

L'examen de la LCPE: Réponse du gouvernement

Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir - Une LCPE-renouvelée

Une proposition

ENVIRONMENT CANADA LIBRARY
15th Floor, Queen Square
45 Alderney Drive
Dartmouth, N.S. B2Y 2N6
CANADA

Réponse aux recommandations du Comité permanent de l'environnement et du
développement durable présentées dans son cinquième rapport intitulé

Notre santé en dépend!

Vers la prévention de la pollution

L'examen de la LCPE

Dartmouth Env. Can. Lib./Bib.



39 020 238

Canada

KE
3619
C4614
1995
c. 1

KE
3619
C461.7
1995
C.1

L'examen de la LCPE: Réponse du gouvernement

Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir - Une LCPE renouvelée

Une proposition

ENVIRONMENT CANADA LIBRARY
15th Floor, Queen Square
45 Alderney Drive
Dartmouth, N.S. B2Y 2N6
CANADA

Réponse aux recommandations du Comité permanent de l'environnement et du
développement durable présentées dans son cinquième rapport intitulé

Notre santé en dépend!

Vers la prévention de la pollution

L'examen de la LCPE

Canada

Pour obtenir plus d'information sur la LCPE,
veuiller communiquer avec:

Bureau de la LCPE
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Téléphone: (819) 953-0152
Télécopieur: (819) 997-0449

Ce document est accessible électroniquement à:
<http://www.doe.ca/tandi/cepa/etitles.html>
sur l'Internet.

•
•

Catalogue No.: En21-141/1995F
ISBN: 0-662-80642-5
© Ministre de Approvisionnement et Services 1995

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	1
---------------------------	---

<i>Première partie. Aperçu</i>	2
--------------------------------------	---

Introduction	2
La nécessité d'une approche commune	3
Les emplois, la croissance et les «bons» règlements	4

<i>Deuxième partie. Sommaire</i>	7
--	---

Chapitre 1. Principes directeurs	7
Chapitre 2. Administration	7
Chapitre 3. Participation du public	8
Chapitre 4. Science des écosystèmes et Normes nationales	8
Chapitre 5. Application de la <i>Loi</i>	8
Chapitre 6. Prévention de la pollution	9
Chapitre 7. Biotechnologie	9
Chapitre 8. Lutte contre la pollution et les déchets	9
Chapitre 9. Lutte contre les substances toxiques	10
Chapitre 10. Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones	10
Un dernier mot	11

<i>Troisième partie. La réponse en détail</i>	12
---	----

Objectif du présent document	12
Éléments de la LCPE renouvelée	13

<i>Chapitre 1. Principes directeurs d'une LCPE efficace</i>	14
---	----

Prévention de la pollution	14
Approche écosystémique	15
Diversité biologique	15
Coopération intergouvernementale	16
Science et principe de la prudence	16
Responsabilité économique	16
Responsabilité de l'utilisateur/du producteur	17

<i>Chapitre 2. Administration</i>	18
---	----

Outils administratifs	18
<i>Comités consultatifs</i>	18
Comité consultatif national sur la LCPE	18
Constitution et fonctions	18
Autres comités	19
<i>Ententes administratives et ententes d'équivalence</i>	19
<i>Ententes générales pour la gestion de l'environnement</i>	20

<i>Instruments économiques</i>	21
Types d'instruments économiques	22
Utilisation actuelle des instruments économiques en vertu de la LCPE	22
Intégration dans la LCPE de pouvoirs liés aux instruments économiques	22
<i>Approches non réglementaires de la protection de l'environnement</i>	23
Présentation du rapport	23
Recouvrement des coûts	24
 Chapitre 3. Participation du public	25
L'accroissement des droits de participation du public	25
Engagements contenus dans <i>Pour la création d'emplois, pour la relance économique</i>	26
Engagements internationaux	26
Faits saillants des dispositions actuelles de la LCPE	26
Limites des dispositions actuelles de la LCPE	27
Amélioration des dispositions de la LCPE concernant la participation du public et les droits environnementaux	27
Accès du public à l'information	27
Contenu du registre public	28
Droit à l'information	28
Droit de demander la tenue d'une enquête	28
Communication des violations par les citoyens	29
Protection des dénonciateurs	29
Droit d'intenter une action	30
Règlement des litiges en dehors de poursuites civiles	30
Recours civil pour la création d'un risque environnemental	30
Droit d'intenter des poursuites	31
Autres droits du public	31
 Chapitre 4. Science des écosystèmes et Normes nationales	32
Importance de la science	32
Approche écosystémique	32
Pouvoir du ministre d'effectuer des activités de recherche et de surveillance	33
Pouvoir du ministre de demander des renseignements à des fins de recherche et de publication	33
Inventaire national des rejets de polluants (INRP)	34
Avis de publication des répertoires	34
Demande de traitement confidentiel	34
Normes nationales	35
Obligation des ministres de l'Environnement et de la Santé d'élaborer des objectifs, des directives et des code de pratiques	36
Maintien des obligations	36
 Chapitre 5. Application de la loi	38
Sanctions administratives pécuniaires (SAP)	38
Règlements négociés	40
Contraventions	41
Ordonnances de cesser et de s'abstenir	41
Inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE	42
Désignation des inspecteurs et analystes	43

<i>Pouvoirs actuels des inspecteurs aux termes de la LCPE</i>	43
Inspection	43
Pouvoirs des inspecteurs liés à l'immersion de déchets en mer	43
Pouvoir directif des inspecteurs	43
<i>Mandats de perquisition et saisie des éléments de preuve</i>	44
<i>Nouveaux pouvoirs des inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE</i>	44
Lieux que le personnel d'application de la loi peut visiter et inspecter	44
Mandats d'inspection pour les lieux non résidentiels	44
Articles que les inspecteurs peuvent saisir et retenir	45
Accroissement du pouvoir directif des inspecteurs et présentation de rapports	45
Enquêteurs chargés d'appliquer la LCPE	45
Analystes au termes de la LCPE	46
Infractions - Besoin de les classer	46
Directives concernant la détermination de la peine	47
Ordonnances du tribunal	47

Chapitre 6. Prévention de la pollution **49**

Planification de la prévention de la pollution	49
<i>Intégration dans la LCPE de la planification de la prévention de la pollution</i>	49
<i>Plans de prévention de la pollution pour les substances toxiques au sens de la LCPE</i>	49
<i>Plans de prévention de la pollution pour les infractions à la LCPE</i>	50
<i>Plans modèles de prévention de la pollution</i>	50
<i>Présentation des plans de prévention de la pollution</i>	51
<i>Suivi des progrès en matière de prévention de la pollution</i>	51
<i>Objectifs et échéances liés à la prévention de la pollution</i>	51
<i>Développement et transfert de la technologie</i>	52
<i>Prévention volontaire de la pollution</i>	52
<i>Reconnaissance et prix</i>	52
Aspects environnementaux des urgences	53
<i>Prévention, préparation, réaction et restauration (P2R2)</i>	53
<i>Collaboration fédérale-provinciale-territoriale-autochtone</i>	54
<i>Normes, directives et codes de pratiques</i>	54
<i>La «grande maison fédérale»</i>	54
<i>Recensement et enregistrement des lieux</i>	55
<i>Signalement des déversements, des fuites et d'autres incidents de ce genre</i>	55
<i>Accords bilatéraux et multilatéraux</i>	55
<i>Recouvrement des coûts des dommages liés aux incidents</i>	55

Chapitre 7. Biotechnologie **57**

Définition de la « biotechnologie »	57
Contrôle des produits non vivants de la biotechnologie	57
Partie distincte pour les produits vivants ou animés de la biotechnologie	58
Prise en compte de modifications additionnelles	58
<i>Recouvrement des coûts</i>	59
<i>Engagements internationaux</i>	59
<i>Application à la prévention de la pollution</i>	59
<i>Développement d'une base scientifique de la biotechnologie</i>	59

La pollution atmosphérique internationale	61
Combustibles	62
<i>Normes nationales pour les combustibles</i>	62
<i>Incidences des combustibles sur les équipements de lutte contre la pollution</i>	63
<i>Libellé actuel de la LCPE concernant «la combustion dans des conditions normales»</i>	63
<i>Pouvoir d'interdire l'exportation de combustibles ou d'ingrédients de combustibles nocifs pour l'environnement</i>	63
Gaz d'échappement	63
Pollution internationale des eaux	64
Substances nutritives	65
<i>Définition de «substance nutritive»</i>	65
<i>Réglementation des substances nutritives</i>	65
Réduction déchets dangereux et non dangereux	65
<i>Définition de déchets</i>	66
<i>Responsabilités des utilisateurs et des producteurs</i>	66
<i>Déchets dangereux</i>	67
Déchets dangereux - Maintien des contrôles actuels en matière d'exportation et d'importation	67
Déchets dangereux - Nouvelle disposition concernant l'élimination progressive ou la réduction de la quantité de déchets dangereux exportés à des fins d'élimination	67
Déchets dangereux - Nouveaux pouvoirs liés à l'interdiction des exportations et importations	67
Déchets dangereux - Nouveaux pouvoirs liés au contrôle des exportations et importations	67
<i>Déchets solides non dangereux</i>	68
Déchets solides non dangereux - Nouveaux contrôles pour les exportations et importations	68
Déchets solides non dangereux - Nouveaux pouvoirs liés à l'interdiction des exportations et importations	68
Mouvements de déchets dangereux entre les provinces et les territoires - Nouveaux contrôles	68
<i>Coûts et responsabilité</i>	69
Mise en œuvre d'un système de recouvrement des coûts	69
Engagements internationaux à l'égard de la responsabilité et de l'indemnisation	69
La LCPE et les océans de Canada	69
<i>Responsabilité environnementale à l'égard des océans du monde</i>	69
<i>Objectifs et codes de pratiques en matière d'environnement</i>	70
<i>Gestion des zones côtières</i>	70
<i>Immersion de déchets en mer</i>	70
Définition d'immersion de déchets en mer	70
Établissement d'une liste de déchets dont l'immersion en mer est autorisée	70
Justifier la nécessité de procéder à l'immersion en mer	71
Méthode pratique et souhaitable sur le plan environnemental	71
L'Arctique - Cas particulier pour l'immersion de déchets en mer	72
Élimination de sédiments contaminés	72
<i>Vers le recouvrement des coûts</i>	72
<i>Droits de demande</i>	72
<i>Droits pour le rejet de déchets en mer</i>	72
<i>Accès du public à l'information concernant les permis de rejet en mer</i>	73
<i>Consultation du public</i>	73
<i>Octroi de permis de rejet en mer - Avis et période d'opposition de 10 jours</i>	73
<i>Refus par le ministre de délivrer un permis d'immersion en mer et décision du ministre de suspendre ou de révoquer un permis ou d'en changer les conditions</i>	74

Chapitre 9. Lutte contre les substances toxiques **75**

Introduction	75
Principes suprêmes	75
<i>Principe de la prudence</i>	76
<i>Responsabilité du producteur/de l'importateur</i>	76
<i>Approche écosystémique</i>	76
Réformer le Programme sur les substances existantes (notamment la Liste des substances d'intérêt prioritaire)	76
<i>Prioriser les substances</i>	76
A. Les substances qui répondent aux critères de rémanence ou de bioaccumulation ou à d'autres critères	77
B. Les substances interdites, à éliminer progressivement ou rigoureusement restreintes dans un pays membre de l'OCDE ou dans une province	77
C. Les substances qui ont été inscrites sur la LSIP par suite du processus de désignation prévu dans la LCPE actuelle	78
Déterminer quelles substances sont toxiques	78
Substances nouvelles	80
Sous-produits, contaminants et impuretés	80
Gérer les risques associés aux substances toxiques	81

Chapitre 10. Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones **83**

Application de la LCPE à l'appareil fédéral, au territoire domanial et aux ouvrages et entreprises de compétence fédérale	83
<i>Loi d'application générale</i>	83
<i>Dispositions s'appliquant uniquement à l'appareil fédéral</i>	83
<i>Ouvrages et entreprises de compétence fédérale</i>	83
Rendement aux termes de la partie IV	84
Activités actuelles et futures visant l'écologisation de l'appareil fédéral	84
Nouveau titre pour la partie IV	85
Modifications	85
<i>Définition de «territoire domanial»</i>	85
<i>Pouvoir de prise de règlements</i>	86
<i>Processus d'élaboration des règlements</i>	86
<i>Autres outils</i>	87
<i>Priorités à privilégier pour réduire «l'écart réglementaire»</i>	87
Les peuples autochtones et la nouvelle LCPE	88
<i>Protection environnementale et terres autochtones</i>	88
<i>Définition de «terres autochtones» dans une LCPE renouvelée</i>	88
<i>Autonomie gouvernementale autochtone</i>	88
<i>Diverses situations touchant des peuples autochtones et des régimes d'autonomie gouvernementale</i> ...	89
<i>Circonstances conduisant à la non-application de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones»</i>	89
<i>Consultation</i>	90
<i>Formation des peuples autochtones dans le domaine de la protection de l'environnement</i>	90
<i>Autres dispositions de la LCPE concernant la participation des peuples autochtones</i>	90
<i>Comité consultatif national de la LCPE</i>	90
<i>Participation des peuples autochtones à l'élaboration d'objectifs, de directives et de codes de pratiques, ainsi que de la Liste des substances d'intérêt prioritaire et de règlements</i>	90

Ententes administratives conclues avec les peuples autochtones dans le cadre d'une LCPE renouvelée	91
---	----

-
-

Avant-propos

Dans le document *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le Plan libéral pour le Canada, on note que «la protection de l'environnement doit être préventive». Aux termes de ce document, le gouvernement s'est également engagé à utiliser l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) pour faire de la prévention de la pollution un objectif national. Nous devons faire comprendre qu'il incombe aux êtres humains de protéger la planète contre les incidences négatives de nos activités. Nous pouvons y arriver en empêchant la pollution dès le départ, en gérant en toute sécurité l'utilisation de substances qui ont ou qui pourraient avoir des effets nuisibles sur l'environnement, en utilisant efficacement l'énergie, en réduisant nos déchets, en recyclant et en conservant les ressources naturelles. Non seulement le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a souligné dans son rapport d'examen de la LCPE que les Canadiens doivent se tourner vers la prévention comme méthode privilégiée de protection de l'environnement, mais aussi nous avons souligné encore dans le document intitulé *La prévention de la pollution : Une stratégie fédérale de mise en oeuvre*, publié en juin 1995, que la prévention de la pollution constituait notre nouvelle façon de procéder.

C'est peut-être un lieu commun de dire qu'il vaut mieux prévenir que guérir, mais la prévention va devenir le point de mire de la LCPE de demain. Le gouvernement propose d'intégrer aux mesures législatives des principes explicites de prévention de la pollution en se fondant sur la définition de cette prévention comme l'utilisation de procédés, de pratiques, de matières, de produits ou de formes d'énergie qui empêchent ou limitent la production de polluants et de déchets tout en réduisant les risques globaux pour la santé humaine ou l'environnement.

Cet examen et la réponse du gouvernement ont pour objectif fondamental d'offrir aux Canadiens une loi souple dotée des instruments voulus pour réaliser la protection de l'environnement. En établissant davantage de partenariats avec tous les secteurs de la société et en faisant un usage novateur des instruments économiques et des mesures volontaires avec le soutien de politiques claires et, au besoin, de règlements judicieux, il est possible de faire de la LCPE une loi de premier ordre qui profitera au Canada. La LCPE contribuera à promouvoir la protection de l'environnement, à favoriser les nouvelles technologies et à rendre le Canada concurrentiel dans un monde où les normes environnementales sont déterminantes pour la compétitivité.

Nous nous réjouissons du fait que Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, à l'issue de son examen de la LCPE, ait présenté un rapport qui a permis au gouvernement d'élaborer une proposition que les citoyens canadiens pourront examiner.

Nous vous invitons à examiner cette proposition et à faire connaître vos réactions; on y présente la LCPE comme «une loi phare pour le deuxième millénaire». Voici l'occasion pour vous de faire part au gouvernement des modifications qu'il conviendrait d'apporter à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

Faites-vous entendre!

Sheila Copps
Vice-première ministre et
ministre de l'Environnement

Diane Marleau
Ministre de la Santé

Première partie. Aperçu

Introduction

Le principal texte législatif fédéral du Canada concernant la protection de l'environnement, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, a été élaboré au milieu des années 80, alors que l'on s'inquiétait de plus en plus de la présence de substances toxiques dans l'environnement. Nombreux étaient ceux qui reconnaissaient que l'arsenal législatif et réglementaire, dépassé et inadéquat, ne permettait plus de résister aux nouvelles pressions environnementales. Après un vaste processus de consultation multipartite, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) est entrée en vigueur le 30 juin 1988. L'une de ses dispositions prévoyait l'examen obligatoire de sa pertinence dans les cinq ans suivant son adoption.

La LCPE a été conçue pour protéger l'environnement et la santé des Canadiens. Elle incarne une vision écosystémique de l'environnement, qui porte directement sur les problèmes de pollution survenant dans les eaux, les sols et toutes les couches de l'atmosphère. Elle établit un dispositif complet de contrôle des substances toxiques à chaque étape de leur cycle de vie - depuis leur mise au point et leur fabrication, en passant par leur transport, leur distribution, leur utilisation et leur stockage, jusqu'à leur élimination finale et sans danger en tant que déchets. Une substance est jugée toxique si elle s'avère menacer l'environnement, la vie humaine ou la santé. La LCPE comprend également des dispositions relatives aux substances nutritives, à l'appareil fédéral, à l'application de la *Loi*, à la pollution atmosphérique internationale et à l'immersion de déchets en mer.

Sous le régime de la LCPE, on a adopté divers règlements, dont ceux qui visent à contrôler les destructeurs d'ozone, les BPC, l'essence, l'immersion de déchets en mer, les substances nouvelles au Canada ainsi que les effluents des fabriques de pâtes et papiers. Par ailleurs, la réglementation prise au titre de la LCPE a aidé le Canada à respecter les engagements internationaux qu'il a contractés dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et de la Convention de Londres sur l'immersion des déchets en mer (1972).

Au cours des sept dernières années, la science de l'environnement a apporté des changements majeurs dans notre façon de comprendre les agressions que nous infligeons à notre planète. Il a été montré scientifiquement que certains composés organiques ne se décomposent pas et demeurent dans l'environnement. Ils persistent des années durant et peuvent finir par être emportés par l'eau, la mer et l'atmosphère sur de longues distances. On en a trouvé, par exemple, dans le lait de femmes autochtones de l'Arctique. Les composés organiques proviennent surtout de la consommation d'animaux marins qui les ont acquis dans la chaîne alimentaire aquatique. Du fait de leur incidence sur la couche d'ozone de la Terre, on a relié les produits chimiques utilisés dans nos réfrigérateurs, à la multiplication des cancers de la peau. Les problèmes de pollution revêtent un caractère de plus en plus écosystémique et planétaire. Il n'est donc pas étonnant que les progrès de la science environnementale et des autres sciences réalisés au cours des sept dernières années doivent se refléter dans notre législation sur l'environnement.

Nous sommes étroitement associés avec les provinces et les territoires dans le domaine de la gestion de l'environnement. Outre la LCPE et d'autres lois fédérales appliquées par le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires disposent de leur propre législation sur l'environnement. Ensemble, ces régimes procurent le «filet de sécurité» nécessaire pour assurer un environnement sûr et sain pour tous les Canadiens.

Ensemble, on en a beaucoup accompli dans le domaine de l'environnement depuis l'avènement de la LCPE. Un facteur important de ce progrès a été le «partage des responsabilités». Nous réduisons actuellement au minimum les chevauchements et les doublons grâce à des ententes d'équivalence et d'administration avec les provinces et les territoires. Il reste d'autres travaux à faire pour assurer le plus haut niveau de protection de l'environnement au coût minimal. Les Canadiens sont maintenant conscients qu'ils doivent agir individuellement pour protéger leur environnement. En outre, les entreprises et les associations industrielles ont fait leur le principe que la protection de l'environnement est bonne pour les affaires. Leur contribution croissante à l'établissement du régime de protection de l'environnement du Canada, par le truchement de programmes volontaires et d'ententes de responsabilisation, et le respect de les lois par ceux qui visent celle-ci inciteront tous les secteurs de la société canadienne à privilégier la protection de la santé et de l'environnement.

Toutefois, le changement le plus important est peut-être la reconnaissance et l'acceptation du développement durable par les gouvernements. Le développement durable permet de gérer le développement économique et la croissance humaine sans détruire les systèmes de vie de notre planète. Il conjugue les buts économiques et les buts environnementaux. De plus, en 1995, le gouvernement a adopté trois grandes initiatives de politique environnementale dans les domaines des substances toxiques, de la prévention de la pollution et de l'écologisation des opérations gouvernementales».

La *Politique de gestion des substances toxiques* (PGST) que le gouvernement a lancée en 1995 donne une orientation à tous les ministères fédéraux pour les décisions et la gestion en matière de substances toxiques, dont beaucoup sont devenues importantes dans notre quotidien. Les utilisateurs de substances toxiques et ceux qui sont touchés par elles ont élaboré conjointement la PGST.

Un autre grand pas en avant est l'adoption de *La prévention de la pollution : Une stratégie fédérale de mise en oeuvre*. Cette stratégie repose sur la maxime selon laquelle «mieux vaut prévenir que guérir». Elle oriente les programmes et les processus de protection de l'environnement vers les mesures qui évitent ou atténuent la création de polluants et de déchets et réduisent les risques globaux pour l'environnement et la santé humaine.

En outre, le gouvernement a publié *Guide de l'écogouvernement*. Cet ouvrage présente un cadre propre à orienter et à aider les ministères fédéraux pour l'établissement des stratégies de développement durable. Le gouvernement reconnaît que la responsabilité du développement durable est partagée en son sein et que chaque ministre est tenu de réaliser dans sa sphère de compétence des progrès mesurables en matière de développement durable.

Conformément à la *Loi*, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a été chargé, au milieu de 1994, d'examiner l'efficacité de la LCPE. Il a tenu 55 audiences publiques, entendu 310 témoignages et examiné 71 mémoires de fond. Le 20 juin 1995, il a déposé son examen quinquennal obligatoire de la *Loi*, intitulé *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution, L'examen de la LCPE*. Les propositions figurant dans la réponse du gouvernement qui paraît actuellement pour consultation publique constitueront la base du renouveau du cadre du gouvernement en matière de protection de l'environnement du Canada - aujourd'hui et pour les générations futures.

Ce document se divise en trois parties. La **première partie** est le présent aperçu : elle comprend une introduction énonçant le contexte dans lequel une LCPE renouvelée est proposée, une section montrant la nécessité d'une approche commune, et une section sur les emplois, la croissance et les «bons» règlements décrivant l'importance capitale d'intégrer les facteurs environnementaux à la prise des décisions économiques, et vice versa, afin de façonner un avenir vraiment durable pour les entreprises et l'environnement du Canada.

La **deuxième partie** est le sommaire de chacun des dix chapitres de la réponse, qui, à notre avis, satisfera à nos impératifs de protection de l'environnement dans les années à venir. Le sommaire sera d'abord centré sur les nouvelles propositions qui seraient incorporées à une LCPE renouvelée.

La **troisième partie** est la réponse détaillée énonçant des propositions particulières pour chacun des dix chapitres et expliquant brièvement les problèmes qu'elles visent à régler. Elle aborde également les arrangements qui sont pris actuellement avec d'autres instances et intervenants en vue de gérer ces problèmes, ainsi que les avantages que la démarche recommandée offre à la population, à nos partenaires et aux intervenants. Après des consultations publiques sur ces propositions, le gouvernement entend présenter des modifications législatives à la LCPE. Ainsi, il sera possible de faire avancer le débat public et d'examiner les besoins du Canada en protection de l'environnement.

Certes, nous avons accompli beaucoup, mais il reste des défis. Ensemble, on peut et on va les relever.

La nécessité d'une approche commune

Le Canada est un État fédéral à deux ordres de gouvernement forts. La répartition des pouvoirs, inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne fait aucune mention expresse de l'«environnement». Chaque ordre de gouvernement dispose des compétences essentielles à la gestion efficace de l'environnement.

La Constitution définit toutefois certaines responsabilités fédérales particulières qui ont une importante dimension environnementale, à savoir : les pêches côtières et intérieures, les oiseaux migrateurs, les terres publiques fédérales, les Indiens et les terres réservées aux Indiens, les activités du gouvernement fédéral et de ses mandataires,

les activités des entreprises du ressort fédéral, comme les compagnies aériennes et les aéroports, les chemins de fer interprovinciaux, les entreprises de télécommunications, les exploitants de pipelines interprovinciaux et internationaux et le transport maritime extraprovincial. En outre, les risques pour la santé humaine relèvent du droit criminel, et le Parlement peut établir des normes environnementales pour les produits lorsqu'il s'agit du commerce international ou interprovincial. Finalement, il existe un pouvoir résiduel en ce qui concerne «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», si une affaire est jugée être d'intérêt national.

Les compétences prévues par la Constitution qui appuient la présence provinciale sont notamment le pouvoir législatif d'administrer les droits de propriété et les droits civils, les entreprises et les ouvrages locaux, les questions de nature locale ou privée et les droits de propriété sur les ressources naturelles et sur les terres provinciales de la Couronne.

Les problèmes environnementaux se jouent des frontières territoriales. Ils revêtent de plus en plus un caractère interrégional, écosystémique ou planétaire. Par exemple, l'assainissement des Grands Lacs ne peut venir que d'une coopération interprovinciale, interétatique, nationale et internationale. Afin de protéger leur santé, tous les Canadiens ont droit à un environnement sain et sûr. Dans ce domaine de compétence partagée, tous les gouvernements canadiens ont le devoir de défendre ce droit.

La solution à ces problèmes et à de nombreux autres problèmes environnementaux réside dans une coopération internationale et intergouvernementale efficace. Le gouvernement fédéral joue un rôle majeur en gérant les problèmes environnementaux de la façon la plus efficace et rentable possible. L'une de ses tâches consiste à coordonner et à faciliter les efforts nationaux de protection de l'environnement, à s'assurer que les intérêts nationaux sont protégés et à défendre les droits des Canadiens dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des solutions internationales aux problèmes environnementaux.

Un point est clair : toutes les instances doivent s'allier pour protéger l'environnement et la santé de tous les Canadiens. L'histoire a montré que beaucoup de problèmes environnementaux graves ont été prévenus, maîtrisés ou contenus par suite d'efforts fédéraux-provinciaux-territoriaux coordonnés - les pluies acides et l'appauvrissement de la couche d'ozone en sont d'excellents exemples.

Le maintien de la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement s'impose pour les raisons suivantes :

- 1) les problèmes environnementaux, comme la pollution de l'air et de l'eau, les changements climatiques et les déversements accidentels de substances toxiques, se moquent des frontières géographiques et politiques.
- 2) les écosystèmes relèvent souvent de plus d'une instance;
- 3) la mise en commun de nos ressources et de nos capacités avec les pouvoirs et les outils de tous les paliers de gouvernement pour s'attaquer aux problèmes environnementaux permet aux Canadiens de trouver les meilleures solutions possibles;
- 4) à cause de la réduction des ressources gouvernementales partout au Canada, il est essentiel de conjuguer les efforts.

L'Organisation de coopération et de développement économiques, dans son *Rapport sur la performance environnementale du Canada* de 1994, attribue d'abord à la coopération entre les gouvernements l'excellence, l'efficacité et l'efficacité de la protection de l'environnement.

Les propositions du présent document reflètent la nature d'une gestion partagée de l'environnement. Elles reconnaissent également le profond désir des Canadiens de mettre fin aux chevauchements et dédoublements inutiles. Les efforts de coopération et d'harmonisation continueront d'occuper une place importante dans la LCPE révisée.

Les emplois, la croissance et les «bons» règlements

Certes, la LCPE révisée doit constituer un mécanisme national efficace pour la protection de l'environnement, mais elle doit également aider le gouvernement à atteindre ses objectifs de croissance et de création d'emplois en reconnaissant les besoins des créateurs d'emplois au Canada - les entreprises et les industries. Le fait que la LCPE contribue au développement durable donne les moyens voulus pour atteindre cet objectif.

Le développement durable qui reconnaît l'interdépendance des politiques économique, sociale et environnementale a des effets profonds sur la politique gouvernementale. Dans un Canada prospère, la capacité d'assurer une bonne qualité de vie et des écosystèmes en santé s'améliore continuellement. En outre, un Canada prospère est compétitif et attire les investissements générateurs d'emplois et de richesses. C'est en poursuivant ces objectifs ensemble, comme des idées complémentaires, que les entreprises, les gouvernements et les citoyens connaîtront du succès sur les plans économique et environnemental.

Règles et règlements sont des réalités pour les entreprises de tous les pays du monde, dont le Canada. Qu'ils touchent les normes de santé, de commerce, d'environnement ou de concurrence, ils existent non seulement pour mettre les entreprises sur un pied d'égalité, mais aussi pour protéger les Canadiens et améliorer leur avenir. Le gouvernement doit non seulement les établir, mais encore veiller à ce qu'ils soient justes.

Comme l'indique le récent document du gouvernement intitulé *Building a More Innovative Economy*, les règlements jouent un rôle important dans la société, car ils aident à rendre nos marchés compétitifs, nos produits sûrs et notre environnement sain. Ils constituent un outil important de politique publique pour améliorer la qualité de la vie. Mais les règlements mal conçus peuvent nuire à l'économie en accroissant les coûts et en réduisant l'accès aux produits et aux services.

La réglementation environnementale doit reposer sur l'excellence scientifique, tenir compte des incidences économiques éventuelles et être appliquée de façon stricte, mais non inflexible. En effet, une réglementation intelligente peut susciter des innovations qui rendent les entreprises canadiennes plus concurrentielles et met le Canada à la fine pointe de la croissance durable dans l'économie mondiale.

Dans le nouveau paradigme de la compétitivité mondiale, la capacité d'innover et de réagir aux nouvelles technologies détermine le succès des entreprises. Une «bonne» réglementation environnementale reconnaît cette réalité. Elle reconnaît aussi qu'une grande partie de la pollution tient à des failles des procédés de fabrication et que les améliorations environnementales peuvent accroître la compétitivité.

Dans un article paru récemment dans le *Harvard Business Review*, Michael Porter, distingué professeur à Harvard, affirme :

«Des normes environnementales bien conçues peuvent stimuler les innovations qui réduisent le coût total d'un produit ou qui augmentent sa valeur. De telles mesures novatrices permettent aux entreprises d'utiliser de façon plus productive diverses ressources – des matières premières à l'énergie, en passant par la main-d'oeuvre; ainsi, elles compensent les coûts afférents à la réduction des impacts environnementaux et mettent un terme à une guerre sans issue [entre les organismes de réglementation et les dirigeants d'entreprises]. En bout de ligne, cette productivité accrue des ressources rend les entreprises plus concurrentielles, et non le contraire.»

De plus, selon le professeur Porter, afin de créer des règlements qui facilitent l'instauration de nouvelles technologies, il faut:

- ▶ établir des exigences strictes;
- ▶ faire participer l'industrie dans l'élaboration à partir des premières étapes;
- ▶ s'assurer que le processus d'élaboration de règlements est cohérent et prévisible;
- ▶ inculquer de fortes capacités et connaissances techniques chez les personnes responsables de la réglementation;
- ▶ viser les résultats à obtenir et ne pas imposer des technologies;
- ▶ s'assurer que celui qui sera visé par le règlements sera, en autant que possible, l'utilisateur de la substance ou du produit;
- ▶ inclure, dans le règlement, des périodes de transition afin de favoriser le respect de la loi par ceux qui sont visés par le règlement;
- ▶ voir aux incitations monétaires au niveau des marchés;
- ▶ faire harmoniser les règlements qui touchent aux domaines connexes;
- ▶ être au pas avec d'autres pays ou les devancer un peu; et
- ▶ s'assurer que le temps et les ressources que le gouvernement et ceux assujettis aux règlements consacrent à l'élaboration de la réglementation sont seulement les strictes nécessaires.

Le gouvernement fédéral doit veiller à ce que le Canada soit concurrentiel sur le marché mondial. Comme il est mentionné à la page 62 du *Pour la création d'emplois, pour la relance économique* :

«Les firmes qui les premières auront cette double efficacité économique et écologique seront les fleurons industriels de demain. Un gouvernement libéral définira des grandes orientations qui conjuguent politique économique et politique de l'environnement.»

Le recours aux pouvoirs habilitants que prévoirait la LCPE serait donc juste et devrait aider à accroître la compétitivité. Les grands axes de la *Politique fédérale de gestion des substances toxiques*, fortement appuyés par l'industrie canadienne, seraient incorporés à la LCPE révisée, et la *Loi* serait conforme au plan d'action du gouvernement en matière de réglementation.

Le processus visant à déterminer les nouveaux contrôles réglementaires en matière de prévention de la pollution et de gestion des substances toxiques serait le plus ouvert possible. Les entreprises dresseraient leurs propres plans de prévention de la pollution. De concert avec le gouvernement, les entreprises et d'autres intéressés établiraient les objectifs et les cadres pour le traitement des substances toxiques.

La *Loi* modifiée réservera un rôle important aux approches volontaires et à l'utilisation d'instruments économiques. Pour réussir, il faut employer tous les outils qui permettent d'atteindre les buts du développement durable et de la protection de l'environnement.

La réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent a donc pour objectif fondamental d'offrir aux Canadiens une loi souple, dotée des outils nécessaires pour réaliser la protection de l'environnement. En s'appuyant sur des partenariats avec tous les secteurs de la société et en faisant un usage novateur des instruments économiques et des mesures volontaires, grâce à des politiques claires et à de bons règlements, il est possible de transformer la LCPE en une loi de premier ordre qui bénéficiera à tous les Canadiens. La LCPE servira à promouvoir la protection de l'environnement, à favoriser les nouvelles technologies et à rendre le Canada concurrentiel dans un monde où les normes environnementales déterminent en bonne partie la compétitivité.

Au Canada, il existe certains exemples récents et révélateurs d'objectifs environnementaux qui améliorent le rendement économique. L'effort de l'industrie des pâtes et papiers pour respecter les obligations qu'elle a contractées au titre de la LCPE et pour éliminer les dioxines et les furannes en est un. Aujourd'hui, le secteur des pâtes et papiers a des usines moins polluantes, une utilisation plus efficace des ressources et une image environnementale rehaussée qui l'aide à conserver ses marchés et à trouver des débouchés importants.

À la faveur des normes réglementaires établies pour nous permettre de nous conformer au Protocole de Montréal, l'élimination de la production des CFC pour protéger la couche d'ozone s'est révélée économiquement valable. Les entreprises canadiennes sont maintenant à la fine pointe des produits et services sans CFC.

Grâce aux engagements contractés en vertu de l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air, la baisse des émissions de dioxyde de soufre pour protéger nos lacs et nos cours d'eau a également contribué au rendement économique au Canada. En investissant dans des programmes de réduction du dioxyde de soufre, les producteurs de métaux de base et d'autres industries lourdes affichent un meilleur rendement financier et énergétique, et les lacs acidifiés se rétablissent.

En concevant une réglementation favorable à l'innovation, le Canada, par la LCPE modifiée, montrera qu'il est un pays avant-gardiste, capable d'établir des normes environnementales qui engendrent tout à la fois des améliorations dans le domaine de l'environnement, des innovations commerciales et la compétitivité.

Deuxième partie. Sommaire

Dans sa réponse au rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable intitulé *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution - L'examen de la LCPE*, le gouvernement propose des révisions à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) qui en feront un outil important pour la réalisation du développement durable au Canada. La LCPE renouvelée comprendra plusieurs parties ayant chacun son objectif.

Chapitre 1. Principes directeurs

Depuis la promulgation de la LCPE en 1988, le contexte national et international a beaucoup évolué. De nouveaux concepts et de nouvelles approches, comme le développement durable, le principe de la prudence et la prévention de la pollution, sont apparus. La *Loi* renouvelée reposerait donc sur un certain nombre de principes directeurs : prévention de la pollution, approche écosystémique, préservation de la biodiversité, coopération intergouvernementale, science et prudence, responsabilité économique et responsabilité de l'utilisateur/du producteur.

Notre objectif est de renouveler la LCPE pour : favoriser la réalisation du développement durable par la prévention de la pollution et établir la prévention de la pollution comme priorité en matière de protection de l'environnement; utiliser une approche écosystémique; aider au respect des engagements pris par le Canada dans la Convention internationale sur la diversité biologique; affirmer que la science fait partie intégrante du processus décisionnel; appliquer le principe de la prudence; employer le concept de la responsabilité de l'utilisateur/du producteur; reconnaître les relations entre les principes économiques et environnementaux; faire valoir la nécessité d'une coopération intergouvernementale qui fasse en sorte que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que pour les peuples autochtones régis par des ententes d'autonomie gouvernementale ou de règlement de revendications globales ou particulières collaborent à l'effort de protection de l'environnement du Canada.

Chapitre 2. Administration

Le gouvernement a pris l'engagement de collaborer étroitement avec les provinces afin d'atténuer les chevauchements. L'Initiative visant à accroître l'efficacité de la Fédération, établie par les Premiers ministres, préconise également l'harmonisation, y compris en protection de l'environnement. À cet égard, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) mène une importante initiative pour harmoniser les régimes de gestion de l'environnement. Ce chapitre témoigne que le gouvernement tient à oeuvrer en partenariat avec d'autres.

Un certain nombre de propositions figurent dans ce chapitre, notamment : remplacer l'actuel comité consultatif fédéral-provincial par un nouveau comité consultatif national qui ferait participer les peuples autochtones; élargir les dispositions relatives aux ententes d'équivalence avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones régis par des ententes d'autonomie gouvernementale ou de règlement de revendications globales ou particulières; élargir les dispositions concernant les ententes administratives avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones; et utiliser une gamme élargie d'outils, y compris des instruments économiques et des initiatives volontaires, pour réaliser le développement durable et atteindre les objectifs de protection de l'environnement.

Ces nouveaux outils sont requis pour que l'objectif général de la LCPE puisse être atteint. Ils assureraient également plus de souplesse afin que le Canada puisse respecter ses engagements nationaux et internationaux le plus économiquement possible pour tous les Canadiens, y compris les entreprises canadiennes. En s'appuyant davantage sur des partenariats avec tous les gouvernements et les secteurs de la société et en utilisant de façon créatrice des instruments économiques et des initiatives volontaires fondées sur des politiques bien définies et, au besoin, de bons règlements, la LCPE pourra être renouvelée et devenir un texte législatif de premier ordre qui profitera au Canada.

