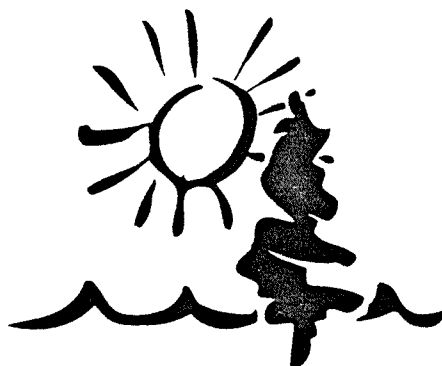




Environnement
Canada

Environnement
Canada



**ÉVALUATION DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT (LCPE)**



KE
3619
R48
1993

Evaluation Branch

Direction de l'évaluation

3607057H

KE
3619
R48
1993

**ÉVALUATION DE LA LOI CANADIENNE SUR
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
(LCPE)**

Rapport final

Décembre 1993

**Présenté à la Direction
de l'évaluation
Environnement Canada**

par :

**Ressources Futures Internationale
Ottawa, Canada**

en collaboration avec :

ARA Consulting Group



Environnement
Canada

Environnement
Canada



Réponse de la gestion à l'évaluation de la LCPE

La présente étude d'évaluation a été commandée à Resource Futures International par la Direction des évaluations d'Environnement Canada. Le rapport de cette firme a été déposé le 17 décembre 1993 devant le Comité de vérification et d'évaluation du ministère et présenté à la réunion du Conseil de gestion d'Environnement Canada tenue les 25 et 26 janvier 1994.

Environnement Canada considère que ce rapport est le fruit d'un examen impartial de la Loi. Il a été soigneusement étudié par les fonctionnaires du ministère et, selon eux, contribuera pour beaucoup à nous faire mieux comprendre de nombreux aspects essentiels de l'application de la Loi, promulguée il y a plus de cinq ans.

Le rapport d'évaluation donne également une liste exhaustive de recommandations. Celles qui nécessitent des modifications législatives seront évaluées dans le contexte global du processus parlementaire visant la LCPE, qui entraînera des consultations avec les principaux partenaires et intervenants. Le ministère pourra tirer profit des conseils et des orientations qui se dégageront des délibérations du comité parlementaire.

Les recommandations qui n'exigent pas de modifications législatives feront l'objet d'une analyse plus poussée. On déterminera leurs incidences sur la politique, l'organisation et les ressources dans le cadre de l'élaboration par le ministère, dans les six prochains mois, d'un plan d'action détaillé sur la LCPE. En outre, les recommandations et les mesures qui en découleront devront être évaluées en fonction du nouveau programme gouvernemental en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

Jusqu'à la rédaction du plan d'action, les constatations, les opinions et les positions énoncées dans le rapport refléteront uniquement celles des auteurs (Resource Futures International) et ne représenteront pas nécessairement les points de vue ou les intentions d'Environnement Canada.

Laura Talbot-Allan
Sous-ministre adjointe
Services ministériels
Environnement Canada

