



Environment Environnement
Canada Canada

Enforcing Canada's Pollution Laws: The Public Interest Must Come First!

Dartmouth Env. Can. Lib./Bib.



39 047 847

**The Government Response
to the Third Report of the
Standing Committee
on Environment and Sustainable
Development**



KE
3575
.C32
E53
1998
c. 1

**Tabled in the House of Commons by
The Honourable Christine Stewart
Minister of the Environment**

October 1998

Canada

Canadian Cataloguing in Publication Data

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee
on Environment and Sustainable Development

Enforcing Canada's Pollution Laws: The Public Must Come First!:
Third Report

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: L'intérêt public d'abord!

Includes bibliographical references.

ISBN 0-662-63895-6

Cat. No. En21-187/1998

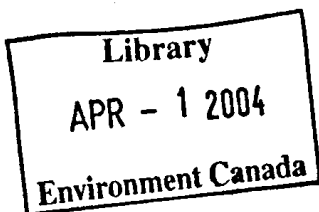
1. Environmental law — Canada.
2. Pollution — Law and legislation — Canada.
3. Environmental protection — Law and legislation — Canada.
- I. Title.

KE3575.C32 1998

344.71'046

Additional information can be obtained at Environment Canada's website at:
www.ec.gc.ca or at the Inquiry Centre at 1-800-668-6767.





KE
3575
-C32
E53
1998
C.1

A Message from the Minister



Thriving ecosystems, human health and a sound prosperous economy are inextricably linked. The Government of Canada has set a broad range of laws, regulations, voluntary programs and other instruments to achieve its environmental protection, human health and economic goals. Environment Canada, in partnership with the Departments of Fisheries and Oceans and of Health, among others, is responsible for administering many of those tools.

The Standing Committee's Report and Recommendations deal with the enforcement of the *Canadian Environmental Protection Act*, and pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*. The Government Response addresses the Committee's Recommendations and I am very pleased to be able to provide information on the measures under way to strengthen the enforcement of Canada's pollution prevention laws.

Canadians expect compliance with the pollution prevention laws enacted by the Government to protect their environment and health. I am committed to seeing these laws effectively and efficiently enforced. Compliance with regulations is essential to achieving my priorities of clean air, clean water, nature and reducing the impacts of climate change.

Building and improving our capacity to enforce environmental protection laws, however, is a long-term commitment. In March 1998, therefore, I asked my officials to begin an internal process to review the enforcement function, to strengthen the role it plays within the current regulatory framework, and position it for the implementation of the renewed *Canadian Environmental Protection Act*. The key element in the review was a National Enforcement Workshop, held in June 1998, that brought together participants from across the enforcement community, Environment Canada staff and managers. This Workshop resulted in the development of an Enforcement Action Plan. The Action Plan addresses most of the recommendations of the May 1998 Standing Committee Report. References to the actions underway or planned are made in specific responses throughout this Government Response.

Many of the projects developed as part of the review have already begun. Still others are expected to start in the near future. Over the coming year, Environment Canada's enforcement program will undergo a number of changes. As a result of the review, my officials will be working: to improve the program's intelligence capacity, decision-making processes and accountabilities; to examine the allocation and application of resources; and to improve reporting so that Canadians can become more involved in the protection of their environment and their health. My goal is to ensure that Canada has a truly effective and efficient environmental enforcement program.

The Standing Committee in its Report, and witnesses from environmental groups during the hearings, expressed concern about the resources currently committed to enforcing Canada's pollution prevention laws. The Government shares those concerns and recognizes that officials involved in environmental enforcement from across Government require adequate resources to deliver an effective and credible enforcement program. Consequently, during the Federal Program Review, Environment Canada's resources for enforcement remained stable. I am committed to ensuring that this function receives appropriate resources. My officials, through the internal review process are working to identify needs and ensure the best use of existing resources.

As a result of the ongoing work of Environment Canada's dedicated enforcement team, and that of our enforcement partners, Canada's pollution prevention laws will continue to protect the environment and human health.

**Environment Canada
Library
5th Floor, Queen Square
45 Alderney Drive
Dartmouth, N.S. B2Y 2N6**

The Honourable Christine Stewart, P.C., M.P.
Minister of the Environment



Table of Contents

A Message from the Minister	i
Introduction	v
Recommendations	
Recommendation No. 1	1
Recommendation No. 2	1
Recommendation No. 3	2
Recommendation No. 4	2
Recommendation No. 5	2
Recommendation No. 6	2
Recommendation No. 7	4
Recommendation No. 8	5
Recommendation No. 9	6
Recommendation No. 10	6
Recommendation No. 11	7
Recommendation No. 12	7
Recommendation No. 13	8
Recommendation No. 14	8
Recommendation No. 15	9
Recommendation No. 16	10
Recommendation No. 17	11
Recommendation No. 18	11
Recommendation No. 19	13
Recommendation No. 20	14
Recommendation No. 21	14
Recommendation No. 22	15
Recommendation No. 23	15
Recommendation No. 24	15

Table of Contents (continued)

Appendix A - List of Tables

No. of Inspectors (PY- FTE) in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	17
No. of Investigators (PY- FTE) in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	18
No. of Chiefs / Managers (PY- FTE) in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	19
Total (PY- FTE) in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	20
Salaries for Foregoing Enforcement Staff in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	21
Operations and Maintenance in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	22
Capital Expenditures in EP (Non-wildlife) Enforcement Program	23
Summary of Resources in EP Enforcement Program	24

•
•

Introduction

The goal of the Federal Government's pollution prevention laws is to protect the environment and human health. The individuals, industries, businesses and others affected by legislation are referred to as the regulated communities, or regulatees. The Federal Government is responsible for a range of compliance activities: promoting compliance at one end of the spectrum, and enforcing compliance at the other.

Promoting compliance involves staff and programs from across Government and includes: involving regulated communities in the development of new regulations, continuing dialogue to build awareness of regulatory requirements and identify potential problems, and technology sharing.

Enforcing compliance typically involves inspections, investigations, issuing warning letters or laying charges.

Regulatees can be placed along a continuum. There are the majority of regulatees who are usually in compliance. At one end of this group are the performance leaders, those who have moved well beyond compliance. At the other end is the small number frequently out of compliance.

Enforcement priorities are based on the need: to protect the environment and human health, to focus on areas of suspected non-compliance, and to support new legislative and regulatory initiatives.

The existing enforcement program has led to improved environmental quality and compliance. The Pulp and Paper Effluent Regulations under the *Fisheries Act*, and the Pulp and Paper Mill Effluent Chlorinated Dioxins and Furans Regulations under the *Canadian Environmental Protection Act* are good examples. There has been such improved compliance that the Canadian pulp and paper industry has reduced dioxins and furans (major pollutant indicators) to non-measurable levels in effluents. Inspection and enforcement work contributed greatly to these changes in performance. Improvements have also been achieved with the Petroleum Refinery Effluent Regulations and the Metal Mining Liquid Effluent Regulations.

The Federal Government is committed to ensuring continued improvement in the development and delivery of its programs. An expanding regulated community, and recognition of the need to increase work with the international community, have made improving performance even more important.



Recommendations

Recommendation No. 1

The Committee recommends that the Minister of the Environment provide the Committee with complete and itemized information, covering the last five years, on the amounts budgeted and actually expended for inspections, investigations and prosecutions related to the enforcement of *Canadian Environmental Protection Act* and the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*, at headquarters and in the regions, broken down according to the nature of the expenditures (salaries, operations and maintenance and capital), but excluding funds used for non-enforcement activities, such as compliance promotion. The Committee also recommends that the Minister provide the Committee with detailed information on all additional (non A-base) sources of funding used for the enforcement of these laws, with an indication of whether such funding is still being provided or whether it has been discontinued.

Government Response to Recommendation No. 1

In response to the Standing Committee's request, Environment Canada has provided a detailed, five-year breakdown of budgets and expenditures for the enforcement of the *Canadian Environmental Protection Act*, and the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*. An analysis of regional and headquarters operations was also completed. The information is included in Appendix A of this Response.

There is only one instance where the end of project funding has led to enforcement program reductions. There was a reduction in enforcement resources allocated to Pacific and Yukon Region for the current fiscal year due to the sunsetting of the Fraser River Action Plan. The Fraser River Action Plan was a five-year initiative, funded under the Green Plan, with an enforcement component that was intended to target heavy

pollution sources in British Columbia. The program succeeded in achieving significant pollutant reductions in the targeted sectors and sunsetted in March 1998, as planned.



Recommendation No. 2

The Committee recommends that the Minister of the Environment ensure that comprehensive records are kept on enforcement budgets and expenditures, that record-keeping standards be developed in this regard and that such standards be consistently applied both at headquarters and in the regions.

Government Response to Recommendation No. 2

Environment Canada maintains records on budgets and expenditures in accordance with the requirements of the *Financial Administration Act* and Treasury Board guidelines and directives.

The Committee's review highlighted very specific areas for reporting that have not been required by management in the past. Consequently, the Department will now include in the management reporting framework:

- 1) the elements of the enforcement effort for which costs should be separately tracked,
- 2) explicit definitions for what those costs include, and
- 3) a national compilation of that information on a regular basis.

These changes will improve the process of compiling financial information on compliance promotion and enforcement activities. This ongoing assessment of management reporting



requirements will be funded from existing resources.



Recommendation No. 3

The Committee recommends that the Auditor General of Canada carry out an audit of the effectiveness of Environment Canada's enforcement program, structures and practices, including the policies and mechanisms related to the determination of enforcement priorities.

Government Response to Recommendation No. 3

The Office of the Auditor General of Canada has directly provided a response to the Chair of the Committee.



Recommendation No. 4

The Committee recommends that the Minister of the Environment provide the Committee with a copy of any report prepared under the review process initiated by the Department in relation to its enforcement program, as well as any action plan developed thereunder.

Government Response to Recommendation No. 4

Environment Canada began an internal review to strengthen the enforcement program in March 1998. The key element in the review was a National Enforcement Workshop, held in June 1998, that brought together enforcement staff and managers. This Workshop resulted in the development of an Enforcement Action Plan. The Action Plan addresses most of the recommendations of the May 1998 Standing Committee Report. References to the actions

underway or planned are made in specific responses throughout this Government Response. We will keep the Committee informed on the progress of this enforcement review through regular reports.



Recommendation No. 5

The Committee recommends that the Minister of the Environment, in cooperation with the Minister of Fisheries and Oceans, develop and publish a comprehensive Enforcement and Compliance Policy in relation to the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* within six months of the tabling of this Report in Parliament.

Government Response to Recommendation No. 5

Environment Canada, and the Department of Fisheries and Oceans respectively, are responsible for administering the pollution prevention, and habitat protection provisions of the *Fisheries Act*. The two departments have been working together to develop a comprehensive Enforcement and Compliance Policy for these provisions of the Act. Environment Canada has been working particularly on those sections of the Policy that relate to the sections and regulations under the *Fisheries Act* for which it is accountable (Sections 36 - 42). The completed Policy will be in place by the end of 1998 and will be funded from existing resources.



Recommendation No. 6

The Committee recommends that the Minister of the Environment update and publish a revised *Canadian Environmental Protection Act* Enforcement and Compliance Policy within six months of Royal Assent being given to Bill C-32, the proposed new *Canadian Environmental Protection Act, 1998*.

Government Response to Recommendation No. 6

The *Canadian Environmental Protection Act* Enforcement and Compliance Policy will be updated and revised within six months of the passage of Bill C-32. The Policy will acknowledge and make linkages to other Environment Canada policies, where appropriate. The completion of that Policy will be an important tool, because Bill C-32 contains a number of new provisions to assist in achieving improved compliance.

For example, the authority of enforcement personnel to enter and inspect is broadened through clearer definitions of terms. Analysts would no longer be limited to working solely within a laboratory setting, but would be able to accompany inspectors, enter premises, take samples, conduct tests and measurements, and have access to information relevant to the administration of the *Canadian Environmental Protection Act*.

In addition, the new Act includes Environmental Protection Alternative Measures (EPAMs). These are designed to move offenders more quickly to compliance and better environmental practices, avoiding lengthy prosecutions. Charges are laid, but offenders work with Crown prosecutors (representing the Attorney General of Canada) on specific measures that must be taken to ensure compliance. If the measures are implemented, the charges are stayed. Alternative measures could be used for those violations identified as being acceptable for such an approach, and used with offenders that, in the view of the Attorney General and the Minister, meet criteria specified in the proposed new *Canadian Environmental Protection Act*.

Inspectors and investigators would also be able to issue environmental protection compliance orders (EPCOs). These are similar to «cease and desist,» or «stop» orders found elsewhere in Canadian law. Implementation of these and other strengthened provisions will be assessed within the context of current resources and in terms of what is operationally possible.

Guidance on the use of enforcement tools and the criteria that will govern their use will be in the revised Enforcement and Compliance Policy. This information will be an important tool for analysts, inspectors, investigators, and those subject to the Act. The Policy will also indicate those instances in which enforcement personnel might recommend use of ministerial authorities.

The Bill, if passed, would also provide courts with sentencing guidelines for violations. Judges would be assisted in setting penalties relevant to the offence, emphasizing the need to protect the environment and prevent pollution.

Bill C-32 would also expand the use of court orders. Courts can direct convicted offenders:

- 1) to prepare and implement pollution prevention and/or environmental emergency plans,
- 2) to put in place environmental management systems,
- 3) to carry out environmental effects monitoring,
- 4) or to provide funds for scholarships in environmental studies or for the work of environmental, health or other groups in the community where the offence occurred.

The updated Enforcement and Compliance Policy will also give guidance to inspectors and investigators on the circumstances for recommending a sentence and/or court order to the Attorney General or the Crown prosecutor involved in a particular case. That guidance would be based on the sentencing criteria in Bill C-32.

The revised *Canadian Environmental Protection Act* Enforcement and Compliance Policy will be prepared within existing resources. The full implementation of the new tools proposed in Bill C-32, which would provide analysts, investigators and inspectors with more efficient options for enforcing the law, may require some additional resources initially (for training and development), but on an ongoing basis should be cost neutral.