Ces révisions proposées à la LCPE donneraient au gouvernement fédéral le pouvoir de conclure des ententes de coopération intergouvernementale qui abaisseraient également les coûts d'application de la *Loi* sans

nuire à la capacité de celle-ci de protéger de façon efficace et complète la santé des Canadiens et leur environnement.

Chapitre 3. Participation du public

Pour pouvoir participer activement et efficacement à la protection de l'environnement, les Canadiens doivent avoir un meilleur accès à l'information et être dotés de meilleurs moyens légaux pour agir contre les pollueurs. La LCPE renouvelée servirait à sensibiliser les gens aux pratiques environnementales de l'industrie et, en même temps, à sensibiliser l'industrie aux préoccupations du public. Ces droits élargis du public en matière de protection de l'environnement viendraient compléter les nombreuses initiatives déjà adoptées ou envisagées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il s'agit de propositions visant à élargir ou à clarifier un certain nombre de droits touchant la participation du public et l'environnement.

Il est proposé que : les Canadiens puissent avoir accès, par un réseau informatique, à un registre d'information environnementale; les Canadiens aient des droits accrus pour la poursuite des auteurs de présumées infractions à la LCPE; tous les Canadiens qui dénoncent volontairement des infractions à la LCPE, y compris les fonctionnaires fédéraux, soient mieux protégés par la *Loi*; les obligations du ministre de rendre compte davantage des mesures prises à la suite des plaintes et des préoccupations formulées par le public soient augmentées; il soit répondu positivement aux demandes raisonnables d'enquêtes sur des infractions présumées à la *Loi* et il soit permis d'intenter des poursuites civiles dans les cas où le ministre aurait pris un temps «déraisonnable» pour répondre à une infraction.

En outre, le gouvernement fédéral propose d'inclure le droit de poursuivre au civil en cas d'infraction à la LCPE entraînant un préjudice environnemental important. Ces propositions sur les droits de participation sont similaires à ceux inscrits dans la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario.

Chapitre 4. Science des écosystèmes et normes nationales

Les Canadiens veulent être informés au sujet de l'environnement. Beaucoup de questions demeurent sans réponse. Une meilleure connaissance des effets ou de l'absence d'effets de certains rejets sur les écosystèmes du Canada permettrait une gestion plus efficace de nos ressources environnementales aujourd'hui et plus tard. La santé de l'économie mondiale dépend largement de celle de l'environnement planétaire. C'est seulement en poursuivant les recherches scientifiques qu'on pourra répondre à bon nombre de ces questions. Le besoin de données nouvelles et meilleures sous-tend les recherches scientifiques.

Dans la LCPE renouvelée, le gouvernement fédéral propose de recueillir des renseignements et de créer de nouveaux inventaires de données, comme l'Inventaire national des rejets de polluants. Les renseignements recueillis et les directives adoptées concernant les écosystèmes assureraient une prise de décisions et une gestion plus efficaces de la part des gouvernements à tous les niveaux. En outre, en définissant et en appliquant une approche écosystémique pour la protection de l'environnement, on établirait une coopération intergouvernementale d'envergure, car les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières politiques.

Chapitre 5. Application de la *Loi*

Les propositions contenues dans ce chapitre visent à laisser plus de souplesse quant aux outils utilisés pour faire respecter la *Loi*. Dans la LCPE révisée, les activités d'application de la *Loi* seraient réalisées plus efficacement et plus économiquement. L'emploi d'outils plus souples, comme les ententes négociées et les sanctions administratives pécuniaires au lieu des poursuites, des ordonnances de suspension et des contraventions, permettrait de réduire les coûts afférents aux actions devant les tribunaux, tant pour le gouvernement que pour le secteur privé.

Il est aussi proposé de corriger les éléments inefficaces des dispositions relatives au pouvoir de l'inspecteur, d'élargir les pouvoirs de l'analyste et de créer une nouvelle catégorie d'agents appelés enquêteurs chargés de la LCPE. La plus grande efficacité des pouvoirs d'application de la *Loi* se traduirait par une observation accrue de celle-ci, de meilleures mesures d'application et une amélioration de la santé humaine et de la qualité de l'environnement.

Chapitre 6. Prévention de la pollution

Ce chapitre propose de réorienter les efforts de protection de l'environnement vers la réduction et l'élimination des polluants et des déchets avant leur création. Il s'agit d'un virage par rapport à l'approche actuelle consistant à mettre l'accent sur l'évaluation et la gestion des polluants et des déchets déjà présents dans l'environnement.

Les propositions rattachées à cette approche de prévention de la pollution reposent sur les éléments suivants : pouvoir d'exiger des plans de prévention de la pollution pour les substances toxiques et encouragement des plans volontaires de prévention dans d'autres cas; pouvoir de réaliser des projets de recherche et de démonstration afin de promouvoir des techniques propres; pouvoir d'établir un centre national d'information sur la prévention de la pollution; dispositions portant sur les urgences environnementales, notamment les aspects prévention, état de préparation, intervention et récupération; pouvoir d'adopter comme il convient des normes, des lignes directrices, des directives et des codes de bonnes pratiques concernant les aspects environnementaux des urgences.

La planification de la prévention de la pollution servirait à appuyer, et non à remettre en cause, les objectifs de durabilité des provinces et des territoires. Pour l'industrie, les avantages de prévenir la pollution, plutôt que d'avoir à l'éliminer, sont énormes. Par la prévention de la pollution, elle évite la responsabilité associée aux coûts de la dépollution. Elle élimine un obstacle auprès des institutions financières. Elle peut apporter des innovations à long terme aux procédés de production plutôt qu'investir à court terme dans des mesures palliatives coûteuses. Elle permet de réaliser des économies et améliore la sécurité des travailleurs.

Pour le public, la planification de la prévention de la pollution signifiera une plus grande sécurité collective et un allègement du fardeau fiscal. Les gouvernements pourraient ainsi consacrer moins de temps et d'argent à la surveillance et à la mise en conformité.

Chapitre 7. Biotechnologie

Il est proposé que la LCPE renouvelée continue de s'inscrire dans le Cadre fédéral actuel qui régit les produits de la biotechnologie. Comme principe, il n'y aurait pas de chevauchements ni de dédoublements dans la réglementation de ces produits. Toutefois, le gouvernement fédéral doit maintenir une présence forte dans ce domaine pour assurer une utilisation sécuritaire et efficace de ces produits et maintenir leur potentiel économique. La LCPE continuerait d'offrir un «filet de sécurité» pour les aspects non couverts par les autres lois fédérales.

Chapitre 8. Lutte contre la pollution et les déchets

En ce qui concerne la pollution atmosphérique internationale, il est proposé d'utiliser un éventail élargi d'outils, comme des instruments économiques, la planification de la prévention de la pollution et des ententes fédérales-provinciales/territoriales sur des objectifs de réduction des émissions. De plus, il est proposé d'établir un cadre dans lequel les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent et, pour le mettre en place, le gouvernement fédéral s'engage à consulter les provinces, les territoires et les peuples autochtones.

Afin d'uniformiser les caractéristiques des combustibles à l'échelle du Canada pour préserver la qualité de l'air et protéger l'environnement, il est proposé d'inscrire dans la *Loi* un pouvoir d'établir des normes nationales pour les combustibles. En recommandant des normes nationales pour les combustibles au Canada, le Rapport sur les véhicules et les combustibles plus propres établi par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) en octobre 1995 vient renforcer la nécessité de combustibles uniformisés. Vu l'efficacité potentielle de cette mesure, le gouvernement examinera la possibilité de transférer de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* à la LCPE la responsabilité de la réglementation des émissions des véhicules routiers et extraroutiers neufs de façon à regrouper sous une seule loi fédérale la plupart des pouvoirs concernant les combustibles, les additifs des combustibles et les émissions des véhicules automobiles.

En outre, il est proposé de combler les lacunes actuelles de la LCPE dans le domaine de la pollution internationale des eaux. La LCPE renouvelée comprendrait des dispositions pour empêcher la pollution internationale des eaux, qui seraient similaires à celles de la *Clean Air Act* américaine et respecteraient ses dispositions concernant la réciprocité.

Il y a également des propositions visant à rajuster les dispositions actuelles de la LCPE pour permettre au Canada de tenir ses engagements internationaux dans le domaine de l'exportation et de l'importation des déchets dangereux et combler une lacune actuelle touchant les mouvements interprovinciaux de déchets. Cela supposerait une plus grande harmonisation entre les provinces, les territoires et l'industrie ainsi qu'une approche nationale pour contrôler et suivre les mouvements interprovinciaux de déchets dangereux et non dangereux. Le CCME a appuyé l'harmonisation des contrôles de ces livraisons interprovinciales.

La LCPE continuerait de régir l'immersion de déchets en mer, mais il est proposé que la nouvelle *Loi* énumère les déchets dont l'immersion en mer serait permise. L'immersion en mer des déchets ne paraissant pas sur la liste serait interdite.

Chapitre 9. Lutte contre les substances toxiques

Les Canadiens demeurent préoccupés quant aux risques que représentent les substances toxiques. Le processus fédéral actuel d'évaluation des substances toxiques n'est pas aussi rapide que le public le souhaiterait. Des plaintes ont été formulées au sujet de la lenteur du système actuel, de son inefficacité et de ses retards.

Les propositions pour la révision de la LCPE répondraient à ces préoccupations. Le gouvernement fédéral s'engagerait à adopter une approche basée sur les risques dans ses décisions. Il propose un processus accéléré pour l'évaluation et le contrôle des substances toxiques qui sont interdites, en voie d'être éliminées ou rigoureusement restreintes dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les provinces canadiennes, mais seulement lorsque les mesures prises à leur égard sont fondées scientifiquement. En outre, la nouvelle *Loi* définirait le terme «élimination virtuelle» et établirait des dispositions de «mise en attente» lorsque des tests supplémentaires s'imposeraient pour compléter les évaluations des risques ou lorsqu'une commission de révision serait établie.

Les éléments clés de la *Politique fédérale de gestion des substances toxiques* seraient intégrés dans la *Loi* révisée. Les substances résultant de l'activité humaine qui répondent aux critères de toxicité, de persistance et bioaccumulation seraient ciblées pour élimination virtuelle (voie 1). Toutes les autres substances toxiques seraient gérées durant tout leur cycle de vie (voie 2).

Des propositions pour la prévention et le contrôle des substances jugées toxiques devraient être publiées dans la *Gazette du Canada* au plus tard deux ans après que celles-ci auraient été jugées toxiques, et les mesures prévues devraient être en place 18 mois après la publication. Le pouvoir d'exiger des essais et des renseignements aux utilisateurs, producteurs et importateurs serait renforcé. De plus, l'industrie serait tenue de présenter des propositions pour l'élimination virtuelle.

Il y aurait aussi des avantages pour l'industrie du fait non seulement de la prévisibilité accrue et des délais fermes concernant les mesures de contrôle, mais aussi de l'adoption d'options nouvelles et plus sécuritaires qui encouragent l'innovation, une meilleure productivité des ressources et une compétitivité accrue. Bien plus, les entreprises canadiennes travailleraient en partenariat avec les gouvernements pour l'élaboration des options de prévention et de contrôle des substances toxiques. Elles établiraient elles-mêmes leur plan pour l'élimination virtuelle. En outre, tous les intéressés auraient le droit de contester ou d'appuyer les jugements rendus sur la toxicité des substances de la voie 1.

Chapitre 10. Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones

Les lois et règlements provinciaux sur l'environnement ne s'appliquent généralement pas à l'appareil fédéral (ministères, organismes, offices, commissions, sociétés d'État, terres, entreprises et activités fédérales), situation habituellement appelée l'«écart réglementaire». Plusieurs obstacles ont jusqu'ici freiné l'utilisation de la partie IV de la LCPE actuelle pour combler cet écart. Il est proposé que la LCPE révisée établisse clairement que le pouvoir de prise de règlements s'applique à toutes les entités fédérales. Elle accorderait le pouvoir d'établir des codes de bonnes pratiques et des objectifs de qualité de l'environnement ainsi que des directives pour les activités de l'appareil fédéral et les activités sur les terres fédérales. Les nouvelles dispositions non seulement combleraient l'écart réglementaire,

mais elles alignerait le processus de prise de règlements applicable à l'appareil fédéral sur celui prévu dans les autres parties de la LCPE.

Les terres réservées aux Indiens sont aussi visées par la partie IV de la LCPE actuelle. Il y a là aussi des problèmes qui doivent être résolus. Les dispositions actuelles de la LCPE ne tiennent pas compte de l'évolution vers la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones, ce qui se fait conformément au Guide des négociations sur l'autonomie gouvernementale publié par le gouvernement du Canada en 1995. La LCPE renouvelée accorderait des pouvoirs en matière de réglementation pour la protection de l'environnement sur les terres autochtones. En outre, elle établirait un mécanisme qui permettrait aux peuples autochtones qui sont régis par des ententes de règlement de revendications particulières de négocier des ententes administratives et aux peuples autochtones qui sont régis par des ententes d'autonomie gouvernementale ou de règlement de revendications globales de négocier des ententes administratives et/ou d'équivalence dans le cadre de la LCPE. Les peuples autochtones seraient consultés sur ces questions et sur leur participation aux travaux du Comité consultatif national de la LCPE.

Un dernier mot

Voilà un résumé succinct de la proposition du gouvernement pour réviser la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le gouvernement estime que, pour rendre cette loi plus efficace, il faut la modifier afin de favoriser le développement durable, d'établir la prévention de la pollution comme objectif national pour le Canada et de protéger les écosystèmes du Canada pour les générations actuelles et futures. On trouvera une description plus détaillée des différents chapitres dans la partie qui suit.

Troisième partie. La réponse en détail

Objectif du présent document

Le gouvernement du Canada s'engage à intégrer les objectifs économiques et environnementaux; à harmoniser les programmes économiques et environnementaux; à gérer les ressources environnementales et économiques pour les générations à venir; à prévenir les effets nocifs sur la santé qui sont associés au rejet de contaminants dans l'environnement; à progresser constamment dans le domaine de la protection de l'environnement; à promouvoir des pratiques industrielles éco-efficaces; à jouer un rôle de chef de file dans la réalisation du développement durable; à habiliter les consommateurs/les producteurs à faire en sorte que le marché tienne compte de l'environnement; à encourager l'écologisation du gouvernement, du secteur industriel et de la société.

La réalisation du développement durable passe par un engagement en faveur d'une amélioration constante. Cet objectif nécessite l'adoption d'un mélange judicieux de stratégies d'intervention, par exemple des programmes volontaires dans l'industrie, des directives gouvernementales, des normes prescrites par règlement, des restrictions, des interdictions et des dispositions de temporisation. Il faut la mobilisation efficace des maigres ressources de la société, afin de pouvoir réaliser des progrès manifestes, constants et durables. Cette initiative globale exige également de comparer notre rendement à celui de nos partenaires internationaux, en utilisant des indicateurs pour nous aider à continuer dans la même voie et en rectifiant notre parcours au fur et à mesure que nous avançons et que de nouvelles priorités se présentent.

Nous accomplissons véritablement des progrès. L'environnement canadien est généralement plus propre aujourd'hui qu'il ne l'était autrefois; à l'instar de leur espérance de vie, l'état de santé des Canadiens s'améliore; nombre de travailleurs dans l'industrie adoptent les principes de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources et de l'énergie; les consommateurs sont de plus en plus conscients du rôle qu'ils peuvent jouer en demandant davantage de services et de produits respectueux de l'environnement; les gouvernements reconnaissent le besoin d'harmoniser les priorités économiques et environnementales, entre eux et au sein de leurs ministères; les intéressés investissent temps et efforts dans les nombreuses tables rondes sur l'environnement et l'économie afin d'élaborer des stratégies et des plans de développement durable, amorçant ainsi un dialogue national sur l'intégration de l'environnement et de l'économie.

De plus, les gouvernements canadiens ont adopté, au fil des ans, un ensemble progressif de lois et de règlements en matière d'environnement – lequel s'ajoute aux initiatives volontaires de l'industrie – et le gouvernement fédéral joue en outre un rôle de chef de file dans la promotion d'une action concertée à l'échelle internationale et nationale.

Toutefois, il reste à relever de nombreux défis. Encore aujourd'hui, des substances sont constamment rejetées dans l'environnement en quantité telle qu'elles perturbent les écosystèmes; les effets de l'exposition à long terme aux contaminants de l'environnement font l'objet de débats et d'études scientifiques; les intéressés discutent du taux d'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, de la pérennité de l'utilisation des ressources renouvelables, de la capacité de tolérance de l'environnement récepteur, ainsi que des bienfaits du développement économique; les investisseurs sont mêlés à des controverses publiques concernant des évaluations d'impacts sur l'environnement et se plaignent du fardeau de la réglementation; le rôle des incitatifs financiers et des mesures de dissuasion à l'appui du développement durable fait l'objet d'un examen minutieux; les liens entre le commerce et l'environnement font partie intégrante des pourparlers sur la libéralisation du commerce; la nature des interventions gouvernementales en faveur de la protection de l'environnement, de même que la réforme de la réglementation, sont examinées dans le cadre de la restructuration du processus de réglementation.

C'est dans ce contexte qu'on devrait envisager la contribution de la LCPE au développement durable : un outil visant à faire progresser le Canada vers la viabilité de l'environnement, mais un outil qui, en tout temps, doit appuyer un programme intégré de développement durable.

L'objectif du présent document est de présenter aux Canadiens les éléments essentiels que le gouvernement propose d'inclure dans la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Les Canadiens sont invités à examiner cette proposition et à transmettre leurs commentaires, observations, recommandations ou critiques à l'honorable Sheila Copps, ministre de l'Environnement.

Éléments de la LCPE renouvelée

Les éléments suivants sont ceux que le gouvernement entend incorporer dans la LCPE révisée.

Principes directeurs	principes qui orienteront les actions du gouvernement en vertu de la législation
Administration et définitions	mécanismes administratifs visant à favoriser l'application de la <i>Loi</i> rapports de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les peuples autochtones
Participation du public	droits octroyés aux résidents du Canada, en vue d'assurer leur participation aux décisions prises en vertu de la LCPE et de les autoriser à recourir aux tribunaux pour prévenir des infractions à la LCPE ou recevoir des indemnités
Application de la Loi	description des pouvoirs devant être utilisés par les analystes et les inspecteurs chargés de faire appliquer la LCPE, description des infractions, critères de détermination de la peine pour les personnes reconnues coupables, sanctions comprenant celles imposées par les cours criminelles ou par voie de procédures administratives ou d'ordonnances du tribunal
Science des écosystèmes et normes nationales	pouvoir lié à l'élaboration d'objectifs, directives et codes de pratiques en matière d'écosystèmes et production de l'information nécessaire pour comprendre parfaitement les écosystèmes et leur rôle
Prévention de la pollution	pouvoir d'avoir recours à une approche qui permet de prévenir et de réduire avec efficacité et efficience les risques pour l'environnement et la santé
Biotechnologie	pouvoir d'évaluer et de contrôler les produits industriels et environnementaux de la biotechnologie dans le cadre réglementaire actuel applicable aux produits de la biotechnologie
Lutte contre la pollution et les déchets	pouvoir d'établir un nouveau régime de gestion des émissions atmosphériques, notamment celles des carburants; de la pollution des eaux internationales; de la lutte contre les déchets, ce qui comprend l'élimination des déchets en mer; des substances nutritives
Lutte contre les substances toxiques	pouvoir et responsabilité accrue concernant l'évaluation et la réduction des substances pouvant constituer un danger pour l'environnement canadien ou pour la vie ou la santé humaine
Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones	pouvoir d'assurer la protection de l'environnement sur les terres fédérales, notamment les terres autochtones, et de veiller à des activités respectueuses de l'environnement de la part des commissions, conseils, ministères et autres entités fédérales

Chapitre 1. Principes directeurs d'une LCPE efficace

Le Comité permanent a recommandé vivement au gouvernement du Canada d'adopter une nouvelle approche de la LCPE. De l'avis du Comité, l'objectif global de la nouvelle *Loi* devrait être de favoriser le développement durable. Au nombre des principes qui sous-tendent cet objectif, il y a la prévention de la pollution, l'approche écosystémique, la biodiversité, le principe de la prudence et la responsabilité de l'utilisateur/du producteur.

Le gouvernement du Canada convient avec le Comité que la LCPE est une composante essentielle de la stratégie canadienne globale de promotion du développement durable. Nous croyons également que le développement durable se fonde sur l'utilisation écologiquement efficace des biens naturels et fabriqués, ainsi que du capital social, et qu'il faut apporter des changements systémiques en vue de tenir compte des facteurs économiques, sociaux et environnementaux dans toutes les décisions des secteurs public et privé. Le développement durable repose sur des approches participatives et nécessite la gérance de l'environnement par tous les ordres de gouvernement et les décideurs. La LCPE ainsi que toute la gamme des instruments, comme les règlements, taxes, dépenses ou informations, peuvent jouer un rôle essentiel au chapitre de la promotion du développement durable.

- 1.1 Nous proposons d'incorporer dans le Préambule et la Déclaration, ainsi que dans le corps de la *Loi*, un énoncé vigoureux faisant ressortir le fait que l'objectif primordial de la nouvelle LCPE est de contribuer à atteindre l'objectif de développement durable. La définition contenue dans le rapport Brundtland est reconnue à l'échelle internationale. La *Loi* définirait le développement durable comme le développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

Le gouvernement du Canada convient également que les principes de la prévention de la pollution, de l'approche écosystémique, de la biodiversité ainsi que de la prudence et de la responsabilité de l'utilisateur/du producteur appuient l'objectif de développement durable et devraient constituer le fondement de la *Loi* révisée. De plus, le gouvernement fédéral estime que le principe de collaboration et de coordination entre les gouvernements, ainsi qu'avec les régimes d'autonomie autochtones, et le principe de la responsabilité économique ont un rôle important à jouer dans l'atteinte de l'objectif final, soit le développement durable. Ces principes devraient également constituer des principes directeurs de la nouvelle LCPE.

Prévention de la pollution

Le Comité permanent a recommandé un important changement d'orientation en matière légale - plutôt que de gérer la pollution après qu'elle a été créée, on s'occupera de la prévenir dès le départ. De l'avis du Comité, le principal objectif de la LCPE est de contribuer à réaliser le développement durable par la prévention de la pollution. La *Loi* devrait chercher principalement à prévoir et à prévenir la création de polluants et de déchets en utilisant efficacement l'énergie, les matières premières et d'autres matières présentes dans l'écosystème ou produites par celui-ci.

Nous croyons nous aussi que la prévention de la pollution est la meilleure approche en matière de développement durable. Dans le document *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le Parti libéral a indiqué que «la protection de l'environnement doit être préventive», et s'est engagé à tirer parti de l'examen de la LCPE pour faire de la prévention de la pollution un objectif national.

À l'instar du Comité permanent, le gouvernement du Canada est d'avis que la *Loi* devrait être axée sur la prévention de la pollution et permettre au Canada de rejoindre le peloton des pays qui tirent déjà des avantages économiques des industries propres, compétitives et innovatrices dont les produits supérieurs sont commercialisés à prix élevés dans les marchés mondiaux. Une telle approche peut catalyser l'innovation technologique et les débouchés commerciaux et favoriser ainsi d'importantes économies, la prospérité et la création d'emplois pour la société canadienne. De plus, l'élan donné au secteur de l'industrie environnementale offrira d'autres occasions importantes de prospérité et de création d'emplois.

La prévention de la pollution est un moyen exemplaire de renforcer les liens entre l'environnement, la santé et l'économie et, par conséquent, de promouvoir le développement durable.

Le gouvernement du Canada convient en outre que la prévention de la pollution ne constitue ni une stratégie autonome ni la réponse à tous les problèmes environnementaux. La transition vers une production et des pratiques «propres» demandera du temps. Dans certains cas, la lutte contre la pollution et l'assainissement constituent les meilleurs moyens de protéger l'environnement. Toutefois, la LCPE devrait accorder la priorité à la prévention.

- 1.2 Le gouvernement du Canada propose d'incorporer dans la Déclaration de la *Loi* un énoncé indiquant de façon non équivoque que le but principal de la LCPE est de contribuer à la réalisation du développement durable par la prévention de la pollution. Le Préambule énoncerait clairement que la prévention de la pollution est l'approche privilégiée en matière de protection de l'environnement. La définition contenue dans la stratégie fédérale de prévention de la pollution a récemment été établie grâce à un consensus multipartite. Par conséquent, la *Loi* définirait la prévention de la pollution comme l'utilisation de procédés, de pratiques, de matières, de produits ou de formes d'énergie qui empêchent ou limitent la production de polluants et de déchets tout en réduisant les risques globaux pour la santé humaine ou l'environnement.

Approche écosystémique

Le gouvernement du Canada convient qu'il est essentiel d'utiliser, dans le domaine de la protection de l'environnement, une approche intégrée qui reconnaît l'interrelation des diverses composantes des écosystèmes. Il importe de comprendre et de conserver l'intégrité de ces liens pour assurer la conservation, un environnement viable et, par conséquent, le développement durable. La LCPE renouvelée devrait être appliquée de manière à promouvoir l'intégrité structurelle et fonctionnelle des écosystèmes.

- 1.3 Nous proposons d'intégrer l'approche écosystémique dans le Préambule de la *Loi*. La définition d'«écosystème» utilisée dans la Convention sur la diversité biologique est largement acceptée. La *Loi* définirait l'écosystème comme un complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle. L'approche écosystémique, fondée sur des assises scientifiques solides, pourrait être définie pour signifier que la *Loi* serait appliquée en tenant compte des caractéristiques fondamentales et uniques des divers écosystèmes et en reconnaissance de l'interdépendance des systèmes sociaux, économiques et environnementaux. La définition d'«environnement» devrait être modifiée pour faire explicitement état des écosystèmes.

Diversité biologique

Le gouvernement du Canada convient avec le Comité que la LCPE a un rôle à jouer, à l'instar d'autres lois fédérales et de règlements provinciaux, dans la protection de la diversité biologique et, par conséquent, le respect des obligations prises en vertu de la Convention sur la diversité biologique. Lorsqu'on conçoit des stratégies visant à prévenir la pollution et à évaluer et contrôler les substances, il faudrait tenir compte des incidences possibles sur la diversité biologique. Pour assurer l'intégrité des écosystèmes, il est indispensable de protéger la biodiversité.

- 1.4 Nous proposons d'intégrer dans le Préambule un énoncé sur les obligations internationales du Canada en vertu de la Convention sur la diversité biologique. La *Loi* pourrait adopter la définition de la diversité biologique utilisée dans la Convention, soit la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

Coopération intergouvernementale

Le Comité permanent a fait remarquer qu'étant donné que la protection de l'environnement est une responsabilité partagée au Canada, les approches axées sur la coopération dans ce domaine sont les plus efficaces. Le Comité a recommandé que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les peuples autochtones régis par des ententes d'autonomie gouvernementale ou de règlement de revendications territoriales (globales ou particulières), collaborent à titre de partenaires égaux à la coordination de leurs régimes respectifs de gestion environnementale.

- 1.5 Le gouvernement du Canada juge essentielle la collaboration entre le fédéral, les provinces, les territoires et les peuples autochtones qui sont dotés d'autonomie ou fonctionnent en vertu d'ententes sur leurs revendications territoriales globales ou particulières. Les lois et les actions de chaque palier de gouvernement sont cruciales pour assurer la protection de l'environnement, la prévention de la pollution et le développement durable. Par conséquent, le gouvernement du Canada continuera à rechercher la coopération des provinces, des territoires et des peuples autochtones en vue de régler les problèmes nécessitant des solutions multipartites et la coordination des mesures environnementales.

Science et principe de la prudence

La science fait partie intégrante du processus décisionnel en vertu de la LCPE. Le gouvernement s'engage à adopter une approche décisionnelle fondée sur le risque.

- 1.6 Le gouvernement du Canada propose d'inclure dans le Préambule le principe selon lequel la science fait partie intégrante du processus décisionnel en vertu de la LCPE.

À l'instar du Comité permanent, le gouvernement du Canada est d'avis que, si une activité ou une substance présente réellement ou risque de présenter une grave menace pour l'environnement ou la santé humaine, des mesures de prudence devraient être prises même en l'absence de certitude scientifique. Le gouvernement fédéral s'est engagé à appliquer le principe de la prudence à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), tenue en 1992.

- 1.7 Nous proposons également d'intégrer le principe de la prudence dans le Préambule de la LCPE. La définition donnée à l'occasion de la CNUED est largement acceptée. La loi définirait donc ainsi le principe de la prudence : lorsqu'il existe des risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas constituer un motif pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Responsabilité économique

Dans sa première recommandation, le Comité permanent demande au gouvernement du Canada de promouvoir le développement durable dans l'ensemble de ses programmes et politiques. Le développement durable, qui met l'accent sur la prise de décisions intégrée, nous oblige à envisager les facteurs tant économiques qu'environnementaux. Les considérations économiques augmentent notre capacité de réellement atteindre nos objectifs environnementaux.

- 1.8 Le gouvernement du Canada appuie la recommandation du Comité permanent et convient avec lui que l'on ne pourra faire valoir la notion de développement durable sans procéder à des changements qui permettront de mieux tenir compte des considérations économiques, sociales et environnementales lors de la prise de toute décision par les secteurs public et privé. À cette fin, nous proposons de mentionner dans le Préambule qu'il existe des rapports entre les principes économiques et les principes écologiques. De plus, le

gouvernement reconnaîtra l'importance d'un processus de prise de décision fondé sur la flexibilité et l'impact des facteurs économiques tels que l'analyse avantages-coûts.

Responsabilité de l'utilisateur/du producteur

Le gouvernement du Canada convient avec le Comité permanent qu'il faudrait confier davantage au producteur, à l'utilisateur ou à l'importateur d'une substance la responsabilité de s'assurer que celle-ci ne présente pas un risque inacceptable pour l'environnement ou la santé humaine, plutôt qu'il revienne principalement au gouvernement ou aux citoyens soucieux de l'environnement de prouver que la substance pourrait avoir des répercussions inacceptables sur l'environnement ou la santé humaine. Cette approche est conforme au principe du pollueur-payeur auquel le gouvernement fédéral souscrit.

- 1.9 Nous convenons avec le Comité permanent que le concept de responsabilité de l'utilisateur/du producteur devrait être un principe directeur de la LCPE. Nous convenons également avec le Comité qu'il nous faudra chercher à déterminer clairement à qui ce concept s'appliquera en vertu de la nouvelle LCPE et de quelle façon il s'appliquera, avant d'inclure un énoncé dans le Préambule.

Chapitre 2. Administration

Les lois du Parlement peuvent contenir des articles qui énoncent les fonctions administratives du ministre ou des ministres responsables de la loi en question, ou encore, des articles qui prévoient l'établissement de comités consultatifs ou d'autres mécanismes administratifs. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement du Canada juge essentielle la collaboration entre le fédéral, les provinces, les territoires et les peuples autochtones qui sont dotés d'autonomie ou fonctionnent en vertu d'ententes sur leurs revendications territoriales globales ou particulières. Dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, on s'est engagé à travailler de près avec les autorités provinciales afin de réduire le double emploi et d'améliorer la prestation des services dans tous les domaines de compétence des gouvernements, en vue d'utiliser de façon rationnelle l'argent des contribuables. L'Initiative visant à accroître l'efficacité de la fédération, entreprise par les premiers ministres, permet l'adoption de plans d'action bilatéraux afin d'améliorer le fonctionnement des gouvernements ainsi que l'harmonisation des questions multilatérales et bilatérales d'environnement. À ce point-ci de notre proposition, nous énonçons les dispositions qui peuvent être contenues dans une partie de la LCPE remaniée qui serait intitulée «Administration et définitions» et permettant la coopération intergouvernementale.

Dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le gouvernement s'engage aussi à utiliser des approches qui favorisent l'innovation dans l'atteinte des objectifs environnementaux. C'est pourquoi la présente section de notre proposition donne aussi les dispositions que la partie de la LCPE remaniée portant sur l'administration pourrait contenir pour permettre au gouvernement fédéral d'accroître la portée des outils qu'il utilise pour atteindre le développement durable et ses objectifs de protection de l'environnement.

Comme c'est le cas actuellement, les modifications proposées à la LCPE ne visent pas les aspects de substances régis aux termes d'autres lois.

Outils administratifs

Comités consultatifs

- 2.1 Conformément à l'engagement que propose de prendre le gouvernement du Canada dans le Préambule et qui est de chercher à obtenir la coopération des provinces, des territoires et des peuples autochtones, la LCPE devrait continuer de prévoir la constitution de comités consultatifs dont les membres peuvent être des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, des peuples autochtones, du secteur industriel, des groupes écologistes et de promotion de la santé, des syndicats et d'autres groupes intéressés.

Comité consultatif national sur la LCPE

- 2.2 Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé que les peuples autochtones participent davantage aux questions liées à la protection de l'environnement et à la prévention de la pollution. Par conséquent, le gouvernement du Canada propose d'élargir la portée de l'article 6 de la LCPE actuelle, en vertu duquel le ministre doit constituer un comité consultatif fédéral-provincial (CCFP). Nous proposons d'établir, en vertu de la *Loi révisée*, un nouveau Comité consultatif national sur la LCPE qui sera composé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que des peuples autochtones et qui remplacera le comité actuel. Nous proposons de consulter les peuples autochtones afin de déterminer la forme que revêtira leur participation au sein d'un tel Comité national consultatif.

Constitution et fonctions

- 2.3 À l'instar du CCFP actuel, le nouveau Comité consultatif national sur la LCPE serait constitué par le ministre et exécuterait les mêmes fonctions que le comité actuel, soit conseiller le ministre relativement aux règlements proposés régissant :

-
- ▶ le rejet des substances toxiques dans l'environnement;
 - ▶ le stockage, la disposition, la manutention, le transport et l'offre de transport de substances toxiques;
 - ▶ l'élimination des substances toxiques, notamment la construction, l'entretien et l'inspection de lieux d'élimination;
 - ▶ d'autres questions environnementales d'intérêt commun.

Le Comité consultatif national sur la LCPE pourrait conserver en outre le rôle qu'assume actuellement le CCFP, soit conseiller le ministre relativement à toute question environnementale à propos de laquelle le ministre choisit de le consulter.

Autres comités

- 2.4 À l'heure actuelle, la LCPE confère aux ministres de l'Environnement et de la Santé le pouvoir de constituer des comités consultatifs à des fins se rattachant à la *Loi*. Le gouvernement du Canada propose de conserver cette disposition, de sorte que les ministres pourront réunir des représentants d'autres gouvernements, des scientifiques, des universitaires, des spécialistes techniques et des membres de groupes tels que les syndicats, le secteur industriel, les organismes environnementaux et de promotion de la santé, de groupes de conservation et d'autres groupes intéressés, afin de se faire conseiller.

Ententes administratives et ententes d'équivalence

La LCPE permet actuellement au gouvernement du Canada de conclure des ententes avec les provinces et les territoires afin qu'ils puissent assurer une administration plus efficace et plus efficiente des questions touchant la LCPE. Des ententes de deux types sont prévues : les ententes administratives et les ententes d'équivalence. Les ententes administratives sont des accords de partage de travail conclus avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et pouvant régir des activités telles que les inspections, les enquêtes, la collecte de l'information sur la surveillance et la communication des données recueillies. Elles ne libèrent en rien les parties de leurs responsabilités légales respectives, pas plus qu'elles ne délèguent des pouvoirs législatifs d'un ordre de gouvernement à l'autre.

À l'heure actuelle, les ententes d'équivalence sont prévues aux termes de la Partie II de la *Loi* (Substances toxiques) et de la Partie V (Pollution atmosphérique internationale). Elles diffèrent des ententes administratives et n'ont rien à voir avec le partage de travail. Il s'agit d'accords en vertu desquels un règlement pris aux termes de la LCPE ne s'applique plus dans une province ou un territoire qui possède des dispositions équivalentes. Il n'est pas nécessaire que le document provincial ou territorial, qui peut revêtir la forme d'un règlement, d'un permis ou d'une licence, ait le même libellé que le règlement d'application de la LCPE, mais il doit avoir le même effet. En vertu de la LCPE, les provinces et territoires qui veulent faire reconnaître leurs dispositions comme équivalentes doivent prévoir, pour les citoyens, le droit d'exiger de leur ministre une enquête sur une présumée infraction liée à l'environnement, de recevoir des rapports sur le déroulement de cette enquête et d'être informés de toute suspension d'enquête. L'entente d'équivalence doit être confirmée par décret du gouverneur en conseil.

Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé que les ententes administratives et d'équivalence proposées fassent l'objet d'un examen plus minutieux par la Chambre des communes et le public.

- 2.5 Nous proposons de conserver dans la LCPE les pouvoirs relatifs aux ententes administratives et d'équivalence et de les appliquer à toutes les parties de la *Loi*.
- 2.6 Nous proposons d'indiquer expressément que les territoires et les provinces peuvent conclure des ententes administratives et d'équivalence en vertu de la LCPE.
- 2.7 De plus, nous proposons d'habiliter le ministre de l'Environnement à conclure des ententes administratives avec les peuples autochtones en vue d'appliquer des règlements adoptés aux termes de cette loi et portant

par exemple sur la prévention et la réduction de la pollution et la lutte contre les émissions provenant de combustibles.

- 2.8 Nous comprenons les préoccupations du Comité permanent concernant la reddition de comptes et l'examen minutieux par le public dans la préparation des ententes administratives et d'équivalence. Même si nous acceptons de consulter le public sur ces ententes, la recommandation que le Comité permanent devrait toutes les passer en revue et qu'elles devraient être approuvées par la Chambre suite à un vote alourdirait considérablement leur élaboration.

Le gouvernement du Canada propose donc, comme solution de rechange, que :

- le ministre de l'Environnement publie dans la Partie I de la *Gazette du Canada* les ententes administratives et d'équivalence proposées;
- la LCPE révisée prévoit une période de 60 jours pour pouvoir formuler des commentaires après la publication des accords dans la Partie I de la *Gazette du Canada*;
- le ministre de l'Environnement demande au Comité permanent d'examiner les ententes administratives et d'équivalence proposées et de faire des observations à ce sujet, durant la période de 60 jours;
- le ministre publie dans la Partie I de la *Gazette du Canada* un compte rendu de la façon dont les commentaires reçus durant la période ont été traités;
- le gouverneur en conseil approuve la version finale des ententes;
- la version finale soit publiée dans la Partie I de la *Gazette du Canada* et incorporée dans le registre public informatisé que le gouvernement propose d'établir pour inscrire les mesures environnementales prises aux termes de la LCPE, notamment les règlements, les directives et les codes de pratiques, conformément aux recommandations du Comité.

