prévention de la pollution

Contexte

On s'accorde généralement pour dire que la planification de la prévention de la pollution constitue une composante essentielle de la prévention de la pollution. Bien qu'on ait surtout mis l'accent sur la planification dans le secteur industriel, ce concept peut s'appliquer à tous les autres secteurs d'activité, notamment l'agriculture, les ressources naturelles, l'énergie et le transport. La planification en milieu industriel nécessite un examen complet des activités menées dans une installation en vue de prévenir, d'éliminer ou de réduire la pollution, et régit toutes les phases du cycle de vie d'un produit.

Un grand nombre des activités de planification entreprises par les sociétés ont déjà, de par leur nature, contribué indirectement à promouvoir la planification de la prévention de la pollution. Cependant, les initiatives de planification délibérées visant plus particulièrement la prévention de la pollution constituent un phénomène relativement récent. Le concept de planification de la prévention de la pollution a évolué très rapidement, et sa mise en œuvre s'est de plus en plus perfectionnée. Compte tenu de cette évolution constante, il n'existe aucune structure fixe permettant de déterminer le contenu des plans de prévention de la pollution. Néanmoins, en règle générale, les plans en milieu industriel devraient contenir les quatre principaux thèmes suivants :

1. l'analyse complète de tous les procédés industriels où l'on utilise, produit ou libère des substances toxiques ou dangereuses;
2. l'identification des moyens possibles de prévenir la pollution dans les procédés où l'on manipule des substances toxiques ou dangereuses;
3. l'établissement d'un ordre de priorité pour chacun de ces moyens et d'un calendrier pour leur mise en application;
4. la mise en œuvre de ces mesures, ainsi qu'une évaluation de leur efficacité.

Même si les exigences en matière de planification peuvent varier en fonction des circonstances, nous présentons un sommaire des éléments communs qui sont généralement pertinents à l'établissement d'un plan complet de prévention de la pollution dans une installation :

- un énoncé de principes qui fait état de l'appui de la direction à l'égard de la prévention de la pollution, du plan adopté par l'installation et de sa mise en œuvre;
- un énoncé des objectifs de réduction de la pollution, leur justification et le calendrier de leur réalisation;
- une description des initiatives passées en matière de prévention de la pollution et une évaluation des résultats obtenus;
- une description quantitative des procédés actuels où l'on utilise, produit ou rejette des produits chimiques toxiques;
- la détermination des possibilités en matière de prévention de la pollution dans des secteurs particuliers, notamment (au moins) les changements apportés dans les procédés d'exploitation, d'entretien ou de fabrication, la modification ou la modernisation de l'équipement, des changements apportés dans la composition du produit ou au produit lui-même, et l'utilisation de substances non toxiques ou moins toxiques dans les procédés et produits existants;
- l'analyse financière et technique des options déterminées, compte tenu des conditions d'exploitation actuelles;
- les critères ou les raisons justifiant le choix ou le rejet des options définies;
- un calendrier de mise en œuvre des options retenues, et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des progrès réalisés au niveau de la réduction de la pollution;
- une description des possibilités offertes aux employés en matière de participation et de formation;
- la certification par les cadres responsables de l'entreprise ou par les gestionnaires de l'installation.

Les méthodes utilisées pour faire accepter par l'industrie le concept de planification de la prévention de la pollution diffèrent énormément au Canada et aux États-Unis.

L'expérience américaine de la planification de la prévention de la pollution

Au milieu de l'année 1993, au moins 21 États américains avaient adopté des lois en matière de planification dans les installations. Les exigences auxquelles doivent satisfaire les entreprises varient grandement d'un État à l'autre : on va de la loi sévère du New Jersey, qui oblige les producteurs de déchets dangereux à élaborer et à mettre en œuvre un plan en deux parties prévoyant une description détaillée, pour chaque procédé, des quantités de substances utilisées et rejetées, à la loi de l'Iowa, qui constitue un cadre de référence pour l'établissement de plans que les producteurs de déchets dangereux sont «encouragés» à suivre.

Dans pratiquement tous les États où la loi rend obligatoire l'élaboration de plans de prévention de la pollution, celle-ci vise des installations qui produisent des déchets dangereux au sens de la *Resource Conservation and Recovery Act*, et des installations qui sont tenues de faire un rapport aux fins de l'inventaire des rejets toxiques (TRI), conformément à l'article 313 de la *Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)*. Les installations qui se déroberaient à leurs obligations peuvent faire l'objet de sanctions, comme des amendes ou une peine d'emprisonnement, ou recevoir une mauvaise publicité. Certains États

permettent au public d'avoir accès aux plans de prévention de la pollution des installations, ce qui facilite l'application de la loi.

Il n'existe actuellement aucune loi fédérale qui oblige les entreprises à élaborer des plans de prévention de la pollution. On a pourtant souvent proposé d'intégrer dans les lois fédérales la planification obligatoire de la prévention de la pollution dans les installations; on l'a fait récemment avec la *Water Pollution Prevention and Control Act of 1994*. En outre, le décret signé par le président Clinton en août 1993 oblige tous les organismes fédéraux à formuler des stratégies en matière de prévention de la pollution, à rédiger des énoncés de principes désignant les responsables de la mise en œuvre et de l'évaluation des stratégies, à définir des objectifs visant la réduction volontaire de 50 p. 100 des rejets de substances toxiques et à élaborer des plans de prévention de la pollution pour réaliser ces objectifs.

L'expérience canadienne de la planification de la prévention de la pollution

Le Canada a mis l'accent sur les mesures volontaires pour assurer la planification de la prévention de la pollution. Le Programme de partenariats pour la planification volontaire de la prévention de la pollution en est un bon exemple. Conclues par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et Environnement Canada avec les associations industrielles et les entreprises participantes, ces partenariats visent à promouvoir la planification de la prévention de la pollution comme outil de gestion de l'environnement. La prévention de la pollution est présentée comme le meilleur moyen de réduire les rejets et les déchets dangereux. Jusqu'à maintenant, on a établi des partenariats avec l'Association des fabricants de véhicules à moteur, avec l'Association des fabricants de pièces d'automobile et avec l'Association canadienne de l'industrie du traitement des métaux de surface; des négociations sont en cours avec l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques et avec les Industries aérospatiales du Canada. On discute aussi avec d'autres secteurs pour qu'ils élaborent des plans volontaires en matière de prévention de la pollution.

En mars 1993, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a publié un manuel de formation complet sur la participation volontaire, intitulé *Pollution Prevention Planning Guidance Document and Workbook*. L'objectif de ce manuel est de présenter les concepts et principes de la planification de la prévention de la pollution et de sa mise en œuvre. Il peut aussi servir de modèle pour entreprendre ou réorienter une planification concertée de la prévention de la pollution au sein d'un organisme.

Récemment, quelques provinces ont entrepris certaines initiatives plus explicites visant directement à légiférer les plans de prévention de la pollution. Ainsi la Colombie-Britannique recommande, dans son document de travail *New Approaches to Environmental Protection*, que les nouvelles lois «permettent au directeur régional d'exiger, s'il le juge opportun, des plans sur la réduction de l'utilisation des substances toxiques qui comporteraient des objectifs et des échéanciers précis», et que «l'élaboration de ce plan soit une condition à remplir pour obtenir ou renouveler un permis de gestion des déchets». Cette approche s'apparente davantage aux concepts de planification de la prévention de la pollution qui sont enchâssés dans plusieurs lois des États-Unis. En août 1993, le

gouvernement de l'Ontario a promulgué le règlement des «3R» en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Les grands établissements des secteurs industriels, commerciaux et institutionnels désignés sont notamment tenus de préparer des plans de travail pour la vérification et la réduction des déchets. Le plan de travail doit faire état des moyens réalistes mis en œuvre pour réduire, réutiliser et recycler les déchets, des autorités responsables de sa mise en œuvre, du calendrier d'exécution et des résultats escomptés. Ce plan doit être mis à jour annuellement et un résumé doit être affiché à l'intention des employés. Le règlement de l'Ontario oblige aussi les principaux utilisateurs d'emballages à préparer des plans de travail de vérification et de réduction des emballages.