Recommendation No. 7

The Committee recommends that:

- a) the Minister of the Environment undertake a comprehensive review of the regulations passed under the *Canadian Environmental Protection Act* and section 36 of the *Fisheries Act* to ensure that they are adequate, up-to-date and enforceable,
- b) the Minister of the Environment rewrite all regulations found to be deficient to ensure their enforceability,
- c) the Minister of the Environment actively include and involve the enforcement personnel in reviewing the existing regulations and in developing new ones to ensure that they are enforceable.



Government Response to Recommendation No. 7

The amendment of regulations is an ongoing process. Departments propose amendments as experience is gained through implementation. Environment Canada prepares a plan of its regulatory initiatives as part of its Annual Report on Plans and Priorities, consisting of proposals for new regulations and amendments to existing ones. For example, the Pulp and Paper Effluent Regulations and the Metal Mining Liquid Effluent Regulations are in the process of being amended to reflect requirements for overall improved effectiveness.

As part of a 1992 government-wide initiative, Environment Canada reviewed its regulations using a number of criteria including: regulatory effectiveness and efficiency, potential to hinder Canadian competitiveness, imposition of needless costs on consumers, environmental

sustainability, potential alternatives to regulation, and federal/provincial harmonization. That review identified opportunities for streamlining, simplifying and consolidating a number of existing regulations and, amendments were made. A comprehensive review of regulations to determine that they are adequate and up-to-date is not needed at the present time.

Environment Canada will undertake with its federal enforcement partners to review regulations for enforceability. However, the redrafting and approval process for regulatory amendments may require allocation of additional resources. The magnitude of that requirement will be determined during the preparation of the assessment of resource requirements begun as part of the review of enforcement. Any amendments will be reflected in the Departments' Annual Report on Plans and Priorities.

The initiative to review Environment Canada's enforcement program that began in March 1998, identified a specific need to involve enforcement staff early on during the development and amendment of regulations. Environment Canada intends to strengthen this dimension of the regulatory process by ensuring that the enforcement community has a significant role. By engaging enforcement officials early in the process, regulatory development can take into consideration their extensive and practical field of knowledge. Environment Canada has put in place a joint sign-off for approval of regulations by program and enforcement management.

Progress has already been made to ensure that consultation on regulatory issues occurs between program and enforcement staff, in both regions and at headquarters. Development and monitoring has begun of enforcement strategies for selected regulations, such as the New Substances Notification Regulations. Enforcement and program staff will continue to work to ensure that all new and amended regulations are enforceable before becoming law.

Recommendation No. 8

The Committee recommends that:

- a) the Minister of the Environment develop and implement a comprehensive plan of action to ensure that the regulated parties are informed of all of their legal obligations under the federal environmental laws and regulations, and that such laws and regulations continue to apply and must be observed, notwithstanding the terms of any permit issued to them by a governmental authority,
- b) the Minister of the Environment negotiate agreements with the provincial, territorial, Aboriginal, and municipal governments, requiring that they incorporate, in the permits that they issue, an express notification that all federal environmental laws and regulations continue to apply and that compliance with such laws and regulations remains mandatory, notwithstanding any of the terms in the permit.

Government Response to Recommendation No. 8(a)

Although it is the responsibility of the regulated community to be aware of its legal obligations, Environment Canada puts in place compliance promotion plans to increase awareness of environmental protection laws and regulations. These include: consultations with stakeholders when laws and regulations are being developed; information sessions before and after implementation of laws and regulations; and mailings of compliance promotion literature to industry associations, industry publications such as trade magazines, and corporations affected by new or amended laws and regulations.

Enforcement staff also contribute to compliance promotion efforts during inspections by: providing members of the regulated community with copies of relevant laws and regulations;

explaining legal requirements of laws and regulations; and outlining the principles of enforcement as laid out in the *Canadian Environmental Protection Act* Enforcement and Compliance Policy.

In addition, the Federal Government's environmental laws and regulations are available to anyone (including the regulated community and the public) through the *Green Lane*, Environment Canada's web site at www.ec.gc.ca.

The regulated community also receives information through a variety of communications activities appropriate to the issue, as well as direct mail campaigns when laws and regulations are enacted.

Environment Canada recognizes that in some cases there may be a further need to clearly outline to the regulated community that, notwithstanding the issuing of permits by one governmental authority, (provincial, territorial, or federal) the federal laws and regulations continue to apply. When Environment Canada has reason to believe (through inspections or investigations) that a regulatee may misunderstand their federal regulatory obligations, Environment Canada may inform them of the federal requirements.

Government Response to Recommendation No. 8(b)

The Federal Government can improve the awareness of the regulated community without negotiating specific agreements with other orders of government requiring that they incorporate in the permits that they issue an express notification that all federal environmental laws and regulations continue to apply and that compliance with such laws and regulations remains mandatory, notwithstanding any of the terms in the permit. During discussions with the provinces and territories on bilateral enforcement implementation agreements, Environment Canada will seek provisions requiring their permits to notify permittees of ongoing federal obligations.

Recommendation No. 9

The Committee recommends that the Minister of the Environment take the necessary steps to have selected *Canadian Environmental Protection Act* offences designated for the purposes of the ticketing provisions under the *Contraventions Act*.

Government Response to Recommendation No. 9

The list of ticketable offences under the *Canadian Environmental Protection Act* will be submitted to the Department of Justice in the Fall of 1998. The Department of Justice has been asked to add these offences to the *Contraventions Act* Regulations. The legal authority to issue tickets for the *Canadian Environmental Protection Act* through regulations under the *Contraventions Act* is expected to be in effect before the end of 1999. Although the establishment of a ticketing regime will require some resources initially to implement, costs will likely be minimal and can be addressed within existing resources.

Ticketing will be used for offences that are administrative, such as filing a report late. More serious offences will continue to be dealt with through *Criminal Code* prosecution procedures. Examples of such offences are releases of toxic substances in contravention of prescribed limits, or the disposal of substances into the ocean without a permit.

Should Parliament approve Bill C-32, some offences that would ordinarily be prosecuted may also be dealt with through the Environmental Protection Alternative Measures Program (EPAMs) as outlined in the response to Recommendation 6.



Recommendation No. 10

The Committee recommends that the new *Canadian Environmental Protection Act*

legislation (Bill C-32) be amended to enable inspectors and investigators to be designated as, and given the full powers, of a peace officer.

Government Response to Recommendation No. 10

Inspectors and investigators working under the *Canadian Environmental Protection Act* are public officers. They are therefore able to exercise the powers available to such officers under Canada's *Criminal Code*.

Individuals designated as peace officers have powers under Canada's *Criminal Code* that are in addition to those of public officers. Two powers which are available only to peace officers, and which inspectors and investigators need to carry out their work under CEPA, are the authority to obtain a general warrant and the power of arrest without warrant. A general warrant is used to authorize legitimate law enforcement investigatory activities such as conducting a perimeter search of a residence or other property. The power of arrest can be used to secure evidence or preserve it from destruction, and prevent the continuation or repetition of an offence.

In view of the enforcement needs of Environment Canada, the Department is pursuing the designation of investigators and/or inspectors as peace officers under the new *Canadian Environmental Protection Act*. The application of peace officers powers would be specific to the provisions of the new CEPA only. Bill C-32 would require amendment to provide the Minister with enabling authority to designate investigators and/or inspectors as peace officers. The enabling authority would be consistent with that found in Federal Wildlife Legislation for Environment Canada wildlife enforcement officers.

The Department recognizes that additional training requirements would be associated with the peace officer designation. Environment Canada is prepared to ensure that all designated staff are provided the skills to perform their duties in a safe and professional manner. An ongoing dedication of existing training resources to peace officer

orientation and skills maintenance would have to take place and would require resources. The issue will be addressed within existing resources.



Recommendation No. 11

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Protection Act* inspectors and investigators not be authorized to carry firearms.

Government Response to Recommendation No. 11

Environment Canada will not, as a matter of policy, issue or authorize the use of firearms for *Canadian Environmental Protection Act* investigators and/or inspectors. In studying the need for peace officer powers for these officers, Environment Canada has determined that they do not require firearms to fulfill their responsibilities and duties.



Recommendation No. 12

The Committee recommends that the Minister of the Environment establish without delay a professional intelligence gathering and analysis capacity within the Department, using adequate resources.

Government Response to Recommendation No. 12

The Government recognizes that an effective and credible intelligence capacity can greatly improve the success of both national and international pollution and wildlife enforcement activities. Intelligence analysis helps prioritize enforcement projects based on the risk of illegal activities. Such analysis will improve the targeting of enforcement efforts and allocation of resources.

Partnership is critical to the success of an intelligence program. Environment Canada works closely with the RCMP, Fisheries and Oceans Canada, Revenue Canada (Customs), the Criminal Intelligence Service of Canada, INTERPOL, provincial and territorial enforcement agencies, the United States Environmental Protection Agency, the Fish and Wildlife Service, and the United States Customs. Strengthening the intelligence capacity will complement other ongoing initiatives, such as:

- 1) the development of mechanisms to better share information, coordinate and cooperate with provincial and territorial inspection programs,
- 2) the Department's application for Investigative Body Status (further detail is provided in the response to Recommendation 14), and
- 3) Environment Canada's newly developed computer tracking system (The National Enforcement Management Information System and Intelligence System - NEMISIS).

NEMISIS, the internal computer tracking system, is a highly effective means of disseminating enforcement information among enforcement staff, and is protected electronically from intrusion by outsiders, including potential violators, to ensure the security of the data it contains. All occurrences, inspections and investigations will be tracked through NEMISIS.

Further, in recognition of the impact of international environmental crime, federal environmental enforcement priorities have for several years included the smuggling of hazardous wastes and ozone-depleting substances. A strengthened intelligence capacity would greatly improve the contribution the enforcement program currently makes to the control of such crimes.

For this reason, two headquarters intelligence officer positions, one for pollution and one for wildlife, have been created to design and develop an intelligence program. Environment Canada will consider the quantity, type and phasing-in of any additional resource needs as

part of the overall departmental assessment of current and projected resources.

Recommendation No. 13

The Committee recommends that the Minister of the Environment, in negotiating partnerships with other departments or agencies such as Canada Customs and the RCMP, ensure as a matter of priority that adequate resources and mechanisms are put in place to enable the parties to effectively discharge their obligations and responsibilities.

Government Response to Recommendation No. 13

A successful enforcement program requires the support and cooperation of a range of partners, that includes other federal departments and agencies. During negotiations of Memoranda of Understanding or partnership agreements on the delivery of the enforcement function, Environment Canada, Revenue Canada (Customs) and the RCMP will include, as a requirement, the means to discharge obligations.

Environment Canada currently has Memoranda of Understanding with Revenue Canada (Customs) and the RCMP. Discussions under these Memoranda deal with such issues as procedures for inspections and investigations that involve both agencies, how information and intelligence are to be shared and used (e.g. for targeting priority subjects or individuals), and joint training initiatives.

Discussions are under way that may lead to updated Memoranda with the RCMP. Environment Canada will consider resource implications in meeting the requirements of these Memoranda, and other partnership commitments, as part of its overall assessment of resources.

Recommendation No. 14

The Committee recommends that:

- a) the Minister of the Environment revise the Department's current structure to establish an independent centralized enforcement agency, with regional branches, that would report directly to the Minister of the Environment,
- b) in setting up an independent centralized enforcement agency, the Minister of the Environment ensure that enforcement decisions are not made by officials having managerial functions and responsibilities in areas other than enforcement,
- c) the Minister of the Environment take the necessary steps to ensure that the independent enforcement agency acquires the status of an investigative body and that it be designated as such for the purposes of the *Access to Information Act*.

Government Response to Recommendation No. 14(a)

There are no plans to establish an independent centralized enforcement agency at the present time. The review of the enforcement function has highlighted a number of opportunities to strengthen the program, such as a refined decision-making process. It is important to examine the impact of the current projects on the program, before considering any changes to the structure.

For the longer term, a number of possible internal organizational models were proposed at the enforcement workshop and could be evaluated based on criteria that recognize that the program structure must effectively and credibly deliver the enforcement mandate consistently across Canada. Any changes will be internal; the mandate will not be changed. A decision to change the current model should not incur any additional costs.

Government Response to Recommendation No. 14(b)

Environment Canada is updating and revising the enforcement decision-making process. The revised process will ensure, among other things, that accountable enforcement staff and managers will have the appropriate level of authority, accountability and responsibility for the various types and levels of enforcement decisions required. A document outlining a revised system will be completed by late 1998.

Government Response to Recommendation No. 14(c)

The Office of Enforcement is preparing an application to the Department of Justice requesting designation as an investigative body under the *Access to Information Act* and *Privacy Act*. Receiving investigative body status will not require any additional investment of resources.

Obtaining investigative body status would:

- 1) allow for full protection of information gathered on individuals in certain circumstances, enhance the ability of the enforcement program to engage in investigative and intelligence gathering activities, particularly those involving crimes of an international and transboundary nature,
- 2) assure other enforcement agencies that shared information is secure, so that enforcement officers or future investigations will not be jeopardized, and
- 3) enable intelligence officers and analysts to determine trends and patterns of illegal activities.

Recommendation No. 15

The Committee recommends that the Minister of the Environment provide the enforcement personnel with comprehensive training programs on a continuing basis to assist them in carrying out their duties.

Government Response to Recommendation No. 15

Environment Canada Policy requires that all enforcement personnel receive comprehensive training on a continuing basis to assist them in carrying out their duties. The Department recognizes that training is important at every level, from field officers to management.

Training provides knowledge and promotes the competency and qualifications necessary to be designated as an inspector and then enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*, and their respective regulations. The National Training Program is made up of a wide range of courses developed and delivered through the collaborative efforts of headquarters and regional staff. An annual training schedule is prepared, and all courses are described in a National Training Catalogue. Course participants include pollution inspectors, investigators and analysts. Subjects range from general skills (e.g. sampling, forensic accounting, interviewing) to very regulation-specific responsibilities (e.g. hazardous wastes and ozone-depleting substances). Environment Canada works with other organizations and agencies such as Revenue Canada (Customs), the RCMP, and provincial and territorial jurisdictions to coordinate and cooperate on the development and delivery of various training initiatives.