H. Anthony Clarke
Sous-ministre adjoint
Service de la protection de
l'environnement
Environnement Canada



REMERCIEMENTS

Un rapport d'une telle portée et complexité ne pouvait être réalisé qu'avec le concours de diverses parties. RFI tient à remercier tout particulièrement Raymond D'Aoust de la Direction de l'évaluation, Environnement Canada pour ses conseils judicieux, son enthousiasme et son appui pendant toute la durée du projet, les membres du Comité consultatif d'évaluation, présidé par Mireille d'Auray-Spattz qui s'est occupée de diriger le projet et d'orienter notre recherche, Keith Marshall et Karen Lloyd du Centre national de recherche faunique dont les conseils nous ont permis de beaucoup mieux comprendre le processus d'évaluation des risques entrepris aux termes de la LCPE, toutes les personnes interviewées qui ont donné si généreusement de leur temps et ont patiemment répondu à pied levé à nos questions au cours des discussions et réunions de suivi, et enfin, le personnel d'Environnement Canada et de Santé Canada et d'autres qui ont examiné un projet précédent de ce rapport, corrigé certaines inexactitudes et nous ont amenés à préciser nos arguments.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des pièces	v
Sigles	vi
Sommaire	1
1. Introduction	10
1.1 Portée de l'évaluation	10
1.2 Sommaire du rapport	10
1.3 Méthodologie	11
2. Fondement de l'évaluation	13
2.1 Élaboration de la LCPE	13
2.1.1 Contexte	13
2.1.2 Évolution de la législation	14
2.1.3 Aperçu de la LCPE	16
2.2 Buts et objectifs de la LCPE	16
2.3 Contexte changeant dans lequel a évolué la LCPE	21
2.3.1 Approches liées à la protection de l'environnement	21
2.3.2 Participation du public et opinion publique	22
2.3.3 Science	24
2.3.4 Questions internationales	24
2.3.5 Organisation d'Environnement Canada	25
2.3.6 Relations interministérielles	25
2.3.7 La division constitutionnelle des pouvoirs et l'environnement	25
3. L'administration de la LCPE	27
3.1 Gestion intégrale des substances toxiques	27
3.1.1 Analyse	27
3.1.1.1 Le gouvernement choisit-il les bonnes substances à évaluer aux termes de la LCPE?	28
3.1.1.2 L'efficacité et l'efficience des évaluations de risques effectuées aux termes de la LCPE	34
3.1.1.3 Gestion des risques aux termes de la LCPE	51
3.1.1.4 Lien entre la science et la politique en vertu de la LCPE	60
3.1.1.5 Information intégrale	63
3.1.1.6 Gestion stratégique des substances toxiques	68
3.1.2 Conclusions et recommandations	68
3.2 Administration de la législation codifiée	76
3.2.1 Contexte	76
3.2.2 Analyse	76
3.2.2.1 Recherche et programmes non axés sur la réglementation	76

3.2.2.2	Exportation et importation de déchets et de matières recyclables	77
3.2.2.3	Combustibles	78
3.2.2.4	Substances nutritives	78
3.2.2.5	Pollution atmosphérique internationale	78
3.2.2.6	Immersion de déchets en mer	79
3.2.3	Conclusions et recommandations	85
3.3	Application et observation	87
3.3.1	Contexte	87
3.3.2	Analyse	88
3.3.3	Conclusions et recommandations	100
3.4	Participation et intervention du public	107
3.4.1	Contexte	107
3.4.2	Analyse	108
3.4.2.1	Participation au processus réglementaire	108
3.4.2.2	Participation à l'application de la loi	110
3.4.3	Conclusions et recommandations	112
3.5	Harmonisation fédérale-provinciale	113
3.5.1	Analyse	113
3.5.1.1	Comité consultatif fédéral-provincial	114
3.5.1.2	Ententes d'équivalence	115
3.5.1.3	Ententes administratives	119
3.5.2	Conclusions et recommandations	120
3.6	Gestion de l'environnement au sein de l'administration fédérale	122
3.6.1	Contexte	122
3.6.2	Analyse	124
3.6.3	Conclusions et recommandations	128
3.7	Exécution des engagements internationaux portant sur l'environnement	129
3.7.1	Contexte	129
3.7.2	Analyse	129
3.7.3	Conclusions et recommandations	131
4.	Dispositions et ressources en matière de gestion	132
4.1	Dispositions en matière de gestion	132
4.1.1	Contexte	132
4.1.2	Analyse	133
4.1.3	Conclusions et recommandations	139
4.2	Ressources en matière de mise en œuvre	140
4.2.1	Analyse	140
4.2.2	Conclusions et recommandations	143
5.	Les impacts de la LCPE	145
5.1	Impacts sur l'environnement et sur la santé des êtres humains	146
5.1.1	Analyse	146
5.1.1.1	Étendue des problèmes liés à la santé et à l'environnement visés par la LCPE	146
5.1.1.2	Exemples particuliers d'impacts	150