Les plans de prévention de la pollution et la LCPE

Le Comité parlementaire doit d'abord décider si la planification en matière de prévention de la pollution se fera sur une base purement volontaire ou si elle sera obligatoire dans un cadre législatif. En règle générale, le milieu industriel estime que le volontariat est moins lourd, puisqu'il évite les coûts de transaction inhérents à la réglementation. Les industries qui adhèrent volontairement à la planification de la prévention de la pollution, sans être encombrées par les exigences législatives, se montreront réellement prêtes à obtenir des résultats positifs et à essayer des méthodes innovatrices à cette fin. L'approche volontaire permet aussi d'éviter les coûts liés à l'éducation, à l'administration, à l'examen (surveillance) et à l'application des plans de prévention de la pollution. D'autre part, l'approche législative permet de clarifier et d'uniformiser les attentes; de plus, elle s'applique à toutes les industries ciblées, pas seulement à celles qui sont déjà prêtes à adopter des mesures de prévention de la pollution. Les gains nets découlant d'une application équitable, uniforme et manifeste d'un ensemble de règlements cohérents devraient compenser de beaucoup les coûts de transaction, notamment les coûts administratifs.

Si le Comité décide de recommander un cadre législatif pour la planification de la prévention de la pollution, il devra faire une distinction entre les dispositions législatives qui encouragent l'adoption volontaire de ce concept et celles qui imposent la conformité à des plans particuliers de prévention de la pollution. Certains lois des États-Unis en matière de prévention de la pollution contiennent, par exemple, des plans modèles que divers secteurs sont **encouragés** à adopter. Habituellement, l'État fournit une aide technique pour aider l'industrie à élaborer et à mettre en œuvre ces plans, mais les industries ne sont pas tenues de le faire. D'autre part, la législation de certains États oblige certaines industries à élaborer des plans de prévention de la pollution. Si elles ne le font pas, elles risquent des poursuites au criminel. La législation de plusieurs États contient les **deux** approches : certaines industries désignées qui manipulent des substances prédéterminées sont obligées d'élaborer des plans de prévention de la pollution, alors que d'autres industries non désignées sont encouragées à se doter de tels plans.

Au cours des discussions du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution, les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats ont soutenu qu'il fallait élaborer une stratégie nationale en matière de prévention de la pollution, sanctionnée par la loi et comportant un régime de planification, qui s'appliquerait à toutes les installations industrielles

dans tous les secteurs de l'économie. Certaines industries dans lesquelles on manipule des substances prédéterminées en grande quantité ou qui produisent une abondance de déchets seraient automatiquement obligées d'élaborer des plans de prévention de la pollution. En ce qui a trait aux industries où l'on manipule des substances qui ne posent pas de problèmes immédiats, les organismes de réglementation devraient être habilités à exiger des plans dans certaines circonstances.

Les membres du Groupe de travail représentant l'industrie n'étaient pas d'accord pour que les industries où l'on manipule des substances prédéterminées soient automatiquement obligées d'élaborer des plans de prévention de la pollution. Ils préconisent plutôt que les organismes de réglementation soient habilités à exiger ces plans dans certaines circonstances.

Si le Comité parlementaire admet qu'il faut intégrer la planification de la prévention de la pollution dans un cadre législatif qui favorise la conformité volontaire, il suffirait d'apporter des modifications mineures à la Partie I de la LCPE pour satisfaire à cette recommandation. En fait, ces modifications mineures pourraient permettre au gouvernement fédéral (peut-être par l'entremise d'un bureau de prévention de la pollution) d'élaborer, en collaboration étroite avec les provinces, des directives nationales qui serviraient de modèles pour l'élaboration de plans de prévention de la pollution dans tous les secteurs. Le soutien donné au secteur industriel et aux autres secteurs pour élaborer, mettre en œuvre et surveiller les plans de prévention de la pollution serait un aspect de l'aide technique fournie par le gouvernement fédéral.

Si le Comité parlementaire décide qu'en plus (ou qu'au lieu) de promouvoir la planification volontaire de la prévention de la pollution par l'intermédiaire de la Partie I de la LCPE, il rendra la planification obligatoire pour certaines industries qui manipulent des substances particulières, il devra examiner l'importance de la catégorie des substances nécessitant des plans de prévention de la pollution.

Le Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution a discuté de quatre catégories de substances réglementées par la LCPE, qui pourraient faire l'objet d'une planification de la prévention de la pollution. Il s'agit de la liste des substances toxiques, de la liste des nouvelles substances, de la liste des substances d'intérêt prioritaire et de l'inventaire national des rejets polluants (officiellement réglementés, à court terme, par l'article 16 de la LCPE). Le Groupe de travail a recommandé de modifier le paragraphe 34(1), afin de s'assurer que le gouverneur en conseil puisse adopter des règlements imposant, dans certaines circonstances, l'élaboration de plans de prévention de la pollution obligatoires pour une substance inscrite à la liste. Comme on l'a déjà mentionné, les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats préféreraient que les plans de prévention de la pollution soient obligatoires pour les industries où l'on manipule n'importe quelle substance toxique figurant sur la liste.

Le Groupe de travail a aussi recommandé de modifier l'article 29 de la LCPE afin que le ministre ait les pouvoirs nécessaires pour contraindre la(les) partie(s) concernée(s) à élaborer et à mettre en œuvre des plans de prévention de la pollution lorsqu'il s'agit d'une nouvelle substance au Canada qu'il soupçonne

être toxique, sans pour autant estimer qu'il faut en interdire la fabrication ou l'importation.

Quelques membres du Groupe de travail ont affirmé que certaines dispositions de la LCPE devraient autoriser le ministre à imposer des plans de prévention de la pollution pour toute substance inscrite à la liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP). D'autres membres étaient d'avis que le pouvoir du ministre en matière d'imposition d'une planification obligatoire devrait se limiter aux substances indiquées aux articles 34 (substances toxiques) et 29 (nouvelles substances). Les substances inscrites à la LSIP nécessiteraient une planification trop générale, du fait surtout que les critères utilisés pour déterminer si une substance devrait figurer sur cette liste ne sont pas clairement définis. Il vaudrait peut-être mieux utiliser les maigres ressources humaines et financières dont on dispose pour élaborer des plans de prévention de la pollution à l'égard des substances déclarées toxiques ou de nouvelles substances au Canada.

Les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats participant au Groupe de travail ont soutenu que les entreprises qui sont tenues de satisfaire aux exigences de production de rapports aux fins de l'INRP devraient être obligées d'élaborer et de soumettre des plans de prévention de la pollution à l'égard de ces substances. Cette stratégie permettrait d'adopter une approche globale visant à empêcher la création d'une pollution provenant de sources importantes partout au Canada. Cependant, ces participants ont admis que des contraintes d'ordre constitutionnel pouvaient empêcher le gouvernement fédéral d'agir unilatéralement en ce domaine. Ils préconisaient donc une action coordonnée par l'entremise du CCME et dirigée par le gouvernement fédéral, en vue d'élaborer une loi complémentaire qui obligerait les entreprises assujetties à la production de rapports aux fins de l'INRP à produire des plans de prévention de la pollution. Les représentants du secteur industriel ont rejeté cette proposition. Selon eux, l'INRP a été conçu pour évaluer les rejets et ne devrait pas être utilisé à d'autres fins.