Recommendation No. 16

The Committee recommends that the Minister of the Environment, in negotiating environmental agreements with the provincial, territorial and Aboriginal governments:

- a) ensure that it retains full authority and accountability, as well as the appropriate means and resources to enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*;
- b) ensure that efficient and transparent mechanisms for monitoring, reviewing, reporting and resolving disputes are included in the agreements so that the parties are compelled to fulfill their commitments and obligations.

Government Response to Recommendation No. 16

The Federal Government has maintained full authority and accountability in its existing environmental agreements, as well as its ability to enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*. This full authority and accountability will be in any new environmental agreements negotiated with the provincial, territorial and Aboriginal governments.

Under the *Canadian Environmental Protection Act*, the federal Minister of the Environment reports annually to Parliament. Existing administrative agreements under the *Canadian Environmental Protection Act* and the *Department of Fisheries and Oceans Act* (pertaining to the *Fisheries Act*) contain statutory reporting obligations.

Achieving greater accountability is one of the objectives of harmonization under the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization. The Accord was signed in January 1998 by Environment Ministers from across Canada, with the exception of Quebec. The vision of the

Harmonization Accord is governments working in partnership to achieve the highest level of environmental quality for all Canadians. The Accord itself provides a framework for cooperation. It is implemented through a series of multilateral sub-agreements that focus on specific areas of responsibility. Sub-Agreements on Inspections, Environmental Assessment and Canada-Wide Environmental Standards were signed in January 1998. The development of four additional Sub-Agreements on Enforcement, Environmental Emergencies, Monitoring and Reporting, and Research and Development is currently underway. Implementation mechanisms will vary across Sub-Agreements. In the case of the Environmental Assessment and Inspections Sub-Agreements, bilateral implementation agreements will be negotiated between the Federal Government and individual jurisdictions. The approach will tend to be more multilateral under the Standards Sub-Agreement. Under all of these agreements, each level of government retains its authority and accountability.

Principle 5 of the Accord states that “openness, transparency, accountability and the effective participation of stakeholders and the public in environmental decision-making is necessary for an environmental management regime”. The Accord also commits governments to regular public reporting to demonstrate that obligations have been met in the implementation of its sub-agreements.

The three existing Sub-Agreements (Inspections, Standards, Environmental Assessment), contain accountability provisions. These include commitments related to transparency and timely public reporting, and a requirement to review for effectiveness all sub-agreements within two years of coming into force. Similar provisions will be sought in the Sub-Agreement on Enforcement.

All existing bilateral agreements between the Federal Government and provincial and territorial governments ensure that, in cases where disputes arise and are not resolved, the Federal Government can take whatever action is necessary

and appropriate under its legislation and Policy. This ability will be retained under new environmental agreements with provincial, territorial and Aboriginal governments.

Any new bilateral agreements negotiated will ensure the Federal Government meets its obligations through monitoring, reviewing, reporting and dispute resolution.



Recommendation No. 17

The Committee recommends that:

- a) the Auditor General of Canada carry out with all due dispatch the environmental audit that he has agreed to conduct in relation to the effectiveness of the bilateral environmental agreements between the federal and provincial/territorial governments, and
- b) the Minister of the Environment delay the signing of the proposed Sub-Agreement on Enforcement under the Canadian Council Ministers of the Environment harmonization initiative until the Auditor General's Report has been tabled in Parliament.

Government Response to Recommendation No. 17(a)

The Office of the Auditor General of Canada has provided a response to the Chair of the Committee directly.

Government Response to Recommendation No. 17(b)

The Enforcement Sub-Agreement under the Canada Wide-Accord on Environmental Harmonization, which is expected to be concluded in 1999, will provide a framework for future bilateral enforcement implementation agreements between the federal and provincial governments.

The Auditor General's Report on current bilateral agreements is expected before the discussions of bilateral enforcement agreements with the provinces and territories. The lessons learned throughout the Audit will be taken into account during those discussions.

Environment Canada and the Department of Fisheries and Oceans are providing assistance to the Office of the Auditor General with the audit of bilateral environmental agreements between the Federal and Provincial governments. The Audit has two objectives: to determine whether the Federal Government is meeting its own obligations relating to the agreements; and to determine if the agreements are effective and accountable for administering environmental rules.

In meeting obligations under the *Canadian Environmental Protection Act* and the *Fisheries Act*, the Federal Government wants to ensure that existing bilateral environmental agreements are effective, and provide a public accounting of how obligations are met.

Since inspection activities are an integral part of an overall compliance program, the Sub-Agreement on Enforcement will take into account the existing Sub-Agreement on Inspections. This will ensure consistency and compatibility between the two agreements and their subsequent implementation agreements.



Recommendation No. 18

The Committee recommends that:

- a) the Minister of the Environment be responsible for publishing all enforcement data relating to the laws and regulations that Environment Canada is mandated by law or agreement to enforce, such as data respecting the enforcement of the *Canadian Environmental Protection Act*, the pollution prevention provisions of

the *Fisheries Act* and the provisions of the *Manganese-based Fuel Additives Act*;

- b) the Minister of the Environment be required to publish and table before Parliament a detailed annual report on the enforcement actions taken in the previous year in relation to all laws and regulations that Environment Canada is mandated by law or agreement to enforce, identifying the type of action taken, inspections, warnings, prosecutions, etc.), the party in relation to whom the action was taken, the date and place where the action was taken, the status of the case and its outcome, where applicable,
- c) the Minister of the Environment also be required (i) to publish detailed information on all cases of suspected violations reported to Environment Canada officials, in relation to which no enforcement action had been taken at the time the cases were closed; and (ii) to set out the reasons why no action was taken in these cases,
- d) the Government of Canada introduce the necessary amendments to the relevant legislation, such as the *Fisheries Act* and the *Manganese-based Fuel Additives Act*, transferring the enforcement reporting responsibility to the Minister of the Environment.

Government Response to Recommendation No. 18

There is value in ensuring access to information on enforcement activities. For this reason, the Federal Government publishes yearly statistical summaries of its environmental enforcement activities.

Environment Canada currently responds to requests for data and information on specific enforcement activities and makes a variety of enforcement-related information with respect to the enforcement of *Canadian Environmental Protection Act* and the pollution prevention

provisions of the *Fisheries Act* available on Environment Canada's *Green Lane*. The *Canadian Environmental Protection Act* Annual Report to Parliament also contains data on the types of actions taken including inspections, warnings and prosecutions.

The publication of detailed information (such as the party in relation to whom the action was taken, the date and place where the action was taken, the status of the case and its outcome) on all types of enforcement actions is a complex and sensitive issue. The Department currently publishes detailed information on successful prosecutions only. Over the next year, Environment Canada will carry out an analysis of the feasibility, legality and costs of making available through annual reports and the *Green Lane* information on actions other than successful prosecutions. The implementation of some of these measures may require additional resources.

The provision of enforcement information by Environment Canada is subject to common law and statutory restrictions, and subject to the need to keep some information confidential so that future investigations are not jeopardized.

Publishing detailed information on suspected violations reported to Environment Canada is not appropriate because of the presumption of innocence and the right to a fair trial under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Department will consider in the above-mentioned analysis, the publication of a list of categories of occurrences and statistics on the type of actions taken for each.

The Department of Fisheries and Oceans publishes an annual statistical summary of convictions for offences under the *Fisheries Act*. With regard to the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* the Department of Fisheries and Oceans makes an annual request to Environment Canada for this information. In addition, Environment Canada, as with the *Canadian Environmental Protection Act*, provides statistical information on *Fisheries Act* enforcement activities on request and via the *Green Lane*.

It is the responsibility of each Minister to report to Parliament on the Acts for which he or she is accountable. Reporting responsibilities for Environment Canada and the Department of Fisheries and Oceans will not be amended.



Recommendation No. 19

The Committee recommends that the Minister of the Environment put in place appropriate structures, mechanisms and funding to facilitate the collaboration of all interested parties concerned with the environment, such as organized labour, Aboriginal peoples, environmental groups, management and members of the public, to encourage and facilitate their communicating to the appropriate environmental authorities any knowledge or information on cases of potential or confirmed non-compliance with environmental laws and regulations.

Government Response to Recommendation No. 19

Environment Canada already facilitates the involvement of Canadians in the enforcement and compliance process. Environment Canada provides information on the *Green Lane* and on request, regarding environmental protection laws and regulations. Further, under the existing *Canadian Environmental Protection Act*, the Minister publishes annually a national inventory of releases and transfer of wastes for 176 substances. The National Pollutant Release Inventory (NPRI) maintains data reported by facilities employing more than 10 full-time employees, and those that manufacture, process or use more than 10 tonnes of substances on the NPRI list. This reporting to Environment Canada is mandatory. Although publication of NPRI is currently at the Minister's discretion, it has been published and made available to interested Canadians since 1995. Since NPRI publication began, polluters have reduced releases and waste transfers.

The Federal Government is committed to securing greater public participation, and is working to provide Canadians with easier access to information on the environment. As proposed, Bill C-32, the renewed *Canadian Environmental Protection Act*, will strengthen existing measures to involve Canadians and provides new opportunities for public participation.

Under the renewed *Canadian Environmental Protection Act*, the Minister would be obliged to create an "Environmental Registry" for notices, guidelines, proposed regulations, permits for ocean disposal and export, import or transit of hazardous wastes, and reports published by the Minister. The Minister will determine the Registry's form, design, maintenance and means of access.

In keeping with the goal of a more informed public, Bill C-32 would also give the Minister the authority to gather information and publish it in the form of inventories. Further, under the renewed *Canadian Environmental Protection Act*, the Minister would be obliged to compile and publish NPRI, ensuring the public has information about polluters in their communities.

The Bill C-32 includes whistleblower protection, so that anyone who voluntarily reports a violation of the Act can ask that their identity remain confidential. There is a further provision making it an offence for anyone to disclose the identity of an individual who has requested identity protection, unless that individual gives written permission for disclosure.

Any person can also request that the Minister of the Environment investigate an alleged offense. If a group or individual is unsatisfied with the Minister's investigation, the renewed *Canadian Environmental Protection Act* provides Canadians with the right to sue the violator. In such a case, the court may order a remedy if it first determines that the Minister's conduct was unreasonable in the circumstances, and that significant harm was caused to the environment as a result.

The implementation of some of these proposed measures may require additional resources. Requirements will be identified in the comprehensive assessment of enforcement resource needs.



Recommendation No. 20

The Committee recommends that the Government of Canada enact comprehensive whistleblower protection in all applicable federal environmental legislation.

Government Response to Recommendation No. 20

Bill C-32 makes broad provisions for protecting the confidentiality of those who report *Canadian Environmental Protection Act* violations. The current Act only provides this protection for "releases of toxic substances to the environment".

Changes have also been made so that federal employees, including those of Crown Corporations, can report a violation without fear of dismissal, harassment or disciplinary action. Dismissal, harassment or disciplinary action against those employees that make such reports would be an offence under the proposed new CEPA.

However, the issue of whether there is merit in amending existing environmental laws to incorporate such provisions is a matter to be considered by responsible Ministers on a case-by-case basis. This occurs through the normal process of legislative review.



Recommendation No. 21

The Committee recommends that the Attorney General of Canada, in cooperation with the Minister of the Environment, develop and publish a detailed policy statement on private prosecutions involving federal environmental offences. Specifically, this policy statement should define the role of the private complainant when the prosecution is taken over by the Crown and the reasons why it would be in the public interest to suspend the proceedings or otherwise settle the case out of court.

Government Response to Recommendation No. 21

The Attorney General of Canada has a Policy that is publicly available regarding private prosecutions. In applying the Policy, the Attorney General's Federal Prosecutions Service acknowledges the proper role of private complainants in the enforcement of criminal law.

The Policy also acknowledges the authority of the Attorney General of Canada to intervene in privately instituted prosecutions with a view to either continuing the prosecution or staying the proceedings. This decision is made in accordance with the Policy of the Attorney General, entitled *The Decision to Prosecute* (a publicly available document). This Policy in turn requires an assessment of the evidence to determine if there is a reasonable prospect of conviction. If so, then an assessment is made of whether it is in the public interest to prosecute.

The Policy is currently under review by the Attorney General. There has been a change in the *Canada Criminal Code* on the authority of the Attorney General of Canada to intervene in private prosecutions. The review is also based on the experience gained from administering this Policy over the past five years. The change in the law is set out in Section 579.1 of the *Canada Criminal Code*, which allows the Attorney General of Canada to enter a stay of proceedings for private

prosecutions in certain circumstances. Environment Canada will be consulted as part of the review process, and will implement the Policy when it is approved.



Recommendation No. 22

The Committee recommends that the Minister of the Environment direct Environment Canada to include the full economic benefits of regulatory action in all cost/benefit analysis made in relation to the development and implementation of regulatory solutions to environmental problems.

Government Response to Recommendation No. 22

Federal regulatory policy states that "the use of the government's regulatory powers should result in the greatest net benefit to Canadians".

Environment Canada undertakes socio-economic analysis in support of all regulatory proposals to assess the costs and benefits from social, economic and environmental perspectives.

Results of socio-economic analysis are summarized in Regulatory Impact Analysis Statements (RIASs) and are published with proposed regulations in the *Canada Gazette*. The extent of the analysis depends on the nature and complexity of the proposed regulation, as well as the availability of data. Estimates are made of the cost impacts on the regulated community and on Government.

Benefits are more difficult to quantify, so they are summarized both quantitatively and qualitatively. Environment Canada has invested considerable time and resources enhancing the valuation of benefits, and will continue to do so within available budgets.



Recommendation No. 23

The Committee recommends that the Minister of the Environment seek, and that the Government of Canada grant more resources to ensure the proper enforcement of the environmental legislation.

Government Response to Recommendation No. 23

The issue of enforcement capacity and the resources devoted to the Department's enforcement program have been the subject of intensive internal and external review.

Environment Canada as part of the enforcement review process has initiated a comprehensive assessment to determine the level and allocation of funding required to ensure the appropriate ongoing enforcement of pollution laws. The first step in this assessment is a detailed analysis of the potential benefits associated with various levels of effort. Consideration of any additional resources for enforcement would only take place after completion of the assessment. The Government will ensure an appropriate level of resources is allocated to the enforcement program.