L'approche que nous proposons permettrait d'assurer la participation du public à une plus grande échelle. Elle comprendrait un examen par le Comité permanent, mais éviterait de prolonger le processus d'élaboration des ententes administratives et d'équivalence avec nos partenaires. De plus, elle préserverait le pouvoir du ministre de l'Environnement et du gouverneur en conseil de recommander et d'approuver de telles ententes.

- 2.9 Conformément à la recommandation du Comité permanent, des dispositions de temporisation seraient incorporées dans les ententes administratives et d'équivalence, pour que celles-ci prennent fin cinq ans après leur entrée en vigueur.
- 2.10 La LCPE prévoit déjà la présentation au Parlement d'un rapport annuel sur l'administration et l'application des règlements de la LCPE et des règlements provinciaux équivalents, et nous comptons conserver cette exigence.
- 2.11 Pour toutes les futures ententes administratives relevant de la LCPE, nous proposons de conserver les clauses qui figurent dans les ententes existantes et qui prévoient le maintien des pleins pouvoirs du gouvernement fédéral au chapitre de l'application de la LCPE ainsi que l'obligation pour le ministre de l'Environnement de rendre compte au Parlement de la LCPE et de la mise en oeuvre de toute entente adoptée aux termes de la *Loi*.

Ententes générales pour la gestion de l'environnement

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous reconnaissons depuis longtemps que l'environnement est un secteur de compétences partagées au regard de la Constitution canadienne. C'est pourquoi il semble, et on constate, qu'il y a double emploi entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales ainsi que les peuples autochtones, qui de plus en plus assumeront de nouveaux pouvoirs en acquérant l'autonomie gouvernementale. Quand le double emploi en

environnement est réel plutôt que perçu, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires tentent de l'éliminer de diverses façons, par des ententes d'équivalence en vertu de la LCPE, par des ententes administratives en vertu de celle-ci et d'autres lois fédérales sur l'environnement, par l'examen continu de tous ses programmes et par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME).

D'abord et avant tout, les gouvernements se sont efforcés de garantir à l'environnement du pays la meilleure protection qui soit, de la façon la plus efficace, ce à quoi le gouvernement du Canada a ajouté un autre objectif : faire de la prévention de la pollution un but national. La collaboration et la cohésion entre intervenants fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones en matière de protection de l'environnement et de prévention de la pollution, peuvent être réalisées en partie grâce aux mécanismes actuellement prévus par la LCPE, soit les ententes d'équivalence et administratives et le Comité consultatif fédéral-provincial (qui deviendrait le Comité consultatif national de la LCPE, en vertu de la *Loi* renouvelée, au sein duquel seraient représentées toutes les parties). Toutefois, les ententes d'équivalence en vertu de la LCPE ne portent que sur un ou plusieurs règlements fédéraux et provinciaux : lorsqu'elles sont déclarées équivalentes à celles de la LCPE, les dispositions des règlements provinciaux s'appliquent alors dans la province, au lieu des règlements de la LCPE. Habituellement, les ententes administratives visent le travail partagé et se limitent aussi à un ou plusieurs règlements fédéraux et provinciaux.

Au cours des 18 derniers mois, les représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux au sein du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) ont beaucoup discuté du concept des ententes générales de gestion de l'environnement en vue d'assurer la pleine protection de l'environnement au Canada. Le gouvernement du Canada s'est engagé à collaborer étroitement avec les provinces afin d'atténuer les chevauchements. L'Initiative visant à accroître l'efficacité de la Fédération, établie par les Premiers Ministres, préconise également l'harmonisation, y compris dans le domaine de la protection de l'environnement. Au cours des deux dernières années, le gouvernement du Canada a signé une douzaine d'ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, dans le but de mettre fin aux déboulements inutiles. Des négociations se poursuivent actuellement en vue de la signature d'une autre douzaine de ces ententes. C'est une preuve des plus concrètes de l'engagement ferme que le gouvernement a pris pour réaliser une collaboration efficace avec les provinces dans un contexte multilatéral et bilatéral.

- 2.12 En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, le ministre a déjà le pouvoir de conclure avec les provinces et territoires des ententes générales pour la gestion de l'environnement, afin de réaliser, au Canada, l'instauration d'un système compréhensif de protection de l'environnement. Le gouvernement propose d'étudier la possibilité d'étendre l'envergure de cette autorité afin d'inclure les peuples autochtones jouissant de l'autonomie gouvernementale.

Il est en outre proposé que de telles ententes soient assorties des mêmes exigences en matière de reddition de compte et de procédures que celles que l'on propose d'inclure dans les ententes administratives et les ententes d'équivalence en vertu de la LCPE. Mentionnons notamment une clause de réexamen après cinq ans, les rapports annuels, la clarification des responsabilités et les approbations nécessaires.

Instruments économiques

Au Canada, comme dans la plupart des autres pays industrialisés, on s'est fondé presque exclusivement sur l'établissement de mécanismes de contrôle dans la réglementation pour régler les problèmes environnementaux. On prescrit par exemple des limites touchant la quantité totale d'une substance polluante qui peut pénétrer dans l'environnement. Les instruments économiques sont des outils réglementaires qui influent sur le comportement d'une façon différente. Ils débouchent directement ou indirectement sur des changements dans les prix du marché et visent à encourager chez les producteurs et les consommateurs un comportement plus respectueux de l'environnement. Ils pourraient être utilisés par le gouvernement fédéral pour prévenir et contrôler les substances toxiques ou pour aider à régler des problèmes internationaux, nationaux ou régionaux qui nécessitent une approche nationale coordonnée.

Dans le plan du Parti libéral *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, il est dit que «les cadres favorisant l'innovation doivent prendre en compte les objectifs écologiques». Pour trouver la meilleure façon de gérer les problèmes d'environnement et de prévenir la pollution, il faut donc envisager toute la gamme des

accompagner les cadres réglementaires traditionnels, nous prendrons des mesures économiques en faveur de la protection de l'environnement lorsqu'elles représenteront le moyen le plus économique et le plus souple».

Types d'instruments économiques

Les quatre principaux types d'instruments économiques sont les systèmes d'échanges, les programmes de consignation, les redevances en matière d'environnement et les programmes d'incitatifs financiers. Les systèmes d'échanges permettent à ceux qui participent à un programme de contrôle d'échanger, d'acheter ou de vendre leur «permis» ou leurs «crédits», lorsqu'ils déterminent que c'est pour eux la façon la plus rentable de satisfaire aux exigences réglementaires. Ces exigences, ainsi que les règles régissant les échanges, sont établies par les organismes de réglementation. Les programmes de consignation incitent les utilisateurs à retourner l'emballage, les substances ou les produits utilisés, aux fins de réutilisation, de recyclage ou d'élimination sans risque. Les redevances en matière d'environnement, qu'on appelle parfois taxes, droits ou prélèvements, peuvent s'appliquer aux intrants (p. ex. une taxe sur les combustibles fossiles utilisés dans un procédé de fabrication), aux produits (p. ex. une redevance sur un produit de consommation contenant une substance toxique), aux rejets (p. ex. une redevance sur les rejets de polluants dans l'eau) ou à l'utilisation de ressources environnementales (p. ex., l'air). Ces redevances constituent une application directe du principe de l'«utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur». Elles visent à décourager la demande de produits et services qui polluent et à encourager les producteurs et les consommateurs à rechercher des procédés, technologies, intrants et produits nouveaux. Les incitatifs financiers, sous forme de subventions directes (p. ex., par le gouvernement) et indirectes (p. ex. traitement fiscal préférentiel) peuvent favoriser des activités respectueuses de l'environnement, telles que le développement ou l'application d'équipements antipollution ou de procédés novateurs.

Utilisation actuelle des instruments économiques en vertu de la LCPE

La LCPE actuelle ne confère aucun pouvoir explicite concernant le recours aux instruments économiques. En fait, selon son libellé actuel, on ne peut utiliser qu'un seul instrument économique, qui se rattache au transfert ou à la vente de crédits non utilisés pour des substances appauvrissant la couche d'ozone, sous réserve de l'approbation du ministre.

Intégration dans la LCPE de pouvoirs liés aux instruments économiques

Le Comité permanent a recommandé que la nouvelle LCPE confère un vaste pouvoir habilitant concernant le recours aux instruments économiques.

- 2.13 Suite à cette recommandation, le gouvernement du Canada réaffirme sa volonté d'utiliser des instruments économiques pour protéger l'environnement, sous réserve de son pouvoir constitutionnel, et propose de permettre le recours à des systèmes d'échanges, à des programmes de consignation et à des incitatifs financiers directs dans la LCPE ou d'autres lois fédérales.

La mise en oeuvre de ces instruments économiques serait conforme au processus de réglementation fédéral, qui comprend l'évaluation des options offertes et de tous les impacts, notamment ceux qui touchent aux liens entre l'environnement et l'économie, ainsi que la consultation des parties touchées, d'autres groupes intéressés et du public, et l'approbation du gouverneur en conseil serait recommandée par le ministre de l'Environnement. L'utilisation d'autres instruments économiques, comme les redevances en matière d'environnement ou les incitatifs financiers sous forme de mesures fiscales, serait recommandée au ministre des Finances par le ministre de l'Environnement ou d'autres ministres intéressés. Le processus d'application de ce dernier type d'instrument, en plus d'assurer que l'on tiendrait compte des options et des opinions formulées par les intervenants et autres intéressés, assurerait que la mise en oeuvre serait coordonnée avec la politique fiscale du gouvernement.

Approches non réglementaires de la protection de l'environnement

Le Comité permanent a recommandé au gouvernement de continuer d'explorer la question des mesures non réglementaires et, plus particulièrement, d'obtenir plus de renseignements sur leur utilisation et sur les mécanismes de reddition de comptes qui doivent être mis en place pour faire en sorte qu'elles servent effectivement à empêcher la fabrication, l'utilisation et le rejet de substances toxiques.

Le gouvernement s'est servi de l'approche volontaire auprès de nombreux secteurs industriels, pour mieux gérer et contrôler le rejet des toxiques. Les bienfaits sociaux et économiques d'un meilleur rendement environnemental et l'éventualité de la réglementation incitent les entreprises à devancer l'adoption des lois et à prouver aux gouvernements comme au public que l'auto-réglementation est une option viable.

L'expérience nous montre que l'approche non réglementaire en environnement donne des résultats mesurables. Les programmes Gestion responsable^{MC}, Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET) et NEDEM sont des exemples d'efforts volontaires. De fait, le rapport de 1994 de l'OCDE fait des remarques élogieuses sur la façon dont le Canada utilise les ententes volontaires. Cependant, le passé nous dicte également que tous les secteurs de la société ne réagissent pas positivement à cette approche et que toutes les substances toxiques ne peuvent être gérées par l'action volontaire.

Toute une gamme d'approches volontaires peuvent servir à faire face aux préoccupations environnementales : lettres d'engagement, lignes directrices et principes directeurs, codes de pratiques, normes, accords, protocoles d'entente, contrats, etc. Pour chacune d'elles, il y a diverses façons de traiter le partenariat, les questions financières, la reddition de comptes, l'intervention des gouvernements, les rapports et la participation des intervenants.

Les initiatives non réglementaires actuelles aideront le gouvernement à déterminer quels secteurs et quelles substances répondent le mieux à ce genre d'approche. Les résultats peuvent l'aider à orienter sa réglementation : c'est d'ailleurs ce qui importe le plus. Bien utilisée, l'action volontaire peut servir à préciser si des règlements sont requis, quand et dans quelle mesure.

Les contrats exécutoires axés sur les résultats environnementaux et prévoyant la reddition de comptes sont une solution de rechange aux actuelles ententes volontaires non exécutoires. Le ministre pourrait être autorisé à conclure des ententes avec des entreprises privées et d'autres ministères en vue de l'amélioration de leur rendement environnemental. Ces ententes devraient permettre aux autres gouvernements et aux intéressés de contribuer à définir les objectifs environnementaux et les modalités de reddition de comptes, à déterminer les conséquences de l'abrogation et à assurer le suivi des progrès. Par exemple, les ententes pourraient exiger la déchéance d'une caution, si les objectifs environnementaux ne sont pas atteints dans les délais prescrits. D'autres exemples pourraient se dégager des consultations publiques.

Le fait d'autoriser le ministre à conclure de tels contrats cautionnés axés sur les résultats environnementaux viendrait compléter les instruments réglementaires et économiques et les approches réglementaires non exécutoires dont il dispose en vertu de la LCPE.

- 2.14 Le gouvernement du Canada propose de déterminer si ce type d'activités doit être visé par la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, qui indiquerait clairement que les approches non réglementaires sont limitées aux substances non réglementées.

Présentation d'un rapport

Aux termes de la LCPE actuelle, le ministre de l'Environnement doit déposer devant le Parlement, le plus tôt possible après la fin de l'exercice financier, un rapport sur l'application de la LCPE pour l'exercice écoulé. La *Loi* prévoit également un examen de ses dispositions par le Parlement dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Le Comité permanent a fait remarquer que la *Loi* ne prévoit pas d'autres examens parlementaires après ce premier examen et a déclaré que «les examens parlementaires jouent un rôle utile; en plus d'assurer, à intervalles réguliers, l'examen minutieux des lois et leur mise à jour, ils offrent aux groupes et aux particuliers intéressés l'occasion de faire connaître leurs vues et de recommander des changements. Le Comité estime que ces examens sont particulièrement importants en ce qui concerne les lois sur l'environnement. Il ne faut pas laisser la LCPE sur les

tablettes alors que les concepts et les techniques en matière de protection de l'environnement évoluent rapidement.» Par conséquent, le Comité a recommandé que la LCPE soit modifiée afin d'exiger un examen détaillé de ses dispositions et de son application tous les cinq ans.

- 2.15 Le gouvernement du Canada propose que la LCPE renouvelée conserve la disposition selon laquelle le ministre doit faire rapport tous les ans au Parlement, à la fin de l'exercice financier, sur l'application de la *Loi* pour l'exercice écoulé.
- 2.16 Il est proposé que la nouvelle LCPE prévoie en outre un examen de ses dispositions par le Parlement tous les sept ans après la date de son entrée en vigueur; cet examen toucherait entre autres la possibilité d'appliquer la LCPE aux peuples et aux terres autochtones.

Recouvrement des coûts

À l'heure actuelle, des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la politique gouvernementale permettent le recouvrement des coûts. Il serait plus efficace d'inclure directement dans la LCPE de telles dispositions, qui seraient adaptées aux besoins de celle-ci.

- 2.17 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose de modifier la LCPE afin d'assurer le recouvrement des coûts dans tous les cas où un service de nature avantageuse est fourni. Cela est conforme à la politique existante du gouvernement et au principe de la responsabilité de l'utilisateur/du producteur.

-
-

Chapitre 3. Participation du public

Le gouvernement du Canada est d'avis que la responsabilité à l'endroit de la protection de l'environnement est l'affaire de tous. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a clairement indiqué que le gouvernement du Canada ne peut, à lui seul, protéger l'environnement et qu'on ne devrait pas s'attendre à ce qu'il le fasse. Chacun a intérêt à ce que l'environnement soit sain, propre et sécuritaire; par conséquent, chacun a un rôle à jouer pour assurer la qualité de l'environnement.

Au fil des ans, la population canadienne a témoigné d'un intérêt croissant pour les enjeux environnementaux et a manifesté son désir de prendre part à la prise de décisions touchant l'environnement, étant donné que ces décisions nous touchent tous. On peut assurer la participation active et efficace du public si on lui confère des droits légaux et si celui-ci comprend bien ces droits. C'est pourquoi, en 1988, le Parlement a incorporé à la LCPE les droits de participation du public.

Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a intitulé un de ses chapitres «Participation accrue du public et renforcement des droits des citoyens» et a mis l'accent sur l'obligation du gouvernement, en vertu du paragraphe 2(d) de la LCPE actuelle d'«encourager la participation de la population du Canada à l'élaboration des décisions qui touchent l'environnement». La recommandation contenue dans le rapport du Comité permanent est en faveur d'un renforcement de ces droits. Par conséquent, le gouvernement propose de prendre plusieurs mesures en vue d'accroître le droit du public de protéger l'environnement en vertu de la LCPE et de renseigner celui-ci sur ses droits et la façon dont il peut les exercer.

L'accroissement des droits de participation du public

La participation du public aux décisions que les gouvernements prennent constitue un principe de fonctionnement courant dans les démocraties comme le Canada. Au fil du temps, et en raison de la plus grande sensibilisation du public et de son intérêt accru pour les questions sociétales importantes, la nature de cette participation a évolué. À l'aube du XXI^e siècle, les gouvernements qui prennent une décision sans consulter la population sont devenus l'exception plutôt que la règle.

L'accroissement des droits de participation du public ne constitue pas un phénomène nouveau, en fait, cette notion a été mise de l'avant dans les années 60 et 70. Cela est vrai dans tous les domaines de la politique officielle, et plus particulièrement en politique environnementale. Parmi les principes clés qui sous-tendent les droits du public dans ce domaine, mentionnons :

- ▶ le droit à un environnement sain;
- ▶ un meilleur accès aux tribunaux en vue d'entamer des poursuites judiciaires lorsque le droit à un environnement salubre n'a pas été respecté;
- ▶ une plus grande participation du public à la prise de décisions gouvernementales;
- ▶ une meilleure surveillance de l'état de l'environnement et une meilleure communication de l'information au public;
- ▶ l'accroissement de la responsabilité et de la reddition de compte gouvernementales dans le domaine de l'environnement;
- ▶ une protection accrue des personnes qui dénoncent des employeurs coupables de pollution.

La *Michigan Environmental Protection Act* de 1970 est souvent citée comme la principale loi qui a ouvert la voie au renforcement des droits du public dans le domaine de la protection de l'environnement en incorporant ces droits dans ses dispositions. Au Canada, l'Alberta et le Québec ont intégré dans leurs lois environnementales existantes des droits accrus pour le public. L'Ontario est allé encore plus loin en établissant la *Charte des droits environnementaux*. De plus, le Yukon a adopté la *Loi sur l'environnement* semblable à une charte, et les Territoires du Nord-Ouest ont adopté la *Loi sur les droits en matière d'environnement*.

Depuis quelques années, d'autres provinces canadiennes, notamment la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan et le Manitoba, envisagent sérieusement l'adoption d'une déclaration ou d'une charte des droits en matière d'environnement.

Engagements contenus dans *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*

Dans le document d'orientation stratégique, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le Parti libéral a reconnu que les Canadiens avaient surpassé leurs institutions gouvernementales en ce qui touche le désir de protéger l'environnement et qu'«...il faut associer à l'élaboration de la politique de l'environnement les citoyens qui ont un certain savoir-faire et des idées à apporter...» mais que «...ce sont des potentialités qui restent souvent inexploitées du fait des contraintes financières et juridiques».

À cet égard, il s'est engagé à donner «au grand public les moyens de s'associer aux processus décisionnels et de défendre l'environnement». Il a également indiqué que, «dans le cadre de la prochaine révision quinquennale de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, nous donnerons aux citoyens les moyens de faire respecter les lois environnementales par les voies légales, lorsque les pouvoirs publics n'ont pas su le faire».

Engagements internationaux

Le Canada a adhéré à plusieurs ententes internationales à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992. *Agenda 21* faisait état de nombreux principes, objectifs et activités que les gouvernements cherchaient à adopter et à mettre en pratique au moment de retenir le développement durable comme objectif commun.

En appuyant *Agenda 21*, le gouvernement s'est engagé à mettre en pratique certains principes qui déboucheraient sur une plus vaste participation du public à la prise de décisions. Selon le préambule de la Section III d'*Agenda 21* (Renforcement du rôle des principaux groupes) : «Les particuliers, les groupes et les organisations doivent avoir accès à l'information se rapportant à l'environnement et au développement que détiennent les pouvoirs publics, y compris des informations sur les produits et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement, ainsi que des informations sur les mesures de protection de l'environnement». Le gouvernement du Canada s'est engagé à concrétiser ces principes.

Une des façons, pour le gouvernement, de respecter cet engagement est de favoriser la discussion publique en renforçant la législation afin que tous les groupes de la société, les peuples autochtones, les organismes non gouvernementaux, les autorités locales, les travailleurs, les syndicats, les entreprises, le secteur industriel, les milieux scientifiques et technologiques et les agriculteurs aient davantage d'occasions de participer plus pleinement à la prise de décisions sur l'environnement.

Faits saillants des dispositions actuelles de la LCPE

Lorsque la LCPE est entrée en vigueur en 1988, on estimait qu'elle était au premier plan de la législation environnementale en raison des droits accrus en matière d'environnement qu'elle conférait, notamment :

- des dispositions selon lesquelles les listes de substances toxiques, les versions préliminaires des règlements et d'autres genres de documents devaient être publiés pour que le public puisse faire des commentaires à cet égard;
- la possibilité, pour les citoyens, de s'opposer à des règlements, à des directives, à des permis d'immersion de déchets en mer, à des listes de substances toxiques, à l'absence d'évaluation de substances figurant sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire dans le délai prévu de cinq ans, etc.;
- la possibilité de demander et, dans certains cas, d'exiger que des commissions de révision soient constituées pour se pencher sur les avis d'opposition;
- l'accès du public à l'information par voie de documents et d'avis publiés;
- le droit, pour un membre du public, d'obtenir une injonction pour prévenir une infraction à la LCPE ou pour y mettre un terme;
- le droit d'intenter une action contre une personne qui a commis une infraction à la LCPE, aux fins d'indemnisation;
- le droit, pour deux personnes résidant au Canada et âgées d'au moins 18 ans, d'exiger une enquête sur une présumée infraction à la LCPE;

-
- ▶ la protection de l'identité des dénonciateurs, qui signalent le rejet non autorisé de substances visées par la LCPE;
 - ▶ le droit, issu de la common law, de poursuivre à titre privé un présumé contrevenant à la LCPE, aux termes de celle-ci et de toute autre loi fédérale.

Limites des dispositions actuelles de la LCPE

Lorsque la LCPE a été promulguée en 1988, ses dispositions concernant la participation du public et les droits environnementaux étaient perçues comme des concepts «avant-gardistes» dans la législation fédérale en matière d'environnement. Toutefois, au cours des sept dernières années, la façon d'envisager les droits de participation du public a évolué. Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a mentionné ce qu'il considère comme étant les limites de la *Loi*, notamment :

- ▶ le caractère vague du genre d'information pouvant être rendue publique, ainsi que des procédures et points d'accès à l'information;
- ▶ des possibilités limitées de participation efficace à la prise de décisions concernant des initiatives *proposées* en vertu de la *Loi*;
- ▶ la nature limitée des informations mises à la disposition du public par voie de l'inventaire sur les sources de polluants qui a été établi récemment, soit l'*Inventaire national des rejets de polluants*;
- ▶ les cas limités dans lesquels les décisions peuvent être révisées;
- ▶ les conditions limitées de protection des dénonciateurs;
- ▶ la sensibilisation limitée du public à l'égard de son droit, en vertu de la LCPE, de demander la tenue d'une enquête sur une présumée infraction;
- ▶ les restrictions touchant le droit des citoyens d'intenter des actions pour perte ou dommage encourus relativement à la LCPE;
- ▶ l'absence de dispositions particulières permettant aux citoyens de poursuivre en justice des contrevenants à la LCPE, même s'il s'agit déjà d'un droit issu de la common law et prévu par la LCPE et les lois fédérales;
- ▶ aucune mention de l'utilisation qui doit être faite des fonds découlant de l'imposition de peines, d'amendes, de redevances et de frais en vertu de la LCPE;
- ▶ l'absence, dans la *Loi* de dispositions visant à octroyer des fonds au public pour qu'il puisse prendre part au processus décisionnel;
- ▶ le fait que le Canada ne dispose pas d'une loi fédérale complète sur les droits environnementaux des citoyens et des travailleurs canadiens.

Amélioration des dispositions de la LCPE concernant la participation du public et les droits environnementaux

Suite aux recommandations du Comité permanent, le gouvernement du Canada propose de modifier les dispositions de la LCPE qui doivent être clarifiées ou élargies au sujet de la participation du public et des droits environnementaux. Nous sommes d'avis que la nature de la fonction gouvernementale démocratique au Canada évolue sans cesse et nécessite, par conséquent, des mécanismes nouveaux et plus valables de participation du public.

Accès du public à l'information

- 3.1 Pour que les personnes de l'extérieur du gouvernement puissent obtenir facilement l'information nécessaire, nous proposons d'établir un registre public informatisé contenant de l'information environnementale, lequel serait accessible sur Internet ou tout autre grand réseau d'information. Trois options existent :
- ▶ ajouter à la nouvelle LCPE des dispositions habilitant le ministre de l'Environnement à créer, s'il le désire, un registre public informatisé;
 - ▶ inscrire dans la nouvelle LCPE l'obligation pour le ministre de créer un tel registre;
 - ▶ créer le registre par voie d'une décision stratégique, sans que sa création soit prévue dans la *Loi*.

Il faudra déterminer si Environnement Canada se servira du registre public, en plus de la *Gazette du Canada*, dans tous les cas où cette dernière a été utilisée pour aviser et consulter le public conformément à la loi ou à la demande du gouvernement.

Contenu du registre public

- 3.2 Le gouvernement du Canada propose d'utiliser ce registre public pour simplifier la collecte d'information destinée au public et de s'en servir pour communiquer :
- ▶ les inventaires qui contiennent des données statistiques, des renseignements sur les émissions et les effluents et d'autres information concernant l'environnement;
 - ▶ des données résultant de la surveillance;
 - ▶ l'information transmise au gouvernement en vue de satisfaire aux exigences en matière de rapport prévues dans la LCPE ou ses règlements d'application;
 - ▶ l'information recueillie pour déterminer si des substances sont toxiques ou non;
 - ▶ les demandes de permis d'immersion de déchets en mer et la teneur de ces permis délivrés conformément à la LCPE;
 - ▶ les textes d'accords fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux, ainsi que d'accords conclus avec les peuples autochtones;
 - ▶ les textes de tous les objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement, ainsi que des règlements et des études sur les répercussions socio-économiques de la réglementation;
 - ▶ d'autres renseignements.

En plus des autres mécanismes obligatoires d'avis, le registre public pourrait servir à fournir des avis sur les essais de nouvelles substances et de produits biotechnologiques et sur leur processus d'évaluation en vertu de la LCPE; et des commentaires concernant les propositions de règlements, d'instruments, de politiques, de lignes de conduite et de normes.

- 3.3 Le gouvernement du Canada propose d'incorporer dans la LCPE renouvelée le pouvoir d'adopter des mesures de recouvrement des coûts pour tenir à jour le registre public. Une telle disposition conférerait les pouvoirs nécessaires, en cas de besoin, pour imposer des frais et prévoirait probablement que le barème des droits pour les utilisateurs du registre soit incorporé dans un règlement. Le règlement serait ensuite soumis au processus de réglementation fédéral, qui englobe des consultations publiques et une période pendant laquelle le public peut faire des commentaires une fois que le projet de règlement a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.

Droit à l'information

Le gouvernement du Canada reconnaît le droit du public à l'information et propose d'établir un registre public informatisé qui contiendra de l'information sur l'environnement. Le gouvernement du Canada propose aussi de continuer à fournir la possibilité de vastes consultations publiques sur les règlements, les objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement et d'autres questions visées par la LCPE. De plus, les Canadiens pourraient avoir accès aux inventaires d'information publique qui seraient établis en vertu du chapitre «Science des écosystèmes et normes nationales» du présent document.

Droit de demander la tenue d'une enquête

L'article 108 de la LCPE actuelle permet à deux personnes âgées d'au moins 18 ans et résidant au Canada d'exiger l'ouverture d'une enquête sur toute présumée infraction à la loi. À ce jour, cette disposition n'a pas été grandement utilisée. Cela tient en partie à la nature des règlements liés à la LCPE. Ainsi, le *Règlement sur le rejet de chlorure de*

vinyle interdit le rejet dans l'atmosphère de chlorure de vinyle dont la quantité dépasse les limites permises. Cependant, les personnes autres que celles qui travaillent dans les installations de chlorure de vinyle ou de polychlorure de vinyle ne sauront probablement pas si les instruments des usines indiquent des rejets illicites.

- 3.4 Dans son rapport, le Comité permanent a fait remarquer que le degré d'efficacité des dispositions de la LCPE sur les droits du public est largement fonction de la connaissance que le public a de ces droits. Aussi le gouvernement du Canada propose-t-il de publier une brochure faisant état du but de la LCPE ainsi que des droits et recours dont dispose le public en vertu de la *Loi*.
- 3.5 En vertu de l'article 109 de la LCPE actuelle, le ministre doit, dans les 90 jours suivant la réception de la demande prévue à l'article 108, informer l'auteur de celle-ci au sujet du déroulement de l'enquête et des mesures prises. Afin de renforcer les mesures de reddition de compte liées à la LCPE, le gouvernement propose de modifier cette disposition afin que le ministre soit tenu de fournir un rapport final aux auteurs de la demande, qu'une action en justice ait été intentée ou non.
- 3.6 Afin d'encourager le public à tirer parti de l'article 108, s'il y a lieu de le faire, le gouvernement du Canada propose d'élaborer un formulaire normalisé qui serait mis, sur demande, à la disposition des personnes qui désirent la tenue d'une enquête.

Communication des violations par les citoyens

Outre les dispositions de la LCPE renouvelée permettant un meilleur accès par le public à l'information sur l'environnement ainsi qu'aux tribunaux aux fins de poursuites civiles, le gouvernement du Canada continuera de compter sur l'action des citoyens pour aider à remédier aux violations de la LCPE et de ses règlements.

- 3.7 Par conséquent, lorsque le public a des raisons de croire qu'une infraction à la LCPE est en voie d'être commise et risque de causer de graves dommages à l'environnement, nous proposons de continuer de l'encourager à prévenir les infractions à la LCPE de l'une des deux façons suivantes :
- (a) en informant le ministre de l'Environnement;
 - (b) en tentant d'obtenir une injonction du tribunal, qui ordonnerait la cessation de l'activité.

Protection des dénonciateurs

En plus de faire valoir les droits de participation du public, le Comité permanent a insisté sur la nécessité d'accroître la protection offerte aux citoyens qui signalent volontairement des violations à la LCPE. Le Comité a également fait remarquer à quel point les dispositions concernant la protection des dénonciateurs sont limitées pour les employés fédéraux, étant donné qu'elles s'appliquent uniquement aux employés «d'un ministère, d'une commission ou d'un organisme du gouvernement du Canada ou d'une société figurant à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou d'un organisme régi par la législation fédérale». Par conséquent, elles ne protègent pas les employés d'un ministère ou organisme fédéral qui n'est pas visé par la définition susmentionnée, ni les personnes qui travaillent à contrat pour ce type de ministère ou d'organisme.

- 3.8 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose d'élargir la portée des dispositions actuelles de la LCPE en matière de protection en :
- (a) ajoutant une disposition générale qui empêcherait de divulguer l'identité de toute personne qui demande à conserver l'anonymat dans le cas où elle a, en toute bonne foi, signalé ou proposé de signaler, à un inspecteur nommé en vertu de la LCPE ou à tout autre représentant d'Environnement Canada, une violation réelle ou probable de la LCPE ou de l'un de ses règlements;
 - (b) modifiant la LCPE afin que tous les employés assujettis à la réglementation fédérale soient en mesure de signaler une violation réelle de la LCPE ou de l'un de ses règlements – et non pas

uniquement une infraction concernant un rejet - et, en agissant ainsi, comme dans la *Loi* actuelle, demeurent à l'abri de mesures disciplinaires, du licenciement ou du harcèlement au travail.

Droit d'intenter une action

Le Comité permanent a déclaré que le droit d'un particulier d'intenter une action est limité en vertu de la LCPE parce qu'il doit démontrer qu'il a subi une perte ou des préjudices par suite d'une violation de la *Loi*. Le Comité a recommandé que ce droit soit élargi afin de permettre aux membres du public d'entamer des poursuites dans les cas où ils ont subi une perte ou des préjudices découlant d'une activité autorisée en vertu de la *Loi*, telle que l'immersion de déchets en mer. Nous ne recommandons pas que le gouvernement du Canada modifie la LCPE afin de permettre la réparation de préjudices découlant d'activités autorisées en vertu de la *Loi*. Les citoyens disposent déjà, aux termes de la common law, du droit d'intenter une action en dommages-intérêts.

Le Comité permanent a recommandé qu'on incorpore dans la nouvelle LCPE un droit permettant aux citoyens d'intenter une action civile contre une partie qui a enfreint la LCPE ou l'un de ses règlements, lorsqu'une telle infraction cause de graves dommages à l'environnement. Le Comité permanent a recommandé que de telles poursuites ne soient autorisées que si une demande d'enquête sur une présumée infraction a été présentée aux termes de l'article 108 et si, par la suite, le tribunal a déterminé que le ministre a pris un temps déraisonnable pour répondre à la demande ou que sa réponse était déraisonnable. De toute évidence, la recommandation du Comité permanent vise à ce que les actions civiles intentées par des citoyens ne soient pas futilles ou dénuées de fondement.

Dans le *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, nous avons indiqué que «dans le cadre de la prochaine révision quinquennale de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, nous donnerons aux citoyens les moyens de faire respecter les lois environnementales par les voies légales, lorsque les pouvoirs publics n'ont pas su le faire».

3.9 Par conséquent, le gouvernement propose de modifier la LCPE pour inclure un droit permettant aux citoyens d'intenter une action civile contre une partie qui a enfreint la LCPE ou ses règlements, lorsqu'une telle infraction cause de graves dommages à l'environnement. De telles actions ne pourraient être intentées que si une demande d'enquête a été présentée aux termes de l'article 108 de la LCPE et si, par la suite, le tribunal a déterminé que le ministre a pris un temps déraisonnable pour répondre à la demande ou que sa réponse était déraisonnable. Le gouvernement propose d'inclure une sauvegarde pour empêcher les gains personnels. Il examinera également, après consultation, des sauvegardes, des droits et des recours déjà prévus dans la Charte des droits environnementaux de l'Ontario.

En termes de procédures, la personne qui intente l'action doit en aviser le procureur général, qui peut subséquemment décider de se constituer partie à l'action.

Règlement des litiges en dehors de poursuites civiles

Au cours des dernières années, les tribunaux fédéraux et provinciaux sont devenus surchargés, et les poursuites civiles peuvent demander beaucoup de temps. Par conséquent, les parties qui, généralement, soumettaient les litiges aux tribunaux ont commencé à avoir recours aux pratiques de remplacement pour la résolution des litiges. Ces pratiques sont moins officielles que des audiences judiciaires, mais permettent à toutes les parties d'exposer entièrement leur point de vue devant une personne impartiale, telle qu'un médiateur ou un arbitre. Le gouvernement du Canada propose d'examiner les moyens de recourir à ces pratiques de remplacement, afin d'atteindre les objectifs des poursuites intentées par des citoyens. Si ce processus ne permet pas de régler le litige, on peut toujours avoir recours à une action civile.

Recours civil pour la création d'un risque environnemental

Le Comité permanent a encouragé le gouvernement du Canada à inclure dans la nouvelle LCPE un recours civil fondé sur la création d'un risque environnemental, recours où les dommages-intérêts seraient proportionnels au niveau de risque causé par l'intimé. Il a également recommandé que, dans les cas où le plaignant a présenté une

prétention établie *prima facie* (à première vue), démontrant que l'intimé a causé le risque environnemental, ce dernier soit tenu de prouver qu'il n'a pas causé le préjudice subi par le plaignant. Étant donné que cette recommandation s'écarte de la convention sur la responsabilité civile au Canada, issue de la common law, le gouvernement consultera à ce sujet des spécialistes du domaine juridique. Les notions de «risque environnemental», de «prétention établie *prima facie*» et d'«inversion du fardeau de la preuve» selon laquelle il incomberait à l'intimé de réfuter la «causalité» doivent être examinées plus à fond.

Droit d'intenter des poursuites

Le Comité permanent a recommandé d'incorporer dans la LCPE le droit des citoyens d'entamer des poursuites privées. Cependant, comme l'a fait remarquer le Comité, les citoyens ont déjà le droit, en vertu du Code criminel du Canada, d'entamer des poursuites judiciaires aux termes d'une loi fédérale. Le Code criminel prévoit aussi que le procureur général peut prendre la relève et donner suite lui-même à la procédure ou suspendre les accusations.

Le Comité paraît s'intéresser surtout à cette dernière possibilité, soit celle de suspendre les accusations. C'est, semble-t-il, la raison pour laquelle il a recommandé que la LCPE soit modifiée pour donner aux citoyens le droit d'intenter des poursuites privées, conjugué :

- (a) au droit du citoyen de demeurer partie à la procédure si le procureur général prend la relève;
- (b) au droit du citoyen de participer aux négociations afin de déterminer la peine ou de parvenir à une entente à l'amiable.

3.10 Dans le contexte du droit criminel canadien, il semblerait que l'incorporation de ces droits dans la LCPE révisée entraverait le pouvoir discrétionnaire du procureur général. Il ne convient donc pas de procéder ainsi. À noter que, selon la politique du ministère public concernant les poursuites privées assumées par le procureur général, celui-ci devrait suspendre les accusations **uniquement quand** :

- on ne dispose pas d'éléments de preuve suffisants;
- il n'est pas dans l'intérêt public d'intenter des poursuites.

Le gouvernement du Canada entend poursuivre cette politique.

Autres droits du public

Le gouvernement du Canada aimerait recevoir des commentaires sur le droit du public à déposer des avis d'opposition, à demander l'examen des approbations et des règlements, ainsi que sur le financement des parties intéressées pour qu'elles puissent se faire entendre devant les commissions de révision.

Chapitre 4. Science des écosystèmes et Normes nationales

Importance de la science

Le Comité permanent a souligné que «la science constitue le pilier, souvent négligé, de toute stratégie de protection de l'environnement». Il trouve également tout à fait logique que «puisque les résultats des programmes de recherche du gouvernement fédéral dans le domaine des sciences de l'environnement sont applicables à l'ensemble du pays, l'État fédéral devrait demeurer la source principale de données scientifiques sur l'environnement canadien et de techniques scientifiques améliorées, par exemple dans le secteur de la science des écosystèmes, des méthodes d'évaluation des risques et de la surveillance des effets sur l'environnement».