Le Comité parlementaire doit aussi évaluer jusqu'à quel point la LCPE devrait promouvoir la planification de la prévention de la pollution dans les installations fédérales. Au cours de ses discussions, le Groupe de travail a reconnu la nécessité d'avoir un cadre législatif uniforme pour promouvoir la planification de la prévention de la pollution au sein des ministères, organismes et établissements fédéraux, des industries assujetties à la réglementation fédérale et des sociétés d'État, comme on se doit de le faire dans le secteur privé. Les participants ont aussi convenu que la Partie IV de la LCPE serait le meilleur outil pour l'établissement d'un cadre législatif fédéral de planification en matière de prévention de la pollution. Le libellé actuel de la Partie IV de la LCPE ne permettrait probablement pas au ministre de l'Environnement d'exiger des institutions fédérales qui rejettent des émissions ou des effluents ou qui manipulent et détruisent des substances toxiques qu'elles élaborent des plans de prévention de la pollution. Étant donné que certaines industries du secteur privé sont tenues de formuler de tels plans, ou incitées à le faire, en vertu de lois fédérales ou provinciales, le ministre devrait aussi avoir le pouvoir d'exiger la même chose des institutions fédérales. Par conséquent, le Groupe de travail a recommandé de modifier la Partie IV de la LCPE afin qu'il soit établi que, dans certaines circonstances, le ministre de l'Environnement possède l'autorité

nécessaire pour obliger les institutions fédérales à élaborer et à mettre en œuvre des plans de prévention de la pollution.

Enfin, le Comité parlementaire devrait connaître les coûts de transaction associés aux plans de prévention de la pollution qui seraient régis par la loi. De tels plans nécessiteront sans aucun doute d'énormes ressources humaines et financières, car il faudra former les secteurs ciblés et les aider dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et la mise à jour de ces plans. Certaines compétences, comme l'État de l'Orégon, compensent les coûts administratifs en imposant l'élaboration des plans de prévention de la pollution, mais non leur mise en œuvre. Ailleurs, par exemple au New Jersey, on prévoit des pénalités si les plans ne sont pas mis en œuvre et on engage ainsi des coûts supplémentaires pour la surveillance et l'application de la loi.

Les mesures économiques d'encouragement et de dissuasion

Comme nous l'avons expliqué dans la section 4, intitulée «Les programmes axés sur les conditions du marché», les gouvernements peuvent avoir recours à des stratégies économiques pour encourager l'adoption de mesures de prévention de la pollution. Ainsi, certaines compétences utilisent des politiques d'approvisionnement, des subventions, des emprunts à faible taux d'intérêt ou des prêts à remboursement conditionnel, des garanties d'emprunt, des déductions fiscales ou des crédits d'impôt. Les permis échangeables, les frais d'utilisation, les redevances écologiques, les consignations, les sanctions et les contrôles administratifs sont aussi des moyens de promouvoir la prévention de la pollution. Les membres du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution ont convenu qu'il est essentiel d'utiliser des mesures financières d'incitation et de dissuasion pour mener à bien, à long terme, la mise en œuvre des stratégies de prévention de la pollution au Canada. Cependant, ils ont aussi admis que l'élaboration d'une combinaison judicieuse de mesures volontaires et obligatoires, visant à promouvoir les divers instruments économiques, représente une tâche complexe et délicate qui nécessite une réflexion approfondie. Ils appuient donc l'analyse des instruments économiques menée actuellement par le ministère fédéral des Finances et Environnement Canada, tout en recommandant que l'on reconnaisse et analyse expressément la prévention de la pollution au cours des délibérations. De plus, le Groupe de travail a recommandé qu'une consultation multilatérale, où seraient représentés les territoires et les provinces, donne lieu à des propositions de modification du système fiscal actuel en vue d'y intégrer les objectifs économiques liés à la prévention de la pollution.

Bien que l'on puisse promouvoir efficacement certains instruments économiques au moyen des initiatives volontaires, un grand nombre nécessiteront une assise législative. Le Comité parlementaire devra décider lesquels devraient être intégrés à la LCPE et lesquels il serait plus pertinent de promouvoir dans le cadre d'autres lois ou de politiques volontaires. Ainsi, il serait peut-être préférable de passer par les lois fiscales fédérales pour utiliser les programmes d'amortissement accéléré, les crédits d'impôt à l'investissement et les mesures de remplacement de l'équipement en vue de promouvoir la prévention de la pollution. Cependant, on reconnaît au moins cinq instruments économiques susceptibles d'être intégrés à la LCPE, du moins en partie. Il s'agit des permis échangeables, des frais d'utilisation, des redevances écologiques, des consignations et des sanctions et contrôles administratifs. Il faudra examiner

attentivement les facteurs juridiques (notamment les considérations d'ordre constitutionnel), sociaux, économiques et politiques lors de l'élaboration des recommandations portant sur les possibilités d'intégrer ces instruments à la LCPE (p. ex. la modification de la Partie VII pour y intégrer le contrôle administratif comme mesure d'application afin de promouvoir la prévention de la pollution).

Si le Comité parlementaire décide d'être plus directif quant à la façon d'utiliser les instruments économiques pour encourager la prévention de la pollution, il pourrait envisager de donner au Bureau de prévention de la pollution (en admettant qu'il en ait recommandé la création) le mandat d'étudier ces initiatives, et, le cas échéant, de les promouvoir. Ainsi, la *Pollution Prevention Act of 1990* des États-Unis stipule expressément que l'Administrateur de l'EPA, par l'entremise du bureau de prévention de la pollution, doit «élaborer et soumettre au Congrès des recommandations visant l'élimination des obstacles à la réduction à la source, notamment par l'utilisation de mesures d'encouragement et de dissuasion; trouver des moyens d'utiliser les crédits fédéraux pour encourager la réduction à la source; et essayer, concevoir et diffuser des méthodes modèles de vérification de la réduction à la source afin de mettre en lumière les possibilités en ce domaine...»

Les objectifs en matière de réduction de la pollution

Plusieurs administrations américaines et canadiennes ont préconisé le recours à des objectifs chiffrés de réduction de la pollution pour protéger l'environnement. Bien que plusieurs États américains aient enchâssé leurs objectifs dans leur législation, certains autres États, de même que certaines administrations fédérales et provinciales, ont eu recours à d'autres moyens que les instruments législatifs pour encourager l'adoption et la réalisation des objectifs chiffrés en matière de réduction de la pollution. L'objectif le plus populaire est la réduction de la production de déchets dangereux, mais certains autres visent les émissions toxiques dans l'atmosphère et l'utilisation et le rejet des substances toxiques.

Certaines administrations qui préconisent des objectifs en matière de réduction de la pollution ne s'en tiennent pas uniquement aux activités de prévention de la pollution pour atteindre ces buts. Ainsi, le *Plan vert* du Canada pour un environnement sain contient plusieurs objectifs précis en matière de réduction de la pollution, notamment :

- l'élimination presque complète des rejets de substances toxiques rémanentes; et
- d'ici l'an 2000, une réduction de 50 p. 100 de la production des déchets au Canada.

Rien dans le *Plan vert* n'indique que ces objectifs doivent être atteints exclusivement au moyen des programmes de prévention de la pollution.

Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a fixé des objectifs de prévention et de réduction de la pollution de manière à évaluer le succès qu'aura obtenu, dans son ensemble, son Programme volontaire des promesses de la prévention de la pollution. Le Ministère vise des réductions moyennes de 50 p. 100 d'ici 1995 et de 90 p. 100 d'ici l'an 2000 dans les rejets de produits chimiques et de déchets particuliers provenant des installations

participantes. On encourage ces dernières à avoir recours aux stratégies de prévention de la pollution pour réaliser les objectifs du programme. Dans les bulletins d'information sur ce programme, on souligne que «les objectifs ne visent en aucune façon à décourager la participation; on tiendra compte, dans le cadre de ce programme, de tout engagement ou de tout accomplissement en matière de réduction» (le soulignement est dans la version originale).

Le comité ARET (Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques), mis sur pied par Environnement Canada, a énoncé des objectifs de réduction volontaire pour 100 substances toxiques. Bien que l'objectif du programme ARET soit d'éliminer complètement les substances rémanentes, biocumulatives et toxiques (SRBT), on vise, d'ici l'an 2000, à réduire ces substances de 90 p. 100. L'objectif pour les autres substances toxiques inscrites sur cette liste est une réduction de 50 p. 100 d'ici l'an 2000. En outre, dans le cadre de l'objectif visant à encourager les initiatives, le comité ARET est prêt à recevoir toute suggestion qui représente un meilleur moyen de réduire ou d'éliminer les rejets toxiques.

Il existe en général deux genres d'objectifs : les objectifs de défi et les objectifs particuliers. Les objectifs de défi établissent des cibles générales chiffrées que tous les secteurs visés sont encouragés à atteindre. Même s'ils sont énoncés dans une loi, les objectifs de défi ne sont pas obligatoires. Ils peuvent toutefois servir de points de repère pour évaluer les stratégies de prévention de la pollution. Pour être efficaces, les objectifs de défi doivent être mesurables, accessibles et fondés sur des données scientifiques solides. S'ils étaient fixés par un processus politique, ils pourraient aller à l'encontre du but recherché. Contrairement aux objectifs de défi, les objectifs particuliers visent à réduire d'un certain pourcentage certaines substances particulières, habituellement au cours d'une période déterminée. De par leur nature, les objectifs particuliers sont inscrits dans une loi et sont obligatoires. Les industries concernées qui n'atteignent pas les objectifs prescrits s'exposent à des poursuites judiciaires.

Au cours des discussions du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution, les représentants des groupes environnementalistes et des syndicats ont soutenu que les objectifs de défi devaient être énoncés dans le cadre des lois fédérales ou provinciales pertinentes, même si certains particuliers ou entreprises ne seraient pas tenus de les respecter. À leur avis, des objectifs de défi inscrits dans la loi seraient d'importants jalons permettant de mesurer les progrès réalisés dans la poursuite du but ultime, à savoir un rejet «zéro». Les membres du secteur industriel ont soutenu, pour leur part, que les objectifs de défi devraient faire partie des directives d'orientation plutôt que des lois. Il serait alors plus facile de modifier les objectifs numériques en vue de les adapter aux nouvelles conditions, notamment les nouvelles technologies et données scientifiques. Ils ont fait remarquer qu'il n'existe pas de précédent au Canada pour ce qui est d'énoncer des objectifs de défi dans les lois. Il faudra examiner attentivement tout changement à cet égard, afin d'en évaluer les répercussions sur le plan juridique.

Tous les membres du Groupe de travail ont convenu que les produits chimiques particuliers mentionnés dans l'énoncé d'un objectif particulier, ainsi que les cibles numériques précises et les dates se rapportant à une activité de

réduction doivent se fonder sur des données scientifiques éprouvées (notamment sur des données socio-économiques) et faire l'objet d'une rationalisation minutieuse.

Le Comité parlementaire doit d'abord décider s'il est pertinent d'énoncer les objectifs de défi dans la LCPE. Même si de tels objectifs n'étaient pas obligatoires, ils constitueraient des points de repère visibles et uniformes pour évaluer les initiatives en matière de prévention de la pollution entreprises par le secteur industriel (et par d'autres secteurs), ainsi que par le gouvernement. Ils contribueraient aussi à exprimer notre détermination à réduire la pollution, grâce à des initiatives de prévention de la pollution, et à souligner l'importance qu'on y attache. Les directives d'orientation contenant des objectifs de défi peuvent encourager les entreprises déjà convaincues des avantages de la prévention de la pollution, mais elles ne sont peut-être pas assez manifestes pour attirer celles qui ne sont pas encore engagées. Inversement, le secteur industriel peut avoir l'impression d'être restreint ou contraint par des objectifs prescrits dans la loi, même s'ils sont apparemment «volontaires». Il est difficile de changer des objectifs irréalistes (trop ou pas assez élevés) qui sont enchâssés dans des lois et qui pourraient alors susciter des attentes déraisonnables. Cela est particulièrement évident lorsque des priorités, des données ou des technologies nouvelles rendent désuet un objectif chiffré énoncé dans la loi.

La section suivante traite des conséquences de l'utilisation de la LCPE pour fixer des objectifs particuliers obligatoires et aborde la question des restrictions concernant les produits chimiques.

Les restrictions concernant les produits chimiques

Les restrictions concernant les produits chimiques, notamment l'interdiction, l'élimination, les mesures de temporisation et la réduction des rejets ou de l'utilisation de substances chimiques particulières jouent un rôle manifeste dans la promotion de la prévention de la pollution. Les mécanismes de restriction touchant ces produits peuvent être mis en place dans les secteurs public et privé grâce à diverses mesures législatives ou volontaires. La Partie II de la LCPE est un exemple de disposition législative fédérale visant à restreindre les produits chimiques, tandis que le programme ARET est un exemple de mesure multilatérale et volontaire, à laquelle participent les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que le secteur privé.

À l'échelle provinciale, bon nombre d'initiatives liées à la restriction des produits chimiques pourraient se définir comme des initiatives de prévention de la pollution plutôt que comme des mécanismes de contrôle au point de rejet. Ainsi, un règlement de 1992 (toujours à l'étude) en Colombie-Britannique concernant les pâtes et papiers vise à supprimer d'ici l'an 2002 tout rejet de HOA (organochlorés) par les usines de pâtes et papiers. En Ontario, un règlement proposé, qui fait actuellement l'objet d'un examen public, exigerait l'élaboration d'un «plan d'élimination des HOA» d'ici l'an 2002 par les usines de pâtes et papiers dans la province.

Le cadre de réglementation établi à la Partie II de la LCPE prévoit le pouvoir de restreindre les produits chimiques existants et les nouvelles substances qui entrent au Canada. La loi stipule qu'il faut dresser une liste des substances

d'intérêt prioritaire, afin d'identifier un nombre limité de produits chimiques utilisés au Canada qui peuvent être nocifs pour l'environnement ou la santé des êtres humains. Si la substance est jugée toxique aux termes de la loi, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation des ministres et après avoir entendu les conseils du Comité consultatif fédéral-provincial, prendre des règlements concernant le contrôle efficace de la substance. Les règlements pourraient, entre autres, prévoir l'interdiction totale, partielle ou conditionnelle de la fabrication, de l'utilisation, du traitement, de la vente, de l'importation ou de l'exportation de la substance. Il existe des pouvoirs semblables qui permettent de régir les nouvelles substances avant qu'elles ne soient fabriquées ou importées au Canada (voir en particulier l'art. 29).