Recommendation No. 24

The Committee recommends that the Minister of the Environment conduct an in-depth study to determine whether methyl mercury released into the aquatic environment as a result of the creation of reservoirs should be regulated under the *Canadian Environmental Protection Act*.

Government Response to Recommendation No. 24

The proposed construction of a reservoir will be subject to an environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act* if the Federal Government exercises a duty, power or function in relation to the project. The impacts of the release of methyl mercury generated by this project would be addressed in the assessment. The Federal Government could also provide advice on methyl mercury production under provincial assessment processes.

Environment Canada, in cooperation with other federal and provincial agencies has carried out studies to determine the mechanisms which result in the release of methyl mercury in reservoirs. As well there is ongoing work by governments and private sector studying the mobilization of mercury from impoundments, the degree of contamination and the risk to sensitive wildlife.

Health Canada currently conducts evaluations of residue data provided by federal, provincial, and territorial departments and reservoir operators and offers opinions on whether consumption of fish from established reservoirs poses a risk to human health. On the basis of such opinions, the responsible federal, provincial and territorial departments take actions to reduce exposure and protect human health.

The science around this issue is complex and incomplete in certain areas. As new scientific evidence becomes available, the Governments will be in a better position to decide on a course of action.



**No. of Inspectors (PY- FTE) in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program**

Excluding Compliance Promotion

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic budgeted operative	5.40 5.40	5.81 5.41	5.26 5.26	4.87 4.87	4.65 4.65	4.69
Quebec budgeted operative	8.00 8.20	6.20 6.30	7.70 5.90	7.70 5.30	7.20 5.60	8.00
Ontario budgeted operative	7.00 7.00	7.00 7.00	7.00 7.00	8.00 7.50	8.00 8.00	8.00
Prairie & Northern budgeted operative	3.73 3.73	3.48 3.48	3.60 3.60	3.10 3.10	2.91 2.91	3.40
Pacific & Yukon budgeted operative	9.00 8.00	9.00 8.34	9.00 8.15	8.50 7.57	8.50 8.03	8.50
Office of Enforcement budgeted operative	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00
Total budgeted operative	33.13 32.33	31.49 30.53	32.56 29.91	32.17 28.34	31.26 29.19	32.59

***No. of Investigators (PY- FTE) in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program***

Excluding Compliance Promotion

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic budgeted operative	3.50 3.50	3.50 3.12	3.50 2.60	4.50 4.15	4.50 4.50	4.50
Quebec budgeted operative	2.10 2.00	2.20 2.20	2.00 2.10	2.00 1.40	3.30 2.30	3.00
Ontario budgeted operative	4.00 4.00	4.00 4.00	4.00 4.00	4.00 3.10	5.00 3.90	5.00
Prairie & Northern budgeted operative	5.00 5.00	4.50 4.50	4.71 4.71	4.00 4.00	4.13 4.13	4.79
Pacific & Yukon budgeted operative	3.00 3.00	3.00 3.00	3.50 2.20	3.50 3.00	3.50 3.00	3.00
Office of Enforcement budgeted operative	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00
Total budgeted operative	17.60 17.50	17.20 16.82	17.71 15.61	18.00 15.65	20.43 17.83	20.29

***No. of Chiefs / Managers (PY- FTE) in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program***

Excluding Compliance Promotion

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic						
budgeted	2.50	2.50	2.50	1.00	1.50	1.50
operative	2.50	2.50	2.50	1.00	1.50	
Quebec						
budgeted	2.40	2.50	1.60	2.30	1.70	1.70
operative	2.40	2.50	1.40	2.20	1.70	
Ontario						
budgeted	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
operative	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	
Prairie & Northern						
budgeted	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50
operative	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	
Pacific & Yukon						
budgeted	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
operative	3.00	3.00	3.00	2.80	3.00	
Office of Enforcement						
budgeted	4.00	4.00	5.00	6.00	6.00	6.00
operative	3.00	3.00	5.00	6.00	6.00	
Total						
budgeted	19.40	19.50	19.60	19.80	19.70	19.70
operative	18.40	18.50	19.40	19.50	19.70	

**Total (PY– FTE) in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program**

Excluding Compliance Promotion

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic budgeted operative	11.40 11.40	11.81 11.03	11.26 10.36	10.37 10.02	10.65 10.65	10.69
Quebec budgeted operative	12.50 12.60	10.90 11.00	11.30 9.40	12.00 8.90	12.20 9.60	12.70
Ontario budgeted operative	14.00 14.00	14.00 14.00	14.00 14.00	15.00 13.60	16.00 14.90	16.00
Prairie & Northern budgeted operative	13.23 13.23	12.48 12.48	12.81 12.81	11.60 11.60	11.54 11.54	12.69
Pacific & Yukon budgeted operative	15.00 14.00	15.00 14.34	15.50 13.35	15.00 13.37	15.00 14.03	14.50
Office of Enforcement budgeted operative	4.00 3.00	4.00 3.00	5.00 5.00	6.00 6.00	6.00 6.00	6.00
Total budgeted operative	• 70.13 68.23	68.19 65.85	69.87 64.92	69.97 63.49	71.39 66.72	72.58

***Salaries for Foregoing Enforcement Staff in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program***

**Excluding Compliance Promotion
(\$,000)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic						
budgeted	556.1	576.5	552.5	514.8	527.3	542.2
expended	556.1	545.4	507.2	498.4	527.3	
Quebec						
budgeted	683.8	579.5	621.0	694.6	618.1	622.3
expended	685.8	583.9	504.3	521.8	506.3	
Ontario						
budgeted	841.0	841.0	841.0	926.6	907.8	975.7
expended	881.2	915.5	967.5	845.5	912.3	
Prairie & Northern						
budgeted	962.5	907.5	948.6	960.2	998.9	1 039.9
expended	911.1	885.3	995.7	932.7	946.1	
Pacific & Yukon						
budgeted	856.2	1 098.9	850.7	1 017.5	1 017.5	881.5
expended	769.0	892.3	740.9	853.4	878.5	
Office of Enforcement						
budgeted	258.4	258.4	333.4	413.1	415.6	415.8
expended	201.8	201.8	333.4	413.1	415.2	
Total						
budgeted	4 158.0	4 261.8	4 147.2	4 526.8	4 485.2	4 477.4
expended	4 005.0	4 024.2	4 049.0	4 064.9	4 185.7	

Operations and Maintenance in EP (Non-wildlife) Enforcement Program

**Excluding Compliance Promotion
(\$,000)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic budgeted expended	168.8 149.7	168.8 100.7	168.8 139.6	168.8 132.0	187.8 152.0	187.8
Quebec budgeted expended	160.0 134.8	585.8 516.9	523.8 560.7	222.6 319.8	717.4 756.5	490.0
Ontario budgeted expended	487.0 303.5	487.0 300.0	487.0 321.0	475.0 439.2	483.0 478.6	482.0
Prairie & Northern budgeted expended	424.3	375.2	462.7 588.3	522.7 642.7	509.5 716.7	431.7
Pacific & Yukon budgeted expended	360.9 343.8	516.7 374.1	457.9 411.1	470.0 323.4	470.0 347.5	195.0
Office of Enforcement budgeted expended	875.9	987.1 1 302.1	1 120.3 1 619.0	1 302.3 1 717.9	1 215.0 1 503.9	1 336.6
Total budgeted expended	1 176.7 2 232.0	2 745.4 2 969.0	3 220.5 3 639.7	3 161.4 3 575.0	3 582.7 3 955.2	3 123.1

***Capital Expenditures in EP (Non-wildlife)
Enforcement Program***

**Excluding Compliance Promotion
(\$,000)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantic						
budgeted	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
expended	96.5	8.8	0.0	7.7	0.0	
Quebec						
budgeted	30.0	0.0	13.2	13.2	0.0	10.0
expended	35.8	0.0	24.7	0.0	0.0	
Ontario						
budgeted	0.0	0.0	0.0	34.0	6.0	12.0
expended						
Prairie & Northern						
budgeted	50.2	32.0	6.0	28.5	19.4	50.0
expended	50.2	32.0	112.3	28.5	19.4	0.0
Pacific & Yukon						
budgeted	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
expended	170.3	31.0	46.8	40.0	89.4	
Office of Enforcement						
budgeted		212.4	218.4	118.4	118.4	18.4
expended	10.0	7.8	64.6	49.4	0.0	
Total						
budgeted	80.2	244.4	237.6	194.1	143.8	90.4
expended	362.8	79.6	248.4	125.6	108.8	

Summary of Resources in EP Enforcement Program

Excluding Compliance Promotion

Fiscal year	Full Time Equivalent (FTE)				Expenditures (\$,000)			
	Inspectors	Investigators	Chiefs & Managers	Total	Salaries*	O&M	Capital	Total
1993-1994								
Budgeted**								
Utilization	33.13	17.60	19.40	70.13	4 158.0	1 176.7	80.2	5 414.9
	32.33	17.50	18.40	68.23	4 005.0	2 232.0	362.8	6 599.8
1994-1995								
Budgeted	31.49	17.20	19.50	68.19	4 261.8	2 745.4	244.4	7 251.6
Utilization	30.53	16.82	18.50	65.85	4 024.2	2 969.0	79.6	7 072.9
1995-1996								
Budgeted	32.56	17.71	19.60	69.87	4 147.2	3 220.5	237.6	7 605.3
Utilization	29.91	15.61	19.40	64.92	4 049.0	3 639.7	248.4	7 937.1
1996-1997								
Budgeted	32.17	18.00	19.80	69.97	4 526.8	3 161.4	194.1	7 882.3
Utilization	28.34	15.65	19.50	63.49	4 064.9	3 575.0	125.6	7 765.5
1997-1998								
Budgeted	31.26	20.43	19.70	71.39	4 485.2	3 582.7	143.8	8 211.7
Utilization	29.19	17.83	19.70	66.72	4 185.7	3 955.2	108.8	8 249.7
1998-1999								
Budgeted	32.59	20.29	19.70	72.58	4 477.4	3 123.1	90.4	7 690.9

Notes

The information provided in these tables has been collected from various sources, including corporate memory.

The information collected on FTE and Budget cannot be verified since official records no longer exist for this purpose.

* Salaries included for Investigators, Inspectors, Chiefs and Managers positions only.

** Office of Enforcement budget not available for 1993-1994.



L'intérêt public d'abord!

L'application des lois canadiennes sur la pollution

**Réponse du gouvernement
au troisième rapport du
Comité permanent de
l'environnement et du
développement durable**



**Déposé à la Chambre des communes par
L'honorable Christine Stewart
Ministre de l'Environnement**

Octobre 1998

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'environnement et du développement durable

L'intérêt public d'abord! : L'application des lois canadiennes sur la pollution : troisième rapport

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Enforcing Canada's Pollution Laws.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-63895-6

N° de cat. En21-187/1998

1. Environnement — Droit — Canada.
2. Pollution — Droit — Canada.
3. Environnement — Protection — Droit — Canada.
- I. Titre.

KE3575.C32 1998

344.71'046

Renseignements additionnels peuvent être obtenus au site Web d'Environnement Canada au :
www.ec.gc.ca ou à l'Informatèque au 1 800 668-6767.



Message de la Ministre



Il y a des liens inextricables entre une économie saine et prospère, la santé humaine et des écosystèmes florissants. Le gouvernement du Canada met en place un vaste éventail de lois, règlements, programmes volontaires et autres instruments pour réaliser ses buts dans les domaines de la protection de l'environnement, de la santé humaine et de l'économie. L'application de ces outils incombe à Environnement Canada, en collaboration notamment avec le ministère des Pêches et Océans et Santé Canada.

Le rapport et les recommandations du Comité permanent concernent l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions de la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Le présent document répond aux recommandations du Comité permanent, et je suis très heureuse de fournir des renseignements sur les mesures en voie de réalisation pour renforcer l'application des lois de prévention de la pollution du Canada.

Les Canadiens s'attendent à ce que les lois de prévention de la pollution adoptées par le gouvernement fédéral pour protéger leur environnement et leur santé soient respectées. Je suis déterminée à m'assurer qu'elles sont appliquées avec efficacité et efficience. Le respect des règlements est essentiel à mes priorités d'assainissement de l'air et de l'eau, de protection de la nature et de réduction des répercussions des changements climatiques.

Établir et améliorer les moyens d'appliquer les lois de protection de l'environnement constitue toutefois un engagement à long terme. En mars 1998, j'ai demandé aux fonctionnaires de mon Ministère d'examiner la fonction d'application, de renforcer le rôle qu'elle joue dans le cadre actuel de réglementation et de la préparer pour l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. L'élément principal de l'examen a consisté en un atelier national, en juin 1998, qui a réuni des personnes de l'ensemble de la collectivité d'application de la loi et des gestionnaires et employés d'Environnement Canada. Cet atelier de travail a conduit à l'élaboration d'un plan d'action en regard de l'application de la loi. Le plan d'action répond à la plupart des recommandations contenues dans le Rapport du Comité permanent de mai 1998. Les actions déjà entreprises ou planifiées se retrouvent plus précisément dans certaines réponses tout au long de cette Réponse gouvernementale.

Nombre des projets élaborés dans le cadre de l'examen ont déjà commencé. D'autres devraient commencer sous peu. Dans l'année qui vient, le programme d'application de la loi d'Environnement Canada subira plusieurs modifications. En résultat de l'examen, les fonctionnaires de mon Ministère s'attacheront : à améliorer les moyens de renseignement du programme, les processus décisionnels et la responsabilité; à examiner l'affectation des ressources; et à améliorer la communication de l'information, de sorte que les Canadiens puissent participer davantage à la protection de leur environnement et de leur santé. Mon objectif est de m'assurer que le Canada dispose d'un programme d'application des lois de l'environnement véritablement efficace et efficient.

Le Comité permanent, dans son rapport, et des témoins des groupes écologistes, au cours des audiences, ont exprimé des préoccupations au sujet des ressources actuellement engagées pour appliquer les lois de prévention de la pollution du Canada. Le gouvernement partage ces préoccupations et reconnaît que les fonctionnaires dans l'ensemble de l'administration fédérale qui participent à l'application des lois de l'environnement ont besoin de ressources suffisantes pour réaliser un programme efficace et crédible. En conséquence, au cours de l'Examen des programmes fédéraux, les ressources d'Environnement Canada vouées à l'application sont demeurées stables. Je suis déterminée à ce que cette fonction soit correctement pourvue. Les fonctionnaires du Ministère, dans le contexte de l'examen interne, cherchent à déterminer les besoins et à assurer le meilleur emploi des ressources existantes.