Il va de soi que la LCPE constitue le fondement même de nombreux programmes d'Environnement Canada relatifs à la protection de l'environnement, à la prévention et au contrôle de la pollution. Cependant, il est bon de rappeler certaines évidences au moment où le Canada cherche à renouveler la LCPE à l'aube du vingt et unième siècle. Nous cherchons dans la science les réponses à certaines questions : Que se passe-t-il dans l'environnement du Canada? Pourquoi en est-il ainsi? Est-ce significatif? Comment, en vertu de la LCPE, la science pourrait-elle remédier aux incidences négatives de l'activité humaine sur l'environnement canadien et en favoriser les incidences positives? Est-ce que des normes nationales - telles que des objectifs écosystémiques, des lignes directrices, des directives relatives aux rejets ou des codes de pratiques - pourraient encourager les comportements favorables aux écosystèmes ou modifier les comportements nuisibles?

Approche écosystémique

Dans une section précédente du présent document, le gouvernement du Canada propose d'adopter une approche écosystémique afin de répondre aux objectifs de la LCPE. Nous entendons par *écosystème* le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, constituent une unité fonctionnelle. L'approche écosystémique appliquée au processus décisionnel environnemental comprend les éléments suivants :

- ▶ la planification et la gestion de l'environnement;
- ▶ l'interaction entre les composantes de l'environnement;
- ▶ la reconnaissance du rôle fondamental de l'être humain dans l'environnement;
- ▶ l'équilibre dans l'importance accordée à l'environnement, à l'économie et à la société.

L'adoption d'une telle approche nécessite non seulement des ajustements dans notre façon de prendre des décisions concernant la protection des écosystèmes ou leur rétablissement en vertu de la *Loi*, mais exige également :

- ▶ une meilleure compréhension de la structure, des fonctions et des interactions qui prévalent au sein des écosystèmes et entre ceux-ci;
- ▶ des recherches plus poussées sur l'introduction et le sort dans l'environnement de certaines substances, mélanges de substances, effluents et déchets, et sur l'effet cumulatif de ces nombreux stress sur les écosystèmes;
- ▶ une amélioration de la surveillance environnementale permettant d'évaluer l'impact sur les écosystèmes d'une part, et d'évaluer l'efficacité des actions volontaires privées, des politiques, des lignes directrices, des règlements environnementaux et des actions publiques pour prévenir la pollution d'autre part.

Ces besoins confirment la nécessité d'une recherche scientifique sérieuse pour atteindre les objectifs d'une LCPE renouvelée.

Pouvoir du ministre d'effectuer des activités de recherche et de surveillance

Aux termes de la *Loi* actuelle, le ministre est habilité à :

- ▶ constituer et exploiter un réseau de stations de contrôle de la qualité de l'environnement;
- ▶ recueillir, traiter et publier les données sur la qualité de l'environnement du territoire canadien provenant de ces stations et d'autres sources utiles;
- ▶ effectuer des recherches et études sur la nature, le transport, la dispersion, les effets, la prévention, le contrôle et la réduction de la pollution de l'environnement;
- ▶ effectuer des recherches et études sur :
 - (a) la contamination de l'environnement résultant de la perturbation d'écosystèmes par l'activité humaine;
 - (b) les modifications du cycle géochimique normal des substances toxiques naturellement présentes dans l'environnement;
- ▶ élaborer des plans et programmes de lutte contre la pollution de l'environnement et de réduction de celle-ci;
- ▶ préparer des projets pilotes, les rendre publics et en faire la démonstration ou les rendre accessibles pour démonstration;
- ▶ publier ou diffuser :
 - (a) un rapport sur l'état de l'environnement au Canada;
 - (b) des données informant le public de tous les aspects de la qualité de l'environnement, dont la prévention, le contrôle et la réduction de la pollution de l'environnement.

4.1 Aussi le gouvernement canadien propose-t-il de conserver, dans une LCPE renouvelée, les pouvoirs décrits ci-dessus mais de modifier le libellé au besoin, afin de mieux refléter l'approche écosystémique.

Pouvoir du ministre de demander des renseignements à des fins de recherche et de publication

Pour faire avancer la science de l'environnement et pour recueillir le type de renseignements permettant la publication du *Rapport sur l'état de l'environnement au Canada* et l'élaboration d'objectifs, de directives, de codes de pratiques et d'inventaires écosystémiques en vertu de la LCPE, le ministre devra disposer de pouvoirs lui permettant de recueillir des données autres que celles de l'Inventaire national des rejets de polluants.

- 4.2 Ainsi, on propose que la LCPE renouvelée puisse conférer au ministre de l'Environnement le pouvoir discrétionnaire de recueillir toutes les données que possède ou contrôle une personne telles que :
- (a) des données permettant au ministre de faire état dans le *Rapport sur l'état de l'environnement au Canada* de questions comme les déchets contaminés et les stériles des mines canadiennes, les rejets faits dans l'environnement à toutes les étapes du cycle de vie des produits, les émissions des fonderies de première fusion, les espaces récréatifs et les parcs, le prélèvement d'eau des lacs et des cours d'eau et l'utilisation des sols;
 - (b) des renseignements sur les substances apparaissant dans la Liste des substances d'intérêt prioritaire;
 - (c) des données sur les substances qui ne sont pas reconnues comme toxiques en raison du niveau d'exposition actuel, mais qui pourraient le devenir si ce niveau augmentait et qui, de ce fait, doivent être contrôlées;
 - (d) des données sur les substances nutritives rejetées dans les eaux ou qui sont contenues dans les produits;
 - (e) des renseignements sur les substances rejetées ou éliminées en mer;

-
- (f) des données sur
 - les substances toxiques ou potentiellement toxiques;
 - les substances qui favorisent ou provoquent la pollution de l'air ou de l'eau au niveau interprovincial ou international;
 - (g) des renseignements sur les substances dont les rejets dans l'atmosphère ont une incidence significative sur la pollution de l'air;
 - (h) des données sur les substances qui, lorsqu'elles sont présentes dans les eaux des pêches canadiennes, sont ou peuvent être nuisibles au poisson ou à son habitat;
 - (i) des données sur les substances qui, lorsqu'elles sont rejetées dans des régions du Canada où vivent des oiseaux migrateurs et d'autres animaux sous la compétence fédérale, sont ou peuvent être nuisibles à ces oiseaux ou à ces animaux;
 - (j) des renseignements relatifs à la prévention de la pollution (voir Chapitre 6.10).

Les données décrites aux alinéas a) seraient recueillies à des fins statistiques et ne pourraient être publiées que de façon anonyme, c'est-à-dire sans l'identification des sources, à moins que les personnes concernées consentent à ce que la source soit mentionnée. Au besoin, le ministre de l'Environnement peut consulter le ministre chargé de Statistique Canada lorsqu'il cherche le type de données statistiques mentionnées à l'alinéa (a). Les renseignements décrits aux alinéas (b) à (j) pourraient être publiés sous forme d'inventaires avec la mention des sources, des données quantitatives, des composantes, des procédés et des utilisations. Ces renseignements pourraient également être publiés ou rendus publics autrement que sous forme de documents. Ils pourraient en outre servir à la formulation d'objectifs, de lignes directrices ou de codes de pratique écosystémiques. Compte tenu du fardeau qui pourrait être imposé à l'industrie, la *Loi* obligerait le ministre à exercer ces pouvoirs quand il serait nécessaire et rentable de le faire.

Inventaire national des rejets de polluants (INRP)

Le Comité permanent a recommandé l'adoption d'un fondement législatif explicite pour l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP). L'INRP est un répertoire spécialisé. Il donne la liste des polluants et indique dans quelles quantités ils sont rejetés dans l'environnement; ces données sont fournies source par source, usine par usine.

- 4.3 Le gouvernement du Canada propose d'enchâsser l'INRP dans la LCPE au moyen du pouvoir de cueillette de données décrit ci-dessus. En outre, il propose de recourir à un mécanisme de consultation multilatéral visant la modification de répertoires, dont l'INRP et tout autre inventaire national.

Avis de publication des répertoires

Si le ministre entend élaborer un répertoire, on propose, en vertu de la LCPE renouvelée, de le rendre public, soit sur support papier, soit sur support électronique. Lorsqu'il dépose une requête pour obtenir des renseignements pertinents à un répertoire, le ministre préciserait que ce répertoire sera publié. Il est possible, dans certains cas, que la personne qui fournit l'information juge opportun que les renseignements qu'elle soumet soient gardés confidentiels.

Demande de traitement confidentiel

Bien que la LCPE permette d'établir des règlements exigeant qu'on fournisse la justification du traitement confidentiel des données en même temps que les renseignements demandés, pareils règlements n'ont jamais vu le jour.

- 4.4 Par conséquent, on propose qu'une LCPE renouvelée permette à ceux qui fourniront des renseignements versés dans les répertoires de demander leur traitement confidentiel.

4.5 La *Loi* pourrait également conférer au ministre le pouvoir d'exiger de ces personnes qu'elles présentent les motifs de leur requête. Ces motifs pourront être précisés dans la *Loi* ou dans les règlements. En voici quelques exemples :

- ▶ l'information est un secret commercial;
- ▶ la divulgation des renseignements pourrait vraisemblablement causer un préjudice financier à la personne qui a fourni les renseignements ou nuire à sa position concurrentielle;
- ▶ la divulgation des renseignements pourrait vraisemblablement nuire à la négociation d'un contrat ou d'une entente.

Les motifs justifiant un traitement confidentiel des renseignements sont semblables à ceux que prévoit la *Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement fédéral.

4.6 Le ministre pourrait alors examiner la demande, déterminer si elle répond aux critères et aviser le fournisseur d'information de sa décision d'accéder ou non à sa demande. En cas de refus, celui-ci pourrait en appeler auprès de la Cour fédérale du Canada.

On pourrait envisager d'autres mécanismes de règlement des différends si la personne qui fournit les renseignements ou les données n'est pas d'accord avec la décision du ministre quant à la question de la confidentialité. Moins officiels que les poursuites, ces mécanismes permettraient tout de même à chaque partie de faire part de son point de vue à un tiers neutre, p. ex. un médiateur, un arbitre ou une autre personne indépendante. Le gouvernement du Canada étudiera des façons d'utiliser ces mécanismes pour régler les conflits opposant le ministre de l'Environnement et le fournisseur d'information face à l'intention du ministre de divulguer l'information. Si les mécanismes ne permettaient pas de résoudre les conflits, il resterait toujours la Cour fédérale.

Les dispositions proposées ci-dessus établiront un équilibre entre, d'une part, la possibilité pour les personnes qui fournissent des renseignements d'en préserver la confidentialité et, d'autre part, la volonté d'encourager la participation du public à la protection de l'environnement par une plus large diffusion de l'information.

Normes nationales

Le Comité permanent croit à «l'impérieuse nécessité d'établir des normes environnementales nationales» et que «seules des normes nationales peuvent garantir le droit de tous les Canadiens à une protection minimale et uniforme de leur santé et de leur environnement». Il ressort clairement du rapport que le terme *normes* utilisé par le Comité comprend à la fois les règlements et les mesures volontaires. Pour les besoins de ce document, le gouvernement du Canada fait état de pouvoirs de réglementation dans les chapitres portant sur les domaines où il entend exercer ces pouvoirs. Par exemple, les chapitres «Prévention de la pollution», «Lutte contre les substances toxiques», «Lutte contre la pollution et les déchets» et «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» traitent de l'habilité à élaborer des règlements visant à mettre en oeuvre ou à promouvoir les objectifs de ces chapitres. Ce chapitre ne traite pas des règlements, puisqu'on en parle ailleurs dans ce document, mais examine certains jalons comme les objectifs de qualité écosystémique et d'autres normes nationales, qui se traduiront par des lignes directrices sur la qualité des écosystèmes, des directives relatives aux rejets et des codes de pratiques. Il faut se souvenir que c'est la science et les données scientifiques qui constituent le fondement des objectifs écosystémiques, des directives et des codes de pratiques.

Il est également important de souligner la valeur de la coopération fédérale-provinciale dans l'élaboration des lignes directrices et des codes de bonnes pratiques. Le dialogue avec les provinces à cet égard a été la pratique du gouvernement par le passé et continuera de l'être à l'avenir. Les discussions fédérales-provinciales sur les approches pour améliorer les processus d'élaboration des lignes directrices et des codes de bonnes pratiques et d'établissement des priorités dans ce domaine se poursuivent depuis quelques années et elles vont continuer. Le

gouvernement propose de faire participer les peuples autochtones à ces discussions afin de réaliser une plus grande coopération au Canada.

Obligation des ministres de l'Environnement et de la Santé d'élaborer des objectifs, des directives et des codes de pratiques

Le ministre de l'Environnement s'est vu assigner par la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement* et, plus tard, la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la fonction d'élaborer ou d'adopter des normes ou des objectifs portant sur la qualité de l'environnement ou sur le contrôle de la pollution, de même que la responsabilité «de promouvoir et d'encourager l'adoption de pratiques et de veiller à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement». Bien que ces responsabilités aient été incorporées à la LCPE, le pouvoir discrétionnaire d'établir des normes en fonction de la situation, accordé au ministre en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, a fait place dans la LCPE à l'obligation pour le ministre de «formuler :

- (a) des objectifs énonçant, notamment en termes de quantité ou de qualité les buts vers lesquels orienter l'effort de lutte pour la protection de l'environnement;
- (b) des directives recommandant des normes quantitatives ou qualitatives pour permettre ou perpétuer certains usages de l'environnement;
- (c) des directives établissant les maximums recommandés, notamment en termes de quantité ou de concentration, pour le rejet de substances dans l'environnement par des ouvrages, entreprises ou activités;
- (d) des codes de pratiques précisant les procédures, les méthodes ou les limites de rejet relatives à la lutte en faveur de la protection de l'environnement pour les ouvrages, entreprises ou activités au cours des divers stades de leur réalisation ou exploitation, notamment en ce qui touche l'emplacement, la conception, la construction, la mise en service, la fermeture, la démolition et le nettoyage ainsi que les activités de surveillance.»

En outre, la *Loi* stipule que les objectifs, les directives et les codes de pratiques «doivent concerner :

- (a) l'environnement;
- (b) le recyclage, la réutilisation, le traitement, le stockage, l'élimination de substances ou la réduction de leurs rejets;
- (c) les activités et entreprises qui portent atteinte ou risquent de porter atteinte à l'environnement;
- (d) la préservation des ressources naturelles et le développement durable».

La LCPE actuelle contient des dispositions analogues obligeant le ministre de la Santé à élaborer, aux fins d'exécution de ses fonctions en vertu de la *Loi*, «des objectifs, des directives et des codes de pratiques relatifs aux éléments de l'environnement qui peuvent toucher la vie et la santé des Canadiens».

Maintien des obligations

- 4.7 Le gouvernement du Canada entend maintenir dans une LCPE renouvelée les obligations décrites ci-dessus, mais ajouterait au besoin le libellé approprié pour mieux refléter l'approche écosystémique. De plus, nous proposons d'ajouter l'expression «prévention de la pollution» aux types de procédures qui peuvent être incluses dans les codes de pratiques ainsi qu'à l'alinéa b) qui précède, de façon à ce que le paragraphe se lise comme suit : «la prévention de la pollution, le recyclage, la réutilisation, le traitement, l'entreposage ou l'élimination de substances ou la réduction des rejets».

Renforcer l'obligation de créer des normes nationales en y intégrant l'approche écosystémique et le concept de la prévention de la pollution apportera deux avantages. Premièrement, il faudra tenir compte des caractéristiques uniques et particulières de chaque écosystème, en élaborant dorénavant les lignes directrices et les codes de pratiques. Deuxièmement, les procédures visant la prévention de la pollution seront incorporées efficacement dans ces codes et lignes directrices.

Les lignes directrices et les codes de pratiques relatifs aux rejets seront, dans toute la mesure du possible, axés sur les résultats, sans que ne soient précisées les techniques particulières recommandées pour l'obtention de tels résultats.

- 4.8 Nous proposons également de maintenir l'obligation du ministre de la Santé d'élaborer des objectifs, des directives et des codes de pratiques relatifs aux éléments écosystémiques susceptibles d'influer sur la vie et la santé des Canadiens.

Chapitre 5. Application de la loi

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a indiqué «qu'il croit fermement que des mesures d'application efficaces consistantes s'imposent si l'on veut que la LCPE atteigne son objectif, soit de protéger la santé publique et l'environnement». Le Comité a également fait remarquer «qu'il faut tenir compte de la jurisprudence récente sur la responsabilité de la Couronne pour avoir négligé d'appliquer des normes prescrites par règlement». Cette jurisprudence laisse penser que, si le gouvernement a mis en place un système de réglementation qui est généralement appliqué de manière à ce que le public puisse raisonnablement s'attendre à une norme donnée de comportement, le gouvernement peut être tenu au moins partiellement responsable des dommages subis en raison d'une inobservation de cette norme».

Le gouvernement du Canada part du principe qu'il a pour but de voir à ce que les Canadiens respectent les lois fédérales, dont celles qui visent la protection de l'environnement, notamment la LCPE. Il convient avec le Comité permanent qu'il est essentiel pour la LCPE de conférer les pouvoirs nécessaires afin d'assurer une application efficace de la loi. Les activités d'application en vertu de la *Loi* incluent les inspections et les contrôles de la conformité ainsi que les enquêtes à propos d'infractions présumées. Les inspections et les contrôles sont nécessaires pour voir si les parties réglementées respectent la loi, mais il y a d'autres moyens de s'en assurer : (1) demander aux parties de contrôler elles-mêmes leurs polluants et de corriger les infractions qu'elles découvrent avoir commises; (2) exiger des parties qu'elles surveillent leurs activités et qu'elles communiquent les résultats de cette surveillance au ministre. De même, quand une infraction est confirmée, après enquête, le gouvernement doit disposer de moyens pour rétablir la situation et pour charger des inspecteurs de réaliser des vérifications de la conformité.

Depuis la promulgation de la LCPE, les principaux outils utilisés pour son application, ont été le recours officiel aux tribunaux, entre autres par le biais d'injonctions et de poursuites. Cela suppose dans les deux cas de longues démarches devant les tribunaux et il peut s'écouler longtemps entre le moment où l'on découvre l'infraction et celui où le gouvernement canadien peut s'assurer que la *Loi* est de nouveau respectée. Le Comité permanent a critiqué le dossier de conformité en vertu de la LCPE et les recours prévus. Bien conscient du nombre de cas en instance devant les tribunaux du pays, le Comité a recommandé de nouveaux recours pour corriger les infractions, sans que le gouvernement ait à s'adresser aux tribunaux. Le Comité a notamment suggéré les sanctions administratives pécuniaires (SAP), les règlements négociés, les contraventions et les ordonnances de suspension.

Sanctions administratives pécuniaires (SAP)

Les sanctions administratives pécuniaires (SAP) sont des peines qui sont imposées pour une infraction et qui sont déterminées au moyen d'un processus administratif plutôt que de poursuites judiciaires et d'audiences devant les tribunaux. Les SAP offrent une solution autre que les poursuites judiciaires pour des infractions qui ne seraient pas punissables d'une peine d'emprisonnement. Il va de soi que les régimes qui utilisent les SAP doivent reposer sur le principe d'équité procédurale. Cela signifie que les personnes qui se sont vues imposer une sanction administrative pécuniaire doivent pouvoir en appeler de cette décision. Le processus d'appel peut inclure un examen initial par un fonctionnaire impartial qui n'a pas pris part à la décision initiale touchant la détermination de l'infraction et de la peine, ainsi qu'un appel subséquent auprès d'un tribunal administratif ou d'un tribunal judiciaire, si le contrevenant n'est pas satisfait du processus d'appel interne. Dans certains régimes de SAP, les contrevenants peuvent éviter le processus d'examen interne et s'adresser directement à un tribunal administratif ou à un tribunal judiciaire pour en appeler du verdict de responsabilité, du montant de l'amende ou de toute condition assortie à la peine, en ce qui touche les paiements, les conditions associées à la «bonne conduite» ou la remise en état de l'environnement endommagé, ou toute autre action.

Les SAP ne constituent pas un concept nouveau dans la législation canadienne. La *Loi sur les douanes*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur l'assurance-chômage* contiennent toutes des dispositions relatives aux SAP. Les lois provinciales, telles que la législation du travail de l'Ontario et la loi sur la santé et la sécurité au travail de la Colombie-Britannique renferment également des dispositions concernant les SAP.

La *Occupational Health and Safety Act* américaine et les lois fédérales américaines administrées par l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) prévoient également le recours au régime de SAP.

Tout semble indiquer que les régimes de SAP offrent certains avantages par rapport aux poursuites judiciaires traditionnelles. La probabilité qu'on donne suite à l'infraction est plus grande. Souvent, la preuve de l'infraction n'est pas contestée; ce qui est généralement contesté, dans le cas de ce genre d'infraction, c'est le montant de l'amende exigée et l'imposition d'autres conditions, telles qu'un règlement négocié exigeant l'exécution de travaux pour remettre en état l'environnement endommagé. On peut également imposer comme condition l'installation de technologies de prévention ou de réduction de la pollution, l'élaboration et la mise en oeuvre de plans de prévention et d'intervention en cas d'urgence, etc.

Les agents d'application de la loi invoquent souvent la complexité, le coût et la lenteur des poursuites judiciaires en tant que facteurs clés pour expliquer l'absence relative d'activités officielles d'application de la réglementation. Lorsque la suite à donner est plus facile et moins coûteuse, il y a plus de chances qu'on y ait recours. Les régimes de SAP sont conçus pour faciliter l'application de la réglementation en simplifiant et en systématisant l'établissement des sanctions et toute procédure d'appel. Cela permet donc de réduire les coûts de l'application.

Le Comité permanent estimait que les SAP pouvaient servir à faire respecter la LCPE. Il a recommandé que le pouvoir d'instaurer un régime de SAP soit incorporé dans la *Loi*.

- 5.1 Le gouvernement du Canada propose donc d'incorporer dans la nouvelle LCPE des dispositions relatives aux sanctions administratives pécuniaires, lorsqu'il est possible de le faire du point de vue constitutionnel.
- 5.2 Nous proposons également que la LCPE remaniée permette au gouvernement du Canada, s'il le désire, d'intenter des poursuites dans les cas d'infractions punissables par SAP. Cette solution peut parfois s'imposer, lorsque le risque pour l'environnement ou la gravité du dommage à l'environnement est particulièrement important, lorsque par sa conduite le contrevenant fait preuve d'un mépris général de la loi ou lorsqu'il s'agit d'une récidive. Ce sont des exemples de cas où le gouvernement peut déterminer qu'il est dans l'intérêt public d'opter pour des procédures judiciaires plutôt qu'administratives.

La nouvelle LCPE devra manifestement prévoir des mécanismes dans les cas où le contrevenant ne paie pas du tout ou ne paie pas au complet le montant de la SAP imposée. L'application des SAP pourra être assurée, entre autres, par l'un des moyens suivants :

- ▶ enregistrement de la sanction et de toute condition associée à celle-ci, sous la forme d'une ordonnance déposée auprès de la Cour fédérale du Canada ou d'un tribunal administratif, de sorte que la SAP serait exécutoire au même titre que toute ordonnance du tribunal, si le contrevenant ne verse pas le paiement exigé;
- ▶ enregistrement de la sanction et des conditions qui y sont associées, sous la forme d'une ordonnance déposée auprès d'une cour supérieure de la province où le contrevenant réside ou exploite l'entreprise, le service ou l'installation qui a commis l'infraction, ou encore où il exerce les activités se rattachant à l'infraction, afin que le tribunal puisse avoir recours aux mécanismes d'application à sa disposition, notamment les shérifs, les huissiers, les saisies, etc.;
- ▶ utilisation du pouvoir de différer la délivrance de permis d'immersion en mer, d'avis autorisant l'exportation ou l'importation de déchets dangereux ou de toute autre autorisation aux termes de la LCPE, jusqu'à ce que le contrevenant paie la sanction administrative pécuniaire ou remplisse les conditions associées à la sanction;
- ▶ radiation possible du nom de la personne sur les listes du gouvernement du Canada faisant état des entrepreneurs et fournisseurs autorisés de biens et services;
- ▶ retenue possible des remboursements de taxes fédérales, comme le remboursement d'impôt sur le revenu ou le remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS);
- ▶ accords de coopération avec d'autres entités fédérales et les gouvernements provinciaux, territoriaux ou autochtones, par voie d'ententes ou de modifications législatives, en vue de différer la délivrance de permis, de licences ou d'autres autorisations accordés par ces entités ou gouvernements.

-
- 5.3 Le gouvernement du Canada propose d'examiner ces diverses options et prévoira, dans la nouvelle LCPE, les mécanismes d'application des SAP les plus efficaces possibles.

Règlements négociés

Le terme «règlement négocié» a trait à une entente entre le responsable de la réglementation et la partie réglementée. Le but de ces règlements est d'accroître le degré de conformité et de réduire le recours aux poursuites judiciaires ou aux injonctions. Le règlement est conclu après qu'on a jugé que la partie réglementée a enfreint la *Loi*, en l'occurrence, la LCPE ou les règlements adoptés aux termes de celle-ci. Plutôt que d'intenter des poursuites judiciaires ou de prendre une autre mesure d'application de la *Loi*, le responsable de la réglementation négocie avec la partie réglementée pour déterminer les mesures que cette dernière doit prendre pour éviter toute récidive. On part du principe que la partie réglementée prendra les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Il importe de noter que la conformité à la *Loi* n'est pas négociable – la partie réglementée doit se conformer. Ce qui est négociable, ce sont les mesures qu'elle prendra pour retourner à un état de conformité à la *Loi* et pour éviter toute récidive.

Les règlements négociés fournissent au responsable de la réglementation et à la partie réglementée la possibilité de s'entendre sur des choses comme l'engagement de la partie réglementée à adopter de meilleurs mécanismes de surveillance, à améliorer les mesures de prévention et de réduction de la pollution, ou à modifier ses procédés de fabrication, afin de réduire les risques de commettre d'autres infractions. Les règlements négociés peuvent en outre préciser le genre de mesures correctrices que la partie réglementée prendra pour réparer les dommages à l'environnement qui découlent de la perpétration de l'infraction, ou encore les mesures de dédommagement qu'elle offre. Ces règlements peuvent être assortis d'un échéancier d'exécution des mesures, de l'obligation de transmettre des rapports d'étape au responsable de la réglementation, ainsi que d'une liste des conséquences précises qui en résulteraient si la partie réglementée ne respectait pas les conditions du règlement. Les règlements négociés constituent une option parmi d'autres. Aux termes de la LCPE renouvelée, ces règlements constitueraient un mécanisme parmi toute une gamme d'options et seraient utilisés de concert avec un régime de sanctions administratives pécuniaires en vue de remplacer l'amende administrative ou de s'ajouter à celle-ci.

À l'instar des sanctions administratives pécuniaires, les règlements négociés sous diverses formes, incluant les promesses de conformité volontaire (PCV), les plans de conformité, les ordonnances sur consentement et les accords consensuels, ne constituent pas un concept nouveau dans la législation nord-américaine. Ainsi, les PCV sont utilisées en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et au Québec, relativement aux pratiques commerciales. Des plans de conformité sont en place aux termes de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario. On prévoit également des accords consensuels dans les lois fédérales suivantes : la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur la concurrence*, ainsi que dans les lois de l'Ontario suivantes : la *Loi sur les pratiques de commerce* et la *Loi sur les pratiques de commerce discriminatoires*. La *Agricultural Service Board Act*, de l'Alberta, prévoit des «négociations». L'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) utilise les accords consensuels et les ordonnances sur consentement.

Les règlements négociés pourraient inclure ce qui suit :

- ▶ l'aveu par la partie réglementée qu'une infraction a été commise;
- ▶ un plan exposant la façon dont la partie réglementée tentera d'éviter toute récidive;
- ▶ la reconnaissance que le non-respect, par la partie réglementée, des conditions du règlement négocié constitue en soi une infraction;
- ▶ la reconnaissance que, si la partie réglementée ne respecte pas les conditions du règlement négocié, le responsable de la réglementation prendra immédiatement d'autres mesures officielles;
- ▶ un accord selon lequel le règlement négocié est du domaine public;
- ▶ un accord selon lequel la partie réglementée transmettra des rapports d'étape périodiques au responsable de la réglementation, lesquels seront du domaine public, afin de montrer ce qu'elle fait pour respecter les conditions du règlement négocié;
- ▶ un accord selon lequel les parties peuvent négocier de nouveau le règlement si les circonstances changent.

Le Comité permanent a recommandé qu'on incorpore dans la nouvelle LCPE des dispositions relatives aux règlements négociés en tant qu'outil additionnel d'application de la *Loi*.

- 5.4 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose d'inclure dans la LCPE des dispositions concernant la conclusion de règlements négociés dans le cadre d'un régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP). Les règlements négociés s'ajouteraient aux SAP imposées pour l'infraction, ou pourraient remplacer le paiement d'une sanction administrative.

À l'instar des sanctions administratives pécuniaires (SAP) décrites ci-dessus, la nouvelle LCPE devra prévoir des mécanismes d'application des règlements négociés lorsque les contrevenants ne remplissent pas toutes les conditions de ces règlements, ou certaines de ces conditions. On peut assurer l'exécution des règlements négociés en utilisant les options décrites relativement aux SAP.

- 5.5 Le gouvernement du Canada propose d'examiner ces diverses options et de prévoir, dans la nouvelle LCPE, les mécanismes d'application des règlements négociés les plus efficaces possible.

Contraventions

En vertu de la LCPE actuelle, le gouverneur en conseil peut désigner, par règlement, les infractions à la *Loi* qui peuvent être punissables par voie de délivrance d'une contravention, plutôt qu'un recours à la procédure officielle qui consiste à porter des accusations et à intenter des poursuites devant un tribunal. Les contraventions constituent une forme de poursuite judiciaire, qui permet au prévenu de plaider coupable et de payer l'amende, sans avoir à comparaître en cour. Il ne s'agit pas d'un «nouvel outil», mais, de 1988 à aujourd'hui, on n'y a jamais eu recours en vertu de la *Loi*. Le ministre de l'Environnement n'a jamais recommandé de tels règlements au gouverneur en conseil, en raison de l'adoption prévue de la *Loi sur les contraventions*. Cependant, comme l'a fait remarquer le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, même si la *Loi sur les contraventions* a été adoptée il y a deux ans, elle n'a pas encore été promulguée. Il serait donc prudent à ce moment-ci de conserver dans la LCPE le pouvoir d'adopter des règlements concernant la délivrance de contraventions pour des infractions comme l'omission de soumettre des rapports ou le défaut de produire les renseignements demandés par le ministre.

- 5.6 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose de soustraire la LCPE de l'application de la *Loi sur les contraventions* et de conserver dans la LCPE renouvelée le pouvoir d'adopter des règlements permettant de désigner les infractions à la LCPE punissables par voie de la délivrance de contraventions et celui de fixer les amendes pour ces infractions.

En ce qui concerne les mécanismes de protection assurés par ces règlements, le prévenu pourrait toujours plaider «non coupable» et saisir les tribunaux de l'affaire. Les règlements concernant les contraventions, adoptés aux termes de la LCPE, permettraient également au prévenu de réclamer une audience afin de demander une amende moins élevée ou un délai plus long pour payer l'amende imposée, ou pour invoquer des circonstances atténuantes.

Ordonnances de cesser et de s'abstenir

Les «ordonnances de cesser et de s'abstenir», souvent appelées «ordonnances de suspension», peuvent être utilisées pour mettre un terme à une activité potentiellement illicite aux termes de la LCPE ou de ses règlements, ou pour exiger que des mesures soient prises pour remédier à une infraction. Par exemple, si dans le cadre d'une inspection liée à l'un ou l'autre des règlements concernant les substances appauvrissant la couche d'ozone, qui ont été adoptés aux termes de la LCPE, l'inspecteur découvre qu'une personne importe des substances interdites ou qu'elle importe des substances en quantité supérieure au seuil fixé, il peut recourir à l'ordonnance de suspension pour faire cesser immédiatement les activités d'importation illégale. Dans le même ordre d'idée, si un inspecteur constate qu'une personne munie d'un permis d'immersion de déchets en mer est en train de se rendre à un lieu d'immersion qui n'est

pas celui prévu dans le permis, il peut lui imposer au moyen d'une ordonnance de suspension de se rendre aux latitudes et longitudes précisées dans le permis. Ces ordonnances ne sont pas nouvelles dans la législation canadienne en matière d'environnement. L'ancienne *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* du gouvernement fédéral (intégrée à la LCPE actuelle) prévoyait de telles ordonnances, et plusieurs lois environnementales provinciales confèrent également aux ministres provinciaux de l'Environnement ou à des hauts fonctionnaires de leur ministère le pouvoir d'en délivrer. Le pouvoir directif de l'inspecteur est le seul pouvoir qui se trouve actuellement dans la LCPE et qui constitue un outil ponctuel. Mais les inspecteurs ne peuvent y recourir que s'il y a un rejet potentiel ou réel d'une substance réglementée au-delà des limites permises.

Le Comité permanent était conscient que le pouvoir directif de l'inspecteur ne peut s'appliquer dans tous les cas où l'environnement est menacé. Une ordonnance de suspension délivrée par un inspecteur chargé d'appliquer la LCPE pourrait apporter un recours immédiat, en ordonnant que le contrevenant mette un terme à l'activité illégale ou remédie à l'infraction, sans qu'on ait besoin d'obtenir une injonction, d'intenter des poursuites ou de chercher à obtenir une sanction administrative, qui sont toutes des procédures officielles qui demandent du temps avant que les recours puissent entrer en vigueur et que la partie réglementée se conforme de nouveau à la *Loi*.

5.7 Par conséquent, conformément à la recommandation du Comité permanent, nous proposons de modifier la LCPE pour y incorporer les ordonnances de suspension.

Comme le faisait remarquer à juste titre le Comité permanent, certaines modalités et conditions doivent s'appliquer lorsque les inspecteurs délivrent des ordonnances de suspension. Il faudrait fixer des conditions et modalités qui s'appliqueraient à la délivrance de ces ordonnances, afin d'équilibrer les pouvoirs de l'inspecteur et les droits de ceux qui sont assujettis à la LCPE et à ses règlements. Le gouvernement prendrait donc en considération des conditions liées à la délivrance des ordonnances de suspension, par exemple : que l'ordonnance s'applique pour au plus 180 jours et la personne en faisant l'objet a l'occasion de s'y opposer en interjetant appel devant le ministre de l'Environnement, devant un tribunal administratif indépendant du ministre ou devant un tribunal judiciaire. De plus, l'inspecteur pourrait faire renouveler l'ordonnance uniquement par un tribunal administratif ou judiciaire, et la personne ayant à se conformer à une ordonnance renouvelée aurait les mêmes droits d'appel que ceux prévus pour l'ordonnance originale.

Inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE

Les inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE sont ceux qui entretiennent les contacts les plus fréquents et les plus réguliers avec les personnes, les entreprises et les sociétés d'État assujetties à la *Loi*. Mais, en vertu de la LCPE actuelle, il y a des incohérences dans les pouvoirs conférés aux inspecteurs. Par exemple, ils peuvent ordonner que des mesures préventives ou correctrices soient prises quand il est possible qu'il y ait eu un rejet illégal ou quand il y a réellement eu un rejet d'une substance toxique, en dérogation des règlements de la LCPE. Si la personne à qui l'inspecteur a ordonné de prendre des mesures refuse de le faire, l'inspecteur peut agir. Cependant, si une situation semblable devait se produire en vertu des dispositions d'immersion des déchets en mer prévues à la partie VI ou en vertu des dispositions concernant la pollution atmosphérique internationale prévues à la partie V de la *Loi* actuelle, l'inspecteur ne pourrait donner d'ordres ni prendre de mesures. En outre, si l'occupant d'un lieu refuse l'accès à un inspecteur chargé d'appliquer la LCPE pour qu'il puisse visiter et vérifier la conformité, il commet une infraction à la *Loi*. Mais l'inspecteur ne peut demander de mandat d'inspection à un juge de paix, parce que la *Loi* actuelle ne prévoit pas de tel pouvoir pour les juges de paix. En outre, même si les inspecteurs ont le droit, en vertu de la LCPE actuelle, de visiter les lieux énumérés dans la *Loi*, on a remis en question leur droit d'inspecter des conteneurs, des camions, d'autres moyens d'expédition, et des plates-formes en mer, du fait qu'ils ne figurent pas dans la liste des «lieux» que l'inspecteur a le droit de visiter aux termes de la LCPE.

Cela fait partie des anomalies que l'on retrouve dans la LCPE. Dans son rapport, le Comité permanent constatait qu'il fallait corriger certaines dispositions concernant les pouvoirs des inspecteurs ainsi que d'autres omissions afin que les inspecteurs disposent des outils dont ils ont besoin pour faire leur travail.

-
- 5.8 Conformément aux recommandations du Comité permanent, le gouvernement du Canada se propose de corriger les anomalies, les incohérences et les omissions dans les pouvoirs des inspecteurs.

Il se trouve ci-dessous une description plus complète de ce que propose le gouvernement à cet égard, y compris les propos concernant les pouvoirs d'inspecteur devant être conservés dans la LCPE renouvelée.

Désignation des inspecteurs et analystes

Le gouvernement conserverait le pouvoir de désigner des personnes comme inspecteurs et analystes. Ces personnes continueraient d'être munies d'une carte officielle d'identité.

Pouvoirs actuels des inspecteurs aux termes de la LCPE

Inspection

Les pouvoirs actuels des inspecteurs seraient conservés. Voici ces pouvoirs :

- ▶ procéder à l'inspection d'un lieu où :
 - se trouvent des substances visées par la LCPE ou des produits contenant de telles substances;
 - se trouvent des combustibles, des conditionneurs d'eau ou des produits de nettoyage;
 - des règlements s'appliquent aux organismes fédéraux ou aux terres fédérales;
 - l'endroit constitue une source de pollution atmosphérique ou marine réglementée en vertu de la partie de la *Loi* ayant trait à la pollution marine et atmosphérique internationale, ou
 - se trouvent des livres, des registres, des données ou d'autres documents relatifs à la *Loi*;
- ▶ examiner les substances ou toute autre matière visée par la LCPE;
- ▶ ouvrir les contenants et les colis contenant des matières assujetties à la *Loi*;
- ▶ prélever des échantillons de tout objet se rattachant à la *Loi*;
- ▶ faire des essais et effectuer des mesures;
- ▶ utiliser, sur le lieu de l'inspection, tout matériel de reproduction et tout système informatique pour examiner les données qui y sont stockées;
- ▶ obtenir un mandat d'inspection des locaux d'habitation.

Pouvoirs des inspecteurs liés à l'immersion de déchets en mer

En ce qui concerne l'élimination de déchets en mer, les inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE peuvent procéder à la visite de tout lieu où les déchets destinés à être immergés sont en cours de chargement, les examiner et en prélever des échantillons. Ils ont en outre le droit de :

- ▶ visiter un navire, un aéronef, une plate-forme ou autre ouvrage où se trouvent des déchets destinés à être immergés ou abandonnés;
- ▶ prendre place à bord d'un navire, d'un aéronef, d'une plate-forme ou d'un autre ouvrage chargés d'une substance destinée à être immergée;
- ▶ retenir le navire, l'aéronef, la plate-forme et l'ouvrage.