On pourrait invoquer que les pouvoirs de réglementation énoncés à la Partie II (voir particulièrement le par. 34(1) et l'article 32) sont assez vastes pour permettre l'intégration de certains mécanismes de prévention de la pollution, notamment les interdictions et les restrictions imposées à des substances toxiques particulières, et peut-être même pour prévoir la production de plans de prévention de la pollution pour des substances précises. Cependant, compte tenu du fardeau (réel ou imaginaire) que représenteraient pour certaines industries l'élimination, la réduction ou la suppression graduelle obligatoires de produits chimiques particuliers ou la production obligatoire de plans de prévention de la pollution, et compte tenu des pénalités concomitantes à l'inobservation, le Comité parlementaire devrait se demander s'il est pertinent ou non de modifier la LCPE, afin de s'assurer que les pouvoirs de réglementation de la Partie II appuient sans équivoque l'imposition de ces initiatives en matière de prévention de la pollution.

Les initiatives sectorielles (volontaires et négociées)

Les programmes autogérés entrepris volontairement par un secteur industriel ou par une entreprise particulière en vue de réduire ou d'éliminer la pollution constituent des initiatives volontaires en matière de prévention de la pollution. Les méthodes utilisées pour réduire la pollution peuvent varier considérablement selon les secteurs ou les entreprises qui peuvent décider, entre autres, de reformuler le produit, de modifier le procédé et l'équipement et de récupérer les ressources. Le Programme de gestion responsable, créé par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, est un exemple d'initiative du secteur industriel qui encourage ses membres à réduire volontairement la pollution.

Les initiatives négociées sont semblables aux mesures volontaires, sauf que la méthodologie et les objectifs du programme sont élaborés de concert avec un ou plusieurs paliers de gouvernement. Ces derniers peuvent aussi participer à la gestion du programme. Le protocole d'entente visant l'Association des fabricants de véhicules à moteur (AFVM), signé par Environnement Canada, par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et l'AFVM illustre une initiative volontairement négociée visant à prévenir la pollution. Les parties ont convenu, entre autres, de produire et de mettre en œuvre des plans de prévention de la pollution, de suivre les progrès réalisés et de vérifier les réductions.

Par définition, les initiatives sectorielles en matière de prévention de la pollution n'ont pas besoin d'être promues dans un cadre législatif. Dans tous les cas, on peut affirmer que le ministre de l'Environnement détient actuellement

suffisamment de pouvoirs, en vertu de l'article 8 de la LCPE, pour encourager les initiatives sectorielles en formulant des directives types et des codes de pratique pertinents. Néanmoins, pour avoir une plus grande certitude à cet effet et pour des raisons qui vont au-delà de la promotion des initiatives sectorielles, il se peut que le Comité parlementaire souhaite modifier la Partie I de la LCPE, notamment l'article 8, pour voir si l'on peut lier les directives, les codes de pratique et les objectifs à des initiatives de prévention de la pollution. D'autre part, si le Comité parlementaire recommandait la codification d'un bureau de prévention de la pollution, il pourrait inclure dans son mandat une directive obligeant le bureau à collaborer avec divers secteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance des initiatives sectorielles en matière de prévention de la pollution.

L'approvisionnement

Tant le gouvernement que le secteur privé peuvent avoir recours à des politiques d'approvisionnement pour acheter des biens et des services qui contribuent à encourager la prévention de la pollution. Cela peut vouloir dire qu'ils achèteront des produits provenant d'entreprises qui ont élaboré et mis en place des stratégies de prévention de la pollution ou qu'ils achèteront des «écoproduits» comme ceux qui sont désignés dans le cadre du Programme fédéral de choix environnemental.

Actuellement, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'oblige pas les ministères fédéraux à tenir compte de la prévention de la pollution lorsqu'ils choisissent leurs achats. L'approvisionnement visant à encourager la prévention de la pollution est très décentralisé au sein du gouvernement fédéral.

En ce qui a trait à l'achat des écoproduits, les ministères fédéraux ont adopté un Code de gestion de l'environnement qui oblige chaque ministère à publier un Plan d'action environnementale. Celui-ci doit contenir, entre autres, un énoncé de l'intention du ministère d'acheter des écoproduits. Le Bureau de gestion environnementale d'Environnement Canada collabore avec les bureaux de gestion du matériel de tous les ministères fédéraux pour s'assurer que chaque décideur connaît les possibilités d'acheter des écoproduits. Le Bureau de gestion environnementale a également étudié les dangers liés à l'utilisation de substances particulières par le gouvernement et a préconisé leur remplacement par des produits moins dangereux.

Au cours de ses discussions, le Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution s'est réjoui du fait que le Programme de choix environnemental permettait aux secteurs privé et public de déterminer les produits qu'il était souhaitable d'acheter, mais il a exprimé des doutes quant à la pertinence du processus. Les membres des groupes environnementalistes ont souligné que seulement un nombre limité de produits avaient été évalués dans le cadre du Programme de choix environnemental. On devait donc envisager l'achat de certains produits de remplacement nettement supérieurs sur le plan environnemental.

Le Groupe de travail a convenu qu'il n'était pas nécessaire de légiférer sur les politiques et pratiques d'approvisionnement. Le groupe appuie l'adoption de politiques d'approvisionnement par tous les secteurs, notamment l'industrie et le

gouvernement, par l'entremise de codes de pratique qui encouragent l'achat des écoproduits. Cependant, on a souligné que l'élaboration de critères pertinents pour déterminer les «écoproduits» n'est pas une tâche simple, et qu'elle devrait se fonder sur une analyse du cycle de vie. Le Groupe de travail appuie également une étude plus approfondie des ministères qui exigent de tous leurs fournisseurs importants qu'ils élaborent des plans de prévention de la pollution, tout en admettant que cette question soulève des problèmes similaires.

La *Pollution Prevention Act of 1990* (É.-U.) stipule que l'Administrateur de l'EPA doit «déterminer comment le processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral peut promouvoir la réduction à la source».

Le décret sur la prévention de la pollution signé par le président Clinton en août 1993 contient de nombreuses dispositions sur l'approvisionnement. Voici quelques-unes des obligations des organismes fédéraux :

- examiner les documents d'acquisition standard, tels que les prescriptions et les normes militaires ou fédérales et cerner les possibilités de réduire ou d'éliminer l'utilisation non justifiée de substances très dangereuses ou de produits chimiques toxiques;
- élaborer un plan, accompagné d'objectifs, visant à éliminer ou à réduire l'acquisition non justifiée de produits contenant des éléments chimiques toxiques;
- élaborer un plan, accompagné d'objectifs, visant à réduire leur propre utilisation de produits contenant des éléments chimiques toxiques.

Il n'est peut-être pas pertinent de modifier la LCPE en vue d'imposer des politiques d'approvisionnement qui encouragent la prévention de la pollution. Néanmoins, le Comité parlementaire pourrait souhaiter examiner la possibilité de modifier la LCPE de façon à ce qu'elle prévoie l'adoption volontaire de telles politiques d'approvisionnement. Le fait, par exemple, d'apporter des modifications mineures à l'article 8 permettrait au ministre de l'Environnement de formuler des directives types en vue d'établir des critères uniformes qui serviraient à concevoir des pratiques d'approvisionnement favorisant la prévention de la pollution. On pourrait rédiger ces directives de façon à ce qu'elles s'adaptent aux pratiques d'approvisionnement de tous les secteurs, notamment l'industrie et le gouvernement. En supposant que le Comité parlementaire recommande la codification d'un bureau de prévention de la pollution, il pourrait vouloir inclure dans son mandat l'obligation d'aider les divers secteurs, notamment le gouvernement fédéral, à élaborer, à mettre en œuvre et à surveiller des politiques d'approvisionnement qui appuient la prévention de la pollution.