Grâce au travail que poursuit l'équipe d'Environnement Canada affectée à l'application de la loi, et à celui de nos partenaires dans cette fonction, les lois de prévention de la pollution du Canada continueront de protéger l'environnement et la santé humaine.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Christine Stewart'.

L'honorable Christine Stewart, c.p., députée
Ministre de l'Environnement



Table des matières

Message de la Ministre	i
Introduction	v
Recommandations	
Recommandation n° 1	1
Recommandation n° 2	1
Recommandation n° 3	2
Recommandation n° 4	2
Recommandation n° 5	2
Recommandation n° 6	2
Recommandation n° 7	4
Recommandation n° 8	5
Recommandation n° 9	6
Recommandation n° 10	6
Recommandation n° 11	7
Recommandation n° 12	7
Recommandation n° 13	8
Recommandation n° 14	9
Recommandation n° 15	10
Recommandation n° 16	10
Recommandation n° 17	11
Recommandation n° 18	12
Recommandation n° 19	13
Recommandation n° 20	14
Recommandation n° 21	15
Recommandation n° 22	15
Recommandation n° 23	16
Recommandation n° 24	16



Table des matières (suite)

Annexe A - Liste des tableaux

N^{bre} d'inspecteurs (AP – ETP) du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	18
N^{bre} d'enquêteurs (AP – ETP) du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	19
N^{bre} de chefs/gestionnaires (AP – ETP) du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	20
Total (AP – ETP) pour le Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	21
Dépenses salariales pour le personnel précité du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	22
Dépenses de fonctionnement et d'entretien du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	23
Dépenses en capital du Programme d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE	24
Sommaire des ressources du Programme d'application de la loi du SPE	25

Introduction

L'objectif des lois fédérales de prévention de la pollution est de protéger la santé humaine et l'environnement. Les personnes, les entreprises industrielles et commerciales et les autres qui sont touchés par la législation sont désignés comme les personnes ou les collectivités réglementées. Le gouvernement fédéral s'occupe d'une gamme d'activités, depuis la promotion de la conformité jusqu'aux mesures d'application de la loi.

La promotion de la conformité met à contribution des fonctionnaires et des programmes dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle consiste, par exemple, à faire participer les personnes visées à l'élaboration des nouveaux règlements, à maintenir le dialogue pour faire connaître les exigences réglementaires et cerner les problèmes éventuels et à partager les technologies.

L'application de la loi comprend habituellement les inspections, les enquêtes, les avertissements et les mises en accusations.

La collectivité réglementée forme un continuum. Au centre, la majorité, qui est habituellement en conformité. À une extrémité, les meneurs, c'est-à-dire les personnes et les organisations qui font bien au-delà de ce qui est exigé. À l'autre bout, le petit groupe de contrevenants fréquents.

Les priorités d'application de la loi sont fixées en fonction du besoin de protéger la santé humaine et l'environnement, de cibler les cas apparents de non conformité et de soutenir les nouvelles initiatives législatives et réglementaires.

Le programme actuel d'application de la loi a amené de nettes améliorations de la qualité de l'environnement et de la conformité de la loi. De bons exemples sont donnés par l'application du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers de la *Loi sur les pêches* et du Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. La conformité s'est améliorée au point que l'industrie canadienne des pâtes et papiers a réussi à réduire les dioxines et les furannes, importants indicateurs de pollution, à des niveaux non mesurables dans les effluents. Les travaux d'inspection et d'application de la loi ont beaucoup contribué à ce résultat. Des améliorations ont aussi été obtenues à l'égard du Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole et du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux.

Le gouvernement fédéral est déterminé à continuer d'améliorer la conception et l'exécution de ses programmes. L'amélioration du rendement est d'autant plus importante que la collectivité réglementée augmente et qu'on reconnaît le besoin de travailler davantage avec la communauté internationale.



Recommandations

Recommandation n° 1

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement lui fournisse, pour les cinq dernières années, des données complètes et détaillées sur les sommes prévues au budget et effectivement consacrées aux inspections, aux enquêtes et aux poursuites dans le cadre de l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et des dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*, à l'administration centrale et dans les régions, en les ventilant selon la nature des dépenses (salaires et traitements, fonctionnement et entretien, et immobilisations) et en excluant les fonds consacrés à d'autres activités, comme la promotion de la conformité. Le Comité recommande en outre que le ministre lui fournisse des renseignements détaillés sur toute autre source de fonds (en dehors des services votés) utilisés pour l'application de ces lois, en précisant si ces fonds continuent de rentrer ou si la source s'est tarie.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 1

Environnement Canada a fourni au Comité la ventilation détaillée, pour les cinq dernières années, des budgets et des dépenses au titre de l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et des dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Il a aussi effectué une analyse des opérations à l'administration centrale et dans les régions. Les renseignements sont donnés à l'annexe A de la présente Réponse.

Il y a un seul cas où la temporarisation des fonds a entraîné des réductions dans le programme d'application de la loi. L'interruption du financement du Plan d'action du Fraser a réduit les ressources dans la région du Pacifique et du Yukon

pour l'exercice en cours. Le Plan d'action du Fraser, programme quinquennal financé sous le régime du Plan vert, avait un volet d'application ciblé sur les gros pollueurs en Colombie-Britannique. Il a permis de diminuer sensiblement les polluants dans les secteurs ciblés, avant de se terminer en mars 1998, comme prévu.



Recommandation n° 2

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement veille à ce que des dossiers complets sur les budgets et les dépenses d'application de la loi soient conservés et à ce que les normes soient élaborées pour la tenue de ces dossiers et appliquées uniformément tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 2

Environnement Canada tient des dossiers complets sur les budgets et les dépenses conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux lignes directrices et directives du Conseil du Trésor.

Le Comité fait ressortir des objets très précis de rapport sur lesquels les gestionnaires dans le passé n'ont pas demandé de communiquer l'information. En conséquence, le Ministère va réviser son cadre de rapport de gestion pour inclure :

- 1) les éléments des activités d'application de la loi dont les coûts devraient être suivis séparément,
- 2) des définitions explicites de ce que ces coûts englobent,

- 3) une récapitulation périodique, au niveau national, de ces renseignements.

Ainsi, il sera plus simple de compiler les renseignements financiers relatifs à la promotion de la conformité et à l'application de la loi. Cette évaluation permanente des exigences de rapport de gestion sera financée à même les ressources existantes.

Recommandation n° 3

Le Comité recommande que le vérificateur général du Canada évalue l'efficacité du programme, ainsi que des structures et pratiques d'application d'Environnement Canada, y compris les politiques et mécanismes de priorisation dans ce domaine.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 3

Le Bureau du vérificateur général du Canada a répondu directement au président du Comité.

Recommandation n° 4

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement lui communique tout rapport résultant de l'examen de son programme d'application de la loi lancé par le Ministère, ainsi que tout plan d'action qui en découlera.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 4

Environnement Canada a entrepris en mars 1998 un examen interne en vue de renforcer le programme d'application de la loi. L'élément principal a consisté en un atelier national, en juin 1998, qui a réuni des personnes de l'ensemble de la collectivité d'application de la loi et des gestionnaires et employés du Ministère. Cet atelier

de travail a conduit à l'élaboration d'un plan d'action en regard de l'application de la loi. Le plan d'action répond à la plupart des recommandations contenues dans le Rapport du Comité permanent de mai 1998. Les actions déjà entreprises ou planifiées se retrouvent plus précisément dans certaines réponses tout au long de cette Réponse gouvernementale. Nous tiendrons le Comité au courant des progrès de l'examen en lui faisant des rapports périodiques.

Recommandation n° 5

Le Comité recommande que, en collaboration avec le ministre des Pêches et Océans, le ministre de l'Environnement élabore et publie une politique globale de la conformité et d'application des dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* dans les six mois du dépôt de ce rapport devant le Parlement.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 5

Environnement Canada et le ministère des Pêches et Océans sont chargés d'appliquer les dispositions de prévention de la pollution et celles de la protection des habitats de la *Loi sur les pêches*. Ils collaborent à élaborer une politique globale de la conformité et d'application de ces dispositions de la loi. Environnement Canada s'occupe en particulier des sections qui portent sur les articles et règlements dont il doit rendre compte (articles 36 à 42). La politique sera en place fin 1998 et elle sera financée à même les ressources existantes.

Recommandation n° 6

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement mette à jour et publie une nouvelle version de la *Politique d'application et de la conformité de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement* dans les six mois

de la sanction royale du projet de loi C-32, la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1998.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 6

La politique de la conformité et d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sera actualisée et révisée dans les six mois qui suivront l'adoption du projet de loi C-32. La politique tiendra compte, le cas échéant, d'autres politiques d'Environnement Canada et établira des liens avec elles. Il sera important d'achever cette politique, car plusieurs nouvelles dispositions sont destinées à améliorer la conformité à la loi.

Par exemple, des définitions plus précises élargissent les pouvoirs des agents d'application de la loi de perquisitionner et d'inspecter. Les analystes ne seront plus astreints à travailler en laboratoire, mais pourront accompagner les inspecteurs, pénétrer sur les lieux, prendre des échantillons, faire des analyses et prendre des mesures, et avoir accès aux renseignements utiles à l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

La nouvelle loi prévoit des « mesures de rechange » en matière de protection de l'environnement. Elles sont destinées à remettre les contrevenants en conformité et à les amener à des pratiques plus écologiques rapidement, sans longues poursuites judiciaires. Des accusations sont portées, mais les contrevenants collaborent avec des procureurs de la Couronne, qui représentent le procureur général du Canada, afin de conclure avec eux des accords précisant les mesures qu'ils doivent prendre pour observer la loi. Si les mesures sont mises en oeuvre, les accusations sont suspendues. Le recours aux mesures de rechange s'effectue à l'égard d'infractions établies comme étant acceptables et à l'endroit de contrevenants qui, selon le procureur général et le ministre, respectent les critères précisés dans la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* proposée.

Les inspecteurs et les enquêteurs pourront délivrer des « ordres d'exécution » en matière de protection de l'environnement qui sont analogues aux ordonnances de cesser et de s'abstenir ou aux ordonnances d'opposition prévues ailleurs dans le droit canadien. La mise à exécution de ces dispositions et d'autres dispositions renforcées sera évaluée dans le contexte des ressources actuelles et selon ce qui est possible sur le plan opérationnel.

La politique révisée de la conformité et d'application de la loi fournira aux analystes, aux inspecteurs et aux enquêteurs, ainsi qu'à ceux assujettis à la loi, des directives sur l'emploi des outils d'application de la loi, les critères qui régiront cet emploi et les cas où les agents d'application de la loi pourraient recommander l'exercice des pouvoirs du Ministre.

La projet de loi C-32, s'il est adopté, fournira aux tribunaux des critères d'établissement des peines, pour aider les juges à fixer des peines qui sont adaptées aux infractions et qui tiennent compte du besoin de protéger l'environnement et de prévenir la pollution.

Le projet de loi C-32 élargit le recours aux ordonnances, de sorte que les tribunaux puissent ordonner à des contrevenants reconnus coupables, selon le cas :

- 1) d'élaborer et d'exécuter un plan de prévention de la pollution ou un plan d'urgence environnementale,
- 2) de mettre en place un système de gestion de l'environnement,
- 3) de surveiller les effets environnementaux,
- 4) de verser une somme d'argent destinée à créer des bourses d'études environnementales ou destinée à des groupes oeuvrant en environnement, en santé ou autre au sein de la collectivité où l'infraction a été commise.

La politique actualisée indiquera aux inspecteurs et aux enquêteurs les circonstances où ils feraient au procureur général ou au procureur de la Couronne qui mène l'affaire la

recommandation d'une peine et/ou d'une ordonnance du tribunal. Les directives de la politique seront fondées sur les critères d'établissement des peines énoncés dans le projet de loi C-32.

La politique actualisée de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sera établie dans les limites des ressources existantes. Il se peut que la pleine mise en oeuvre des nouveaux outils proposés dans le projet de loi C-32, qui donneraient aux analystes, aux enquêteurs et aux inspecteurs des options plus efficaces d'application de la loi, exige au départ des ressources supplémentaires (pour la formation et le perfectionnement), mais, de façon courante, il ne devrait pas y avoir de coûts supplémentaires.



Recommandation n° 7

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement :

- a) entreprenne un examen complet des règlements pris dans le cadre de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* pour s'assurer qu'ils sont acceptables, à jour et applicables,
- b) révise tous les règlements jugés déficients afin de les rendre applicables,
- c) veille à la participation active du personnel d'application de la loi à la révision des règlements actuels et à l'élaboration des nouveaux pour s'assurer qu'ils sont applicables.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 7

La modification des règlements se fait en permanence. Les ministères proposent des modifications en se fondant sur l'expérience acquise par la mise en application de la loi. Environnement Canada dresse le plan de ses

initiatives de réglementation dans le contexte de son rapport annuel sur les plans et les priorités. Il s'agit de projets de nouveaux règlements et de modifications. Par exemple, on procède à la modification du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers et du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, pour en améliorer l'efficacité globale.

Dans le cadre d'une initiative panfédérale de 1992, Environnement Canada a revu ses règlements en appliquant notamment les critères suivants : efficacité et efficience du règlement, risque de nuire à la compétitivité canadienne, imposition de frais inutiles aux consommateurs, durabilité sur le plan écologique, solutions de rechange à la réglementation et harmonisation fédérale-provinciale. Cet examen a permis de cerner des possibilités de rationaliser, de simplifier et de consolider des règlements existants, qui ont été modifiés. Il ne serait pas pratique pour l'instant de faire un examen exhaustif des règlements pour déterminer s'ils sont adéquats et à jour.