Pouvoir directif des inspecteurs

Le gouvernement conserverait également le pouvoir directif des inspecteurs. Ce pouvoir leur permet d'agir lorsqu'une personne a renversé ou rejeté d'une façon ou d'une autre des substances dans l'environnement, en dérogation de la LCPE ou de ses règlements. L'inspecteur peut :

- ▶ enjoindre cette personne de prendre des mesures préventives ou correctives, ou aviser les particuliers touchés, lorsque la personne a omis de prendre de telles mesures;
- ▶ aviser le public ou prendre lui-même des mesures préventives ou correctives, lorsque le responsable du rejet non autorisé refuse de le faire;

-
- ▶ engager des personnes compétentes pour qu'elles avisent le public ou prennent les mesures nécessaires, ou conclure des contrats avec elles.

Mandats de perquisition et saisie des éléments de preuve

Les inspecteurs conserveraient également les pouvoirs suivants :

- ▶ obtenir des mandats de perquisition;
- ▶ saisir les éléments de preuve et retirer ces éléments de l'endroit où l'inspecteur les a saisis;
- ▶ prendre des dispositions, en l'absence de mandat de perquisition, dans des situations d'urgence, par exemple, lorsque le délai nécessaire pour obtenir le mandat de perquisition pourrait entraîner des risques pour la vie humaine ou l'environnement, ou encore la perte ou la destruction des éléments de preuve.

Nouveaux pouvoirs des inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE

Lieux que le personnel d'application de la loi peut visiter et inspecter

Conformément à la recommandation du Comité permanent de la Chambre des communes, la liste des lieux pouvant être visités par l'inspecteur et qui figure sous la rubrique «Inspection» plus haut serait élargie. La LCPE renouvelée prévoirait que le terme «lieu» comprenne également les plates-formes en mer, les conteneurs d'expédition, les véhicules motorisés et d'autres moyens de transport.

Les analystes désignés en vertu de la LCPE qui accompagnent les inspecteurs auraient également le droit de visiter tous les endroits que les inspecteurs peuvent visiter.

Le gouvernement propose aussi de modifier la LCPE pour faire en sorte que les inspecteurs, les analystes et les enquêteurs qui sont obligés de traverser une propriété privée pour se rendre au lieu d'inspection et s'acquitter de leurs fonctions en vertu de la *Loi*, ne puissent pas être accusés de violation du droit de propriété.

Mandats d'inspection pour les lieux non résidentiels

Dans la plupart des cas, les inspecteurs sont en mesure de procéder à une inspection courante pour déterminer la conformité, sans qu'il n'y ait d'obstacle ou de problème. Cependant, il arrive qu'un inspecteur se présente pour procéder à l'inspection d'un lieu non résidentiel et qu'on lui en refuse l'entrée. Parfois, l'endroit a été abandonné ou est fermé à clef. Dans le cadre de son examen de la LCPE, le Comité permanent a reconnu les problèmes auxquels les inspecteurs devaient faire face lorsqu'ils tentaient de pénétrer dans un lieu pour vérifier si on se conformait à la réglementation. Le Comité a recommandé qu'on incorpore dans la loi des dispositions concernant les mandats d'inspection et a indiqué clairement que ces mandats devaient être utilisés seulement pour vérifier la conformité à la réglementation et non pour effectuer des fouilles et saisir les éléments de preuve se rapportant à la perpétration d'une infraction.

Par conséquent, le gouvernement propose de modifier la LCPE pour permettre aux inspecteurs d'obtenir des mandats d'inspection auprès d'un juge de paix et de pénétrer dans un lieu, uniquement pour procéder à une inspection. Pour obtenir un tel mandat, les inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE devraient persuader le juge de paix que l'endroit était abandonné, fermé à clef lorsqu'ils s'y sont présentés, ou qu'ils n'ont pu pénétrer sur les lieux, et qu'ils ont alors fait tout en leur pouvoir, dans les limites du raisonnable, pour aviser le représentant de l'organisme assujéti à la réglementation de la nécessité d'inspecter les dits lieux. Le juge de paix pourrait exiger de donner au représentant de la partie réglementée un avis de la demande de mandat d'inspection effectuée par l'inspecteur, ou pourrait décider de ne pas donner un tel avis

- ▶ si l'urgence de la situation est telle que la signification de l'avis ne serait pas dans l'intérêt public, ou
- ▶ si l'inspecteur persuade le juge de paix que la signification de l'avis ne donnerait pas de résultat, étant donné que le représentant de la partie réglementée ne se trouve pas sur le territoire, ou pour d'autres raisons.

Dans le mandat d'inspection, le juge de paix peut autoriser le recours à la force, par exemple, briser une serrure, enlever des barrières, etc., et fixer toute autre modalité et condition qu'il juge appropriée.

La nouvelle LCPE pourrait prévoir la possibilité qu'un juge de paix délivre un mandat par des moyens de télécommunication, tels que le téléphone, le télécopieur, le modem, etc.

Articles que les inspecteurs peuvent saisir et retenir

Outre le pouvoir de saisir les éléments de preuve qu'exercent déjà les inspecteurs chargés d'appliquer la loi aux termes de la LCPE, on propose de conférer expressément aux inspecteurs et agents de la LCPE le pouvoir de saisir des articles, tels que des navires, des véhicules ou des conteneurs d'expédition pouvant contenir des substances qui sont illégalement importées au Canada ou exportées du pays, ou des substances qui sont importées ou exportées en quantité supérieure à la quantité autorisée.

Accroissement du pouvoir directif des inspecteurs et présentation de rapports

Actuellement, les inspecteurs ne peuvent utiliser leur pouvoir directif, décrit sous la rubrique «Pouvoir directif des inspecteurs», qu'en vertu de la partie II de la LCPE (Substances toxiques) et de la partie IV (ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, entreprises fédérales et territoire domanial). Selon la recommandation du Comité permanent, le gouvernement étendrait ce pouvoir à la partie V (Pollution atmosphérique internationale), à la partie VI (Immersion de déchets en mer) et à toutes les nouvelles parties de la *Loi*. Le comité permanent a recommandé en outre d'exiger également des personnes, entreprises et installations gouvernementales auxquelles l'inspecteur a donné des directives qu'elles présentent un rapport sur les mesures prises pour s'y conformer. Par conséquent, le gouvernement compte inclure dans la LCPE renouvelée l'obligation de faire rapport des mesures prises. Il semblerait raisonnable d'exiger que le rapport soit transmis dans les quinze jours suivant la communication des directives de l'inspecteur.

De plus, le pouvoir que possèdent actuellement les inspecteurs de pénétrer dans des lieux ou propriétés afin de prendre des mesures par suite de tout rejet non autorisé, et d'accorder à une autre personne la permission d'avoir le même accès en cas de rejet potentiel ou réel se limite aux parties II et IV de la LCPE. Le gouvernement propose d'étendre ce pouvoir à la partie V (Pollution atmosphérique internationale), à la partie VI (Immersion de déchets en mer) et à toutes les nouvelles parties de la *Loi*.

Enquêteurs chargés d'appliquer la LCPE

Certains inspecteurs sont des spécialistes qui enquêtent sur de présumées infractions et qui sont spécialisés pour recueillir des témoignages et qui connaissent bien les procédures devant les tribunaux. Le Comité permanent en est arrivé à la conclusion que les pouvoirs de ces enquêteurs ne sont pas suffisants pour le travail qu'ils ont à faire. Le Comité a aussi fait remarquer que la création d'une nouvelle catégorie d'agent, l'enquêteur, établirait la distinction entre la vérification de la conformité, confiée habituellement aux inspecteurs, et les enquêtes sur les infractions, qui sont généralement du ressort des spécialistes des enquêtes.

5.9 Conformément à la recommandation du Comité permanent, nous proposons de créer une nouvelle catégorie d'agent, soit l'enquêteur, dont la fonction principale serait d'enquêter sur de présumées infractions. Les enquêteurs chargés d'appliquer la LCPE auraient tous les pouvoirs conférés aux inspecteurs responsables de l'application de la LCPE. À l'instar des inspecteurs et des analystes, les enquêteurs seraient munis d'une carte officielle d'identité. Ils exerceraient en outre certains pouvoirs semblables à ceux des agents de la paix, notamment les pouvoirs de :

- ▶ signifier des assignations (avis de comparution en cour aux fins d'une audience ou d'un procès);
- ▶ obtenir des mandats de perquisition par téléphone ou par d'autres moyens de télécommunication, notamment par télécopieur, modem, radio à ondes courtes, etc.;
- ▶ recourir à une certaine force, par exemple le pouvoir de briser des serrures de porte et de classeur dans l'exécution du mandat de perquisition.

Ces pouvoirs ne confèreraient pas à l'enquêteur chargé d'appliquer la LCPE le statut d'agent de la paix.

Analystes aux termes de la LCPE

À l'heure actuelle, la LCPE permet au ministre de l'Environnement de désigner comme analyste officiel en vertu de la *Loi* toute personne qu'il juge compétente. Cette désignation permet aux analystes de présenter en cour les résultats d'essais et d'analyses de laboratoire en tant qu'éléments de preuve sous forme de certificat, plutôt que d'avoir à présenter en personne les données. De plus, selon la LCPE, en l'absence de preuves du contraire, le certificat de l'analyste constitue la preuve des déclarations qui y sont faites. Cependant, en vertu de la LCPE, la défense peut exiger la présence de l'analyste aux fins de contre-interrogatoire.

En ce moment, les analystes officiels n'ont pas les pouvoirs de pénétrer dans un lieu, d'examiner les substances, d'ouvrir des récipients, de prélever des échantillons, de faire des essais ou d'effectuer des mesures. Souvent, les inspecteurs pourraient mettre à profit l'aide des analystes, tout particulièrement dans le domaine de l'échantillonnage des substances, des effluents et des émissions. Les analystes pourraient également être présents durant les essais de conformité en vue d'assurer que ceux-ci sont effectués conformément à la méthode établie et que le matériel d'essai est étalonné conformément aux directives du producteur et à toute directive particulière s'appliquant aux méthodes d'essai. Pour pallier cette absence de pouvoirs, Environnement Canada a donné aux analystes de laboratoire une formation d'inspecteur afin qu'ils puissent prêter une assistance, au besoin, aux inspecteurs chargés d'appliquer la LCPE.

Le Comité permanent estime que cette façon de procéder n'est ni efficace ni rentable. Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité a fait savoir qu'il conviendrait d'élargir le pouvoir limité des analystes au-delà de leur capacité actuelle de présenter en cour des éléments de preuve sous forme de certificat. De plus, les inspecteurs devraient pouvoir tirer parti des connaissances spécialisées des analystes.

- 5.10 Ainsi, le gouvernement du Canada propose d'incorporer dans une LCPE révisée le pouvoir pour les analystes d'accompagner les inspecteurs et, dans ce cas, de pénétrer dans les lieux, d'ouvrir et d'examiner les récipients et colis, de prélever des échantillons et d'effectuer des essais et des mesures.

Infractions - Besoin de les classer

Les infractions sont des violations de la LCPE ou des règlements adoptés en vertu de celle-ci. À l'heure actuelle, la LCPE fait état des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et par mise en accusation. Les termes «déclaration de culpabilité par procédure sommaire» et «mise en accusation» se rattachent à deux méthodes différentes de poursuites et de procédures judiciaires. Dans le premier cas, c'est le juge seul qui rend la décision. Quant à la plupart des infractions punissables par mise en accusation, le prévenu peut choisir entre un procès devant un juge seulement ou un procès devant juge et jury. Aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les personnes qui sont accusées d'une infraction passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une peine encore plus sévère peuvent demander un procès devant jury.

Une LCPE renouvelée continuera de viser les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et par mise en accusation. Dans son rapport cependant, le Comité permanent a recommandé qu'on ajoute à la *Loi* un système de classification des infractions. En fait, pour appliquer de façon efficace et efficiente le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) décrit plus haut, il faut presque absolument classer les infractions en catégories.

- 5.11 Nous proposons donc que la nouvelle LCPE répartisse les infractions en catégories. Un tel plan de classification sert deux fins principales :

- (1) il permet d'orienter les tribunaux en indiquant la gravité de l'infraction;
- (2) d'avoir recours, en vertu de la LCPE, aux sanctions administratives pécuniaires (SAP).

Il existe diverses façons de classer les infractions, notamment :

- ▶ selon la sévérité de la peine pouvant être imposée;
- ▶ en désignant certaines violations comme infractions dans lesquelles les peines sont recouvrables par la

voie des tribunaux civils, d'autres comme infractions aux règlements donnant lieu à des sanctions administratives pécuniaires, et d'autres encore comme infractions punissables par les cours criminelles, notamment ce qu'on appelle parfois les «crimes véritables», tels que la fraude et la conduite insouciant engendrant la perte de l'utilisation de l'environnement, des blessures ou la mort.

À l'exception des infractions qui pourraient faire l'objet de sanctions administratives pécuniaires, le gouvernement du Canada a l'intention de maintenir dans la LCPE les peines d'emprisonnement comme sentence possible dans le cas des infractions punissables les plus graves, comme la négligence envers l'environnement et la sécurité des personnes pouvant entraîner ou ayant entraîné des blessures ou la mort.

Directives concernant la détermination de la peine

C'est dans le contexte de la jurisprudence actuelle, des lignes directrices qui figurent dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* et du projet de loi C-41, *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine)*, que le Comité permanent a recommandé que «la LCPE soit modifiée afin d'établir [...] des lignes directrices en matière de détermination de la peine à l'intention des tribunaux».

5.12 Par conséquent, nous proposons d'incorporer dans la LCPE remaniée des critères liés à la détermination des peines. Ces critères pourraient inclure :

- ▶ les dommages ou risques de dommages résultant de l'infraction;
- ▶ une estimation du total des coûts du nettoyage, des dommages causés et des meilleures mesures offertes pour réduire ou réparer les dommages causés;
- ▶ les mesures correctives déjà prises par le contrevenant ou les mesures que celui-ci se propose de prendre en vue de réduire ou de réparer les dommages causés;
- ▶ si, dans le cas de rejet non autorisé dans l'environnement de substances visées par la LCPE, l'incident a été signalé en temps opportun, conformément à la LCPE ou aux règlements adoptés aux termes de cette loi;
- ▶ si l'infraction a été commise intentionnellement ou par inadvertance;
- ▶ l'incompétence, la négligence ou l'insouciance du contrevenant;
- ▶ toute précaution prise par le contrevenant pour empêcher l'infraction;
- ▶ tout avantage économique qu'a retiré le contrevenant ou profit qu'il a réalisé et qu'il n'aurait pas obtenu si l'infraction n'avait pas été commise;
- ▶ tout élément de preuve permettant au tribunal de conclure, dans les limites du raisonnable, que le contrevenant possède des antécédents de non-conformité aux lois qui existent en vue de prévenir ou de minimiser les dommages causés à l'environnement.

Ordonnances du tribunal

Actuellement, en vertu de la LCPE, les tribunaux peuvent imposer à un contrevenant reconnu coupable, une ou plusieurs des ordonnances prévues dans la *Loi*. Ainsi, le tribunal peut enjoindre le contrevenant de s'abstenir de toute activité risquant d'entraîner la continuation de l'infraction ou la récidive; prendre des mesures pour réparer ou éviter des dommages à l'environnement; indemniser le ministre de l'Environnement des frais qu'il a engagés, suite à l'infraction, pour la réparation ou la prévention des dommages à l'environnement, notamment les coûts du nettoyage; verser une somme d'argent destinée à permettre des recherches sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance qui a donné lieu à l'infraction. Par le passé, le ministre a cherché, en vain, à obtenir une ordonnance enjoignant le contrevenant à publier ses regrets pour l'infraction.

5.13 Le gouvernement du Canada propose donc de conserver dans la nouvelle LCPE les dispositions existantes régissant les ordonnances du tribunal et d'y ajouter les ordonnances que les tribunaux peuvent imposer afin que le contrevenant soit tenu de publier ses regrets pour l'infraction. Le gouvernement propose également

d'inclure la préparation et la mise en oeuvre de plans de prévention de la pollution, décrits au chapitre 6, comme sujets des ordonnances que les tribunaux peuvent imposer à des contrevenants reconnus coupables.

Comme on l'a déjà mentionné, les ordonnances du tribunal peuvent être utilisées en vertu de la *Loi* actuelle pour ordonner que les fonds associés aux peines servent à effectuer des recherches sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance qui a donné lieu à l'infraction. Dans son rapport, le Comité permanent a souligné les contraintes budgétaires actuelles du gouvernement du Canada et a abordé la question des moyens novateurs que le gouvernement pourrait prendre pour financer ses programmes et activités touchant l'environnement. Il a recommandé la création d'un fonds environnemental qui pourrait servir à financer diverses activités de protection de l'environnement — notamment nettoyage à la suite d'urgences environnementales couvertes par la LCPE, nettoyage de terrains contaminés du domaine fédéral et aide financière à des groupes et à des particuliers pour qu'ils puissent se prévaloir de droits et de recours disponibles ou participer à la prise de décisions touchant leur environnement et leur santé. Toutefois, la législation fédérale et les pratiques budgétaires gouvernementales restreignent l'utilisation que le gouvernement du Canada peut faire des montants obtenus par les amendes, les sanctions administratives pécuniaires, les ordonnances du tribunal et par les mécanismes de recouvrement des coûts.

- 5.14 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose que la LCPE renouvelée élargisse les pouvoirs discrétionnaires qui autorisent les tribunaux à décider comment les montants adjugés pour les infractions à la LCPE seront affectés (p. ex. restauration des lieux, aide financière à la recherche de groupes écologistes, ceux saisis de questions de santé ou autres groupes qui oeuvrent dans la communauté où l'infraction a été commise, création de programmes de sensibilisation). Le tribunal serait investi du pouvoir de désigner un fiduciaire chargé de garantir le respect de ses décisions; ce fiduciaire pourrait être le ministre de l'Environnement.

•
•

Chapitre 6. Prévention de la pollution

Le Comité permanent a recommandé que la protection de l'environnement soit axée sur la prévention de la pollution, comme en fait foi le titre de son rapport, *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution – L'examen de la LCPE*. De plus, dans le Plan d'action libéral pour le Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le gouvernement s'est engagé à tirer parti de l'examen de la LCPE pour faire «de la prévention des pollutions un objectif national». Le document intitulé *La prévention de la pollution – Une stratégie fédérale de mise en oeuvre*, rendu public récemment, réitère l'objectif qui consiste à incorporer la prévention de la pollution dans la législation fédérale, notamment la LCPE. La définition de «prévention de la pollution» qu'on retrouve dans la réponse du gouvernement du Canada au Comité permanent est celle qui a été approuvée par le Cabinet en juin 1995 dans *Une stratégie fédérale de mise en oeuvre*.

La partie «Prévention de la pollution» de la LCPE renouvelée viserait à modifier l'orientation des activités de protection de l'environnement : ainsi, plutôt que de gérer les polluants ou d'assainir après coup, il s'agirait d'empêcher ou de réduire au minimum la production de polluants. Nous voulons nous éloigner des mesures de lutte contre la pollution et de traitement des déchets en tant que mécanismes privilégiés de protection de l'environnement. Les Canadiens seraient incités à adopter «des mesures préventives en matière d'environnement», lesquelles favorisent l'efficacité environnementale et économique grâce à la réduction des déchets et à des mesures visant à éviter la création de polluants dès les premiers stades d'une activité. Cette approche orienterait les changements touchant les activités existantes et influencerait la prise de décisions dès les étapes de conception et de planification des nouvelles activités.

Planification de la prévention de la pollution

La planification constitue le fondement de la prévention de la pollution. Il s'agit d'une méthode systématique et exhaustive pour déterminer comment réduire au minimum ou empêcher la production de polluants ou de déchets associés à de nombreux types d'activités des secteurs public et privé. Des plans de prévention de la pollution peuvent être établis pour des secteurs industriels, tels que la fabrication, le transport et les forêts, ou à une échelle plus locale, par exemple pour une raffinerie, une usine ou une ferme. Ils peuvent également être élaborés pour des substances particulières et pour empêcher ou réduire au minimum la création de polluants et de déchets associés à leur usage, par exemple pour définir et décourager l'usage de substances engendrant une dispersion. Les plans de prévention de la pollution peuvent également servir à des procédés tels que le formage, l'usinage et la peinture des métaux, ainsi que la galvanoplastie, qui sont communs à de nombreux secteurs.

Intégration dans la LCPE de la planification de la prévention de la pollution

Le gouvernement du Canada convient avec le Comité permanent que la planification de la prévention de la pollution devrait être incorporée dans la LCPE renouvelée et «devrait faire partie intégrante des activités des entreprises et non pas être perçue comme un fardeau et par l'industrie, qui sera obligée de se conformer aux règlements, et par les gouvernements, qui devront appliquer des mesures d'exécution en cas de non-conformité». Le gouvernement propose donc que la LCPE permette d'exiger des plans de prévention de la pollution pour certaines substances toxiques. C'est le ministre qui déterminerait les substances assujetties à la présentation des plans, les responsables de leur élaboration et les circonstances dans lesquelles ils seront exigés. En ce qui concerne les milliers de substances non visées par la réglementation, le gouvernement encouragera des plans volontaires de prévention de la pollution qui, à son avis, permettront de réaliser des gains environnementaux et économiques importants.

Plans de prévention de la pollution pour les substances toxiques au sens de la LCPE

Dans le cas des substances toxiques, le gouvernement du Canada est d'avis que, si les plans de prévention de la pollution sont bien conçus et exécutés, les avantages du processus de planification seront évidents. Après avoir examiné et évalué les solutions de rechange du point de vue de la prévention, les entreprises devraient être plus à même de déterminer celles qui satisfont aux exigences de la *Politique de gestion des substances toxiques* et qui

permettent d'optimiser les facteurs d'ordre technique, environnemental et économique. On prévoit d'autres avantages associés aux épargnes réalisées, à l'amélioration des produits et des procédés et à l'accroissement de la sécurité des travailleurs et de la collectivité. Les réussites obtenues au cours de la première phase de planification devraient favoriser un examen plus approfondi des pratiques des entreprises, en vue de cerner d'autres possibilités d'amélioration.

- 6.1 Les substances déclarées toxiques (Annexe I de la LCPE) ou considérées comme telles présentent des risques importants pour la santé humaine ou l'environnement. Compte tenu de ces risques et du consensus qui existe au sein de la société canadienne sur la nécessité de les atténuer, le gouvernement propose de modifier la LCPE pour habiliter le ministre à exiger la préparation et la mise en oeuvre de plans de prévention de la pollution concernant les substances toxiques.

Dans son rapport, le Comité permanent a reconnu que le gouvernement fédéral aurait à préciser à qui s'appliquerait l'exigence de produire un plan de prévention de la pollution. Le Comité indique qu'elle pourrait, par exemple, s'appliquer au fabricant d'une substance toxique, mais non à l'utilisateur d'un produit d'entretien domestique.

Il faudrait élaborer des critères pour appuyer le ministre dans sa décision d'exiger des plans de prévention de la pollution. Il est proposé de déterminer les critères par la voie de consultations. Par exemple, la décision du ministre d'exiger un plan serait surtout fondée sur la recommandation issue de la détermination du toxique ou équivalent toxique selon la LCPE. Parmi les autres facteurs, il pourrait y avoir les coûts-avantages, l'utilité et les possibilités d'application par l'industrie de solutions innovatrices pour protéger la santé publique et l'environnement. Le ministre pourrait aussi considérer à quel point une entreprise est déjà engagée dans une activité.

- 6.2 Aux fins d'un plan de prévention de la pollution, le ministre préciserait, par voie d'un avis dans la *Gazette du Canada*, les critères, tels que :
- ▶ qui devra préparer et mettre en oeuvre le plan, p. ex. quels fabricants, importateurs, créateurs, utilisateurs ou exportateurs;
 - ▶ la ou les substances visées par le plan;
 - ▶ le genre d'activités devant être intégrées dans le plan;
 - ▶ le délai de préparation et de mise en oeuvre du plan.

On s'attendrait que les plans mettent l'accent sur des techniques et pratiques en matière de prévention de la pollution et soit complétés par des activités de réutilisation et de recyclage, de contrôle et de traitement et d'élimination sans risque, le cas échéant. Les résultats initiaux de la planification pourraient aider le gouvernement et l'industrie à élaborer des propositions de prévention et de contrôle des substances toxiques au sens de la LCPE mentionnées au paragraphe 9.14.

Plans de prévention de la pollution pour les infractions à la LCPE

- 6.3 Le gouvernement propose en outre de modifier la LCPE pour que le ministre puisse exiger la préparation et la mise en oeuvre de plans de prévention de la pollution en cas d'infraction à un règlement de la LCPE ou en cas de verdict de responsabilité dans le cadre du régime administratif d'amendes qu'on propose également d'incorporer dans la LCPE.

Plans modèles de prévention de la pollution

- 6.4 La partie «Prévention de la pollution» de la nouvelle LCPE habiliterait le ministre à formuler un plan modèle de prévention de la pollution sous la forme d'une directive, qui pourrait renfermer les éléments suivant :
- ▶ un énoncé de la direction faisant état de la volonté de la préparer et de mettre en oeuvre un plan de prévention de la pollution;

-
- ▶ un énoncé précis des buts environnementaux et des objectifs du plan, ainsi qu'un calendrier visant l'atteinte de ces buts et objectifs;
 - ▶ l'analyse quantitative détaillée de toutes les activités, dont l'achat, le traitement, la fabrication, la production, la distribution, le traitement, l'élimination ou le rejet de la substance pour laquelle le plan est exigé;
 - ▶ la détermination suivie d'une étude de faisabilité, et le classement des moyens d'empêcher ou de réduire au minimum la production, l'utilisation ou le rejet de la substance dans toutes les activités susmentionnées;
 - ▶ la sélection des moyens permettant d'atteindre les buts environnementaux du plan et la préparation d'un calendrier de mise en oeuvre des moyens retenus;
 - ▶ la mise en oeuvre des moyens retenus;
 - ▶ la mesure, le suivi et l'évaluation du succès des moyens;
 - ▶ la communication des progrès réalisés vers les buts environnementaux.

Présentation des plans de prévention de la pollution

- 6.5 Il est proposé qu'une personne tenue de préparer un plan de prévention de la pollution selon les indications ci-dessous présente au ministre, dans un délai établi, une déclaration officielle selon laquelle un plan a été préparé conformément à la directive et à l'avis paru dans la *Gazette du Canada*. La LCPE serait révisée pour que la non-présentation d'une déclaration ou la présentation d'une fausse déclaration soit une infraction.
- 6.6 Le ministre pourrait exercer les pouvoirs liés à la collecte de l'information, exposés aux chapitres 4 et 9 du présent document, et exiger qu'un plan de prévention de la pollution ou des parties de ce plan soient transmis pour l'aider à déterminer et à évaluer des mesures de prévention et de contrôle.

Suivi des progrès en matière de prévention de la pollution

Le Comité permanent était d'avis que l'Inventaire national des rejets de polluants devrait fournir au gouvernement fédéral un moyen de suivre les progrès en matière de prévention de la pollution. Le gouvernement du Canada reconnaît que ces progrès devraient être suivis au pays. L'information permettrait aux entreprises qui ont des plans de prévention de montrer au public qu'elles se soucient d'améliorer leur performance environnementale.

- 6.7 Le gouvernement du Canada propose de réviser l'Inventaire national des rejets de polluants afin de fournir à l'industrie un moyen de faire rapport de ses activités de prévention de la pollution.

Objectifs et échéances liés à la prévention de la pollution

Le terme «éco-efficacité» se répand de plus en plus. Il s'agit d'un nouveau terme qui nous vient du Conseil des entreprises pour le développement durable, réseau regroupant 120 PDG d'entreprises de premier plan, notamment des entreprises exploitées au Canada. À bien des égards, l'éco-efficacité correspond à des concepts tels que la gestion responsable, la gestion de la qualité totale et la prévention de la pollution. En 1993, le Conseil a indiqué que dans le monde industrialisé, il faudra réduire de plus de 90 p. 100 le traitement de matières, l'utilisation d'énergie et la dégradation de l'environnement avant l'an 2040 pour répondre aux besoins d'une population mondiale croissante dans les limites strictes des moyens écologiques de la planète. Il est surtout ressorti des récentes réunions du Conseil que toutes les entreprises d'avenir devraient pouvoir, d'ici 25 ans, atteindre les objectifs en matière de réduction de la pollution selon un facteur de dix. Concrètement, cela signifie une réduction moyenne de 8 ou 9 p. 100 des rejets de polluants et de la production de déchets chaque année.

- 6.8 Étant donné le contexte international et la vaste dimension multinationale des objectifs, le gouvernement du Canada propose de mettre les entreprises canadiennes au défi pour qu'elles s'efforcent d'atteindre les objectifs de réduction fixés par le *Conseil des entreprises pour le développement durable*.

Développement et transfert de la technologie

Le Comité permanent a fait remarquer qu'on ne saurait trop insister sur l'importance du développement et du transfert de la technologie dans la transition vers la prévention de la pollution. L'objectif fédéral de prévention de la pollution consiste à empêcher ou à réduire au minimum la création de polluants et de déchets dans les procédés de fabrication et les produits en remplaçant certaines matières par d'autres, en modifiant l'équipement, en adoptant des technologies novatrices, en reformulant les produits et en utilisant efficacement et en conservant les ressources naturelles. À l'instar du Comité, le gouvernement du Canada est d'avis qu'une telle orientation devrait engendrer des avantages économiques. On dispose déjà d'une abondance de preuves indiquant que les technologies de l'information, la technologie concernant les matières nouvelles et la biotechnologie peuvent jouer un rôle important dans une économie viable – en conservant les ressources naturelles, en réduisant les déchets et la pollution et en offrant des solutions de rechange plus propres et plus efficaces aux procédés de fabrication engendrant du gaspillage.

Les programmes de développement et de transfert de la technologie favorisent la sensibilisation aux technologies environnementales de pointe, ainsi que l'innovation et l'adoption de ces technologies. Ils permettent également de diffuser des connaissances techniques. Nous croyons que les programmes de développement et de transfert de la technologie autorisés par la LCPE devraient de plus en plus mettre l'accent sur la promotion des mesures de prévention de la pollution.

- 6.9 Conscient de l'importance du développement et du transfert de la technologie dans le domaine de la prévention de la pollution, le gouvernement propose d'accepter la recommandation du Comité permanent, qui consiste à modifier la LCPE afin d'autoriser le ministre à recueillir des données sur l'environnement et à mener des projets de recherche et de démonstration, tout en mettant l'accent sur la promotion des technologies propres ainsi que des technologies de contrôle et de réduction de la pollution (voir la section 4.2j)).

Prévention volontaire de la pollution

Nous serons plus à même d'atteindre les objectifs en matière de prévention de la pollution si les organismes et les petites entreprises disposent des outils et des ressources d'apprentissage nécessaires pour établir leur propre stratégie de prévention. À cet égard, les réussites et les projets de démonstration mettant en valeur les avantages de la prévention de la pollution constituent d'autres stratégies servant à promouvoir et à faciliter l'adoption volontaire de procédés de fabrication et de produits plus respectueux de l'environnement.

- 6.10 Nous proposons de modifier la LCPE pour établir un centre national d'information sur la prévention de la pollution, lequel encouragerait et faciliterait l'adoption par l'industrie de technologies, de procédés de fabrication et de produits plus respectueux de l'environnement.

Ce centre fournirait de l'information sur des projets de démonstration, le développement et la recherche axés sur de nouvelles technologies de prévention, des mesures de gestion, des politiques, des lois, des règlements et des programmes; des plans modèles de prévention de la pollution; des ressources d'apprentissage et de formation pour les personnes qui désirent des solutions plus efficaces sur le plan environnemental; des programmes mettant en relief les réussites.

Reconnaissance et prix

En règle générale, les mécanismes volontaires utilisés par Environnement Canada ont servi à mieux gérer et contrôler les émissions de substances non assujetties à la réglementation. Le programme Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET), par exemple, affiche d'importants résultats pour plus de 100 substances, dont seulement 13 sont assujetties partiellement à la réglementation.

Cela vaut également pour d'autres accords volontaires dans divers secteurs industriels, notamment : fabrication de véhicules à moteur et de pièces d'automobiles, finissage de métal, impression et graphisme, nettoyage

à sec, fabrication de substances chimiques, conception de produits. Les bienfaits d'un meilleur rendement environnemental sur les plans social et économique et l'attente de la réglementation incitent les entreprises à aller au-devant de la législation et à démontrer aux gouvernements et au public que l'autoréglementation constitue une solution viable.

Tous les secteurs de la société ne réagiront pas favorablement aux approches volontaires, et toutes les substances préoccupantes ne peuvent être gérées par le truchement de mesures volontaires. Les mesures en place aideront le gouvernement à déterminer quels secteurs réagissent à cette approche et quelles substances peuvent être gérées de cette façon. On pourra également mieux préciser le régime de réglementation du gouvernement fédéral.

Afin de favoriser les initiatives de prévention de la pollution, comme le recommande le Comité permanent, et pour continuer de réaliser les importants gains environnementaux que permettent les mécanismes volontaires,

- 6.11 Il est proposé de modifier la LCPE pour établir un programme de prix visant à reconnaître les véritables réalisations au chapitre de l'amélioration du rendement environnemental et pour faire en sorte que ces prix soient remis par le ministre dans le cadre d'une tribune publique et que les renseignements sur les réalisations et la reconnaissance de celles-ci puissent être obtenus auprès du centre d'information sur la prévention de la pollution.

Aspects environnementaux des urgences

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a désigné une «urgence environnementale» comme une situation de crise découlant d'un incident (déversement, explosion, fuite, etc.) qui nuit ou pourrait nuire à l'environnement. En règle générale, les urgences se rattachent à un rejet incontrôlé de matières dangereuses dans l'environnement et peuvent survenir à n'importe quel moment au cours du cycle de vie d'une substance, ce qui comprend les étapes de la fabrication, du stockage, du transport, de l'utilisation et de l'élimination.

Comme l'a fait remarquer le Comité permanent, la gestion des urgences environnementales est un domaine de compétence partagé entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. En général, les provinces sont responsables de la sécurité publique. L'intervention d'urgence se fait habituellement à l'échelon municipal ou local et peut entraîner la participation de la police, du service des incendies et des gestionnaires du lieu concerné. Cependant, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent également intervenir si l'ampleur de l'urgence le justifie.

Prévention, préparation, réaction et restauration (P2R2)

Les déversements, les fuites ou d'autres incidents de ce genre mettant en cause des substances dangereuses engendrent souvent des situations d'urgence qui causent des dommages à l'environnement, présentent un risque pour la santé publique et nécessitent une intervention et un nettoyage rapides. Pour empêcher que se produisent des dommages environnementaux découlant de ce genre d'incident, il est essentiel :

- ▶ de prévenir ces incidents;
- ▶ d'être tout à fait préparé en ce qui touche la formation et la disponibilité du matériel;
- ▶ d'avoir déjà mis en place des procédures d'intervention et de nettoyage;
- ▶ de remettre en état l'environnement endommagé, de recouvrer les coûts du nettoyage et de la remise en état et, peut-être, de demander une indemnisation.

Le cadre de prévention, de préparation, de réaction et de restauration (P2R2) est tout à fait conforme au concept gouvernemental de prévention de la pollution décrit dans la *Stratégie fédérale de prévention de la pollution* et dans une section antérieure du présent document. L'importance d'adopter cette approche a été mise en valeur dans les recommandations du rapport d'août 1994, *Environmental Aspects of Emergencies and the Canadian Environmental Protection Act – An Analysis*, présenté au Comité permanent par le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM). Le CCAIM est un groupe multipartite composé de représentants de ministères fédéraux, des provinces, d'associations industrielles, de syndicats, d'associations de chefs de service d'incendie et de service d'ambulance, ainsi que du milieu universitaire.

Lorsqu'on examine les recommandations du Comité permanent, il importe de reconnaître que la LCPE est un instrument approprié pour traiter les aspects environnementaux des urgences. En outre, elle peut mettre à profit les mesures prises pour protéger l'environnement et prévues dans d'autres lois fédérales comme la *Loi sur la marine marchande du Canada* ou la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*. Par conséquent, l'approche P2R2 intégrée à la LCPE renforcerait l'assise législative dont le gouvernement dispose déjà pour faire face à un vaste éventail d'urgences.

6.12 Le gouvernement du Canada propose de modifier la LCPE pour habiliter le ministre à établir un cadre législatif incluant des mécanismes de réglementation et d'autres mécanismes non axés sur la réglementation, afin de :

- faire face aux aspects environnementaux des urgences;
- traiter les éléments de la prévention, de la préparation, de la réaction et de la restauration.

Collaboration fédérale-provinciale-territoriale-autochtone

Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et les régimes d'autonomie des peuples autochtones ont un rôle légitime à jouer dans la gestion des urgences environnementales, et ces rôles sont reconnus dans la présente réponse.

Normes, directives et codes de pratique

Depuis 1987, le CCAIM, groupe multipartite dont il a été question ci-dessus, a élaboré des normes, des directives et des codes de pratiques s'appliquant aux aspects environnementaux des urgences. De plus, des organismes de normalisation reconnus, tels que l'Organisation internationale de normalisation (ISO), l'Association canadienne de normalisation (ACNOR) et l'Organisation internationale du Travail (OIT), ont également établi des normes, des directives et des codes de pratiques semblables en se fondant sur les principes de l'approche P2R2.

Par suite des modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le ministre des Transports peut établir divers genres de normes, qui ne constituent toutefois pas des règlements exécutoires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. De plus, pour que les normes établies par le ministre et par d'autres organismes tels que l'ISO et la l'ACNOR aient force exécutoire, la version révisée de la *Loi sur la marine marchande du Canada* permet que les règlements incorporent ces normes par renvoi, notamment toutes les modifications qui peuvent leur être apportées.

- 6.13 Étant donné qu'il importe d'établir des normes relativement à l'élaboration des procédures et à la conduite à tenir pour les aspects environnementaux des urgences, nous proposons de faire en sorte que, dans la LCPE révisée, le ministre soit habilité à établir ou à adopter, par renvoi, des normes, des directives et des codes de pratiques appropriés aux aspects environnementaux des urgences.
- 6.14 Nous proposons de continuer de collaborer avec le CCAIM et d'autres organismes à l'élaboration de normes, de directives et de codes de pratiques, et de les consulter au sujet de l'intégration dans la LCPE de ces normes, directives et codes de pratique.