Les conventions

Les conventions sont des ententes volontaires négociées par un certain nombre de parties qui ont un intérêt immédiat dans l'initiative (il s'agit habituellement de représentants de divers paliers gouvernementaux et de l'industrie). Les conventions sont des contrats qui ont force juridique dans le droit civil (droit privé). La structure générale d'une convention en matière de prévention de la pollution comprendrait tous les éléments contractuels d'usage : l'entente

définirait ce qui doit être accompli, les normes qui s'appliquent et les conséquences du non-respect des engagements ou des normes.

L'utilisation de conventions comme outils d'intervention en gestion de l'environnement en est encore à ses débuts. Aux Pays-Bas, on utilise les conventions au sein du secteur industriel dans des domaines où s'applique déjà une législation en matière d'environnement et où les gouvernements imposent des mesures de réglementation, habituellement sous la forme de permis et d'autorisations. En pareil cas, les conventions jouent le rôle d'un outil de gestion, parce qu'elles prévoient un programme de mise en œuvre complet et détaillé au sein d'un cadre juridique plus général (commande et contrôle). Les conventions ne remplacent pas les règlements et n'ont pas préséance sur les lois existantes. Plus précisément, les recours en cas de rupture de contrat ne remplaceraient pas et n'invalideraient pas les méthodes classiques utilisées pour punir les violations intentionnelles des normes environnementales, notamment les peines prévues pour les actes criminels. Les partisans de l'utilisation de conventions dans un cadre législatif plus global affirment qu'elles permettraient d'améliorer véritablement la qualité de l'environnement de façon plus rapide, plus souple et plus efficace. Elles éviteraient aux organismes de réglementation d'avoir à rédiger des règlements détaillés dont la conception et la mise en application sont difficiles et onéreuses. Le secteur industriel serait principalement chargé, dans un cadre de réglementation plus global, d'élaborer des mesures de protection détaillées.

Le Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution a examiné la possibilité d'utiliser les conventions comme mécanisme de promotion de la prévention de la pollution. Les participants ont admis que le concept méritait d'être étudié plus à fond, puisque l'on dispose de peu de renseignements sur ce sujet. Certains membres du Groupe de travail ont exprimé des réserves au sujet de ce mécanisme. D'abord, les règles concernant le lien de droit contractuel pourraient signifier que les parties qui ne participent pas à l'entente n'auraient pas leur mot à dire au sujet du contenu ou de l'exécution du contrat. Deuxièmement, ce type d'arrangements pourrait rapidement mener à des négociations à huis clos et à un manque de transparence dans la façon dont l'environnement doit être géré. Troisièmement, les arrangements contractuels peuvent être perçus comme un moyen de se soustraire aux normes réglementaires. Quatrièmement, en l'absence d'une autorité juridique précise, le gouvernement pourrait être dans l'incapacité d'imposer des dommages-intérêts comportant un élément punitif.

Par contre, de l'avis de certains membres, le modèle contractuel permet une plus grande souplesse dans la prise de décision, encourage l'innovation et le développement technologiques, met l'accent sur la protection de l'environnement tout en tenant compte des limites actuelles des connaissances et de la technologie, et offre la possibilité de faire preuve de créativité dans l'application des ententes en cas de rupture de contrat (p. ex. médiation). En outre, les partisans de cette approche soutiennent qu'il faut intégrer au modèle contractuel des clauses de garantie qui permettent d'assurer la participation du public, la transparence, les droits d'appel, une application adéquate et des pénalités appropriées en cas de rupture de contrat.

Si le Comité parlementaire admet qu'une convention est une entente volontaire négociée dans le cadre d'une structure législative plus large, il n'est peut-être pas nécessaire d'en légitimer l'utilisation par voie légale, du moins à court terme. Le Comité parlementaire pourrait même décider d'appuyer l'utilisation des conventions, du moins dans le cadre d'un projet pilote, afin d'évaluer si elles permettent de promouvoir la prévention de la pollution. S'il en est ainsi, on pourrait s'inspirer de l'article 8 pour formuler des directives et des critères pour l'élaboration de conventions liées à la prévention de la pollution. En outre, on pourrait demander au Bureau de prévention de la pollution d'examiner si l'utilisation de conventions peut promouvoir la prévention de la pollution, notamment les aspects environnemental, économique et juridique.

Les initiatives en matière de réglementation

Plusieurs initiatives impliquant l'élaboration et la mise en œuvre d'activités de réglementation fédérale et provinciale, notamment la réforme de la réglementation, l'utilisation de mesures réglementaires d'incitation et l'administration des règlements, offrent de grandes possibilités en matière de prévention de la pollution. Cependant, la mise en œuvre des initiatives en matière de réglementation est une question extrêmement complexe et vaste ayant des répercussions d'une grande portée, notamment des répercussions inter-juridictionnelles. Au cours de ses discussions, le Groupe de travail a soutenu qu'il fallait, dès que possible, concevoir et mettre en place un processus afin d'étudier cette importante question et de faire des recommandations à cet égard. Comme la réforme de la réglementation est en soi un processus propre à chaque compétence, il a été suggéré qu'un groupe d'étude national sur la réglementation en matière de prévention de la pollution, qui pourrait être parrainé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, coordonne l'élaboration de directives uniformes qui serviraient aux organismes de réglementation provinciaux, territoriaux et fédéraux lorsqu'ils étudient les règlements qui font obstacle à la prévention de la pollution. Le Groupe de travail n'a pas suggéré que chaque compétence effectue sa propre étude pour déterminer dans quelle mesure tous ses règlements favorisent ou entravent les initiatives en matière de prévention de la pollution. Le groupe d'étude élaborerait plutôt des directives qui inciteraient chaque compétence à déterminer les règlements qui font obstacle à la prévention de la pollution et ceux qui la favorisent, ainsi qu'à apporter les améliorations nécessaires.

Le Groupe de travail a recommandé que le groupe d'étude examine attentivement les questions ci-dessous lorsqu'il élaborera les directives en question.

Il ne faudrait pas utiliser la réforme de la réglementation pour réduire la portée des normes réglementaires ou pour se soustraire à leur application. La réforme doit avoir pour but d'accroître l'efficacité administrative, d'éliminer les exigences qui font double emploi ou qui sont inutiles, d'encourager les technologies novatrices et d'accélérer le processus. Le groupe d'étude devrait examiner plusieurs options de réforme intéressantes et, le cas échéant, appuyer la mise sur pied de projets pilotes pour mettre ces options à l'essai. Ainsi, un agent de cas qui connaîtrait toutes les exigences réglementaires pourrait être chargé d'accompagner une entreprise industrielle dans sa démarche d'obtention des permis et des autorisations nécessaires pour établir ou rénover une usine. Il faudrait aussi examiner la possibilité de créer un seul permis multimédia pour l'exploitation d'un site industriel.

Parfois, les règlements peuvent involontairement représenter des obstacles pour le milieu industriel. Certaines administrations accordent expressément à des fonctionnaires désignés la latitude de modifier un règlement afin de respecter l'esprit de la loi. Ainsi, le règlement de la Colombie-Britannique concernant les résidus spéciaux et élaboré en vertu de la *Waste Management Act* stipule que, sous réserve de certaines conditions préalables énoncées dans le règlement, le directeur est habilité à remplacer une exigence du règlement par une autre, quand il estime qu'une telle mesure est nécessaire pour protéger le public ou l'environnement ou pour respecter l'esprit du règlement. Certains membres du Groupe de travail ont souligné que ces pouvoirs devaient être complètement transparents, faire partie intégrante de la loi et être exercés avec grande prudence. Tous ont toutefois convenu qu'il fallait examiner cette option plus à fond.