Environnement Canada entreprendra avec ses partenaires fédéraux d'application de la loi de revoir les règlements pour s'assurer qu'ils sont applicables. Toutefois, le processus de reformulation des règlements et d'approbation des modifications peut exiger l'affectation de ressources supplémentaires. L'ampleur du besoin sera déterminée au moment de préparer l'évaluation des besoins de ressources, qui a été entreprise dans le cadre de l'examen de l'application de la loi. Il sera tenu compte des modifications dans le rapport annuel sur les plans et les priorités du Ministère.

L'examen de la fonction d'application de la loi, commencé en mars 1998, a révélé un besoin précis de faire participer les agents d'application au début de l'élaboration des nouveaux règlements et dans la modification des textes existants. Environnement Canada entend développer cette dimension du processus de réglementation en veillant à ce que la collectivité d'application de la loi ait un rôle important. L'intervention précoce des agents d'application de la loi permettra de profiter de leur vaste domaine de connaissance pour

rédiger les textes et régler au départ les problèmes d'application de la loi. Environnement Canada a mis en place un régime d'autorisation conjointe par les gestionnaires de programme et par les gestionnaires de l'application de la loi pour approuver les règlements.

On a déjà fait des progrès afin qu'il y ait consultation au sujet des questions de réglementation entre les agents de programme et les agents d'application de la loi, dans les régions et à l'administration centrale. On a commencé à élaborer et à surveiller les stratégies d'application de certains règlements, dont le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles. Les agents d'application de la loi et les agents de programme continueront de s'assurer que les règlements nouveaux et modifiés sont applicables avant qu'ils ne soient en force.



Recommandation n° 8

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement :

- a) élabore et mette en oeuvre un plan général d'action pour s'assurer que les parties réglementées sont conscientes de leurs obligations légales aux termes des lois et de la réglementation environnementales du gouvernement fédéral, et du fait que celles-ci continuent de s'appliquer et doivent être respectées quelles que soient les conditions fixées par tout permis qu'un organisme gouvernemental a pu leur délivrer,
- b) négocie des ententes avec les administrations provinciales, territoriales, autochtones et municipales les obligeant à joindre aux permis délivrés un avis précisant que les lois et la réglementation environnementales du gouvernement fédéral continuent de s'appliquer et doivent être respectées quel que soit le libellé du permis.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 8a)

Bien qu'il incombe à la collectivité réglementée de connaître ses obligations légales, Environnement Canada dresse des plans de promotion de la conformité afin de la sensibiliser aux lois et règlements de protection de l'environnement : consultations avec les intervenants au moment d'élaborer les lois et règlements, séances d'information avant et après la mise en application des lois et règlements et envoi par la poste des documents de promotion de la conformité aux associations de l'industrie, aux publications spécialisés et aux sociétés qui sont touchées par les lois et règlements nouveaux ou modifiés.

Les agents d'application de la loi contribuent également aux efforts de promotion de la conformité durant les inspections, en veillant à ce que la collectivité réglementée dispose d'exemplaires des lois et règlements pertinents, en expliquant les exigences de ces textes et en indiquant les principes énoncés dans la politique de la conformité et d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

En outre, les lois et règlements fédéraux de l'environnement sont mis à la disposition de tous (y compris de la collectivité réglementée et du public) sur la Voie verte, site Web d'Environnement Canada, à l'adresse www.ec.gc.ca.

Quand des lois et règlements sont promulgués, on a recours à diverses activités de communication, ainsi qu'au publipostage, pour informer la collectivité réglementée.

Néanmoins, Environnement Canada reconnaît qu'il faut peut-être faire plus parfois pour expliquer à la collectivité réglementée que, quel que soit le gouvernement (provincial, territorial ou fédéral) qui émet les permis, les lois et règlements fédéraux continuent de s'appliquer. Quand Environnement Canada a des raisons de croire (par suite d'une inspection ou d'une enquête) qu'une personne réglementée comprend

mal ses obligations sous le régime de la réglementation fédérale, le Ministère l'informerait des exigences en la matière.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 8b)

Le gouvernement fédéral peut conscientiser davantage la collectivité réglementée sans recourir à des ententes spécifiques avec d'autres ordres de gouvernement qui exigeraient qu'ils inscrivent dans les permis la notification formelle que toutes les lois et tous les règlements fédéraux de l'environnement continuent de s'appliquer et que le respect de ceux-ci demeure obligatoire, quels que soient les termes du permis. Durant les discussions avec les provinces et les territoires au sujet d'ententes bilatérales de mise en oeuvre de l'application de la loi, Environnement Canada proposera des dispositions exigeant des provinces qu'elles notifient dans leurs permis les titulaires de ceux-ci de leurs obligations fédérales permanentes.



Recommandation n° 9

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement prenne les mesures nécessaires pour que certaines infractions à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* soient visées par le régime de contraventions de la *Loi sur les contraventions*.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 9

La liste des infractions pouvant être frappées d'une contravention en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sera soumise au cours de l'automne 1998 au ministre de la Justice, à qui il a été demandé d'ajouter ces infractions au Règlement sur les contraventions. L'autorisation législative d'émettre des contraventions en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en vertu du

règlement d'application de la *Loi sur les contraventions* devrait être obtenue avant la fin de 1999. L'établissement du régime de contraventions demandera certaines ressources au départ, mais les coûts seront vraisemblablement minimales et pourront être absorbés dans les limites des ressources actuelles.

Les contraventions puniront des infractions de nature administrative, comme la présentation tardive d'un rapport. Les infractions plus graves continueront d'être traitées selon les procédures de poursuite prévues au *Code criminel*. Les infractions graves sont, par exemple, le rejet de substances toxiques dans l'environnement en violation des limites prescrites ou l'évacuation en mer de substances sans permis.

Si le Parlement approuve le projet de loi C-32, des infractions qui feraient ordinairement l'objet de poursuites pourront aussi être traitées par voie de mesures de rechange en matière de protection de l'environnement, comme il est exposé dans la Réponse à la recommandation n° 6.



Recommandation n° 10

Le Comité recommande de modifier la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (projet de loi C-32) de manière à permettre de désigner les inspecteurs et enquêteurs comme des agents de la paix et de leur en donner tous les pouvoirs.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 10

Sous le régime de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, les inspecteurs et les enquêteurs sont des fonctionnaires publics. Ils peuvent donc exercer les pouvoirs que confèrent à ceux-ci le *Code criminel* du Canada.

Le *Code criminel* donne aux agents de la paix certains pouvoirs en plus de ceux des fonctionnaires publics. Deux pouvoirs réservés aux

agents de la paix dont ont besoin les inspecteurs et les enquêteurs dans l'exercice des fonctions que leur confère la LCPE sont le pouvoir d'obtenir un mandat général et celui de procéder à une arrestation sans mandat. Le mandat général sert à permettre des activités légitimes d'enquête, comme d'effectuer la perquisition périphérique d'un domicile ou d'un autre bien. Le pouvoir de procéder à une arrestation peut servir à protéger des preuves ou à les préserver de la destruction et à empêcher qu'une infraction se poursuive ou se répète.

Vu ses besoins en matière d'application de la loi, Environnement Canada cherche à faire désigner comme agents de la paix les enquêteurs et/ou inspecteurs sous le régime de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. L'exercice des pouvoirs d'agent de la paix serait limité aux dispositions de la nouvelle loi. Il faudrait amender le projet de loi C-32 pour donner au ministre le pouvoir de désigner des enquêteurs et/ou inspecteurs comme agents de la paix. Ce pouvoir habilitant serait analogue à celui donné dans la législation fédérale de protection des espèces sauvages pour désigner les agents d'application de celle-ci.

Environnement Canada reconnaît que la désignation envisagée créerait des besoins supplémentaires de formation. Il est prêt à s'assurer que tous les employés désignés obtiennent les compétences pour exercer leurs fonctions de façon sûre et professionnelle. Il faudrait affecter de façon permanente des moyens existants de formation à l'orientation et au maintien des compétences des agents de la paix, ce qui exigerait des ressources. La question sera traitée dans les limites des ressources existantes.

Recommandation n° 11

Le Comité recommande que les inspecteurs et enquêteurs chargés d'appliquer la LCPE ne soient pas autorisés à porter des armes.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 11

Environnement Canada n'autorisera ni la délivrance d'armes aux enquêteurs et/ou aux inspecteurs de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ni leur utilisation. En étudiant le besoin de leur attribuer les pouvoirs d'agent de la paix, Environnement Canada a déterminé qu'ils n'ont pas besoin d'armes pour exercer leurs fonctions et attributions.

Recommandation n° 12

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement dote sans délai son ministère d'un service de collecte et d'analyse du renseignement et y consacre des ressources adéquates.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 12

Le gouvernement reconnaît qu'un service du renseignement efficace et crédible peut grandement améliorer le succès des activités nationales et internationales d'application des lois de prévention de la pollution et de protection des espèces sauvages. L'analyse du renseignement aide à fixer les priorités en fonction du risque d'activités illicites et ainsi à mieux cibler l'application et la répartition des ressources.

Le partenariat est essentiel au succès d'un programme de renseignement. Environnement Canada collabore étroitement avec la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), Pêches et Océans, Revenu Canada (Douanes), le Service canadien des renseignements criminels, Interpol, les organismes provinciaux et territoriaux d'application de la loi et, aux États-Unis, l'Agence de protection de l'environnement, le Fish and Wildlife Service et les Douanes. Le renforcement des moyens de renseignement appuie d'autres projets en cours :

- 1) élaboration de mécanismes pour mieux partager l'information, coordonner les programmes d'inspection provinciaux et territoriaux et collaborer avec eux,
- 2) demande par Environnement Canada du statut d'organisme d'enquête (il en est question dans la réponse à la recommandation n° 14),
- 3) NEMISIS - système national nouvellement créé de renseignement et d'information de gestion pour l'application de la loi d'Environnement Canada.

NEMISIS, système de suivi informatique interne, est un moyen très efficace pour la diffusion de l'information entre les agents d'application de la loi. Il est protégé électroniquement contre les intrusions, dont celles d'éventuels contrevenants, pour assurer la sécurité des données qu'il contient. Tous les incidents, les inspections et les enquêtes seront suivis au moyen de NEMISIS.

Par ailleurs, en reconnaissance des conséquences du crime contre l'environnement d'ordre international, les priorités d'application des lois fédérales de l'environnement portent depuis plusieurs années sur la contrebande des déchets dangereux et des substances appauvrissant la couche d'ozone. Des moyens renforcés de renseignement amélioreraient grandement la contribution du programme d'application de la loi à la lutte contre cette forme de crime.

Pour cette raison, Environnement Canada a créé deux postes d'agent du renseignement à l'administration centrale, l'un axé sur la pollution et l'autre sur les espèces sauvages, pour concevoir et élaborer un programme de renseignement. Le Ministère étudiera la quantité, le type et le moment des besoins supplémentaires de ressources dans le contexte de l'évaluation globale de ses ressources actuelles et prévues.

Recommandation n° 13

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement s'assure, lorsque des partenariats sont négociés avec d'autres ministères ou organismes comme Revenu Canada (Douanes) et la GRC, de prévoir avant tout des ressources et mécanismes suffisants pour que les parties puissent bien s'acquitter de leurs obligations et responsabilités.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 13

Un programme réussi d'application de la loi exige l'appui et la collaboration de multiples partenaires, dont les autres ministères et organismes fédéraux. Au moment de négocier des protocoles d'entente ou des ententes de partenariat pour l'exécution de la fonction d'application de la loi, Environnement Canada, Revenu Canada (Douanes) et la GRC exigeront les moyens de s'acquitter de leurs obligations.

Environnement Canada est actuellement lié par des protocoles d'entente avec Revenu Canada (Douanes) et la GRC. Les discussions dans le contexte de ces protocoles portent notamment sur les procédures d'inspection et d'enquête qui mettent en jeu les deux organismes, sur la façon dont les renseignements doivent être partagés et employés (p. ex., pour cibler des sujets ou des personnes d'intérêt prioritaire) et sur les initiatives de formation conjointes.

Des discussions en cours pourraient déboucher sur l'actualisation des protocoles avec la GRC. Environnement Canada étudiera les besoins de ressources pour répondre aux exigences de ces protocoles et d'autres engagements de partenariat dans le contexte de son évaluation globale des ressources.



Recommandation n° 14

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement :

- a) revoit la structure actuelle du Ministère afin de créer un organisme d'application de la loi indépendant et centralisé, doté de services régionaux, qui relèverait directement du ministre de l'Environnement,
- b) s'assure, en créant un organisme d'application de la loi indépendant et centralisé, que les décisions concernant l'application de la loi ne sont pas prises par des hauts fonctionnaires qui ont des fonctions et des responsabilités de gestion sans lien avec l'application de la loi,
- c) prenne les mesures nécessaires pour donner à cet organisme d'application de la loi indépendant le statut d'organisme d'enquête et qu'il soit désigné comme tel aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 14a)

Il n'y a à l'heure actuelle aucun projet de créer un organisme d'application de la loi indépendant et centralisé. L'examen de la fonction d'application a fait ressortir plusieurs possibilités de renforcer le programme, comme celles de faire évoluer le processus décisionnel. Il importe d'examiner l'incidence des projets actuels sur le programme, avant de songer à modifier la structure de celui-ci.

À longue échéance, on pourrait évaluer certains des modèles possibles d'organisation interne proposés à l'atelier sur l'application de la loi, en reconnaissant que la structure du programme doit assurer la réalisation efficace et crédible du mandat d'application de la loi, de façon uniforme dans l'ensemble du pays. Toute modification sera interne; le mandat ne changera pas. Il ne faudrait pas que la modification du modèle actuel entraîne des coûts supplémentaires.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 14b)

Le Ministère actualise et révisé son processus décisionnel. Le processus révisé garantira, entre autres, qu'il sera conféré aux employés et aux gestionnaires qui rendent compte de l'application de la loi les pouvoirs, les attributions et la responsabilité qu'exigent les divers types et niveaux de décisions d'application de la loi. Le document exposant le processus révisé sera prêt d'ici la fin de 1998.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 14c)

Le Bureau de l'application de la loi prépare actuellement une demande au ministère de la Justice pour obtenir la désignation d'organisme d'enquête aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'obtention du statut d'organisme d'enquête permet :

- 1) de protéger les renseignements recueillis sur des personnes dans certaines circonstances, d'augmenter la capacité du programme d'application de la loi, d'effectuer des activités d'enquête et de collecte du renseignement, en particulier celles portant sur des crimes internationaux et transfrontières,
- 2) de garantir aux autres organismes d'application de la loi que les renseignements partagés seront protégés et que par conséquent ni les agents d'application de la loi ni les enquêtes à venir ne seront mis en péril,
- 3) de permettre aux agents et analystes du renseignement de déterminer des tendances et des formes d'activités illicites.