La «grande maison fédérale»

Les installations fédérales, notamment les installations des sociétés d'État et celles qui se trouvent sur les terres fédérales, peuvent utiliser des substances dangereuses susceptibles d'être libérées dans l'environnement par suite d'un déversement, d'une fuite ou d'autres incidents de ce genre. Le Comité permanent a recommandé que les installations fédérales soient assujetties, pour l'enregistrement des lieux et le signalement des déversements ainsi que pour la prévention, la préparation, la réaction et la restauration aux mêmes exigences que celles auxquelles devraient se soumettre des installations comparables régies par les provinces et les territoires.

-
- 6.15 Par conséquent, conjointement aux mesures précisées dans le chapitre «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones», le gouvernement du Canada propose de prendre les mesures nécessaires pour que les installations fédérales s'occupent des aspects environnementaux des urgences. Nous proposons qu'aux termes de la LCPE révisée, le ministre dispose des pouvoirs de réglementation nécessaires pour appliquer ces mesures aux entités fédérales.

Recensement et enregistrement des lieux

Afin de mettre en oeuvre l'approche P2R2, les organismes chargés de la planification et de l'intervention d'urgence doivent savoir à quels endroits des substances dangereuses sont importées, fabriquées, traitées, transportées, utilisées, stockées, vendues ou éliminées.

- 6.16 Par conséquent, nous proposons d'amorcer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux des discussions qui devraient commencer, selon la recommandation du Comité permanent, avant le 31 décembre 1996, afin d'examiner la possibilité d'établir un système de recensement et d'enregistrement des lieux fédéraux, provinciaux et territoriaux où se trouvent des substances dangereuses dont la quantité dépasse les seuils préétablis.

Signalement des déversements, des fuites et d'autres incidents de ce genre

Le Comité permanent a reconnu les avantages d'un réseau canadien qui servirait à signaler les déversements, les fuites et d'autres incidents de ce genre et qui serait compatible avec les systèmes existants de rapports et d'alertes en cas d'urgence tout en les complétant. En fait, par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement, des discussions sont déjà en cours avec nos homologues provinciaux et territoriaux concernant l'établissement d'un tel réseau.

- 6.17 Le gouvernement propose de poursuivre ses discussions avec les gouvernements provinciaux et territoriaux sur la possibilité d'établir un réseau national de signalement des déversements.

Accords bilatéraux et multilatéraux

La LCPE autorise déjà à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux en vue de mettre en oeuvre certains aspects la concernant. Ces pouvoirs pourraient être étendus aux aspects environnementaux des urgences, notamment l'enregistrement des lieux et le réseau national de signalement des déversements, des fuites et d'autres incidents de ce genre.

Recouvrement des coûts des dommages liés aux incidents

Depuis 1984, le gouvernement du Canada appuie le principe «pollueur-payeur». Il a en outre réitéré ce principe, en ce qui touche son application aux cas de pollution accidentelle, dans un acte du Conseil de l'OCDE de 1992. Comme l'a fait remarquer le Comité permanent, ce principe a été intégré aux modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui prévoit le recouvrement des coûts des mesures prises en vue de «prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages» à l'environnement par suite d'un déversement ou d'un incident de ce genre. La LCPE permet déjà de recouvrer, par une action en dommages-intérêts, les coûts liés, entre autres, au nettoyage, à la prévention, à la communication d'avis aux membres du public touchés et à la remise en état de l'environnement, dans les cas de :

- ▶ rejets non autorisés ou rejets possibles de substances toxiques visées par la *Loi*;
- ▶ matières rejetées dans l'environnement en contravention des règlements visant les ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux ainsi que les entreprises et les terres fédérales;
- ▶ dommages découlant de l'immersion de déchets en mer qui contrevient à la *Loi* ou à son *Règlement sur l'immersion de déchets en mer*.

-
- 6.18 Nous proposons donc de modifier la LCPE pour élargir la portée des dispositions liées au recouvrement des coûts par voie d'une action en dommages-intérêts permettant de traiter les aspects environnementaux des urgences, comme dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

•
•
•

Chapitre 7. Biotechnologie

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a reconnu que «cette «nouvelle» technologie [biotechnologie] présente des possibilités économiques considérables». Le terme biotechnologie sert à décrire un ensemble de technologies qui utilisent des organismes vivants pour créer des produits et des procédés améliorés. Ces technologies servent à développer de nouveaux médicaments, à augmenter le rendement des stocks de poissons, la croissance des forêts et les récoltes, à promouvoir la production d'énergie à partir de sources biologiques et à améliorer le traitement des effluents liquides, et aident également à débarrasser le milieu des déchets et à assainir l'environnement.

Il existe deux types de produits de la biotechnologie : les produits vivants et non vivants. Les produits non vivants sont en fait des spécialités chimiques, tels des enzymes, des produits biochimiques et des biopolymères, qui servent à fabriquer des produits comme la bière, les plastiques et les additifs détergents. Les produits vivants ou animés sont ceux qui utilisent des micro-organismes, par exemple les produits conçus pour faciliter le nettoyage des marées noires ou pour remplacer les pesticides chimiques traditionnels, les plantes, comme les légumes, qui conservent leur fraîcheur plus longtemps, ou encore les animaux, comme les poissons, qui arrivent à maturité plus rapidement. Nous voulons faire en sorte que les applications de la biotechnologie constituent des volets essentiels des programmes de prévention de la pollution et de remise en état de l'environnement, ainsi que des technologies de décontamination, lorsque des dommages sont survenus.

Le gouvernement du Canada veut s'assurer qu'il existe au Canada une réglementation qui favorise l'innovation, l'investissement dans le secteur de la biotechnologie et le transfert des connaissances techniques. De plus, celle-ci devrait aider à rendre les entreprises canadiennes plus concurrentielles. Néanmoins, le gouvernement du Canada est conscient de la crainte qu'inspirent les applications de la biotechnologie. D'aucuns estiment que ces applications risquent d'avoir des effets nocifs sur l'environnement, la santé ou la vie humaine et que le gouvernement fédéral doit exercer un leadership fort et continu pour assurer une utilisation efficace et sans risque de la biotechnologie. Le gouvernement du Canada dispose depuis 1993 d'un «cadre d'action» lui permettant de s'occuper des produits de la biotechnologie. L'utilisation de la LCPE conjointement avec d'autres lois fédérales est renforcée dans la nouvelle partie proposée de la *Loi*, surtout en ce qui concerne les produits vivants de la biotechnologie rejetés dans l'environnement.

Par principe, il n'y aurait pas de chevauchement ou de double emploi dans la réglementation des produits de la biotechnologie. La LCPE servirait de «filet de sécurité» dans les domaines non visés par d'autres lois fédérales.

Définition de la «biotechnologie»

Le Comité a fait remarquer que la définition de biotechnologie que donne le gouvernement du Canada dans la LCPE est vaste, afin d'assurer que la *Loi* touche à toute la gamme de produits ou de procédés découlant de l'application de la technologie.

7.1 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose de conserver dans la LCPE renouvelée la définition existante de la biotechnologie.

Contrôle des produits non vivants de la biotechnologie

Étant donné que ces produits non vivants sont en fait des produits chimiques, ils continueront d'être visés par les dispositions de la nouvelle LCPE qui se rattachent au contrôle des substances toxiques (chapitre 9). Cela signifie que, dans le cas des produits non vivants de la biotechnologie qui sont nouveaux sur le marché canadien, et quand il n'y a pas de pouvoir réglementaire en vertu d'autres lois fédérales, les promoteurs, les fabricants ou les importateurs continueraient d'être assujettis à l'obligation de fournir des données sur ces produits avant qu'ils s'implantent sur le marché canadien. Les nouvelles dispositions de la LCPE qui découlent des recommandations du Comité permanent touchant à l'évaluation des substances nouvelles pourraient s'appliquer également aux produits non vivants de la biotechnologie.

Partie distincte pour les produits vivants ou animés de la biotechnologie

Toutefois, le Comité permanent et le gouvernement du Canada reconnaissent tous deux la nature particulière des produits vivants ou animés de la biotechnologie.

- 7.2 Par conséquent, conformément à la recommandation du Comité permanent, nous proposons de créer, dans la LCPE, une partie distincte qui traitera tout particulièrement des produits vivants de la biotechnologie.
- 7.3 La nouvelle partie pourrait présenter des dispositions antérieures et nouvelles contenues dans la LCPE, selon lesquelles des renseignements doivent être fournis sur les produits de la biotechnologie nouveaux sur le marché canadien, assurant ainsi une certaine continuité par rapport aux derniers règlements adoptés en vertu de la LCPE et au Cadre fédéral de réglementation des produits de la biotechnologie (1993). Cette partie établirait des critères pour les produits de la biotechnologie fondés sur les critères existants de toxicité selon l'article 11 de la LCPE et les engagements internationaux pris par le Canada dans le contexte de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.
- 7.4 Afin d'éviter le double emploi, la partie proposée sur la biotechnologie ne s'appliquerait pas aux aspects de produits de la biotechnologie, lesquels peuvent être ou sont déjà réglementés en vertu d'autres lois fédérales. Par conséquent, il faut respecter les principes suivants:
- (1) lorsqu'il n'existe aucune autre loi ni règlement fédéraux, la LCPE servira de "filet de sécurité" pour bien protéger la santé et l'environnement, exception faite des situations dans lesquelles des règlements ne s'avèrent aucunement nécessaires. En outre, tout règlement pris en vertu de la LCPE exigeant la déclaration de l'information concernant les produits de la biotechnologie et l'évaluation de ceux-ci continuera de s'appliquer jusqu'à ce que des règlements soient promulgués en vertu d'une autre loi appropriée;
 - (2) si, par contre, il existe de la législation et si le gouverneur en conseil a pris, à la recommandation du ministre responsable de ladite loi, des règlements exigeant la déclaration de l'information sur un produit quelconque de la biotechnologie et son évaluation, visant à protéger la santé et l'environnement, la LCPE n'aura pas de rôle réglementaire.

Pendant la prochaine période de commentaires, le public et les parties intéressées seront invités à communiquer leurs observations sur le concept de la LCPE en tant que "filet de sécurité" dans le domaine de la biotechnologie.

Afin d'assurer ce "filet de sécurité", un produit de la biotechnologie serait contrôlé en vertu de la LCPE, par le biais d'un règlement exigeant la déclaration de l'information avant la fabrication, l'importation et la vente du produit et permettant de déterminer si celui-ci pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement, de façon qu'il risque :

- (1) d'avoir un effet nocif immédiat ou à long terme sur l'environnement, incluant les incidences sur la biodiversité;
- (2) de constituer un danger pour l'environnement dont dépend la vie humaine;
- (3) de constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaine.

Prise en compte de modifications additionnelles

En plus de donner suite aux recommandations du Comité permanent, le gouvernement du Canada songe à apporter des modifications afin d'aborder les questions du recouvrement des coûts, des engagements internationaux et de l'application des produits vivants de la biotechnologie à la prévention de la pollution.

Les modifications additionnelles envisagées visent les approches propres à améliorer la prévention de la pollution, qui mettent en place les éléments de base nécessaires à l'exercice du leadership dans le monde et qui permettent de promouvoir la biotechnologie en tant que technologie écologique. L'adoption des recommandations du Comité permanent n'aurait essentiellement aucun effet sur les ressources, mais la mise en oeuvre des modifications additionnelles influencerait sur les ressources et pourrait exiger une réaffectation des ressources au sein de l'organisme.

Recouvrement des coûts

À l'heure actuelle, la LCPE ne permet pas de délivrer des permis et de fixer le montant des droits liés à l'importation, à la fabrication ou à l'utilisation des produits de la biotechnologie qu'elle vise.

- 7.5 Conformément à la politique gouvernementale en matière de recouvrement des coûts des services offerts aux Canadiens, la nouvelle partie de la LCPE portant sur la biotechnologie pourrait permettre au gouvernement de délivrer des permis pour les activités de biotechnologie régies par la LCPE, et de recouvrer les coûts des activités suivantes :
- ▶ le traitement des demandes de permis;
 - ▶ la délivrance des permis;
 - ▶ la surveillance des incidences environnementales des activités autorisées en vertu de ces permis.

Engagements internationaux

Plusieurs conventions et protocoles internationaux que le Canada a signés et ratifiés ont trait à la question de la biotechnologie. Ainsi, l'une des craintes qu'on a soulevée dans la *Convention de la diversité biologique* (1992) et dans *Agenda 21*, déclaration non contraignante de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), est le contrôle des mouvements transfrontaliers des produits vivants de la biotechnologie qui pourraient avoir des effets nocifs sur la préservation de la diversité biologique. Le Canada a également tenu compte de cette inquiétude à l'échelon national dans son Cadre fédéral de réglementation des produits de la biotechnologie (1993), en ce qui touche les mouvements d'un écosystème à un autre. Ces accords internationaux abordent en outre une autre question, celle de l'application du principe d'entente préalable éclairée entre les pays exportateurs et importateurs en ce qui a trait aux produits vivants de la biotechnologie qui pourraient avoir des effets nocifs sur la préservation de la biodiversité.

- 7.6 Ainsi, pour les produits non visés par des règlements pris en application d'autres lois fédérales, le gouvernement du Canada pourrait incorporer, dans la LCPE révisée, le pouvoir de prendre des règlements au besoin pour compléter les pouvoirs fédéraux existants de mettre en application des accords obligatoires contractés sous le régime de conventions et de protocoles internationaux.

Application à la prévention de la pollution

La prévention de la pollution constituera l'une des pierres angulaires de la LCPE remaniée, ainsi que la méthode privilégiée de protection de l'environnement et de la santé humaine. La prévention de la pollution, telle que la définit plus haut le présent document, est l'utilisation de substances, de procédés et de pratiques visant à empêcher ou à minimiser la création ou l'utilisation de polluants. L'application de la biotechnologie au développement de nouvelles techniques de traitement, de technologies de prévention de la pollution à la source et de substances écologiques qui pourraient remplacer d'anciennes substances a été reconnue à l'échelon international, par exemple au niveau du développement des matières plastiques biodégradables et des filtres bactériens à air et à eau.

- 7.7 Dans la nouvelle LCPE, nous pourrions conférer, par le biais de la réglementation, le pouvoir d'établir des critères propres à assurer l'utilisation efficace et sans danger des produits vivants de la biotechnologie dans le domaine de la prévention de la pollution, si d'autres lois fédérales ne prévoient pas de pouvoir réglementaire à cet égard.

Développement d'une base scientifique de la biotechnologie

La biotechnologie et ses applications évoluent rapidement. Le nombre et les types d'application de la biotechnologie augmentent dans des domaines qui ne sont pas généralement associés à la sécurité de l'environnement.

-
- 7.8 Pour que le gouvernement du Canada mette à profit une technologie novatrice et assure une solide base scientifique à l'échelon national dans le domaine de la biotechnologie et de ses applications, nous pourrions, en vertu de la nouvelle LCPE, autoriser les ministres de l'Environnement et de la Santé à conclure des accords bilatéraux, multilatéraux et internationaux en vue d'élaborer, de recueillir et de partager des données. Outre le gouvernement du Canada, les intéressés qui pourraient participer à ces accords sont les provinces, les territoires, les universités canadiennes et les instituts de recherche, le secteur industriel, les syndicats, les groupes écologistes ou autres groupes d'intérêts, les universités et gouvernements étrangers ou d'autres institutions spécialisées dans la recherche scientifique.

-
-

Chapitre 8. Lutte contre la pollution et les déchets

La pollution atmosphérique internationale

Le gouvernement du Canada est partie à l'action internationale en vue de protéger ou de remettre en état l'atmosphère de la planète. Dans sa lutte constante pour protéger les ressources de notre Terre, le Canada maintiendra vraisemblablement ses engagements internationaux actuels et adhèrera à d'autres efforts mondiaux visant à préserver et à restaurer la qualité de l'air ou à lutter contre la pollution. La LCPE est la loi fédérale dont se sert le Canada pour mettre en oeuvre les accords internationaux sur la lutte contre la pollution atmosphérique. L'actuelle partie II de la LCPE, qui porte sur les toxiques, a permis d'appliquer le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987). Sa partie V, intitulée «Pollution atmosphérique internationale», a mené, en 1991, à l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air.

Dans son rapport, le Comité permanent reconnaît le rôle du gouvernement fédéral dans la résolution des problèmes régionaux de pollution atmosphérique transfrontalière (précipitations acides, smog, contaminants dangereux) ainsi que dans celle des grandes questions planétaires (protection de la couche d'ozone stratosphérique, climat mondial). Le Comité félicite le Canada d'avoir ratifié, depuis 1988, plusieurs accords internationaux sur la lutte contre la pollution atmosphérique, dont l'Accord Canada-États-Unis précité, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et la Convention-cadre sur les changements climatiques. Il a aussi souligné la coopération fédérale-provinciale en vue de réduire les émissions à l'origine des pluies acides et la conclusion, par les deux paliers de gouvernement en 1993, de l'Entente cadre sur la gestion de la qualité de l'air. Le Comité est «néanmoins d'avis qu'il faudrait se servir de la partie V pour jouer un rôle plus important dans la gestion de la pollution atmosphérique internationale». Il rappelle surtout l'engagement que le Canada a contracté, en 1992, par le biais de la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui consiste à stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990.

L'approche de gestion axée sur les polluants multiples qui est proposée ci-dessus s'harmonise bien avec l'Entente-cadre sur la gestion de la qualité de l'air pour le Canada (ECGQAC) conclue en 1993 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'Environnement et de l'Énergie. Elle permettrait de fusionner les compétences, surtout pour que le Canada respecte ses engagements internationaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre. L'ECGQAC continuera de servir de base à une gestion intégrée de la pollution atmosphérique au Canada en partenariat avec les provinces et les autres intervenants. En faisant la présente proposition, le gouvernement du Canada prévoit être en mesure de mieux régler ses propres problèmes de pollution et, partant, de continuer à pouvoir respecter les accords internationaux qu'il a signés en vue de lutter contre la pollution atmosphérique.

La partie V de la LCPE contient des dispositions générales qui permettent au Canada de s'acquitter de ses obligations internationales en matière de pollution atmosphérique. Avant de recommander un règlement au gouverneur en conseil, le ministre de l'Environnement doit s'assurer, s'il s'agit de sources de pollution autres que des entreprises fédérales, que les provinces ou territoires en cause sont incapables d'adopter les règlements nécessaires ou ne sont pas disposés à le faire.

8.1 Le gouvernement du Canada propose de se servir de façon plus rationnelle de la partie V de la LCPE actuelle, en incluant :

- l'établissement d'un cadre, incluant les échéanciers, à l'intention des gouvernements fédéral et provinciaux et, au besoin, des peuples autochtones régis par des ententes d'autonomie ou de règlement de revendications territoriales (globales ou particulières), pour contrôler les sources de pollution atmosphérique internationale qui se trouvent sur leur territoire. Le gouvernement aurait l'intention de consulter les provinces, les territoires et les Autochtones au sujet du cadre et des

-
- échéanciers. En outre, le gouvernement demanderait l'autorisation du ministre de l'Environnement pour prendre des mesures correctives sans retard indu en cas d'urgence;
- ▶ le recours à des outils, dont les instruments économiques, et en particulier les systèmes d'échange de droits d'émissions dans le cadre de la gestion régionale du bassin atmosphérique pour les SO_x et/ou les NO_x, les règlements, la planification de la prévention de la pollution ainsi que les ententes fédérales-provinciales/territoriales sur l'atteinte des objectifs en matière d'émissions et les ententes semblables avec les autorités autochtones;
 - ▶ la gestion exhaustive conjointe par le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et, le cas échéant, les autorités autochtones, de divers polluants atmosphériques comme le dioxyde de soufre, les particules, les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, d'autres polluants dangereux et les gaz à effet de serre comme le dioxyde de carbone, quand il est établi que ces émissions contribuent largement à la pollution atmosphérique transfrontalière mondiale.

Combustibles

Normes nationales pour les combustibles

On a discuté du besoin de fournir des combustibles uniformes à l'échelle du pays, afin de préserver la qualité de l'air et de protéger l'environnement. Pour assurer une telle uniformité, il convient d'établir une norme ou «marque» nationale pour les combustibles qui feront l'objet d'un échange à l'échelle interprovinciale ou internationale. En fait, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a appuyé, le 23 octobre 1995, le concept des normes nationales pour l'essence et le diesel.

Conformément à la «marque» ou norme nationale pour les combustibles, le commerce international et interprovincial ne pourrait se faire à moins que le combustible porte la «marque» attestant qu'il satisfait à la norme nationale. On assurerait ainsi une uniformité au niveau national, tout en permettant à l'industrie pétrolière de se mettre en conformité à un coût raisonnable.

- 8.2 Le gouvernement du Canada propose donc d'incorporer, dans une LCPE remaniée, le pouvoir d'établir, par règlement, des normes nationales touchant les combustibles qui feront l'objet d'un échange à l'échelle interprovinciale ou internationale. La *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* prévoit un mécanisme similaire pour l'établissement de normes relatives aux équipements pour véhicule automobile. Une autre voie à la création de normes nationales pour les combustibles serait celle d'incorporer dans un règlement de la LCPE les spécifications élaborées à cette fin par l'Office des normes générales du Canada.

Au chapitre des normes nationales pour les combustibles, le gouvernement du Canada veut offrir aux Canadiens des combustibles moins polluants. Pour ce faire, il devra préciser les caractéristiques minimales pour les combustibles, tout en offrant aux raffineries la possibilité de dépasser les normes ou de compenser une caractéristique par une autre.

À l'heure actuelle, pour ce qui est du contrôle des combustibles, de leurs ingrédients et de leurs propriétés physiques, on peut fixer, par règlement, les concentrations ou quantités au-delà desquelles la combustion contribuerait sensiblement à la pollution atmosphérique. L'expression «seuil au-delà duquel» empêche le gouvernement du Canada de préciser les caractéristiques du combustible ou les quantités d'additifs qui contribueraient à améliorer la qualité de l'air et à réduire la pollution atmosphérique. Les additifs détergents constituent un exemple d'ingrédients dans lesquels une certaine quantité doit être présente pour que les combustibles puissent être utilisés plus efficacement et plus «proprement».

- 8.3 Le gouvernement du Canada propose de modifier la LCPE afin qu'elle permette de préciser une gamme de caractéristiques dans les règlements. Les raffineries pourraient ainsi se concentrer sur le rendement et être libres de modifier les ingrédients et les caractéristiques des combustibles de la façon la plus rentable possible. Cette formule ressemblerait à celle dont les États-Unis se servent actuellement pour l'essence et serait fondée sur des principes scientifiques et économiques.

Incidences des combustibles sur les équipements de lutte contre la pollution

- 8.4 Il doit y avoir compatibilité entre les combustibles et le moteur qui les brûlera, afin d'empêcher l'augmentation des rejets polluants. Le nouveau libellé de la LCPE pourrait également permettre de faire face aux répercussions possibles de certaines composantes ou caractéristiques des combustibles sur le matériel antipollution.

Libellé actuel de la LCPE concernant «la combustion dans des conditions normales»

Par ailleurs, le Comité permanent a recommandé d'éliminer l'expression «la combustion dans des conditions normales». Il a insisté sur la restriction inutile concernant la réglementation des combustibles, en vertu de la LCPE, à l'étape de la combustion. Le pouvoir constitutionnel permettra la réglementation des autres étapes. Par exemple, les émanations produites par des combustibles entreposés ou transportés ou par des véhicules et autres équipements remplis de carburant, entreposés ou utilisés peuvent contribuer sensiblement à la pollution atmosphérique.

- 8.5 Le gouvernement du Canada propose donc de modifier la LCPE afin d'éliminer l'expression «la combustion dans des conditions normales».

On pourra ainsi élaborer, si nécessaire, des règlements régissant les combustibles et leurs ingrédients non seulement dans les conditions normales de combustion, mais aussi indépendamment de l'étape de la combustion.

Pouvoir d'interdire l'exportation de combustibles ou d'ingrédients de combustibles nocifs pour l'environnement

Le Comité permanent a critiqué l'absence de pouvoirs dans la LCPE actuelle pour contrôler l'exportation des combustibles. Conformément au principe voulant qu'on devrait «penser globalement et agir localement», le gouvernement devrait être habilité à contrôler l'exportation, par le Canada, des combustibles renfermant des ingrédients et des caractéristiques tout particulièrement nocifs pour l'environnement, la vie humaine ou la santé, ou les trois à la fois.

- 8.6 Le gouvernement du Canada est habilité, aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, à réglementer l'exportation de la plupart des hydrocarbures utilisés comme combustibles.

S'il faut contrôler ou interdire les combustibles et les ingrédients de combustible qui ont des caractéristiques particulièrement néfastes pour l'environnement afin de protéger l'environnement, le ministre de l'Environnement ainsi que les autres ministres ayant des responsabilités législatives peuvent demander au ministre responsable de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* de prendre des mesures. De légères modifications à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* pourraient s'avérer nécessaires pour s'assurer de l'autorité de prendre de telles mesures.

Les mesures seraient gérées en fonction des obligations que le Canada a contractées dans des ententes internationales.

Gaz d'échappement

Une composante environnementale de la *Loi canadienne sur la sécurité des véhicules automobiles*, administrée par le ministre des Transports, sert à réglementer les émissions produites par les nouveaux véhicules. Le Comité permanent est d'avis que le pouvoir de légiférer sur les gaz d'échappement de véhicules devrait plutôt être incorporé à une loi environnementale canadienne qu'à une loi fédérale qui établit des normes de sécurité et d'émission pour les

véhicules. Cette opinion a également été exprimée dans les recommandations de 1981 du Sous-comité de la Chambre des communes sur les pluies acides.

- 8.7 Par conséquent, nous étudierons la possibilité de transférer à la LCPE le pouvoir de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* concernant les émissions de véhicules neufs, regroupant ainsi dans un seul et même texte fédéral la plupart des pouvoirs touchant les combustibles, les additifs et les gaz d'échappement des véhicules.
- 8.8 Nous pourrions également ajouter des dispositions visant à réglementer les émissions par :
- ▶ les véhicules extraroutiers, tels que les machines agricoles, les engins de chantier et les bateaux de plaisance;
 - ▶ les moteurs fonctionnels pour de l'équipement tel que des génératrices et des appareils pour la pelouse et le jardinage.

Pollution internationale des eaux

Le Comité permanent a souligné que, bien que la pollution atmosphérique internationale ait fait l'objet d'une partie distincte dans la *Loi*, aucune disposition n'a été prise quant à la pollution internationale des eaux. En particulier, la pollution des eaux communes au Canada et aux États-Unis est d'une importance capitale. En vertu de la *Clean Water Act* des États-Unis, l'administrateur de la *U.S Environmental Protection Agency* a pour mandat de contrôler et d'enrayer la pollution des eaux qui menace la santé ou le bien-être des habitants de pays étrangers. Ces responsabilités ne s'appliquent toutefois qu'aux pays qui ont adopté des dispositions similaires envers les États-Unis. Le Comité a recommandé qu'on modifie la LCPE afin que soient conférées des responsabilités semblables au ministre de l'Environnement.

Le principe qui sous-tend cette recommandation du Comité relative à la pollution internationale des eaux - la législation réciproque - n'est pas nouveau au Canada. En fait, la partie V de la LCPE (pollution atmosphérique internationale) doit son existence, dans une certaine mesure, au fait que la *Clean Air Act* américaine prévoit des dispositions similaires relativement aux effets néfastes que la pollution de l'air produite par les États-Unis pourrait entraîner sur la santé et le bien-être d'habitants de pays étrangers. Pour pouvoir exiger du gouvernement américain l'élimination de la pollution de l'air produite par les États-Unis et menaçant la santé des Canadiens, le gouvernement du Canada a dû habiliter le ministre de l'Environnement à intervenir lorsque les émissions de polluants atmosphériques créent, ou sont raisonnablement susceptibles de créer, une pollution atmosphérique dans un autre pays.

Malheureusement, dans le domaine de la pollution internationale des eaux, la LCPE n'autorise pas le ministre de l'Environnement à établir des règlements. Bien que certains de ces pouvoirs se retrouvent dans la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, adoptée en 1911 afin d'améliorer le *Traité des eaux limitrophes de 1909* conclu entre le Canada et les États-Unis, cette loi ne satisfait pas vraiment à l'article 310 de la *Clean Water Act* américaine. Comme le souligne le Comité, la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* permet de nommer des commissaires qui siégeront à la Commission mixte internationale (CMI). La CMI est habilitée à traiter des dossiers qui lui sont soumis individuellement ou conjointement par les gouvernements canadien et américain, mais non à intervenir dans des questions de pollution transfrontalière des eaux. De plus, la CMI n'a aucun pouvoir sur les problèmes environnementaux relatifs à l'océan Arctique.

Le Comité était d'avis que «le Canada devrait disposer des pouvoirs nécessaires pour prévenir et corriger les problèmes de pollution transfrontalière des eaux qui pourraient entraîner le non-respect des obligations [autres que celles qui ont déjà été insérées dans le *Traité des eaux limitrophes de 1909*] prises dans le cadre de traités internationaux conclus avec les États-Unis et tout autre pays. Ces pouvoirs devraient dépasser ceux prévus dans les dispositions sur l'immersion en mer qui figurent dans la partie VI de la LCPE, et s'inspirer des dispositions de la partie V portant sur la pollution atmosphérique internationale.

- 8.9 Par conséquent, le gouvernement canadien propose d'inclure dans la LCPE renouvelée des dispositions permettant au Canada de prévenir la pollution transfrontalière des eaux, de refléter et de respecter la

réciprocité de la *Clean Water Act* américaine, et de continuer à satisfaire aux accords internationaux connexes relatifs à la pollution transfrontalière des eaux.

Ces nouvelles dispositions seront calquées sur celles de la partie V de l'actuelle LCPE portant sur la pollution atmosphérique internationale.

Substances nutritives

Certaines substances, appelées substances nutritives, peuvent engendrer une croissance excessive des algues et des mauvaises herbes aquatiques lorsqu'elles pénètrent dans les lacs et les cours d'eau en trop grande concentration, ce qui perturbe l'usage de ces eaux par les humains, les animaux, les poissons ou les plantes. La partie III de la LCPE actuelle permet au gouvernement du Canada de réglementer ces substances nutritives.

Définition de «substance nutritive»

Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a recommandé qu'on modifie la définition de «substance nutritive», figurant à la partie III de la *Loi*.

8.10 Nous proposons donc la nouvelle définition suivante :

«substance nutritive» Toute substance ou combinaison de substances qui, ajoutée à l'eau en trop grande concentration, y favorise la croissance d'une végétation aquatique de façon à :

- ▶ perturber le fonctionnement d'un écosystème, soit l'interaction entre les communautés végétales, animales, humaines et de micro-organismes, et leur milieu non vivant;
- ▶ altérer ou contribuer à altérer la qualité de l'eau au point d'en rendre l'utilisation nocive pour l'homme ou pour les animaux, les poissons ou les plantes.

Réglementation des substances nutritives

Comme on l'a déjà indiqué, les substances nutritives sont déjà réglementées en vertu de la partie III de la LCPE. Cependant, à l'heure actuelle, les seules substances nutritives visées par la partie III sont les phosphates contenus dans les détergents à lessive. Le Comité permanent a recommandé que le gouvernement canadien réglemente la teneur en phosphate d'autres nettoyants, dans l'année suivant le dépôt du rapport d'examen de la LCPE. Nous ne pouvons nous engager à réglementer davantage les phosphates contenus dans les nettoyants, tels les détergents pour lave-vaisselle automatique, ou d'autres substances nutritives contenues dans d'autres produits, comme les adoucisseurs d'eau et les engrais, avant d'avoir déterminé dans quelle mesure les substances nutritives provenant de sources autres que les détergents à lessive causent des dommages à l'environnement.

8.11 Par conséquent, le gouvernement propose d'entreprendre, au cours de la prochaine année, une étude exhaustive des substances nutritives qui pénètrent dans l'environnement par suite d'activités humaines. Après que nous aurons obtenu les résultats de cette étude, nous serons à même de déterminer si les substances nutritives en général ont des effets nocifs sur l'environnement, si certaines substances nutritives seulement, plutôt que toute la catégorie des substances nutritives, posent des problèmes, et si les effets se limitent à une composante particulière de l'environnement, telle l'eau, ou à des écosystèmes entiers, dont la faune et la flore.

Réduction des déchets dangereux et non dangereux

Le gouvernement du Canada privilégie la production minimale de déchets ainsi que la réutilisation, la récupération et le recyclage maximaux des déchets découlant de l'activité humaine. Idéalement, les déchets résultant d'un procédé de fabrication ou de toute autre activité humaine seraient recyclés de façon à être entièrement réutilisés. De plus, en tant que signataire d'*Agenda 21*, la déclaration produite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le

développement (1992), le Canada devrait chercher à respecter l'engagement, pris dans ce document, de promouvoir la prévention et la minimisation des déchets. L'utilisation des instruments économiques, conformément au pouvoir constitutionnel, des incitatifs financiers prévus par la LCPE renouvelée, ainsi que des moyens que celle-ci renfermera suivant la recommandation du Comité permanent permettrait que nous nous orientions vers la réduction des déchets et la gestion efficace des déchets qui découlent inévitablement des divers procédés.

Définition de déchets

Le gouvernement du Canada entreprend des consultations nationales et internationales pour en arriver à une définition adéquate des «déchets» en vue des discussions qui se tiendront à l'OCDE et dans d'autres organismes à ce sujet. Une définition logique de «déchets» comprendrait des critères pour distinguer entre les déchets destinés à l'élimination finale, les matières recyclables et les produits. Comme l'indique la Stratégie fédérale pour l'industrie minière, elle favoriserait la réduction des déchets, la protection de l'environnement et la compétitivité de l'industrie.

- 8.12 Le gouvernement du Canada amorce un processus visant à élaborer une définition appropriée de déchets, qui servira dans les discussions de l'OCDE et à des fins nationales. Il tiendra compte des résultats des débats nationaux et de l'OCDE lorsqu'il élaborera les règlements sur le contrôle des déchets pris en application de la LCPE.

Responsabilités des utilisateurs et des producteurs

Dans le contexte du développement durable, la responsabilité est partagée entre les utilisateurs et les producteurs de substances et de produits, lorsque ces substances et ces produits, ou les procédés utilisés pour les extraire ou les créer, engendrent des polluants et des déchets. Le gouvernement du Canada reconnaît que les utilisateurs et les producteurs des produits ou substances toxiques devraient être responsables de leurs déchets.

- 8.13 Le gouvernement canadien propose d'incorporer dans la LCPE le principe de cette responsabilité et l'appliquerait tant aux substances qu'aux produits. Ce concept est conforme aux approches mises en oeuvre par d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels les États-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Japon.

Afin de déterminer les pratiques les plus «écologiques» pour traiter les déchets, nous examinerons également les programmes qui promeuvent la fabrication de produits «verts», la gérance des produits et les technologies qui libèrent peu ou pas de déchets dans l'environnement.

À l'instar d'autres pays, le Canada participe, à l'échelle internationale, à des transactions commerciales touchant les déchets. Il importe et exporte des déchets dangereux et non dangereux aux fins de recyclage et d'élimination finale. Notre pays doit respecter des engagements contractés en vertu des ententes internationales suivantes se rattachant au mouvement des déchets dangereux : la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989); la Décision du Conseil de l'OCDE concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés aux opérations de récupération (1992), et l'Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux (1986). La Convention de Bâle et l'Accord entre le Canada et les États-Unis traitent également du mouvement transfrontalier des déchets solides non dangereux. Nous comptons continuer d'utiliser la LCPE pour exécuter nos obligations en vertu de ces conventions et accords.

Déchets dangereux

Déchets dangereux - Maintien des contrôles actuels en matière d'exportation et d'importation

- 8.14 Nous proposons de conserver, dans la LCPE, les pouvoirs suivants :
- ▶ exiger qu'un préavis soit donné aux autorités canadiennes avant que des déchets dangereux soient importés au Canada ou exportés du Canada;
 - ▶ fixer les conditions régissant l'exportation et l'importation de déchets dangereux, aux fins d'élimination et de recyclage.

Nous proposons de conserver les conditions suivantes du Règlement :

- (1) exiger que l'instance destinataire (pays ou province) déclare qu'elle accepte l'envoi de déchets dangereux par le Canada;
- (2) exiger qu'un manifeste décrivant les déchets soit toujours joint à la livraison;
- (3) obliger l'exportateur ou l'importateur à détenir une assurance de responsabilité pour les dommages civils et pour les dommages environnementaux découlant de déversements, de fuites ou d'autres incidents de ce genre durant l'exportation et l'importation;
- (4) exiger que les exportateurs canadiens acceptent qu'on leur retourne les déchets qui ont été refusés par le pays importateur.

Déchets dangereux - Nouvelle disposition concernant l'élimination progressive ou la réduction de la quantité de déchets dangereux exportés à des fins d'élimination

- 8.15 On propose de modifier la LCPE pour que les exportateurs soient tenus de mettre en place des plans visant à éliminer progressivement ou à réduire la production de déchets dangereux qui sont exportés uniquement à des fins d'élimination finale. Il pourrait s'agir notamment de plans de réduction à la source, de recyclage ou de récupération de matériel provenant de cette filière de déchets, conformément aux obligations du Canada au titre de la Convention de Bâle. Ces plans d'élimination progressive indiqueraient la raison de l'exportation. Les déchets dangereux exportés uniquement aux fins de recyclage ne seraient pas touchés par cette nouvelle disposition.

Déchets dangereux - Nouveaux pouvoirs liés à l'interdiction des exportations et importations

- 8.16 De plus, le gouvernement canadien propose de modifier la LCPE afin de clarifier le pouvoir d'établir des règlements interdisant les exportations et les importations de déchets dangereux en provenance ou à destination de tout pays, lorsque l'exigent les accords internationaux concernant l'environnement signés par le Canada.

Cela ne signifierait pas que ces exportations et importations seront automatiquement interdites, mais que la LCPE habiliterait le gouvernement du Canada à en interdire certaines, conformément à ses obligations internationales.

Déchets dangereux - Nouveaux pouvoirs liés au contrôle des exportations et des importations

- 8.17 De plus, nous proposons de modifier la LCPE pour qu'Environnement Canada puisse refuser qu'un déchet dangereux soit exporté ou importé, lorsque celui-ci ne sera pas géré dans le respect de l'environnement, conformément aux accords internationaux signés par le Canada.