5.1.1.3	Les incidences liées à l'atteinte des objectifs administratifs	152
5.1.1.4	L'information découlant de la surveillance est nécessaire pour déterminer les incidences	153
5.1.2	Conclusions et recommandations	155
5.2	Incidences sur le secteur industriel	156
5.2.1	Analyse	156
5.2.2	Conclusions et recommandations	158
6.	Conclusions et recommandations	160
6.1	Aperçu	160
6.2	La LCPE permet-elle au gouvernement fédéral de «faire ce qu'il faut» en ce qui concerne la protection de l'environnement?	162
6.2.1	Leadership national	162
6.2.1.1	Objectifs liés à la qualité de l'écosystème et à la santé des êtres humains	163
6.2.1.2	Obligations internationales en matière d'environnement	164
6.2.1.3	Leadership fondé sur des valeurs morales	164
6.2.1.4	L'excellence des données scientifiques	165
6.2.1.5	Identification, évaluation et contrôle efficaces et efficaces des substances toxiques d'intérêt prioritaire	166
6.2.1.6	Un régime de contrôle uniforme, précis et non répétitif	168
6.2.1.7	Application juste et uniforme	169
6.2.2	Le ministère de l'Environnement	170
6.2.3	Conclusions	171
6.3	Recommandations	172
6.3.1	Recommandations relatives à la politique fédérale sur la protection de l'environnement	172
6.3.2	Recommandations relatives à la gestion de la LCPE	173
6.3.3	Recommandations opérationnelles particulières	175

Références

ANNEXES (présentées séparément)

- A Examen exhaustif de la LCPE
- B Comité directeur de l'évaluation et équipe d'évaluation
- C État de mise en application de la LCPE
- D Méthodes d'évaluation
- E Buts et objectifs de la LCPE

- F Première version de la LCPE - observations et recommandations des intervenants
- G Centres de décision pour la mise en œuvre de la LCPE selon le projet de plan d'action de la LCPE
- H Le partage constitutionnel des pouvoirs et l'environnement
- I Cadre législatif
- J Exemples
- K Obligations énoncées dans le projet de plan d'action de la LCPE
- L Guide d'entrevue
- M Priorités
- N Apport de la LCPE à d'autres lois et programmes

LISTE DES TABLEAUX ET DES PIÈCES

- 1.1 Sommaire de l'évaluation
- 2.1 Les composantes de la LCPE
- 2.2 Sommaire des buts et objectifs initiaux de la LCPE
- 4.2 Coût total de la LCPE
- 5.1 Portée possible des impacts de la LCPE
- 5.2 Portée actuelle des impacts de la LCPE

SIGLES

ACFPC	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
A.-P.	Années-personnes
AQEGL	Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs
ARET	Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques
ARIP	Direction des affaires réglementaires et de l'intégration des programmes
BCP-J	Bureau du Conseil privé - Justice
BPC	Biphényles polychlorés
BVG	Bureau du vérificateur général
CARIDM	Comité d'action régional sur l'immersion de déchets en mer
CCCE	Conseil consultatif canadien de l'environnement
CCFP	Comité consultatif fédéral-provincial
CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CCPE	Comité consultatif sur la protection de l'environnement
CEE	Communauté économique européenne
C et P	Conservation et Protection
CFC	Chlorofluorocarbures
CG-LCPE	Comité de gestion de la LCPE
CPO	Cadre du plan opérationnel
CRI	Comité de révision interne
CTERR	Centre de technologie environnementale de River Road
CTEU	Centre Technique des Eaux Usées
DPCC	Direction des produits chimiques commerciaux
DPI	Direction des programmes industriels
EC	Environnement Canada
EPA des É.-U.	Agence américaine de protection de l'environnement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
INRE	Institut national de recherche sur les eaux
INRH	Institut national de recherches en hydrologie
ISC	Industrie et Sciences Canada
LCE	Loi sur les contaminants de l'environnement
LCPE	Loi canadienne sur la protection de l'environnement
LIS	Liste intérieure des substances
LSIP	Liste des substances d'intérêt prioritaire
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OENG	Organisations environnementales non gouvernementales
ONG	Organisations non gouvernementales
PE	Protocole d'entente
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
PNI	Plan national d'inspection
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
REE	Rapport sur l'état de l'environnement