Recommandation n° 15

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement offre en permanence aux agents d'application des programmes de formation complets pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 15

La politique d'Environnement Canada exige que tous les agents d'application de la loi reçoivent une formation complète et continue pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions. Le Ministère reconnaît l'importance de la formation à tous les niveaux, de l'agent sur le terrain au gestionnaire.

La formation donne les connaissances et favorise l'obtention des compétences nécessaires pour être nommé inspecteur, puis pour appliquer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* et les règlements qui en relèvent. Le programme national de formation comprend un vaste éventail de cours montés et donnés grâce à la collaboration du personnel de l'administration centrale et des régions. On établit un programme annuel de formation, et tous les cours sont décrits dans un répertoire national. Participent aux cours les inspecteurs, enquêteurs et analystes qui s'occupent de la législation de prévention de la pollution. Les cours sont consacrés à l'acquisition de compétences générales (échantillonnage, comptabilité judiciaire, entrevues) ou traitent de responsabilités propres à un règlement (déchets dangereux, substances appauvrissant la couche d'ozone). Environnement Canada travaille avec d'autres organisations et organismes comme Revenu Canada (Douanes), la GRC et les administrations provinciales et territoriales pour coordonner l'élaboration et la réalisation de divers projets de formation et y collaborer.

Recommandation n° 16

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement, en négociant des ententes environnementales avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones :

- a) s'assure de conserver tout le pouvoir et les responsabilités, ainsi que les moyens et les ressources nécessaires pour appliquer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*,
- b) veille à l'insertion de mécanismes efficaces et transparents de contrôle, d'examen, de déclaration et de règlement des différends dans les ententes afin d'obliger les parties à respecter leurs engagements et obligations.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 16

Le gouvernement fédéral a conservé les pleins pouvoirs et responsabilités dans les ententes environnementales en vigueur ainsi que sa capacité d'appliquer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Il conservera les pleins pouvoirs et responsabilités dans toute nouvelle entente environnementale négociée avec les administrations provinciales, territoriales et autochtones.

Le ministre fédéral de l'Environnement a l'obligation, sous le régime de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, de faire rapport annuellement au Parlement. Les ententes administratives établies en application de la loi de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur le ministère des Pêches et Océans* (relativement à la *Loi sur les pêches*) comportent des obligations de rendre compte.



La responsabilisation est un objectif de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, signé en janvier 1998 par les ministres de l'Environnement du pays, à l'exception de celui du Québec. La vision véhiculée par l'Accord est que les gouvernements travaillent en partenariat pour assurer la plus grande qualité de l'environnement à l'ensemble des Canadiens. L'Accord lui-même définit le cadre de la coopération. Il est mis en application par des ententes auxiliaires multilatérales qui visent des secteurs précis de responsabilité. En janvier 1998, également, ont été signées les ententes auxiliaires sur les inspections, sur l'évaluation environnementale et sur l'établissement de normes environnementales pancanadiennes. On élabore actuellement quatre autres ententes auxiliaires, sur l'application des lois, les urgences environnementales, la surveillance et l'établissement de rapports ainsi que la recherche et le développement. Les mécanismes de mise en application varieront selon les ententes. Dans le cas de l'évaluation environnementale et des inspections, le gouvernement fédéral négociera des ententes bilatérales de mise en oeuvre avec chaque administration. On optera plutôt pour des arrangements multilatéraux en ce qui touche les normes. Dans toutes ces ententes, chaque niveau de gouvernement conserve ses pouvoirs et sa responsabilité.

Selon le cinquième principe de l'Accord, « l'ouverture, la transparence, l'imputabilité et la participation efficace des intervenants et du public aux prises de décisions touchant l'environnement sont essentielles dans un régime de gestion de l'environnement qui se veut efficace ». De plus, l'Accord prévoit que les gouvernements démontrent périodiquement au public qu'ils s'acquittent de leurs obligations dans la mise en oeuvre des ententes auxiliaires.

Les trois ententes auxiliaires (sur les inspections, les normes et l'évaluation environnementale), renferment des dispositions de responsabilité qui prescrivent la transparence et la communication publique rapide des renseignements, ainsi que l'examen de toutes les ententes auxiliaires dans les deux ans suivant leur entrée en vigueur pour en évaluer l'efficacité. On

proposera des dispositions analogues dans l'entente auxiliaire sur l'application des lois.

Les ententes bilatérales existantes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux prévoient que, quand des différends ne sont pas résolus, le gouvernement fédéral est libre de prendre toute mesure nécessaire et appropriée conformément à ses lois et politiques. Il conservera cette capacité dans les nouvelles ententes environnementales avec les administrations provinciales, territoriales et autochtones.

Toute nouvelle entente bilatérale qui sera négociée garantira que le gouvernement fédéral pourra respecter ses obligations, par le contrôle, l'examen, la déclaration et la résolution des différends.



Recommandation n° 17

Le Comité recommande que :

- a) le vérificateur général du Canada procède dans les meilleurs délais à l'évaluation environnementale qu'il a convenu de faire de l'efficacité des ententes environnementales bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires,
- b) le ministre de l'Environnement attende, pour signer l'entente auxiliaire sur l'application des lois prévue dans le cadre de l'initiative d'harmonisation du Conseil canadien des ministres de l'environnement, que le vérificateur général du Canada ait présenté son rapport au Parlement.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 17a)

Le Bureau du vérificateur général du Canada a répondu directement au président du Comité.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 17b)

L'entente auxiliaire sur l'application des lois qui devrait être conclue en 1999 sous le régime de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale fournira un cadre pour les futures ententes bilatérales de mise en oeuvre entre le fédéral et les provinces concernant l'application des lois. Le rapport du vérificateur général du Canada sur les ententes bilatérales actuelle devrait paraître avant que commencent les discussions avec les provinces et les territoires au sujet des ententes bilatérales d'application de la loi. On tiendra compte des leçons tirées de la vérification au cours de ces discussions.

Environnement Canada et le ministère des Pêches et Océans aident le Bureau du vérificateur général du Canada à évaluer les ententes environnementales bilatérales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La vérification a deux objectifs : déterminer si le gouvernement fédéral remplit ses propres obligations relatives aux ententes et si celles-ci sont efficaces et permettent de rendre compte de l'application des règles d'environnement.

Le gouvernement fédéral veut voir à ce que les ententes environnementales bilatérales assurent efficacement le respect des obligations aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les pêches* et à ce qu'il puisse rendre compte publiquement de la façon dont il les respecte.

Comme les activités d'inspection font partie intégrante d'un programme global d'observation, l'entente auxiliaire sur l'application des lois tiendra compte de l'entente auxiliaire sur les inspections, déjà établie, pour que les deux ententes, et leurs ententes de mise en oeuvre, soient cohérentes entre elles et compatibles.

Recommandation n° 18

Le Comité recommande que :

- a) le ministre de l'Environnement publie toutes les données relatives à l'application des lois et règlements dont une loi ou une entente confie la responsabilité au Ministère, comme celles sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, des dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* et des dispositions de la *Loi sur les additifs à base de manganèse*,
- b) le ministre de l'Environnement soit tenu de publier et de déposer au Parlement un rapport annuel détaillé sur les mesures prises l'année précédente à l'égard des lois et règlements dont une loi ou une entente confie la responsabilité au Ministère, en précisant la mesure (inspection, avertissement, poursuite, etc.), la partie visée, la date et le lieu, le stade de la poursuite et son résultat, le cas échéant,
- c) le ministre de l'Environnement soit aussi tenu (i) de publier des données détaillées sur toutes les allégations d'infractions signalées aux agents d'Environnement Canada qui n'avaient fait l'objet d'aucune mesure d'exécution au moment de fermer le dossier, et (ii) d'exposer les raisons pour lesquelles aucune mesure n'a été prise;
- d) le gouvernement du Canada présente les modifications voulues aux lois pertinentes, comme la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les additifs à base de manganèse*, afin de transférer l'obligation de faire rapport sur les mesures d'application de la loi au ministre de l'Environnement.



Réponse du gouvernement à la recommandation n° 18

Il est utile de donner accès aux informations sur les activités d'application de la loi. Pour cette raison, le gouvernement fédéral publie des résumés statistiques annuels de ses activités d'application de la loi en matière d'environnement.

À l'heure actuelle, Environnement Canada répond aux demandes de renseignements sur des activités précises d'application et affiche sur son site Web, la Voie verte, de multiples renseignements intéressant l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Les renseignements sur les activités, dont les inspections, les avertissements et les poursuites, sont publiés dans le rapport annuel sur la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* présenté au Parlement.

La publication de renseignements détaillés (par exemple, le nom de ceux à l'égard desquels une mesure est prise, la date et le lieu de la mesure, la situation de l'affaire et son résultat) sur tous les genres de mesures d'application de la loi est une question complexe et délicate. À l'heure actuelle, le Ministère publie des renseignements détaillés uniquement au sujet des poursuites qui aboutissent. Au cours de l'année qui vient, il analysera la faisabilité, la légalité et les coûts de la diffusion de renseignements sur des mesures autres que les poursuites qui ont abouti, dans les rapports annuels et sur la Voie verte. La mise en oeuvre de certaines de ces mesures pourrait parfois exiger des ressources supplémentaires.

Environnement Canada mettra les renseignements pertinents à la disposition du public, sous réserve des restrictions imposées par la common law et les lois tout en tenant compte du besoin de respecter la confidentialité de certains renseignements pour ne pas nuire aux enquêtes futures.

Il ne convient pas de publier des renseignements détaillés sur des infractions apparentes signalées à Environnement Canada, en raison de la présomption d'innocence et du droit à un juste procès prévu par la Charte canadienne des droits et libertés. Dans l'analyse précitée, le Ministère envisagera la publication d'une liste de catégories d'incidents et de statistiques sur les mesures prises à l'égard de chaque catégorie.

Le ministère des Pêches et Océans publie un résumé statistique annuel des déclarations de culpabilité en application de la *Loi sur les pêches*. Pour ce qui est des dispositions de prévention de la pollution de cette loi, le ministère des Pêches et Océans demande annuellement les renseignements à Environnement Canada. De plus, Environnement Canada, comme pour la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, fournit des données statistiques concernant les activités d'application de la *Loi sur les pêches* sur demande et dans le site de la Voie verte.

Il incombe à chaque ministre de faire rapport au Parlement de l'application des lois dont il ou elle est responsable. Les obligations de faire rapport pour Environnement Canada et le ministère des Pêches et Océans ne seront pas modifiées.



Recommandation n° 19

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement crée des structures et des mécanismes et réserve des fonds pour favoriser la collaboration de tous les intéressés en matière d'environnement comme les syndicats, les groupes écologistes, les Autochtones, les cadres de direction et les citoyens, les encourager à communiquer aux autorités compétentes tout renseignement sur les infractions alléguées ou confirmées aux lois et à la réglementation environnementales et leur faciliter la chose.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 19

Environnement Canada facilite déjà la participation des Canadiens à l'application et à l'observation de la loi. Il fournit des renseignements dans le site de la Voie verte et sur demande concernant les lois et règlements de protection de l'environnement. En outre, sous le régime de l'actuelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le ministre publie annuellement un inventaire national des rejets et des transferts de déchets pour ce qui est de 176 substances. Toutes les installations qui emploient plus de dix employés à temps plein et fabriquent, traitent ou utilisent plus de dix tonnes des substances inscrites à la liste de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) sont tenues de faire une déclaration à Environnement Canada. Bien que sa publication soit actuellement laissée à la discrétion du ministre, l'inventaire a été publié et mis à la disposition des Canadiens intéressés à partir de 1995. Depuis lors, les pollueurs ont réduit leurs rejets et leurs transferts de déchets.

Le gouvernement fédéral est déterminé à obtenir une plus grande participation du public et il cherche à fournir aux Canadiens un accès plus facile aux renseignements sur l'environnement. Tel que proposé, le projet de loi C-32 de renouvellement de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* renforcera les mesures actuelles pour faire participer les Canadiens et leur offrira de nouvelles occasions de participer.

Sous le régime de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le ministre sera tenu de créer le « Registre de la protection de l'environnement » qui contiendra les avis, directives, règlements proposés, permis d'immersion en mer et permis d'exportation, d'importation ou de transit des déchets dangereux et rapports que publie le ministre. Le ministre déterminera la forme que prendra le Registre, sa conception, sa tenue et les moyens d'accès.

Dans l'objectif de mieux informer le public, le projet de loi C-32 donne en outre au ministre le pouvoir de recueillir des informations et de les publier sous forme d'inventaires. La nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* obligerait le ministre à dresser et à publier l'INRP, de sorte que les citoyens obtiendraient les renseignements sur les pollueurs dans leurs collectivités.

Le projet de loi C-32 prévoit la protection des dénonciateurs, de façon que les personnes qui signalent de leur propre chef des violations de la loi puissent demander que leur identité demeure confidentielle. Une autre disposition définit comme une infraction la divulgation de l'identité d'une personne ayant demandé que son identité soit protégée, à moins qu'elle n'ait donné la permission écrite de la communiquer.

En outre, n'importe qui peut demander que le ministre de l'Environnement enquête sur une infraction apparente. Si le ministre ne répond pas de façon satisfaisante, la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* donne aux Canadiens le droit de poursuivre le contrevenant. Dans ce cas, le tribunal peut ordonner réparation, s'il détermine que le ministre a eu une conduite déraisonnable et que l'environnement, par suite, a subi un préjudice important.

Il se peut que certaines des mesures proposées exigent des ressources supplémentaires pour être mises en oeuvre. On déterminera les besoins dans le contexte de l'évaluation globale des besoins de ressources pour l'application de la loi.