Déchets solides non dangereux

Déchets solides non dangereux - Nouveaux contrôles pour les exportations et les importations

Plus d'un million de tonnes de déchets solides non dangereux entrent au Canada et en sortent. Vu la grande quantité de ces déchets qui sont importés et exportés entre le Canada et les États-Unis, l'Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux a été modifié en 1992 en vue d'y incorporer les déchets solides urbains. Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a recommandé qu'on incorpore à la LCPE le pouvoir de contrôler le mouvement des déchets solides non dangereux entre le Canada et les États-Unis. Le gouvernement du Canada modifierait la *Loi* afin de traiter de l'exportation et de l'importation de déchets solides non dangereux entre le Canada et tout autre pays, pas seulement les États-Unis.

- 8.18 Par conséquent, dans une LCPE remaniée, nous proposons d'incorporer le pouvoir, pour le gouvernement du Canada, de contrôler l'exportation et l'importation au Canada de déchets solides non dangereux destinés à l'élimination finale.

Les contrôles pourraient inclure :

- (1) la nécessité d'aviser le gouvernement du Canada des importations et exportations proposées de déchets solides non dangereux, à destination ou en provenance du Canada;
- (2) la capacité de l'instance importatrice de refuser une livraison pour des motifs environnementaux;
- (3) la nécessité de faire état des quantités et des types de déchets importés au Canada ou exportés du Canada.

Déchets solides non dangereux - Nouveaux pouvoirs liés à l'interdiction des exportations et importations

- 8.19 De plus, le gouvernement du Canada propose d'ajouter à la LCPE des dispositions concernant l'interdiction d'exporter ou d'importer des déchets solides non dangereux destinés à l'élimination finale, lorsque l'exigent les accords internationaux signés par le Canada.

Les nouvelles dispositions s'apparenteraient aux dispositions actuelles et proposées régissant l'importation et l'exportation des déchets dangereux décrites ci-dessus.

Mouvements de déchets dangereux entre les provinces et les territoires – Nouveaux contrôles

Actuellement, le transport interprovincial/territorial des déchets dangereux est surveillé par un système de manifeste prévu par la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD) et ses règlements. Il est proposé de modifier la LCPE pour traiter les aspects environnementaux de ces mouvements.

- 8.20 Par conséquent, le gouvernement canadien propose de modifier la LCPE pour établir le pouvoir de contrôler les mouvements interprovinciaux/territoriaux de déchet dangereux recyclables destinés à des opérations de récupération et de déchets dangereux destinés à l'élimination finale au moyen d'un système de manifeste. Il serait ainsi possible de veiller à ce que les mouvements de cette nature soient soumis à des contrôles appropriés et aillent à des installations sans danger pour l'environnement. Cette modification n'aurait aucun effet sur les pouvoirs actuels que définit la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et portant sur l'aspect sécurité du transport des déchets.

Cette modification, n'aurait pas d'effet sur l'obligation, pour les expéditeurs de déchets dangereux, de remplir des manifestes pour l'expédition interprovincial/territorial des déchets dangereux. L'obligation serait prévue

dans le cadre de la LCPE renouvelée plutôt que de la LTMD. Les possibilités d'harmonisation entre les provinces et les territoires aideraient à éliminer les obstacles internes au commerce pancanadien. Le Groupe de travail sur les déchets, qui relève du Conseil canadien des ministres de l'environnement a approuvé cette harmonisation interne lors d'une réunion tenue les 1^{er} et 2 novembre 1995.

Coûts et responsabilité

Mise en oeuvre d'un système de recouvrement des coûts

Le gouvernement du Canada a fait part de son intention de recouvrer, le cas échéant, ses coûts pour les services offerts aux Canadiens. Il doit établir de nouvelles méthodes en vue de trouver les fonds nécessaires et d'exercer ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.

- 8.21 Le gouvernement du Canada propose de modifier la LCPE afin d'autoriser la perception de droits pour le traitement des demandes, avis et autres documents concernant l'exportation et l'importation de déchets dangereux ou le mouvement de ces déchets à l'échelle du Canada, ce qui lui permettra de recouvrer ses coûts.
- 8.22 Nous proposons d'accroître les pouvoirs en matière de recouvrement des coûts liés au traitement des demandes, avis ou autres documents se rattachant à l'exportation et à l'importation de déchets solides non dangereux.

Engagements internationaux à l'égard de la responsabilité et de l'indemnisation

Les discussions entre les Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination s'orientent actuellement vers un protocole provisoire sur la question de responsabilité et d'indemnisation touchant les dommages à l'environnement qui découlent des déplacements transfrontaliers de déchets dangereux. À l'échelle internationale, on aborde, entre autres, les questions suivantes : qui serait responsable des dommages, pour quel genre de dommages une indemnisation sera versée et quel niveau d'indemnisation sera accordé. Le Canada et les autres Parties à la Convention de Bâle sont en train de négocier la part que chacun versera au fonds, la façon dont le fonds sera géré et par qui, pour quels dommages des fonds seront versés et pour quel montant.

La LCPE et les océans du Canada

Responsabilité environnementale à l'égard des océans du monde

Les océans et les mers recouvrent plus de sept dixièmes du globe. Les océans régissent le climat et la vie sur notre planète. Dans l'avenir, l'approvisionnement en nourriture pourrait dépendre des océans encore plus qu'aujourd'hui. Il n'est pas exagéré de dire que la protection de notre patrimoine commun - les océans - pourrait bien déterminer l'avenir de l'humanité. Le Canada possède le plus long littoral au monde, lequel offre un habitat pour les espèces sauvages et les poissons, en plus d'apporter des bienfaits économiques importants aux humains. Dans notre pays, huit provinces et deux territoires se situent en bordure d'océans. Les régions côtières sont des zones de transition entre la terre et la mer. Le gouvernement du Canada est conscient que la contamination des océans et des littoraux canadiens découle principalement de l'activité humaine et que les sources de cette contamination comprennent : les eaux résiduelles urbaines, les eaux de ruissellement urbain ou agricole, les effluents industriels ainsi que les déchets solides, les ordures, l'érosion et l'immersion de déchets.

À l'heure actuelle, quinze ministères et organismes fédéraux administrent plus de 40 textes de loi se rapportant au milieu marin. La LCPE ne constitue que l'un d'entre eux. Même si les dispositions de la LCPE concernant les substances toxiques et la pollution atmosphérique internationale traitent de choses qui, si elles ne sont pas contrôlées, peuvent avoir des répercussions néfastes sur nos océans, seule la partie VI de la LCPE actuelle porte sur des questions liées aux océans. C'est cette partie qui contrôle l'élimination des déchets en mer. Nous

comptons améliorer les dispositions de la LCPE de façon à pouvoir protéger plus efficacement nos océans, en plus d'utiliser la *Loi sur les pêches* et la nouvelle *Loi sur les océans du Canada*, déposée en Chambre en juin 1995 pour première lecture.

Objectifs et codes de pratiques en matière d'environnement

- 8.23 Le gouvernement du Canada propose donc de modifier la LCPE afin de prévoir l'établissement d'objectifs et de codes de pratiques en matière d'environnement visant à préserver la qualité des régions côtières et à orienter la réduction de la contamination issue de sources terrestres de pollution.

Gestion des zones côtières

Le Canada continuera de participer à des négociations internationales en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de compter sur d'autres traités internationaux afin d'aider à établir une approche globale en matière de gestion des zones côtières, à protéger le milieu marin et à préserver les usages légitimes des océans du monde. Vu les nouvelles responsabilités que le ministère des Pêches et des Océans assumera au titre de la *Loi sur les océans du Canada* lorsqu'elle sera promulguée, Environnement Canada élaborera une politique à l'égard des sources terrestres de pollution.

Immersion de déchets en mer

Au nombre de nos obligations internationales à l'égard des océans du monde, nous devons respecter la Convention de Londres de 1972, qui établit les mécanismes de contrôle de l'élimination des déchets en mer, et le chapitre 17 d'*Agenda 21* (1992), document non contraignant qui incite les gouvernements à prendre les mesures voulues pour mettre un terme à l'immersion de déchets dangereux en mer. En ce moment, nous respectons nos obligations internationales au titre de la Convention de Londres de 1972 par le truchement de la partie VI de la LCPE actuelle. La partie VI régit l'immersion de déchets en mer grâce à un système de permis et de pouvoirs d'inspection généralement conférés par la LCPE, ainsi qu'à des pouvoirs d'inspection spéciaux touchant tout particulièrement l'immersion de déchets en mer. Nous entendons conserver les pouvoirs actuels de la LCPE et y apporter des modifications de la façon exposée ci-dessous.

Définition d'immersion de déchets en mer

L'immersion de déchets en mer est définie dans la LCPE actuelle comme étant le rejet délibéré de substances en mer, à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages, y compris leur élimination par incinération ou d'autres moyens de dégradation thermique.

- 8.24 Conformément à la recommandation du Comité permanent, nous proposons de modifier la définition pour inclure le rejet à partir de quais et dans des zones intertidales. La rédaction des modifications serait envisagée dans le contexte de la *Loi sur les pêches*.

Établissement d'une liste de déchets dont l'immersion en mer est autorisée

À l'heure actuelle, une liste jointe à la LCPE existante et ayant force exécutoire énumère les substances dont l'immersion est interdite. En septembre 1994, le gouvernement du Canada a modifié la liste en fonction des changements apportés à des listes semblables au titre de la Convention de Londres de 1972. Conformément à ces changements, il est interdit de rejeter en mer des déchets radioactifs ou d'autres matières radioactives ainsi que des déchets industriels. Parmi les déchets pouvant être rejetés en mer, il y a les déblais de dragage, les déchets de poissons, les déchets métalliques, les navires, les plates-formes et les autres ouvrages placés en mer, des matières géologiques inertes non contaminées ainsi que des matières organiques non contaminées d'origine naturelle.

Conformément au principe de la prudence et à notre besoin d'orientation précise, nous reconnaissons qu'une liste exclusive de substances pouvant être rejetées en mer est préférable à une liste de déchets qui ne peuvent l'être. Ainsi, il serait interdit d'immerger en mer toute substance ne figurant pas sur la liste.

- 8.25 Nous proposons donc d'ajouter à la LCPE révisée une liste de déchets dont l'immersion en mer serait acceptable. Par conséquent, il serait interdit d'immerger en mer toute substance qui ne figure pas sur la liste.

Sur la liste des déchets autorisés pourraient être inscrits les déblais de dragage, les déchets de poissons, les déchets métalliques, les navires, les plates-formes et les autres ouvrages placés en mer, les matières géologiques inertes non contaminées, ainsi que les matières organiques non contaminées d'origine naturelle.

Justifier la nécessité de procéder à l'immersion en mer

La LCPE prévoit déjà que le ministre de l'Environnement, pour décider de la délivrance du permis, doit tenir compte des possibilités pratiques de recourir sur la terre ferme à d'autres méthodes de traitement, de rejet ou d'élimination, ou à des traitements réduisant la nocivité des matières avant leur immersion en mer. Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a recommandé que cette disposition soit renforcée. Le Comité a ainsi proposé qu'il incombe aux demandeurs plutôt qu'au ministre de justifier que l'immersion de substances en mer constitue la meilleure option sur le plan environnemental.

Le Comité permanent a également recommandé que l'on incorpore le Cadre d'évaluation des déchets (CED) à la LCPE. Ce sont les signataires de la Convention de Londres de 1972, dont le Canada, qui ont élaboré le CED. Ce dispositif comprend deux principaux éléments. Il y a d'abord le nouvel accent que l'on met sur la réduction progressive du besoin de recourir aux océans pour éliminer les déchets. Cette orientation est conforme aux principes de la prévention de la pollution et à l'objectif de réduction des déchets que préconisent le gouvernement du Canada et *Agenda 21*, document de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992). Ensuite, ce dispositif offre un moyen d'intégrer en un seul processus les nombreux facteurs qui permettent de déterminer si l'immersion en mer est la méthode souhaitable et pratique d'éliminer les déchets en fonction des facteurs environnementaux. De nombreux éléments du CED sont déjà présents dans les dispositions de la LCPE actuelle et dans le Règlement sur l'immersion de déchets en mer, déjà en vigueur. Les signataires de la Convention de Londres de 1972 en sont toujours à débattre du CED, et il est possible qu'en 1996, ce dispositif soit intégré à la Convention, tel qu'il existe aujourd'hui ou selon une version modifiée. Voilà pourquoi le gouvernement du Canada entend examiner la version finale du CED pour s'assurer que les dispositions de la LCPE en tiennent dûment compte. Si ce n'est pas le cas, il apportera les rajustements qui s'imposent.

Méthode pratique et souhaitable sur le plan environnemental

- 8.26 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose d'incorporer le cadre d'évaluation des déchets (CED), qui obligerait les demandeurs à démontrer qu'ils font les efforts voulus pour recycler, réutiliser ou traiter les déchets. Aucun permis ne serait accordé s'il est possible de recycler, de réutiliser ou de traiter les déchets sans exposer indûment la santé humaine ou l'environnement à des risques ou sans encourir des frais disproportionnés.
- 8.27 Le CED propose également d'exiger que le demandeur de permis fournisse une évaluation comparative de chaque mode possible d'élimination, en fonction de certains facteurs : risques pour la santé humaine, coûts pour l'environnement, dangers (y compris les accidents), aspects économiques et impossibilité de recourir éventuellement à d'autres méthodes. Aucun permis ne serait accordé s'il n'est pas démontré que l'immersion en mer est un moyen pratique et souhaitable sur le plan environnemental.

L'Arctique - Cas particulier pour l'immersion de déchets en mer

L'Arctique constitue un écosystème unique en son genre. Le froid intense qui y sévit influe grandement sur le rythme auquel les déchets se décomposent dans l'environnement, ainsi que sur le choix des modes d'élimination des déchets. Le gouvernement du Canada est conscient que dans l'Arctique, au terme d'une activité ou d'un projet, l'enlèvement des déchets et des matières excédentaires est préférable à toute autre méthode d'élimination. De plus, il estime qu'on devrait procéder à l'immersion de déchets en mer uniquement s'il s'agit de la solution la plus pratique et souhaitable sur le plan environnemental et ce, uniquement pour les déchets non dangereux.

Élimination de sédiments contaminés

Les sédiments dragués dans les ports du Canada constituent la plus importante source de déchets rejetés en mer. En fait, plus de 90 p. 100 de toutes les matières immergées conformément à des permis délivrés aux termes de la partie VI de la LCPE actuelle sont des sédiments dragués dans les ports, les estuaires, les chenaux ou les baies. Le dragage peut être effectué pour entretenir ou améliorer les chenaux de navigation et les ports existants, ou pour établir de nouveaux ports et chenaux. Les sédiments peuvent avoir été contaminés en raison d'activités portuaires, de pratiques antérieures, de l'érosion ou de la pollution associée aux eaux de ruissellement agricole, aux égouts municipaux ou aux effluents industriels.

À l'heure actuelle, Environnement Canada refuse d'octroyer des permis pour les sédiments dragués qui contiennent des contaminants en concentrations supérieures aux quantités fixées. Il n'y a qu'une seule exception : lorsque le demandeur de permis peut démontrer que les contaminants peuvent être rendus rapidement inoffensifs par l'intermédiaire de processus biologiques, chimiques ou physiques de la mer. Le gouvernement du Canada reconnaît toutefois que nous devons disposer d'un moyen de composer avec l'élimination des sédiments contaminés.

- 8.28 Par conséquent, nous proposons de poursuivre les consultations avec d'autres intéressés, tels que les ministères fédéraux des Transports, des Pêches et des Océans, Services gouvernementaux et Travaux publics, des groupes non gouvernementaux comme le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des ports et havres, ainsi que des groupes écologistes régionaux et les autorités portuaires régionales, relativement à l'établissement d'exigences nationales en matière d'élimination en mer de sédiments contaminés.

Vers le recouvrement des coûts

Conformément au principe «pollueur-payeur», le demandeur qui cherche à procéder à l'immersion de déchets en mer et le détenteur potentiel d'un permis d'immersion en mer devront verser des droits au gouvernement du Canada, afin de payer, en tout ou en partie, les coûts afférents à l'instruction de la demande, à la consultation du public relativement à cette demande ou aux conditions particulières contenues dans le permis, à la prévention de la pollution, ainsi qu'à la surveillance des incidences environnementales de l'immersion de déchets en mer.

Droits de demande

- 8.29 Dans une LCPE remaniée, nous proposons de conserver les pouvoirs existants d'imposer des droits pour les demandes de permis d'immersion en mer. Que le permis soit accordé ou non, le gouvernement engage des coûts pour évaluer la proposition, et les droits de demande les répercutent sur le demandeur plutôt que sur les contribuables canadiens.

Droits pour le rejet de déchets en mer

- 8.30 On propose que le barème des droits soit fonction de la nature et de la quantité des déchets à rejeter en mer. Ainsi, le droit à verser varierait selon la nature et le volume des déchets.

Accès du public à l'information concernant les permis de rejet en mer

L'un des objectifs du gouvernement du Canada consiste à rendre le processus décisionnel fédéral plus transparent pour le public. L'établissement d'un registre informatisé permettrait au grand public d'avoir rapidement accès à l'information qui, par exemple, a été utilisée pour délivrer un permis de rejet en mer.

- 8.31 Notre but est d'établir, d'ici 1997, une base nationale de données sur l'élimination de déchets en mer qui ferait partie intégrante du registre informatisé public et qui contiendrait les renseignements fournis dans les demandes de permis, ainsi que des renseignements sur les permis eux-mêmes et l'emplacement des lieux de chargement et d'immersion.

Consultation du public

Nous sommes conscients du fait que le grand public constitue une ressource insuffisamment exploitée. L'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement a déclaré devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable que : «Des dispositions plus générales sur la publication d'avis et la présentation d'observations feront en sorte que le public soit informé des décisions concernant l'approbation de l'utilisation au Canada de nouvelles substances susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur l'environnement et la santé humaine, et que les intéressés puissent participer au processus de prise de décisions. Ces dispositions amélioreraient aussi le mécanisme d'obligation de rendre des comptes sur l'application de la LCPE et rehausseraient la qualité du processus décisionnel.»

En vertu de la LCPE actuelle, les demandeurs sont tenus de faire part, dans un journal à grand tirage qui paraît à proximité de l'endroit où des déchets seraient chargés et immergés en mer, de leur intention de présenter une demande de permis de rejet en mer. Quiconque désire faire des commentaires ou obtenir des renseignements supplémentaires peut communiquer avec le demandeur ou Environnement Canada, aux adresses ou numéros de téléphone fournis dans l'avis. De plus, lorsque Environnement Canada détermine qu'un projet particulier d'immersion en mer suscite suffisamment d'inquiétudes au sein du public, il mène des consultations auprès de la population concernée (membres de la collectivité, représentants de l'industrie locale, d'associations de pêcheurs ou de groupes écologistes, etc.).

Octroi de permis de rejet en mer - Avis et période d'opposition de 10 jours

Le gouvernement du Canada propose de maintenir dans la LCPE la publication de l'émission prévue d'un permis de rejet en mer dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

- 8.32 Dans la *Loi* renouvelée, le gouvernement propose de faire suivre la publication d'une période de 10 jours pendant laquelle les particuliers pourraient déposer un avis d'opposition.

En outre, en vertu de la *Loi* actuelle, un demandeur qui n'est pas satisfait des conditions imposées dans le permis peut déposer un avis d'opposition.

- 8.33 On propose de maintenir ce droit dans la LCPE renouvelée, mais de prévoir une période de 10 jours pendant laquelle le demandeur pourra déposer un avis d'opposition.

- 8.34 Dans les deux cas décrits ci-dessus, si aucun avis d'opposition n'est déposé, le permis pourrait prendre effet à la fin des 10 jours.

Refus par le ministre de délivrer un permis d'immersion en mer et décision du ministre de suspendre ou de révoquer un permis ou d'en changer les conditions

La LCPE actuelle permet à un demandeur de déposer un avis d'opposition à la décision du ministre de ne pas délivrer un permis de rejet en mer. De même, lorsque le ministre décide de suspendre ou d'annuler un permis, ou d'en changer les conditions, le demandeur (dans le cas où le ministre refuse de délivrer un permis) et le détenteur de permis (lorsqu'il y a matière à annulation, à suspension ou à changement des conditions) peuvent déposer un avis d'opposition.

Cependant, en vertu de la LCPE actuelle, les particuliers ont des droits limités d'opposition. Actuellement, ils peuvent uniquement déposer un avis d'opposition lorsqu'un permis de rejet en mer est accordé ou lorsque ses conditions sont changées par le ministre; toutefois, ils ne peuvent pas déposer un avis d'opposition lorsque le ministre refuse de délivrer, suspend ou révoque un permis.

8.35 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose que la LCPE renouvelée permette aux particuliers ainsi qu'aux demandeurs et aux détenteurs de permis de rejet en mer de déposer des avis d'opposition lorsque :

- le ministre refuse un permis;
- le ministre change les conditions d'un permis;
- le ministre révoque ou annule un permis.

La période pendant laquelle ces avis peuvent être déposés serait de 10 jours à partir de la date d'avis de la décision du ministre. Si aucun avis d'opposition n'est déposé, la décision du ministre est maintenue.

En vertu de la LCPE actuelle, le ministre est tenu de constituer une commission de révision pour tout avis d'opposition déposé par un demandeur ou par un détenteur de permis si le demandeur est insatisfait des conditions du permis, si le ministre refuse un permis ou si le ministre suspend ou révoque un permis ou en change les conditions. Cependant, lorsque le ministre accorde un permis ou en change les conditions et lorsque des particuliers déposent des avis d'opposition dans l'un ou l'autre cas, le ministre peut constituer ou non, à sa discrétion, une commission de révision.

8.36 Le gouvernement du Canada propose d'exiger, en vertu de la LCPE révisée, que le ministre constitue une Commission de révision dans chacun de ces cas, à moins qu'il détermine que l'opposition ou les oppositions sont frivoles ou vexatoires.

8.37 Nous proposons en outre, lorsque le ministre reçoit un avis d'opposition et qu'il décide de constituer ou non une commission de révision, que la LCPE exige qu'il examine tous les avis d'opposition et qu'il indique comment il tient compte des oppositions en prenant sa décision.

Chapitre 9. Lutte contre les substances toxiques

Introduction

En réponse au rapport du Comité permanent, le gouvernement du Canada partage nombre des points de vue sur l'accroissement de l'efficacité de la partie II de la LCPE. Il est conscient que les substances qui ont ou peuvent avoir des effets nocifs sur l'environnement ou la santé humaine continuent de préoccuper grandement les Canadiens et qu'il devrait continuer de jouer un rôle de chef de file dans la protection de l'environnement et de la santé humaine en ce domaine. La LCPE était et est toujours le principal outil législatif qui permet au gouvernement fédéral de réglementer les substances dangereuses pénétrant dans l'environnement. Une LCPE renforcée, conjuguée à d'autres lois et règlements fédéraux pertinents ainsi qu'aux engagements nationaux à l'égard des conventions et protocoles internationaux, fournit au gouvernement du Canada les instruments législatifs nécessaires pour protéger l'environnement du pays et la santé de ses citoyens. La *Politique fédérale de gestion des substances toxiques*, qui a été rendue publique en juin 1995, permet d'orienter tous les ministères fédéraux en ce qui concerne la prise de décisions et la gestion des substances toxiques. Les grands objectifs de cette politique sont l'élimination virtuelle des substances toxiques qui sont surtout le résultat de l'activité humaine et qui sont rémanentes et biocumulatives et la gestion des autres substances toxiques durant tout leur cycle de vie, pour prévenir ou minimiser leur rejet dans l'environnement.

Le gouvernement du Canada est d'avis que le renouvellement de la partie II de la LCPE devrait tenir compte des recommandations – dans le sens du changement – que le Comité permanent a formulées dans son rapport. À notre avis, tout changement apporté à la partie II devrait accroître notre capacité de prendre des décisions en vue de protéger l'environnement et la santé, refléter une science justifiable et favoriser une économie solide pour que le Canada puisse atteindre ses objectifs nationaux en matière de développement durable. Au moment d'apporter les changements, le gouvernement du Canada doit également garder en tête le contexte international.

L'évaluation et la gestion des substances, particulièrement des substances existantes, constituaient le thème principal du chapitre 5 du rapport du Comité permanent. Le Comité a fait savoir que, pour améliorer l'efficacité de la partie II, il faudrait aussi rendre davantage compte des décisions et évaluer plus de substances en moins de temps, afin qu'un plus grand nombre de substances soient jugées «toxiques». Il faudrait également prendre moins de temps pour réglementer les substances «toxiques».

À l'appui de ces objectifs, le Comité permanent a recommandé plusieurs «nouvelles voies» qui, conjuguées au concept de «toxicité intrinsèque», contribueraient au recensement rapide et à la réglementation des substances toxiques. Ces différentes voies contribueraient à accélérer le processus d'évaluation en dégagant les normes d'évaluation, puis les substances qui correspondent aux critères établis. En tout, le Comité permanent a fait au-delà de trente recommandations concernant les substances toxiques, auxquelles le gouvernement du Canada donne suite dans le présent chapitre.

Comme il est indiqué ci-dessous, le gouvernement du Canada accepte l'esprit des recommandations du Comité permanent et propose d'atteindre partiellement ces objectifs en mettant en pratique des principes clés, un programme remanié sur les substances toxiques, dont la Liste des substances d'intérêt prioritaire, et un processus révisé d'évaluation, ainsi qu'en intégrant dans la LCPE les principaux éléments de la *Politique de gestion des substances toxiques* rendue publique récemment.

Principes suprêmes

Partout dans son rapport, le Comité permanent a voulu intégrer certains principes dans la réforme de la LCPE. En ce qui concerne particulièrement les dispositions liées à la gestion des substances toxiques, il a recommandé expressément l'adoption du principe de la prudence, l'accroissement de la responsabilité du producteur/de l'importateur et l'approche écosystémique.

Principe de la prudence

Le Comité permanent a recommandé qu'on détermine désormais s'il faut contrôler les substances toxiques en utilisant moins de renseignements. Le gouvernement estime que cette approche constitue une application du principe de la prudence, énoncé à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro. Le gouvernement du Canada continuerait de contrôler l'entrée de toute nouvelle substance dangereuse sur le marché canadien en exigeant aux utilisateurs et aux producteurs de transmettre des préavis sur les substances nouvelles, et ce, avant la fabrication ou l'importation de celles-ci. Comme c'est le cas actuellement, le gouvernement du Canada évaluerait cette information avant toute activité commerciale proposée et, pour plus de prudence, le gouvernement pourrait prendre des mesures de contrôle en fonction de la présomption de danger. On présentera des propositions pour gérer certaines substances selon des évaluations moins rigoureuses (niveau d'examen préliminaire) que celles qui sont actuellement effectuées au titre de la LCPE pour les substances d'intérêt prioritaire, soit en mettant en pratique les critères prévus dans la réglementation, en faisant appel au jugement des experts scientifiques et en se servant des efforts d'évaluation déployés par d'autres instances.

Responsabilité du producteur/de l'importateur

Le gouvernement du Canada accepte le point de vue du Comité permanent, selon lequel il doit faire participer davantage les producteurs et les importateurs des substances ainsi que le grand public au processus décisionnel, afin de profiter d'une application accrue du principe de la prudence et de s'assurer que les décisions finales sont les meilleures possibles pour le Canada. À l'heure actuelle, il appartient exclusivement au gouvernement, non seulement de recueillir et d'interpréter les éléments de preuve disponibles sur les substances existantes, mais aussi de démontrer que certaines de ces substances sont dangereuses et devraient être réglementées. Il appartient également au gouvernement du Canada d'évaluer les préavis de l'industrie concernant les substances nouvelles, qui n'offrent aucune interprétation quant à la sécurité de celles-ci. Nous croyons que cette responsabilité devrait être transférée au producteur et à l'importateur, et nous proposons d'y parvenir de diverses façons.

Approche écosystémique

Le gouvernement du Canada, à l'instar du Comité permanent, estime urgent d'utiliser une approche intégrée de la protection de l'environnement, approche qui reconnaît que les éléments des écosystèmes sont reliés entre eux. Le gouvernement du Canada propose de modifier la définition d'«environnement» de façon à y mentionner explicitement les écosystèmes. Il s'agit de permettre l'évaluation des substances relevant de la *Loi* de manière à favoriser l'intégrité fonctionnelle et structurale des écosystèmes.

Réformer le Programme sur les substances existantes (notamment la Liste des substances d'intérêt prioritaire)

Pour respecter l'esprit du rapport du Comité permanent, le gouvernement du Canada est d'avis qu'il faut réformer le Programme sur les substances existantes (notamment la Liste des substances d'intérêt prioritaire [LSIP]). L'objectif de cette réforme est de recenser, trier, évaluer et contrôler de façon efficace et efficiente un plus grand nombre de substances, notamment rémanentes et biocumulatives. Pour assurer cette réforme, il faut déterminer l'incidence de ces propositions sur les ressources gouvernementales et l'économie.

Prioriser les substances

Le gouvernement du Canada propose une approche plus systématique, englobant la catégorisation et le tri des substances existantes pour déterminer les priorités en matière d'évaluation ou de mesures de prévention ou de contrôle.

(A) *Les substances qui répondent aux critères de rémanence ou de bioaccumulation ou à d'autres critères*

Depuis un certain temps, le gouvernement du Canada concentre son attention sur les substances qui persistent dans l'environnement, s'accumulent dans les poissons, les espèces sauvages et les humains et entraînent des effets toxiques. Ces substances sont les principaux facteurs de l'établissement de la *Politique de gestion des substances toxiques* (PGST). Les recommandations du Comité permanent visent à accorder la priorité à ces substances dans une LCPE remaniée. Les propriétés de rémanence et de bioaccumulation peuvent servir de substituts à l'exposition potentielle à long terme pour les organismes environnementaux.

9.1 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose les mesures suivantes :

- (i) toutes les substances inscrites sur la Liste intérieure (on en compte environ 23 000) seraient classées en substances rémanentes ou biocumulatives et selon leur toxicité inhérente pour les organismes qui existent dans l'environnement. Les critères pour la rémanence et la bioaccumulation sont ceux qui sont précisés au point 9.6. S'il n'existe aucune donnée réelle ou prévue valide pour faire cette classification, nous nous inspirerions des travaux des pays membres de l'OCDE et d'autres organismes internationaux afin de tenter de profiter des données scientifiques ramassées par ces pays et l'organisme; le Canada profitera de la discussion internationale sur la rémanence et la bioaccumulation des composés inorganiques et des composés peu solubles;
- (ii) les substances figurant sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire au plus fort potentiel d'exposition seraient classées par catégories;
- (iii) les substances classées par catégories (voir ci-dessus) pourraient faire l'objet d'un examen préalable des risques basé sur des connaissances scientifiques, qui pourrait déboucher soit sur aucune nouvelle mesure, soit sur leur inscription à la LSIP ou sur des propositions de mesures de prévention ou de contrôle conformément à la PGST.

(B) *Les substances interdites, à éliminer progressivement ou rigoureusement restreintes dans un pays membre de l'OCDE ou dans une province*

Le Comité permanent a formulé une série de recommandations selon lesquelles le Canada adopterait automatiquement des décisions ou des mesures que les provinces au Canada ou les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prennent relativement aux substances toxiques. Ainsi, on pourrait prendre plus rapidement, au Canada, des décisions touchant davantage de substances existantes ou nouvelles. Les décisions ou mesures prises par d'autres instances, lesquelles concernent plusieurs milliers de substances, peuvent se rapporter à des secteurs variés allant de l'étiquetage des produits aux exigences en matière de rapports et à l'interdiction totale d'une activité commerciale. Les mesures rigoureuses prises par d'autres instances indiquent de fortes préoccupations à l'égard de diverses substances; le Canada peut profiter largement des mesures rigoureuses prises pour des raisons de santé humaine ou environnementale.

Dans plusieurs tribunes internationales, le Canada joue un rôle de chef de file lorsqu'il s'agit d'encourager à harmoniser les méthodes d'évaluation et de les faire accepter. Il continuera dans cette voie, car, dans le cas des substances existantes, aucun pays ne possède à lui seul les ressources nécessaires pour prendre des décisions concernant toutes les substances qui peuvent se trouver sur le marché national ou dans l'environnement. À long terme, cette initiative permettra de partager des données et des évaluations, d'économiser des ressources et de prendre des décisions sur un nombre beaucoup plus élevé de substances. Le gouvernement du Canada reconnaît que les décisions d'intervenir à l'égard des substances existantes et nouvelles, qui sont prises par d'autres instances, peuvent se fonder sur des facteurs scientifiques, socio-économiques et autres qui ne conviennent pas au Canada.

9.2 Le gouvernement du Canada propose d'effectuer un examen préalable de toutes les substances qui sont interdites, abandonnées graduellement ou rigoureusement restreintes selon un règlement dans d'autres pays membres de l'OCDE ou dans les provinces canadiennes pour des raisons environnementales ou sanitaires,

fondées sur la science et pertinentes pour le Canada. Les substances ainsi définies qui figurent sur la Liste intérieure pourraient être ajoutées à la LSIP ou faire l'objet de mesures de prévention ou de contrôle conformément à la PGST. Il est aussi proposé d'ajouter à la LCPE une disposition qui déterminerait le processus d'examen périodique des mesures prises par les pays membres de l'OCDE ou les provinces canadiennes.

(C) *Les substances qui ont été inscrites sur la LSIP par suite du processus de désignation prévu dans la LCPE actuelle*

- 9.3 Un troisième moyen d'ajouter des substances à la LSIP est le processus qu'utilise maintenant le gouvernement du Canada, soit par voie de désignation publique, soit par l'entremise du Comité consultatif d'experts. Ce processus permet d'inclure les mélanges et les catégories de substances à part des substances précises et des sous-produits de procédés industriels, et tient compte des risques d'exposition pour les Canadiens. Ce processus serait conservé.

De plus,

- 9.4 Le gouvernement du Canada propose d'ajouter à la LCPE des dispositions précisant les conditions dans lesquelles le ministre peut supprimer des substances de la LSIP. La condition de suppression serait de déterminer si les substances ont été jugées toxiques ou non. Si les renseignements pour déterminer ce point sont insuffisants, on pourrait se prévaloir de la «disposition de mise en attente» décrite ci-dessous.

Déterminer quelles substances sont toxiques

Le Comité permanent s'est penché sur la question primordiale de la «norme» utilisée dans la partie II de la LCPE pour déterminer si des substances sont «toxiques». Il estime que cette norme est très rigoureuse et a un effet négatif sur la quantité de substances évaluées, le nombre de substances jugées «toxiques» et le temps requis pour prendre des décisions. Le Comité se préoccupait tout particulièrement du fait que l'on n'avait pas tiré de conclusions concernant la toxicité de 13 des 44 substances inscrites sur la LSIP initiale.

L'article 11 de la LCPE définit les conditions pour déterminer si une substance est «toxique au sens de la LCPE». Selon cette définition, le gouvernement du Canada doit examiner la façon dont les substances pénètrent ou peuvent pénétrer dans l'environnement, le degré d'exposition qui en résulte ou peut en résulter ainsi que les niveaux d'exposition qui peuvent avoir des effets nocifs. Le gouvernement du Canada convient avec le Comité permanent que ces dispositions devraient être interprétées de la façon suivante : le gouvernement doit examiner les risques que présentent les substances avant de trancher. Si le gouvernement connaît la nature (notamment les sources) et l'étendue des risques, il est en mesure de «prioriser» les risques pour la santé humaine et l'environnement et d'appliquer les contrôles là où ils peuvent être les plus efficaces.

Le Comité permanent a reconnu que, pour la plupart des substances, il convenait de procéder à une évaluation approfondie en fonction d'une norme axée sur les risques. Toutefois, il était d'avis que les décisions devaient se fonder sur des analyses en laboratoire ou sur d'autres études relatives à la toxicité inhérente pour certaines substances préoccupantes, particulièrement celles qui, rémanentes et biocumulatives, font peser de graves menaces sur l'environnement. À son avis, on pourrait ouvrir la voie à la prise de décisions fondées sur ces facteurs en supprimant, à l'article 11, les dispositions touchant les conditions associées à l'entrée et à l'exposition. Le Comité a également recommandé d'incorporer dans la réglementation des «normes d'évaluation», notamment les critères liés à la toxicité intrinsèque, à la rémanence et à la bioaccumulation, grâce aux nouveaux pouvoirs qui seraient incorporés à l'article 11.

Le gouvernement du Canada considère que la toxicité intrinsèque est la capacité intrinsèque d'une substance de causer du tort. Cette toxicité est le plus souvent déterminée à partir des résultats d'analyses en laboratoire. Par conséquent, une substance peut être considérée comme intrinsèquement toxique, peu importe qu'il y

ait exposition ou non. La toxicité intrinsèque joue un rôle très important lorsqu'il s'agit d'établir les niveaux d'exposition auxquels surviennent des effets nocifs; conjuguée aux renseignements sur l'exposition, elle est un facteur déterminant dans l'évaluation des risques.

Le gouvernement du Canada souscrit à l'approche décisionnelle fondée sur les risques. Il a reconnu dernièrement dans sa *Politique de gestion des substances toxiques* que, vu l'incertitude qui entache la prévision des effets environnementaux qui résultent de l'exposition à long terme d'organismes vivants à des substances rémanentes et biocumulatives, ces caractéristiques devraient être considérées comme des substituts qualitatifs à l'exposition à long terme. Ceci réduit le besoin de procéder à la tâche souvent difficile d'estimer quantitativement l'exposition des organismes vivants à ces substances. Pour un nombre relativement restreint de substances essentiellement anthropiques, il est possible de prendre des décisions sur les risques environnementaux en se basant sur les résultats d'études en laboratoire, conjugués aux facteurs de rémanence et de bioaccumulation et à un jugement scientifique éclairé.

- 9.5 Le gouvernement du Canada estime que, dans sa structure actuelle, l'article 11 de la LCPE valide les décisions fondées sur les risques, y compris celles qui, pour un nombre relativement petit de substances gérées selon la voie 1 de la PGST, se basent sur la rémanence et la bioaccumulation, les études en laboratoires (toxicité intrinsèque) et les jugements éclairés. Si, après consultation du public canadien, il s'avère nécessaire de renforcer le fondement juridique pour proposer des décisions de cette façon, le gouvernement du Canada envisagera de modifier l'article 11.

La *Politique de gestion des substances toxiques* guide tous les ministères fédéraux qui prennent des décisions concernant les substances toxiques et qui les gèrent. On propose l'élimination virtuelle des substances qui sont surtout le résultat de l'activité humaine et qui répondent aux critères de toxicité, de rémanence et de bioaccumulation (voie 1). D'autres substances préoccupantes qui ne répondent pas à tous ces critères sont gérées durant tout leur cycle de vie.