Tous les membres du Groupe de travail ont affirmé que pour accéder à ces options de réforme, l'industrie devait mettre l'accent sur les mesures d'incitation à la prévention de la pollution plutôt que sur les mesures d'intervention au point de rejet. Ainsi, le New Jersey a mis sur pied un projet pilote permettant d'émettre un seul permis à une industrie, à condition qu'il se fonde sur la conception et la mise en œuvre par cette industrie d'un plan global de prévention de la pollution, approuvé par l'organisme de réglementation autorisé. Quelques États américains accordent aux établissements qui présentent volontairement des plans de prévention de la pollution certains avantages sur le plan de la réglementation, notamment le traitement rapide des permis, un appui lorsqu'ils font des demandes de dérogation, d'adaptation des normes ou de normes particulières pour un emplacement.

Le Groupe de travail a convenu que le groupe d'étude devait aussi examiner les possibilités d'élaborer des règlements qui prévoient des compromis temporels. Ainsi, un règlement qui force une industrie à se conformer à certaines normes relatives aux rejets dans une période déterminée pourrait aussi prévoir l'abandon de la contrainte temporelle si l'industrie s'engage à atteindre une norme supérieure à une date ultérieure (précisée). Il faudrait imposer des sanctions appropriées pour assurer le respect éventuel des règlements. Les règlements peuvent aussi prévoir l'atténuation des règles, par exemple en prolongeant la période de reddition de comptes, qui pourrait passer de deux ans à quatre ans pour les industries qui s'occupent activement de promouvoir la prévention de la pollution.

Si le Comité parlementaire approuve la recommandation du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution qui consiste à mettre sur pied un groupe d'étude national sur la réglementation en matière de prévention de la pollution, il devra examiner la possibilité de donner ce mandat au Bureau de prévention de la pollution. Dans le préambule de la *Pollution Prevention Act of 1990*, le Congrès des États-Unis déclare que «la réduction à la source est rarement réalisée, parce que les règlements actuels, ainsi que les ressources industrielles nécessaires pour s'y conformer, mettent l'accent sur le traitement et l'élimination, plutôt que sur la réduction à la source, [et] qu'ils ne mettent pas en valeur une gestion de la pollution multimédia». La loi stipule ensuite que l'Administrateur doit, par l'entremise du Bureau de prévention de la pollution, «examiner les règlements de l'EPA avant et après qu'ils aient été proposés, afin de déterminer l'effet qu'ils ont sur la réduction à la source».

De plus, le Comité parlementaire pourrait souhaiter analyser certaines dispositions de la LCPE, afin de déterminer dans quelle mesure elles peuvent promouvoir des initiatives de réglementation en matière de prévention de la pollution. Cependant, on doit aborder ces dernières avec précaution, à cause des répercussions qu'elles ont sur les autres intervenants, notamment les organismes de réglementation provinciaux.

7. QUELQUES OBSERVATIONS FINALES

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est la pierre angulaire de l'engagement fédéral en matière de protection de l'environnement. Dans le présent document de travail, nous avons tenté de donner au Comité parlementaire un aperçu de la complexité du concept de prévention de la pollution, des activités entreprises jusqu'à maintenant dans diverses compétences en vue de promouvoir ce concept, des opinions des divers intervenants à l'égard des différentes pratiques liées à la prévention de la pollution et enfin, de quelques-unes des questions dont il faudra tenir compte lors de l'analyse du rôle joué par la LCPE dans la promotion de la prévention de la pollution. La résolution de ces questions sera une tâche difficile, parfois sujette à controverse. Élaborer une définition commune de la prévention de la pollution; recommander la bonne combinaison de programmes volontaires, de programmes axés sur les conditions du marché et de programmes prévus par la loi pour promouvoir la prévention de la pollution; évaluer les rôles des gouvernements fédéral, provinciaux et des Premières Nations en tenant compte des données d'ordre constitutionnel actuelles et analyser le rôle que peut jouer la LCPE, dans un cadre législatif fédéral, pour promouvoir les divers mécanismes de prévention de la pollution constituent une entreprise décourageante. Il ne faut surtout pas minimiser l'importance de cette tâche. Les gouvernements, les sociétés et les particuliers voient de plus en plus dans la prévention de la pollution un moyen fondamentalement différent, plus souhaitable et plus rentable de réduire les risques pour la santé publique et pour l'environnement.

La réalisation de l'objectif ultime de la prévention de la pollution, à savoir la réduction maximale des risques, dépend du soutien et de la collaboration active des gouvernements, des entreprises et des particuliers de tous les secteurs. Comme l'a souligné le Conseil canadien des ministres de l'environnement dans son document *Engagement national pour la prévention de la pollution*, «tous les Canadiens assument à titre privé et collectivement la responsabilité de la qualité de l'environnement et devraient participer aux activités de prévention de la pollution dans la mesure de leurs possibilités». Le Comité parlementaire pourrait tenir compte des observations suivantes, formulées par le Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution, lorsqu'il évaluera le rôle que doit jouer le gouvernement fédéral dans la promotion de la prévention de la pollution :

Les initiatives fédérales visant à promouvoir les principes et pratiques liées à la prévention de la pollution au sein du secteur privé et dans certains secteurs de compétence provinciale seraient complètement vaines si le gouvernement fédéral ne faisait pas une promotion aussi énergique de ce concept dans ses propres sphères d'influence.

Notes

1. Le CCME est la principale tribune intergouvernementale du Canada permettant de discuter des questions environnementales ayant une portée nationale, internationale et planétaire, et d'entreprendre des actions concertées à cet égard. Les ministres de l'environnement du gouvernement fédéral, des dix provinces et des deux territoires se réunissent au moins deux fois par an.
2. En 1992, le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique a publié un document de travail législatif, où l'on décrivait une nouvelle façon d'aborder la protection de l'environnement. On y affirme que «le ministre veut faire de la prévention de la pollution sa priorité et son principal centre d'intérêt». L'ébauche de la *British Columbia Environmental Protection Act*, publiée en février 1994 à des fins de consultation publique, contient un certain nombre de dispositions et une partie distincte dans lesquelles sont intégrées les initiatives en matière de prévention de la pollution.
3. Le Groupe de travail était composé de représentants des secteurs de l'environnement, des syndicats et de l'industrie, ainsi que de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux. Il était convenu que ces personnes ne représentaient que l'organisation dont elles faisaient partie. Le rapport final contient une liste des participants et de l'organisme d'où ils venaient.
4. Il vaut la peine de souligner que l'article 2 contient l'une des rares références directes à la prévention de la pollution. On stipule, au paragraphe 2 a), que le gouvernement fédéral «doit... prendre des mesures tant préventives que correctives pour la protection de l'environnement».

BIBLIOGRAPHIE

Sources au Canada

Sources primaires

Législation fédérale

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R. 1988, c. 22 [maintenant S.R.C. 1985 (quatrième suppl.), c. 16].

Loi constitutionnelle de 1867 [auparavant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867](R.-U.), 30 et 31 Victoria, c. 32.

Jurisprudence

Friends of the Oldman River Soient c. Canada (Minister of Transport), (1992), 7 C.E.L.R. (N.S.) 1(S.C.C.).

R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd., [1988] 1 R.C.S. 401, 3 C.E.L.R. (N.S.) 1 (la référence dans le texte renvoie au C.E.L.R.).

Sources secondaires

Publications du gouvernement fédéral

Environnement Canada : les documents suivants ont été produits par ou pour Environnement Canada.