Recommandation n° 20

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada insère des dispositions générales de protection des dénonciateurs dans toutes les lois environnementales fédérales pertinentes.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 20

Le projet de loi C-32 prévoit, de façon large, que l'identité des personnes qui signaleront des infractions à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* sera tenue confidentielle. Dans sa version actuelle, la loi n'assure cette protection que dans les cas de rejets de substances toxiques dans l'environnement.

Des modifications ont été apportées pour que les employés fédéraux, y compris ceux des sociétés d'État, puissent signaler une infraction sans crainte de renvoi, de harcèlement ou de mesure disciplinaire. De telles représailles contreviendraient à la nouvelle LCPE proposée.

Toutefois, l'utilité de modifier les lois existantes de l'environnement pour y intégrer de telles dispositions est une question à envisager par les ministres responsables, de façon ponctuelle. Cela se fera dans le cours normal de la révision de la législation.



Recommandation n° 21

Le Comité recommande que le procureur général du Canada, de concert avec le ministre de l'Environnement, rédige et publie un énoncé de principes détaillé sur les poursuites privées relatives à des infractions aux lois fédérales sur l'environnement. Cet énoncé devrait préciser en particulier le rôle du plaignant privé lorsque la poursuite est reprise par la Couronne, ainsi que les raisons pour lesquelles il serait dans l'intérêt public de suspendre les procédures ou de régler la poursuite à l'amiable.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 21

Le procureur général du Canada a une politique, à la disposition du public, concernant les poursuites privées. Dans l'application de cette politique, le

service des poursuites du procureur général du Canada reconnaît le rôle qui convient aux plaignants privés dans l'application du droit pénal.

La politique reconnaît au procureur général du Canada le pouvoir d'intervenir dans les poursuites privées en vue soit de continuer la poursuite soit de la suspendre. La décision est prise conformément à la politique du procureur général du Canada sur « *La décision d'intenter des poursuites* » (document à la disposition du public). Cette politique exige l'évaluation des preuves pour déterminer s'il existe une probabilité raisonnable de déclaration de culpabilité. Dans ce cas, il est alors évalué s'il est de l'intérêt public de poursuivre.

Le procureur général du Canada revoit actuellement la politique, parce qu'une modification a été apportée au *Code criminel* quant à son pouvoir d'intervenir dans des poursuites privées et parce qu'il veut tirer les leçons de l'application de cette politique au cours des cinq dernières années. La modification a été apportée à l'article 579.1 du *Code criminel*, qui permet au procureur général du Canada d'inscrire une suspension d'instance dans certaines circonstances. Environnement Canada sera consulté dans l'examen de la politique, et il mettra celle-ci en oeuvre quand elle aura été approuvée.



Recommandation n° 22

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement ordonne à son ministère de tenir pleinement compte, dans toute analyse coûts-avantages destinée à mettre au point et en oeuvre des solutions réglementaires aux problèmes environnementaux, de tous les avantages économiques des mesures réglementaires.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 22

La politique fédérale de réglementation précise que « le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement doit procurer aux Canadiens les

avantages nets les plus grands possibles ». Environnement Canada effectue une analyse socio-économique à l'appui de toutes les propositions de réglementation pour évaluer les coûts et les avantages sociaux, économiques et environnementaux.

Les résultats des analyses socio-économiques sont condensés dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et publiés dans la *Gazette du Canada*. L'ampleur de l'analyse est fonction de la nature et de la complexité du règlement proposé, ainsi que de la disponibilité des données pour la réaliser. Les effets des coûts sur la collectivité réglementée et sur le gouvernement sont estimés.

Il est plus difficile de quantifier les avantages; ils sont donc résumés à la fois quantitativement et qualitativement. Environnement Canada a investi beaucoup de temps et des ressources considérables pour améliorer l'évaluation des avantages et continuera de le faire dans les limites des budgets disponibles.

Recommandation n° 23

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement demande plus de ressources pour assurer la bonne application de la législation environnementale et que le gouvernement du Canada acquiesce à sa demande.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 23

La capacité d'appliquer la loi et les ressources qui sont consacrées au programme d'application de la loi du Ministère est une question qui a fait l'objet d'un examen exhaustif, interne et externe.

Environnement Canada, dans le cadre de l'examen de l'application de la loi, a entrepris une évaluation globale pour déterminer le niveau et la répartition du financement requis pour assurer en permanence l'application adéquate des lois de

prévention de la pollution. La première étape de l'évaluation consiste en une analyse détaillée des avantages qui peuvent se rattacher aux divers niveaux d'effort. On envisagera des ressources supplémentaires pour l'application de la loi seulement après avoir terminé l'évaluation. Le gouvernement veillera à pourvoir correctement le programme d'application de la loi.

Recommandation n° 24

Le Comité recommande que le ministre de l'Environnement procède à une étude approfondie afin de déterminer s'il y a lieu de réglementer en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* le méthylmercure produit dans le milieu aquatique lorsque des terres sont inondées pour créer des réservoirs.

Réponse du gouvernement à la recommandation n° 24

Le projet d'aménager un réservoir sera soumis à une évaluation conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* si le gouvernement fédéral exerce une attribution à l'égard du projet. Les répercussions du méthylmercure éventuellement produit seront étudiés dans l'évaluation. Le fédéral pourrait aussi fournir des conseils au sujet de la production de méthylmercure dans le contexte des évaluations provinciales.

Environnement Canada, en collaboration avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux, a effectué des études pour déterminer les phénomènes qui mènent à la production de méthylmercure dans les réservoirs. En outre, les gouvernements et le secteur privé poursuivent des travaux pour étudier la mobilisation du mercure par suite de la mise en eau de réservoirs, le degré de contamination et le risque pour les espèces sauvages sensibles.

Santé Canada évalue les données sur les résidus fournies par les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux et les exploitants des réservoirs, et il offre des opinions sur le risque que pose pour la santé humaine la consommation du poisson provenant des réservoirs existants. En se fondant sur ces opinions, les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents interviennent pour réduire l'exposition et protéger la santé humaine.

Les aspects scientifiques de la question sont complexes, et les données parfois incomplètes. À mesure que les connaissances progresseront, les gouvernements pourront mieux décider de la ligne de conduite à suivre.



**Nbre d'inspecteurs (AP – ETP) du Programme d'application de la loi
(sauf législ. des espèces sauvages) du SPE**

Promotion de l'observation non comprise

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique						
au budget	5,40	5,81	5,26	4,87	4,65	4,69
en fonction	5,40	5,41	5,26	4,87	4,65	
Québec						
au budget	8,00	6,20	7,70	7,70	7,20	8,00
en fonction	8,20	6,30	5,90	5,30	5,60	
Ontario						
au budget	7,00	7,00	7,00	8,00	8,00	8,00
en fonction	7,00	7,00	7,00	7,50	8,00	
Prairies et Nord						
au budget	3,73	3,48	3,60	3,10	2,91	3,40
en fonction	3,73	3,48	3,60	3,10	2,91	
Pacifique et Yukon						
au budget	9,00	9,00	9,00	8,50	8,50	8,50
en fonction	8,00	8,34	8,15	7,57	8,03	
Bureau de l'application de la loi						
au budget	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
en fonction	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total						
au budget	33,13	31,49	32,56	32,17	31,26	32,59
en fonction	32,33	30,53	29,91	28,34	29,19	

**N^{bre} d'enquêteurs (AP – ETP) du Programme d'application de la loi
(sauf législ. des espèces sauvages) du SPE**

Promotion de l'observation non comprise

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique						
au budget	3,50	3,50	3,50	4,50	4,50	4,50
en fonction	3,50	3,12	2,60	4,15	4,50	
Québec						
au budget	2,10	2,20	2,00	2,00	3,30	3,00
en fonction	2,00	2,20	2,10	1,40	2,30	
Ontario						
au budget	4,00	4,00	4,00	4,00	5,00	5,00
en fonction	4,00	4,00	4,00	3,10	3,90	
Prairies et Nord						
au budget	5,00	4,50	4,71	4,00	4,13	4,79
en fonction	5,00	4,50	4,71	4,00	4,13	
Pacifique et Yukon						
au budget	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,00
en fonction	3,00	3,00	2,20	3,00	3,00	
Bureau de l'application de la loi						
au budget	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
en fonction	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total						
au budget	17,60	17,20	17,71	18,00	20,43	20,29
en fonction	17,50	16,82	15,61	15,65	17,83	

***N^{bre} de chefs/gestionnaires (AP – ETP) du Programme
d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE***

Promotion de l'observation non comprise

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique						
au budget	2,50	2,50	2,50	1,00	1,50	1,50
en fonction	2,50	2,50	2,50	1,00	1,50	
Québec						
au budget	2,40	2,50	1,60	2,30	1,70	1,70
en fonction	2,40	2,50	1,40	2,20	1,70	
Ontario						
au budget	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
en fonction	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	
Prairies et Nord						
au budget	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
en fonction	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	
Pacifique et Yukon						
au budget	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
en fonction	3,00	3,00	3,00	2,80	3,00	
Bureau de l'application de la loi						
au budget	4,00	4,00	5,00	6,00	6,00	6,00
en fonction	3,00	3,00	5,00	6,00	6,00	
Total						
au budget	19,40	19,50	19,60	19,80	19,70	19,70
en fonction	18,40	18,50	19,40	19,50	19,70	

**Total (AP – ETP) pour le Programme d'application de la loi
(sauf législ. des espèces sauvages) du SPE**

Promotion de l'observation non comprise

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique au budget en fonction	11,40 11,40	11,81 11,03	11,26 10,36	10,37 10,02	10,65 10,65	10,69
Québec au budget en fonction	12,50 12,60	10,90 11,00	11,30 9,40	12,00 8,90	12,20 9,60	12,70
Ontario au budget en fonction	14,00 14,00	14,00 14,00	14,00 14,00	15,00 13,60	16,00 14,90	16,00
Prairies et Nord au budget en fonction	13,23 13,23	12,48 12,48	12,81 12,81	11,60 11,60	11,54 11,54	12,69
Pacifique et Yukon au budget en fonction	15,00 14,00	15,00 14,34	15,50 13,35	15,00 13,37	15,00 14,03	14,50
Bureau de l'application de la loi au budget en fonction	4,00 3,00	4,00 3,00	5,00 5,00	6,00 6,00	6,00 6,00	6,00
Total au budget en fonction	70,13 68,23	68,19 65,85	69,87 64,92	69,97 63,49	71,39 66,72	72,58

**Dépenses salariales pour le personnel précité du Programme
d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE**

**Promotion de l'observation non comprise
(000 \$)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique au budget faites	556,1 556,1	576,5 545,4	552,5 507,2	514,8 498,4	527,3 527,3	542,2
Québec au budget faites	683,8 685,8	579,5 583,9	621,0 504,3	694,6 521,8	618,1 506,3	622,3
Ontario au budget faites	841,0 881,2	841,0 915,5	841,0 967,5	926,6 845,5	907,8 912,3	975,7
Prairies et Nord au budget faites	962,5 911,1	907,5 885,3	948,6 995,7	960,2 932,7	998,9 946,1	1 039,9
Pacifique et Yukon au budget faites	856,2 769,0	1 098,9 892,3	850,7 740,9	1 017,5 853,4	1 017,5 878,5	881,5
Bureau de l'application de la loi au budget faites	258,4 201,8	258,4 201,8	333,4 333,4	413,1 413,1	415,6 415,2	415,8
Total au budget faites	4 158,0 4 005,0	4 261,8 4 024,2	4 147,2 4 049,0	4 526,8 4 064,9	4 485,2 4 185,7	4 477,4

***Dépenses de fonctionnement et d'entretien du Programme
d'application de la loi (sauf législ. des espèces sauvages) du SPE***

**Promotion de l'observation non comprise
(000 \$)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique au budget faites	168,8 149,7	168,8 100,7	168,8 139,6	168,8 132,0	187,8 152,0	187,8
Québec au budget faites	160,0 134,8	585,8 516,9	523,8 560,7	222,6 319,8	717,4 756,5	490,0
Ontario au budget faites	487,0 303,5	487,0 300,0	487,0 321,0	475,0 439,2	483,0 478,6	482,0
Prairies et Nord au budget faites	424,3	375,2	462,7 588,3	522,7 642,7	509,5 716,7	431,7
Pacifique et Yukon au budget faites	360,9 343,8	516,7 374,1	457,9 411,1	470,0 323,4	470,0 347,5	195,0
Bureau de l'application de la loi au budget faites	875,9	987,1 1 302,1	1 120,3 1 619,0	1 302,3 1 717,9	1 215,0 1 503,9	1 336,6
Total au budget faites	1 176,7 2 232,0	2 745,4 2 969,0	3 220,5 3 639,7	3 161,4 3 575,0	3 582,7 3 955,2	3 123,1

**Dépenses en capital du Programme d'application de la loi
(sauf législ. des espèces sauvages) du SPE**

**Promotion de l'observation non comprise
(000 \$)**

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Atlantique au budget faites	0,0 96,5	0,0 8,8	0,0 0,0	0,0 7,7	0,0 0,0	0,0
Québec au budget faites	30,0 35,8	0,0 0,0	13,2 24,7	13,2 0,0	0,0 0,0	10,0
Ontario au budget faites	0,0	0,0	0,0	34,0	6,0	12,0
Prairies et Nord au budget faites	50,2 50,2	32,0 32,0	6,0 112,3	28,5 28,5	19,4 19,4	50,0 0,0
Pacifique et Yukon au budget faites	0,0 170,3	0,0 31,0	0,0 46,8	0,0 40,0	0,0 89,4	0,0
Bureau de l'application de la loi au budget faites	• 10,0	212,4 7,8	218,4 64,6	118,4 49,4	118,4 0,0	18,4
Total au budget faites	80,2 362,8	244,4 79,6	237,6 248,4	194,1 125,6	143,8 108,8	90,4

L'application des lois canadiennes sur la pollution

Remarques

Les données présentées dans les tableaux proviennent de diverses sources, dont la mémoire organisationnelle. Les données concernant les ETP et le budget ne peuvent être vérifiées puisqu'il n'existe plus de documents officiels.

* Salaires des enquêteurs, inspecteurs, chefs et gestionnaires seulement.

*** Budget du Bureau de l'application de la loi non disponible pour 1993-1994.