- 9.6 Le gouvernement du Canada propose d'inclure dans la LCPE l'élimination virtuelle des substances de la voie 1. Tel que l'indique la *Politique de gestion des substances toxiques* et que le recommande le Comité, les critères de rémanence et de bioaccumulation pour les substances de la voie 1 seraient décrits dans les règlements.
- 9.7 Pour qu'on sache bien comment interpréter l'«élimination virtuelle», il est proposé de définir ce terme dans la LCPE conformément au sens qui lui est donné dans la PGST.
- 9.8 Conformément au concept visant à profiter des efforts d'autres pays de l'OCDE et de provinces canadiennes, le gouvernement du Canada propose de considérer toxiques les substances interdites, éliminées progressivement ou sévèrement restreintes, par règlement, pour des raisons liées à l'environnement ou à la santé, lorsqu'il peut démontrer qu'il existe une expertise scientifique solide et que ces mesures sont pertinentes au Canada.

Le gouvernement du Canada propose de prendre plusieurs autres mesures pour améliorer l'évaluation des substances existantes au titre de la *Loi*.

- 9.9 Le gouvernement du Canada propose de renforcer les dispositions de la LCPE relatives à la collecte des renseignements, en vertu desquelles les utilisateurs, les producteurs et les importateurs doivent fournir les données disponibles nécessaires pour évaluer les substances existantes et effectuer d'autres essais, au besoin, afin de réaliser des évaluations aux fins de la LSIP ou des examens préalables.

Le gouvernement propose également de prévoir le pouvoir d'exiger des essais additionnels pour un nombre relativement restreint de substances lorsque les données scientifiques disponibles indiquent qu'il y a lieu de faire des évaluations préliminaires.

-
- 9.10 Lorsqu'il faut faire l'essai de substances existantes inscrites sur la Liste prioritaire, le gouvernement du Canada adopterait, sur la recommandation du Comité permanent, une «disposition de mise en attente». Le gouvernement pourrait ainsi surseoir temporairement à son obligation d'effectuer l'évaluation dans les cinq ans. Une fois les données transmises dans un délai fixé, la mise en attente cesserait. Si, deux ans après la fin de la mise en attente, on n'avait pas encore de renseignements suffisants, il faudrait prendre une décision à partir des meilleurs renseignements dont on disposerait sur la toxicité ou la non-toxicité des substances. Cette disposition est conforme au principe de la prudence et à la responsabilité de l'utilisateur/du producteur.

Substances nouvelles

Le gouvernement du Canada propose de prendre d'autres mesures pour améliorer l'évaluation des substances nouvelles au titre de la *Loi* et de transférer davantage le fardeau financier de cette évaluation aux intéressés, par exemple en mettant en oeuvre le recouvrement des coûts.

- 9.11 En accord avec le Comité permanent, le gouvernement du Canada propose de modifier la LCPE pour permettre aux ministres d'exiger la communication de renseignements sur les nouveaux usages importants, afin d'assurer que la substance demeure sans risque, compte tenu du changement survenu au niveau de l'usage.

Le Comité permanent a réclamé de renforcer l'obligation de rendre des comptes au public, en offrant la possibilité de déposer des avis d'opposition. En ce qui concerne la partie II de la LCPE, le gouvernement du Canada reconnaît qu'il faudra encore obliger à rendre compte des substances nouvelles. Il appuie également le droit du public de faire des commentaires sur les décisions en matière de réglementation des substances nouvelles; toutefois, il est d'avis que les approches proposées par le Comité ne répondent pas aux besoins primordiaux de prendre des décisions rapidement et d'assurer la prévention de la pollution. À cette fin, le gouvernement doit prendre tous les jours des décisions opérationnelles concernant des substances nouvelles, et ce, dans plusieurs secteurs, notamment l'ajout de substances à la Liste intérieure et les demandes d'exemption de l'obligation de communiquer des renseignements.

- 9.12 Une façon plus pratique d'atteindre l'objectif du Comité permanent serait d'avoir recours au processus à l'égard duquel le gouvernement du Canada s'est déjà engagé, c'est-à-dire un examen multipartite du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (le premier devant être effectué en 1997). Cet examen fournira au public l'occasion de déterminer si les Canadiens obtiennent, dans le domaine de la gestion des substances nouvelles, la protection appropriée que propose le Comité permanent. On apportera des modifications à la réglementation afin de remédier aux lacunes. De plus, le gouvernement du Canada a pour politique de procéder régulièrement à un examen public approfondi du Programme sur les substances nouvelles, au sens de la LCPE.

Même si on estime que cette mesure ne se prête pas aux décisions courantes concernant le Programme, comme celles qui touchent les substances nouvelles, on continuera de prévoir le dépôt d'avis d'opposition sur des questions liées à la partie II de la LCPE, particulièrement les décisions en matière de réglementation.

Sous-produits, contaminants et impuretés

Le Comité permanent a recommandé qu'on modifie l'article 26 de la LCPE afin d'exiger l'évaluation des impuretés, des contaminants et des sous-produits qui apparaissent pendant l'entreposage ou après le rejet dans l'environnement.

- 9.13 Le gouvernement du Canada reconnaît que la prise en compte des impuretés, des contaminants et des sous-produits s'inscrit dans l'évaluation de la toxicité d'une substance nouvelle. Cependant, nous ne prévoyons pas exiger pour ces matières des préavis individuels. À l'heure actuelle, la LCPE exige des promoteurs

qu'ils fournissent des renseignements sur les impuretés et les contaminants associés à l'utilisation, à la fabrication, à l'entreposage ou au rejet dans l'environnement de chaque substance nouvelle, afin que les impacts de ces matières puissent être scrutés, lorsqu'il existe des risques de causer des dommages à l'environnement ou de nuire à la santé humaine. Le gouvernement du Canada propose de déterminer s'il faut obtenir des renseignements supplémentaires sur les sous-produits.

Gérer les risques associés aux substances toxiques

Le Comité permanent a fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer la gestion des risques au titre de la LCPE. Il cherche à raccourcir les délais de la réglementation, mais aussi à accroître le nombre de contrôles à la disposition du gouvernement.

Le gouvernement du Canada convient qu'il importera de mettre en oeuvre des contrôles dès que les ministres seront convaincus qu'il faut agir. En vertu de la partie II de la LCPE actuelle, les ministres doivent faire, au moment où les résultats de l'évaluation sont rendus publics, une déclaration relative à leur intention de lutter contre les substances «toxiques» existantes, à la faveur de la LCPE. L'intervention des ministres n'est assujettie à aucune autre exigence législative. Le Comité permanent a recommandé que le gouvernement du Canada soit tenu de promulguer des mesures de contrôle dans les deux ans suivant la désignation d'une substance existante comme «toxique».

L'action du gouvernement sur les délais pendant l'élaboration de la réglementation et, partant, sa responsabilité sont considérées comme des obstacles à la mise en oeuvre intégrale de la recommandation du Comité permanent. À l'heure actuelle, le gouvernement du Canada exerce un certain contrôle sur le temps qu'il met à présenter des propositions relativement aux méthodes de réglementation et autres processus utilisés pour gérer les substances toxiques. Une fois les propositions publiées dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, le public aura l'occasion de déposer des avis d'opposition et de demander l'établissement de commissions de révision. Le gouvernement ne peut prévoir la réponse du public et n'exerce aucun contrôle sur le moment choisi pour des actions de ce genre.

Le gouvernement du Canada a récemment pris plusieurs mesures pour déterminer ce qui se produit après avoir conclu qu'une substance est «toxique au sens de la LCPE». La mesure la plus importante a été la publication de la *Politique de gestion des substances toxiques* (PGST) en juin 1995. Conformément à cette politique, le gouvernement s'engage à assurer l'élimination virtuelle, dans l'environnement, des substances principalement anthropiques qui satisfont aux critères établis pour la bioaccumulation et la rémanence (voie 1) et à assurer la gestion du cycle de vie des autres substances qui sont «toxiques au sens de la LCPE» (voie 2).

- 9.14 Le gouvernement du Canada propose d'incorporer dans la LCPE des éléments importants de la PGST, avec l'ajout des délais mentionnés dans les paragraphes 9.15 et 9.18. En particulier, il propose de modifier la LCPE de façon à exiger que les propositions de prévention et de contrôle soient publiées dans la partie I de la *Gazette du Canada*, dans les deux ans suivant la décision qu'une substance est toxique. Dans l'élaboration des propositions, le gouvernement et l'industrie pourraient profiter des résultats initiaux de la planification de la prévention de la pollution dont il est question au point 6.1. En ce qui a trait aux substances classées dans la voie 1 selon les critères de la Politique, il sera demandé à l'industrie quels moyens elle utilisera pour éliminer virtuellement les dites substances, et selon quel échéancier.
- 9.15 On propose de modifier la LCPE de façon que, si on a demandé l'établissement d'une commission de révision pour l'une des raisons autorisées par la LCPE et si le ministre a acquiescé à cette demande, le délai de deux ans pour la proposition touchant des contrôles soit mis en attente le jour où le ministre aura consenti à l'établissement de la commission, pour ne reprendre qu'après l'examen par la commission.
- 9.16 On propose d'inscrire dans la partie I de la *Gazette du Canada* les substances évaluées comme équivalent toxique selon la LCPE et classées dans la voie 1 de la PGST, comme mentionné au point 9.5, afin de les gérer dans cette voie jusqu'à leur élimination virtuelle.

L'industrie et les autres intervenants pourraient :

- (1) fournir des faits non encore divulgués pour infirmer ou appuyer les critères de gestion de la voie 1 (persistance, bioaccumulation, toxicité ou nature essentiellement anthropique), ce qui peut avoir deux issues : la gestion selon la voie II, avec désignation comme substance toxique et gestion du cycle de vie ou désignation comme substance préoccupante avec gestion du cycle de vie; ou la gestion selon la voie 1 jusqu'à l'élimination virtuelle;
- (2) Si les faits n'appuient pas la gestion des substances toxiques selon la voie II, l'industrie serait obligée de fournir des plans en vue de leur élimination virtuelle.

L'information entrerait en ligne de compte dans le choix de la conclusion et des mesures à prendre pour les différentes substances.

Les options seraient assorties de dates limites pour la prise des décisions. Il est proposé que ces décisions soient ensuite annoncées dans la partie II de la *Gazette du Canada*.

Le libellé actuel de la LCPE ne précise pas si le ministre de l'Environnement peut exiger qu'on lui fournisse des renseignements sur les substances après qu'elles sont déclarées toxiques et ajoutées à la Liste des substances toxiques en vertu de la LCPE.

- 9.17 Par conséquent, pour plus de clarté, le gouvernement propose que les ministres aient le pouvoir explicite d'exiger qu'on leur fournisse des renseignements sur les substances qui ont été déclarées «toxiques» et qui se trouvent déjà sur la LSIP en vertu de la LCPE afin de déterminer, par exemple, si
- ▶ les contrôles prévus aux termes de la LCPE sont adéquats, ou s'il faut les réviser;
 - ▶ d'autres aspects du cycle de vie doivent être contrôlés;
 - ▶ d'autres mesures de surveillance s'imposent.
- 9.18 On propose de modifier la LCPE de façon à exiger la mise en place de contrôles des substances toxiques dans les 18 mois suivant la publication de ces mesures dans la partie I de la *Gazette du Canada*. Lorsqu'on demande qu'une commission de révision soit établie à l'égard d'un contrôle, le délai de 18 mois est interrompu à la date où l'établissement de la commission a été autorisé et recommence à la fin de l'examen.

En plus de ces mesures, le gouvernement du Canada chercherait des façons pratiques de réglementer le nombre plus élevé de substances toxiques qu'on aura vraisemblablement à évaluer par suite des améliorations apportées au processus d'évaluation, tout en respectant le délai de deux ans, en ce qui concerne les propositions liées aux contrôles. On pourrait ainsi songer à élaborer un règlement type (le règlement proposé sur les substances interdites), ce qui nécessiterait uniquement l'addition de la substance toxique à une annexe du règlement, ou encore à réglementer des catégories de substances plutôt que des substances précises.

Chapitre 10. Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones

Application de la LCPE à l'appareil fédéral, au territoire domanial et aux ouvrages et entreprises de compétence fédérale

Loi d'application générale

Toutes les parties de la LCPE actuelle qui s'appliquent à tous les Canadiens s'appliquent également au gouvernement fédéral et aux terres fédérales, notamment les parcs nationaux et les réserves indiennes et les autres terres réservées à l'usage et au profit des Autochtones et assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, la partie I (Objectifs et directives en matière de qualité de l'environnement), la partie II (Substances toxiques), la partie III (Substances nutritives), la partie V (Pollution atmosphérique internationale), la partie VI (Immersion de déchets en mer) et la partie VII (contenant les dispositions générales et les pouvoirs d'application de la loi) s'appliquent à tout le Canada, notamment au gouvernement fédéral et à ses terres. Ces parties sont désignées sous le nom de «loi d'application générale».

Dispositions s'appliquant uniquement à l'appareil fédéral

La LCPE actuelle contient des dispositions, en l'occurrence celles de la partie IV, qui, plutôt que de s'appliquer à tous les Canadiens, s'appliquent uniquement à l'appareil fédéral. Cette partie s'intitule «Ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, entreprises fédérales et territoire domanial» et vise également les commissions et les offices fédéraux. Ces entités constituent ce que l'on appelle souvent l'appareil fédéral.

La partie IV a été créée parce que les ministères, organismes, offices, commissions et sociétés d'État du gouvernement fédéral ne peuvent normalement pas être réglementés aux termes de lois provinciales. C'est ainsi que les règlements provinciaux concernant les émissions, les effluents, le traitement et l'élimination des déchets, les urgences environnementales comme les déversements et les explosions et d'autres questions environnementales ne s'appliquent ni à l'appareil fédéral ni aux terres fédérales, dont les réserves indiennes. Il en résulte une situation que l'on appelle souvent «écart réglementaire».

La réglementation des activités de l'appareil fédéral et la gestion des terres fédérales relèvent du gouvernement fédéral et ce sont les lois fédérales qui s'appliquent. C'est pour cette raison que le Parlement a établi la partie IV de la LCPE, qui permet de réglementer les émissions, les effluents et les autres problèmes environnementaux dont la source est des entités de l'appareil fédéral. On a voulu établir des normes de protection de l'environnement qui s'appliqueraient aux entités fédérales dans tout le pays, de manière que les installations fédérales n'échappent pas aux règlements que des installations semblables réglementées par les provinces doivent respecter. L'objet de la partie IV était également de faire en sorte que les Canadiens qui habitent dans les réserves bénéficient du même niveau de protection environnementale que les Canadiens qui habitent ailleurs.

Ouvrages et entreprises de compétence fédérale

À cela s'ajoute la question des «entreprises fédérales», définies à l'article 52 de la LCPE. Il s'agit d'entreprises qui relèvent de la compétence législative du Parlement et qui profitent généralement à une ou plusieurs provinces ou à l'ensemble du Canada. Cela comprend :

- ▶ les aéroports, les aéronefs et services aériens commerciaux;
- ▶ les banques;
- ▶ les stations de radiodiffusion et de télévision et les réseaux de télédiffusion;
- ▶ les chemins de fer, canaux ou liaisons télégraphiques;
- ▶ les passages par eaux entre les provinces ou entre le Canada et un pays étranger;
- ▶ les travaux qui se rapportent à la navigation et au transport par eau, tant dans les eaux intérieures que sur le littoral canadien;

-
- les travaux qui sont déclarés par le Parlement être à l'avantage général de tous les Canadiens ou de deux ou plusieurs provinces.

En règle générale, ces ouvrages et entreprises sont assujettis aux lois provinciales d'application générale, c'est-à-dire aux lois provinciales qui s'appliquent à tous les habitants d'une province. Cependant, pour qu'une loi provinciale s'applique aux entreprises et ouvrages fédéraux précités, il faut satisfaire à une condition, à savoir que la loi provinciale en question ne tente pas de contrôler le cœur de l'entreprise. Ainsi, un chemin de fer n'aurait pas à satisfaire à une loi provinciale qui tenterait de réglementer le trafic ferroviaire.

Rendement aux termes de la partie IV

Selon le Comité permanent et les résultats de l'Examen de la LCPE, le gouvernement n'a pas tiré parti efficacement de la partie IV de la *Loi*. Parmi les raisons mentionnées par le Comité permanent, notons :

- l'interprétation du libellé des articles de la partie IV touchant à l'adoption de règlements posait des difficultés;
- le fait que le ministre fédéral responsable du ministère ou d'une autre composante de l'appareil fédéral qui serait visée par la réglementation doit être d'accord avec les règlements proposés venait compliquer le processus d'adoption de règlements pour le gouvernement fédéral;
- conformément aux dispositions liées à l'adoption de règlements aux termes de la partie IV, on peut uniquement limiter les rejets d'émissions ou d'effluents et fixer les modalités de manutention et d'élimination des déchets, mais on ne peut pas exiger du gouvernement fédéral qu'il contrôle ses propres émissions et effluents ou encore les incidences environnementales de ceux-ci, qu'il signale les rejets non autorisés, qu'il procède à des auto-inspections et remédie à toute lacune que ces auto-inspections révèlent, ou encore qu'il tienne à jour des dossiers manuels ou informatisés, comme le stipulent les règlements établis par beaucoup de provinces et de territoires en vertu de leurs lois en matière de protection de l'environnement;
- des composantes de l'appareil fédéral ont été lentes à prendre conscience du besoin de protéger l'environnement et de prévenir la pollution, et
- des composantes de l'appareil fédéral ont également été lentes à affecter des fonds à la gestion de l'environnement;
- les gouvernements ont été réticents à régler les questions environnementales en suspens qui touchaient aux terres autochtones, et
- le gouvernement du Canada attendait le rapport final de la Commission royale sur les Peuples autochtones.

Activités actuelles et futures visant l'écologisation de l'appareil fédéral

Dans le Code fédéral de gestion de l'environnement de 1992, le gouvernement s'est engagé à se conformer à l'esprit et à la lettre des lois fédérales en matière d'environnement, voire à déborder le cadre de ces lois, en ce qui touche les installations et les terres fédérales. De plus, nous ne pouvons nous attendre que le secteur privé se conforme à des normes environnementales auxquelles le gouvernement fédéral lui-même ne se conformerait pas, ou qu'il ne tenterait pas de dépasser.

Au cours de la dernière année, le gouvernement du Canada a pris des mesures pour que les activités des composantes de l'appareil fédéral tiennent compte des questions liées à l'environnement et au développement durable. Ces mesures confirment les engagements énoncés dans le Code de 1992 et sont conformes à plusieurs des recommandations du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes.

Suite au rapport de mai 1994 du Comité permanent, qui recommandait la création d'un poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable, le gouvernement propose qu'on modifie la *Loi sur le vérificateur général* en vue de créer un poste de Commissaire. Ce dernier rendrait compte au Vérificateur général et contrôlerait le rendement du gouvernement fédéral sur le plan de l'environnement. Pour assurer un tel contrôle par le

Commissaire, les ministères devraient déposer leurs stratégies relatives au développement durable dans les deux ans suivant les modifications de la *Loi sur le vérificateur général* en ce sens. Ces stratégies devraient être mises à jour tous les trois ans. De plus, le gouvernement a demandé aux ministères de rendre compte annuellement de leur avancement vers le développement durable, soit au même moment où ils déposent leurs prévisions budgétaires à chaque année.

La traduction d'une stratégie de développement durable en mesures concrètes peut se faire en partie au moyen d'un système de gestion de l'environnement (SGE). Aux termes de la politique fédérale d'avril 1995 énoncée dans le *Guide de l'écogouvernement*, les Ministres demanderont à leur ministère d'élaborer et d'appliquer des systèmes de gestion de l'environnement qui permettent aux entités fédérales d'intégrer les aspects environnementaux à l'ensemble de leurs activités. Les SGE devront être fondés sur des normes reconnues, notamment celles de l'Organisation internationale de normalisation et de l'Association canadienne de normalisation. La politique incite également tous les ministères à adopter les meilleures pratiques environnementales que l'on retrouve au sein des secteurs privé et public.

Pour mettre un SGE en place, il faut d'abord amener la haute direction à exprimer clairement sa volonté d'améliorer la gestion environnementale au sein de l'organisation. Une autre mesure indispensable pour l'établissement d'un SGE consiste à désigner un cadre supérieur qui devra répondre de l'efficacité globale du système de gestion de l'environnement de l'organisation. Les ministères sont donc tenus de prendre ces importantes mesures. Aux termes du *Guide de l'écogouvernement*, le ministre responsable jugera lui-même de l'opportunité d'étendre ces obligations à d'autres composantes de l'appareil fédéral.

Nouveau titre pour la partie IV

Le Comité permanent a recommandé le remaniement des dispositions concernant l'appareil fédéral. Les recommandations du Comité font état des lacunes que contient en ce moment la partie IV et soulignent la nécessité de reconnaître la nature dynamique des liens qui existent entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones du Canada. Ces derniers vont assumer de plus en plus la conduite de leurs propres affaires – dans certains cas jusqu'au point de jouir de l'autonomie gouvernementale et dans d'autres jusqu'au point de se charger de la gestion de leurs terres et de leurs affaires.

- 10.1 Par conséquent, le gouvernement du Canada propose que le titre «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» remplace le titre actuel de la partie IV dans une LCPE renouvelée. Le nouveau titre refléterait avec plus de justesse les pouvoirs qui sont conférés à l'égard de l'appareil fédéral et offre un mécanisme permettant aux peuples autochtones jouissant de l'autonomie gouvernementale de prendre les règlements nécessaires à la protection de leur environnement.

Modifications

Définition de «territoire domanial»

Il faudra modifier la définition actuelle de «territoire domanial» que contient la LCPE pour qu'elle comprenne à la fois les terres qui relèvent du gouvernement du Canada et les terres qui pourront être placées sous la gestion des peuples autochtones. Le gouvernement du Canada voudrait qu'une LCPE renouvelée maintienne la définition de territoire domanial, en y retranchant l'alinéa qui parle des «réserves, terres cédées ou autres terres dévolues à Sa Majesté et assujetties à la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les eaux et l'air les recouvrant». Cet alinéa serait retranché de la définition actuelle de «territoire domanial» et ajouté à une nouvelle définition de «terres autochtones». Il sera question plus loin dans la présente section de la nouvelle définition de «terres autochtones».

- 10.2 Dans une LCPE renouvelée, la définition de «territoire domanial» comprendrait les éléments suivants :
- ▶ les terres qui appartiennent à la Couronne ou que la Couronne a le pouvoir d'aliéner, ainsi que les eaux et l'air les recouvrant;
 - ▶ des étendues d'eau intérieures précises et la mer territoriale du Canada;

-
- ▶ les zones de pêches et les zones économiques exclusives créées par le Canada;
 - ▶ le plateau continental jusqu'au rebord externe de la marge continentale ou jusqu'à 200 milles marins, selon la superficie qui est la plus grande ou selon ce que définira une loi du Parlement.

Pouvoir de prise de règlements

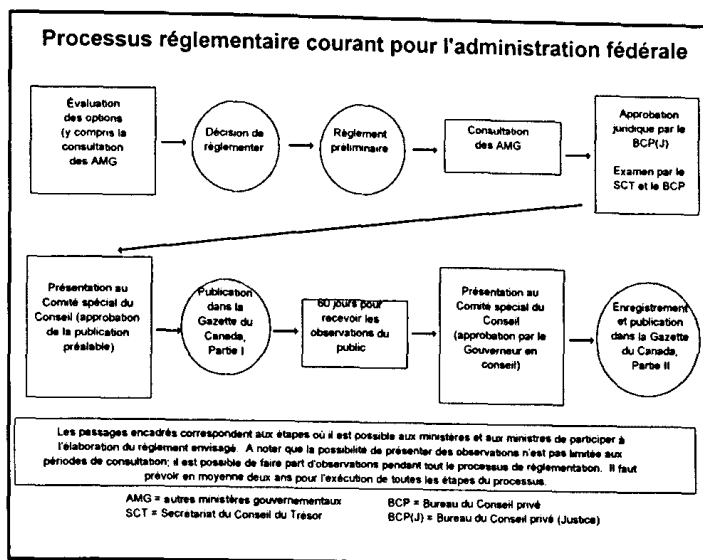
- 10.3 L'autorité réglementaire d'une LCPE renouvelée s'étendrait manifestement à toutes les entités, terres et opérations fédérales ainsi qu'aux occupants des terres fédérales. Cette question pourrait être traitée, en partie, dans une autre section portant sur le pouvoir de prise de règlements s'appliquant à toutes les sociétés d'État.
- 10.4 Il est proposé qu'une LCPE révisée comprenne des pouvoirs permettant de prendre des règlements dans le domaine de l'environnement pour protéger et préserver l'environnement dans le contexte des activités fédérales, quelle qu'en soit la nature ou la forme. Ces règlements pourraient porter notamment sur les limites des émissions et des effluents, l'obligation des parties visées par la réglementation de procéder elles-mêmes à des inspections et de corriger les lacunes qu'elles constateront pendant ces inspections, l'analyse des émissions et des effluents pour voir s'ils respectent les limites établies par règlements, la collecte de données, ou l'élaboration de système de gestion de l'environnement. Le pouvoir de prise de règlements s'étendrait à la réglementation de questions telles que la déclaration des déversements et l'obligation de mettre en place des dispositifs d'urgence pour la prévention, la préparation et l'intervention.

Processus d'élaboration des règlements

Le processus fédéral normal d'élaboration de règlements auquel on recourt pour faire approuver les règlements par le gouverneur en conseil s'applique à toutes les parties de la LCPE. Toutefois, la prise de certains règlements aux termes de l'actuelle partie IV de la LCPE diffère du processus fédéral normal d'élaboration des règlements en ce sens que, dans le cas des règlements de protection de l'environnement s'appliquant aux terres, aux entreprises et aux installations fédérales, il faut obtenir l'accord du ministre dont relèvent spécifiquement les terres, les entreprises ou les installations en question avant que les

- 10.5 Pour élaborer et approuver les règlements touchant l'appareil fédéral, le gouvernement du Canada propose de consulter pleinement les ministres touchés qui possèdent des pouvoirs précis concernant les terres, entreprises ou installations, avant de soumettre les règlements à l'approbation du gouverneur en conseil. Le processus d'établissement des règlements en vertu de la LCPE remaniée serait donc le même pour toutes les lois fédérales. Le processus fédéral normalisé prévoiera de nombreuses vérifications à diverses étapes, offrant ainsi aux ministres touchés maintes occasions de participer à l'établissement de la réglementation.

En continuant à suivre le processus fédéral d'élaboration des règlements, les composantes de l'appareil fédéral pourront toujours profiter en temps voulu des moyens de consultation à leur disposition et des occasions qui se présentent pour leur participation au processus, comme précisé ci-dessous.



Autres outils

Comme dans le cas des autres parties de la LCPE révisée telle qu'elle est formulée aujourd'hui et telle qu'elle sera modifiée, il pourrait y avoir des dispositions prévoyant toute une gamme d'outils qui pourront s'appliquer aux entités et terres fédérales.

- 10.6 Le gouvernement du Canada propose d'incorporer à la *Loi* le pouvoir d'élaborer des codes de pratiques et des objectifs de qualité environnementale ainsi que des directives s'appliquant aux opérations de l'appareil fédéral ainsi qu'aux activités menées sur les terres fédérales. De tels outils seraient établis lorsque des mesures non réglementaires pourraient aider à atteindre les buts du gouvernement pour protéger l'environnement et empêcher la pollution.

Priorités à privilégier pour réduire «l'écart réglementaire»

Le gouvernement du Canada veut que les composantes de l'appareil fédéral soient assujetties aux mêmes normes de protection de l'environnement et de prévention de la pollution qui s'appliquent aux localités où elles mènent leurs activités. C'est pourquoi Environnement Canada s'engage à collaborer avec les autres entités fédérales pour éliminer rapidement et efficacement les écarts en matière de priorités que présente la protection de l'environnement dans l'administration fédérale. Environnement Canada entend recourir à l'ensemble des outils les plus utiles que la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la LCPE renouvelée met à sa disposition pour veiller à la protection de l'environnement sur les terres fédérales. Cette mesure permettra au gouvernement canadien de s'assurer que les sociétés d'État sont assujetties à un cadre réglementaire approprié. De plus, les entités fédérales devront, à l'instar des autres Canadiens, respecter les obligations définies dans les autres parties de la LCPE.

- 10.7 La priorité absolue du gouvernement serait de réglementer les activités fédérales qui pourraient devenir la source d'émissions ou d'autres rejets qui menacent la communauté environnante. Environnement Canada travaillerait de concert avec les autres entités fédérales pour recenser les activités de cette nature qui devraient être les premières à faire l'objet des mesures qui s'imposent.
- 10.8 Lorsque des règlements applicables aux entités ou aux terres fédérales seront pris sous le régime de la partie de la LCPE révisée, le gouvernement du Canada propose de respecter l'intention des exigences

équivalentes qu'établissent les provinces et les territoires pour protéger l'environnement et pourrait même aller jusqu'à intégrer au moyen de renvois les normes énoncées dans les règlements des provinces ou des territoires. Les coûts et les incidences sur le plan des compétences seraient également passés en revue.

Les peuples autochtones et la nouvelle LCPE

Protection environnementale et terres autochtones

Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent a indiqué qu'«il n'existe aucun cadre réglementaire garantissant à la plupart des populations autochtones la protection environnementale minimale dont bénéficient les autres Canadiens et que ces derniers jugent d'ailleurs normale». Afin de combler cette lacune, le gouvernement du Canada propose que la nouvelle partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» d'une LCPE renouvelée continue de s'appliquer aux réserves et à toutes les autres terres autochtones dont le gouvernement fédéral possède les titres, jusqu'au moment où les peuples autochtones assumeront le contrôle des questions environnementales dans l'autonomie gouvernementale ou en vertu d'autres ententes incorporant des dispositions d'autonomie gouvernementale. Ainsi, les peuples autochtones peuvent profiter du même niveau de protection environnementale que les autres Canadiens. C'est là une des raisons qui ont motivé la proposition du nouveau titre «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» pour la partie IV actuelle et pour les autres modifications que le gouvernement canadien décrit ci-dessous. Le gouvernement du Canada est conscient que certains leaders autochtones s'inquiètent de l'applicabilité de la LCPE aux terres autochtones et de ses effets possibles sur les droits ancestraux ou issus de traités. Afin de répondre à ces préoccupations, le gouvernement du Canada déterminera s'il convient d'inclure une clause non dérogoire dans une LCPE modifiée.

Définition de «terres autochtones» dans une LCPE révisée

Le Comité permanent a recommandé que les terres autochtones et les réserves soient spécifiquement exclues de la définition de «territoire domanial» de la LCPE. Comme il est expliqué à la rubrique «Définition du territoire domanial», le gouvernement du Canada propose d'exclure de la LCPE renouvelée les réserves et les terres mises de côté pour les bandes indiennes de la définition actuelle de «territoire domanial» et proposerait plutôt une définition de «terres autochtones».

10.9 L'expression «terres autochtones» pourrait comprendre

- les réserves, les terres cédées dont le titre légal appartient à Sa Majesté et les autres terres mises de côté et réservées à l'usage et au profit d'une bande et qui sont assujetties à la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les eaux et l'air les recouvrant;
- les terres qui, dans le cadre d'une revendication foncière globale ou particulière, ont fait l'objet d'une entente entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, et dont le titre légal ou le droit de propriété demeurent attribués au gouvernement fédéral;
- les terres qui ont fait l'objet d'une entente d'autonomie gouvernementale conclue entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, et dont le titre légal ou le droit de propriété demeurent attribués au gouvernement fédéral.

Autonomie gouvernementale autochtone

Le gouvernement du Canada reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et il est disposé à négocier des ententes avec ces derniers pour mettre ce droit en application. En août 1995, le gouvernement du Canada a publié un guide des négociations sur l'autonomie gouvernementale intitulé *L'Autonomie gouvernementale des autochtones - L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Parmi les points à négocier inscrits dans le guide, il y a le pouvoir des peuples autochtones de gérer les questions environnementales sur leurs terres.

Dans son rapport d'examen de la LCPE, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé que les ententes sur l'autonomie gouvernementale ou d'autres ententes comportant des dispositions d'autonomie gouvernementale qui ont été conclues entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones prévoient, pour ces derniers, le pouvoir de mettre en place des régimes de protection de l'environnement. Comme on l'a mentionné dans le guide sur l'autonomie gouvernementale d'août 1995, le gouvernement est disposé à négocier lorsque les peuples autochtones souhaitent inclure le pouvoir de gestion environnementale dans les ententes d'autonomie gouvernementale et d'autres types d'entente. Nous reconnaissons également que ces ententes devraient prescrire des régimes d'application des lois environnementales autochtones, précisant entre autres les pouvoirs des inspecteurs, les sanctions et les procédures administratives.

Le traité, le protocole d'entente ou le contrat que le gouvernement du Canada et un peuple autochtone peuvent signer ou la loi du Parlement qui donne effet aux ententes d'autonomie gouvernementale ou à d'autres ententes confirmeront les pouvoirs de gestion environnementale et d'application que le gouvernement et les peuples autochtones auront négociés. L'étape suivante pour ces peuples autochtones sera la création et la mise en application de leurs propres lois et règlements environnementaux ou d'autres mécanismes exécutoires. Lorsque les peuples autochtones auront leur entente d'autonomie gouvernementale ou d'autres ententes et qu'ils auront adopté des lois de protection de l'environnement aux termes de celles-ci, ils chercheront fort probablement à se dégager de l'application des règlements équivalents pris en vertu de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la LCPE révisée.

Diverses situations touchant des peuples autochtones et des régimes d'autonomie gouvernementale

Il y a, au Canada, des peuples autochtones qui fonctionneront dans le cadre de régimes d'autonomie gouvernementale, prévoyant des lois environnementales et le pouvoir de les mettre en application. Certains, parmi ceux qui auront des régimes d'autonomie gouvernementale, décideront d'exercer un pouvoir limité dans le domaine de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution. D'autres, disposant aussi d'un régime d'autonomie, décideront de n'exercer aucun pouvoir dans le domaine environnemental. Enfin, certains rejeteront totalement l'autonomie gouvernementale et souhaiteront demeurer sous l'autorité du gouvernement du Canada.

Dans le cas des peuples autochtones qui négocient actuellement ou négocieront des ententes d'autonomie gouvernementale ou d'autres types d'ententes avec le gouvernement du Canada, ce sont les deux parties aux négociations qui détermineront l'opportunité d'avoir un régime autochtone de protection de l'environnement avec des pouvoirs d'application. Tout règlement adopté, pendant les négociations, en vertu de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la LCPE renouvelée sera applicable aux peuples autochtones et à leurs terres ancestrales.

Circonstances conduisant à la non-application de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones»

- 10.10 La LCPE révisée pourrait être rédigée de manière à ce que les peuples autochtones
- ▶ qui ont des régimes d'autonomie gouvernementale relatifs aux terres autochtones
 - ▶ qui ont le pouvoir d'adopter et d'appliquer leurs propres lois environnementales
 - ▶ qui adoptent de telles lois puissent mettre en application leurs propres lois environnementales au lieu des règlements équivalents adoptés en vertu de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la Loi.
- 10.11 Les peuples autochtones qui ont choisi de ne mettre en oeuvre que certaines mesures de protection de l'environnement pourraient aussi appliquer leurs mesures environnementales au lieu des règlements équivalents adoptés en vertu de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la LCPE.

Consultation

Afin de parvenir à une protection pleinement efficace de l'environnement des terres autochtones, le gouvernement du Canada consultera les peuples autochtones – qu'ils jouissent ou non d'un régime d'autonomie gouvernementale – relativement à d'autres modifications à la LCPE susceptibles de contribuer à cet objectif.

Formation des peuples autochtones dans le domaine de la protection de l'environnement

Il arrive que des peuples autochtones veuillent recevoir une formation en matière d'environnement pour pouvoir concevoir, mettre en oeuvre et faire appliquer des régimes de gestion environnementale des terres autochtones ou faire appliquer des dispositions et des règlements de la LCPE sur leurs terres au nom du ministre de l'Environnement. Le ministre de l'Environnement consultera à cet égard les peuples autochtones intéressés.

- 10.12 Les ministères de l'Environnement, des Affaires indiennes et du Nord canadien, de la Santé et du Développement des ressources humaines coordonneront la formation qu'ils offrent ou ont l'intention d'offrir aux peuples autochtones en matière de protection de l'environnement et de prévention de la pollution.

Autres dispositions de la LCPE concernant la participation des peuples autochtones

Dans le contexte des nouveaux rapports qui pourraient être établis avec les peuples autochtones en vue de protéger l'environnement aux termes de la partie «Opérations gouvernementales, terres fédérales et terres autochtones» de la LCPE renouvelée, il est utile de rappeler les secteurs d'activité où nous chercherions à accroître la participation des peuples autochtones et qui sont exposés plus haut dans le présent document.

Comité consultatif national de la LCPE

Ainsi qu'il en est question au chapitre «Administration» du présent document, le gouvernement tient à ce que les Premières nations et les autres peuples autochtones participent à son examen des questions touchant la LCPE et propose de les inciter à siéger au Comité consultatif national de la LCPE, qui remplacerait l'actuel Comité consultatif fédéral-provincial et serait composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces, des territoires et des peuples autochtones.

Participation des peuples autochtones à l'élaboration d'objectifs, de directives et de codes de pratiques, ainsi que de la Liste des substances d'intérêt prioritaire et de règlements

Nous convenons qu'il y a lieu de consulter les peuples autochtones au sujet de l'élaboration de directives, d'objectifs et de codes de pratiques aux termes de la partie «Science des écosystèmes et Normes nationales» de la LCPE renouvelée, ainsi qu'à l'établissement de la Liste des substances d'intérêt prioritaire. De plus, en ce qui concerne l'adoption de règlements en vertu d'une LCPE renouvelée, le processus de réglementation fédéral en vigueur depuis 1986 prévoit des consultations et la sollicitation de commentaires à différentes étapes, notamment l'évaluation des options initiales, la consultation des parties intéressées au cours de la rédaction du règlement proposé et l'examen des commentaires concernant le projet de règlement après sa publication dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

Ententes administratives conclues avec les peuples autochtones dans le cadre d'une LCPE renouvelée

Nous proposons de modifier la LCPE pour qu'elle habilite le ministre de l'Environnement à conclure des ententes administratives avec les peuples autochtones au sujet des règlements, portant par exemple sur la prévention de la pollution, la lutte contre la pollution et le contrôle des émissions de véhicules, qui seraient pris sous le régime de la LCPE révisée.