- *Inventaire final des rejets polluants au Canada*, rapport final du comité consultatif multilatéral, décembre 1992.
- *Le plan vert du Canada pour un environnement sain*, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, n° de cat. En21-94/1990F, 1990.
- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : politique d'application*, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, n° de cat. En40-356/1988F, mai 1988.
- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période d'avril 1990 à mars 1991*, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, n° de cat. En40-11/22/1992F.
- *Les instruments économiques et la protection de l'environnement : document de travail*, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, n° de cat. En21-119/1992F.
- *Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement*, Ministre des Approvisionnement et Services, n° de cat. En40-343/1986F.
- *L'intégral : système de gestion des produits chimiques*, Ministre des Approvisionnement et Services, n° de cat. En40-342/1986F.
- *National Pollution Prevention Strategic Framework*, premier projet d'un document de travail élaboré pour le Bureau national de la prévention de la pollution, novembre 1992. Deuxième projet, mars 1993.

Chambre des Communes, «Étude sur l'environnement et la Constitution», *Rapport du Comité permanent de l'environnement*, y compris des mémoires et des transcriptions de témoignages de témoins qui se sont présentés devant le Comité permanent, mars 1992.

Commission mixte internationale, *Sixième rapport bisannuel sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, 1992.

Bureau national pour la prévention de la pollution, *A Federal Pollution Prevention Strategy*, document de travail rédigé en mars 1994.

Versteeg, Hajo, *Final Report examining the Current and Proposed Potential of the Canadian Environmental Protection Act to Incorporate Pollution Prevention Principles and Strategies*, novembre 1993.

Versteeg, Hajo (animateur), *Rapport final du Groupe de travail sur la législation en matière de prévention de la pollution*, septembre 1993.

Publications des gouvernements provinciaux

Ministère de l'Environnement de la C.-B., *British Columbia's Environment: Planning for the Future, New Directions in Environmental Protection: Five-year Action Plan (1992-1997)*.

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Pollution Prevention Planning Guidance Document and Workbook*, Queens' Printer for Ontario, mai 1993.

Bureau de prévention de la pollution de l'Ontario, *Summary of Mandate and Current Initiatives of the Pollution Prevention Office*, sans date.

Bureau de prévention de la pollution de l'Ontario, *Programme des promesses de prévention de la pollution*, le 5 novembre 1992.

Livres et traités

Association du Barreau canadien, comité du développement durable au Canada, *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*, Ottawa, 1990.

Congrès du travail du Canada, Bureau de l'environnement, *A National Pollution Prevention Strategy*, Ottawa, février 1992.

Sandborn, Calvin, William Andrews et Brad Wylynko, *Preventing Toxic Pollution: Toward a British Columbia Strategy*. Vancouver : West Coast Environmental Law Foundation, 1991.

Articles

Fairley, H. Scott, «The Environment, Sustainable Development and the Limits of Constitutional Jurisdiction», dans *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*, Ottawa : Comité sur le développement durable au Canada de l'Association du Barreau canadien, 1990, p. 55.

Muldoon, Paul, «Toward a National Pollution Prevention Strategy: Principles for Reform to Address the Problem of Toxic Contamination in the Canadian Environment», dans *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*, Ottawa : Comité sur le développement durable au Canada de l'Association du Barreau canadien, 1990, p. 130.

Northey, Rodney, «Federalism and Comprehensive Environmental Reform: Seeing Beyond the Murky Medium», *Osgoode Hall Law Journal* 29 (1989) : 127.

Versteeg, Hajo, *Constitutional Powers for the Regulation of Pesticides*, document préparé pour l'équipe fédérale d'examen de l'homologation des pesticides, septembre 1989.

Sources aux États-Unis

Sources primaires

Législation fédérale

Pollution Prevention Act of 1990, loi publique n° 101-508; vol. 42 U.S.C.A., art. 13101-109 (West Supp. 1991)

Section III de la *Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986*, également appelée *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, loi publique n° 99-499, 1986.

Législation des États

Massachusetts. *Toxics Use Reduction Act* (1989), M.G.L. c.211.

New Jersey. *Pollution Prevention Act* (1991).

Oregon. *Toxics Use Reduction and Hazardous Waste Reduction Act* (1991), statuts révisés, art. 465.003-.037.

Voir aussi *Survey and Summaries: State Legislation Relating to Pollution Prevention*, produit par le Waste Reduction Institute for Training and Applications Research Inc., avril 1992, contenant un sommaire de toutes les lois des États concernant la prévention de la pollution en vigueur en avril 1992.

Sources secondaires

Documents gouvernementaux (notamment des livres, traités, rapports et brochures)

Environmental Protection Agency des États-Unis :

- «EPA Definition of Pollution Prevention». Note de service, le 28 mai 1992.
- *Facility Pollution Prevention Guide*, Office of Solid Waste, EPA 600R-92/088, mai 1992.
- *Federal Government Sector Pollution Prevention Strategy* (ébauche), le 1^{er} août 1991.
- *Pollution Prevention 1991: Progress on Reducing Industrial Pollutants*, EPA 21P-3003, octobre 1991.
- *Pollution Prevention and Right to Know in the Government: Executive Order 12856*, EPA 100-K-93-001, octobre 1993.
- *Pollution Prevention Fact Sheets*, produits et distribués par le Pollution Prevention Information Clearinghouse de l'EPA, portant sur diverses facettes de la prévention de la pollution. On peut obtenir une liste complète des documents en s'adressant à l'Office of Pollution Prevention.
- *Reducing Risk: Setting Priorities And Strategies for Environmental Protection*, rapport du Science Advisory Board, SAB-EC90-021, septembre 1990.
- *Report on the U.S. Environmental Protection Agency's Pollution Prevention Program*, septembre 1991.
- *Report to Congress: Pollution Prevention Strategy*, novembre 1990.

United States General Accounting Office. *Toxic Chemicals: EPA's Toxic Release Inventory Is Useful But Can Be Improved*, rapport au Congrès, GAO/RCED-91-121, juin 1991.

United States Office of Technology Assessment. *Serious Reduction of Hazardous Waste for Pollution Prevention and Industrial Efficiency*, OTA-ITE-317, septembre 1986.

Articles et livres

Bergeson, Lynn et Lisa Campbell, «EPA and Congress Look at Using Incentives in Environmental Regulations», *Pollution Prevention Review* (hiver 1990-91) : 83-89.

Byers, R. Lee, «Regulatory Barriers to Pollution Prevention», *Pollution Prevention Review* (hiver 1991-92) : 19.

Commoner, Barry, *Making Peace with the Planet*, New York : Pantheon Books, 1990.

Edelman, Larry et David Rozell, «Oregon's Toxics Use Reduction And Hazardous Waste Reduction Act: A Bellweather For Pollution Prevention Regulation», 20 *Environmental Law Reporter* : 10093.

Foecke, Terry, «A New Mandate For Pollution Prevention», *Pollution Prevention Review* (hiver 1990-91) : 91.

Foecke, Terry, «Defining Pollution Prevention and Related Terms», *Pollution Prevention Review*, (hiver 1991-92) : 103.

Foecke, Terry et Robert Style, «An Update On State Facility Planning Legislation and Programs», *Pollution Prevention Review* (automne 1992) : 479.

Greenwood, Mark, «EPA's Director of Pollution Prevention says Government's role should be scorekeeper, not commander», *El Digest* (août 1992) : 1.

Hearne, Shelley et Michael Aucott, «Source Reduction vs Release Reduction: Why the TRI Cannot Measure Pollution Prevention», *Pollution Prevention Review* (hiver 1992-93) : 3.

Hoffman, Andrew, «Teaching Old Dogs New Tricks: Creating Incentives for Industry to Adopt Pollution Prevention», *Pollution Prevention Review* (hiver 1992-93) : 1.

Rossi, Mark, Michael Ellenbecker et Kenneth Geiser, «Techniques in Toxics Use Reduction: From Concept to Action», *New Solutions* (automne 1991) : 25.