REIR	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
SC	Santé Canada
SEA	Service de l'environnement atmosphérique
SIE	Surveillance des incidences environnementales
SMID	Stratégie municipale et industrielle de dépollution de l'Ontario
SMO	Substances menaçant l'ozone
UNCLOS	Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer
VG	Vérificateur général

SOMMAIRE

1. CONTEXTE

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) a été promulguée en 1988 dans le but de réaliser plusieurs objectifs, dont : combler les lacunes de la réglementation existante sur les substances toxiques, introduire le concept du cycle de vie comme principal outil analytique dans la gestion des produits chimiques, codifier les lois fédérales portant sur l'environnement et veiller à une meilleure uniformité en ce qui a trait à leur exécution et aux sanctions, améliorer le rendement du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'environnement, et permettre au Canada de respecter ses engagements internationaux.

La LCPE est une loi complexe. Administrée par deux ministères, elle prescrit l'établissement d'un cadre visant le contrôle des substances toxiques, autorise le gouvernement fédéral à émettre des directives, prévoit des accords intergouvernementaux, stipule la tenue d'une consultation fédérale-provinciale, crée un cadre juridique habilitant plusieurs programmes et établit de nouveaux mécanismes de participation publique. L'article 139 de la loi stipule que l'application de la LCPE doit être soumise à un examen, par le Parlement, dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

2. MÉTHODOLOGIE

La présente évaluation a été dirigée par un comité directeur composé de représentants d'Environnement Canada, de Santé Canada et du Bureau du contrôleur général. La Direction de l'évaluation d'Environnement Canada a présidé le comité directeur et a dirigé l'évaluation.

L'étude a commencé par l'examen de l'état d'avancement de la mise en application de la loi. Cet examen a permis de cibler les questions qui font l'objet de cette évaluation. La plus grande partie du rapport porte sur l'examen de l'efficacité de mécanismes et de dispositifs de gestion particuliers élaborés pour la mise en œuvre de la LCPE. Les dernières sections du rapport offrent une synthèse des incidences de la loi, une évaluation du degré de réalisation des objectifs de la LCPE, ainsi qu'une évaluation des répercussions des conclusions par rapport aux solutions de rechange.

L'information sur laquelle se fonde le présent rapport a été recueillie au moyen de diverses méthodes, dont (i) plus de 100 entrevues, (ii) l'examen des dossiers, (iii) une étude de cas, (iv) un atelier, et (v) un examen des ouvrages pertinents.

3. CONCLUSIONS

Approche scientifique

Les rapports entre la science et la politique sont plus solides avec la LCPE. En particulier, la liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) et les dispositions sur les nouvelles substances veillent à ce qu'il y ait une preuve scientifique considérable pour justifier la

réglementation. La mise en œuvre de ces dispositions a amené Environnement Canada et Santé Canada à concentrer systématiquement un certain nombre de leurs efforts scientifiques. Le lien science-politique s'est aussi raffermi grâce au financement accru accordé à la LCPE.

On a néanmoins vécu certains moments difficiles en établissant les rapports entre la science et la politique. Il n'existe qu'une faible coordination entre les secteurs scientifiques pertinents du gouvernement, entre les gouvernements fédéral et provinciaux et avec le secteur privé. Cela peut entraîner une utilisation inefficace des ressources lorsqu'on n'utilise pas l'expertise à l'extérieur d'Environnement Canada ou de Santé Canada. Mais, à la base, le partage des responsabilités existant nuit beaucoup aux efforts de leadership d'Environnement Canada pour l'élaboration d'une stratégie globale de protection de l'environnement.

L'évaluation actuelle effectuée dans le cadre de la LCPE a elle aussi été entravée par des problèmes de gestion de l'information. Il faudra déployer plus d'efforts pour lier les systèmes d'information internes du gouvernement, le Rapport sur l'état de l'environnement et les systèmes de surveillance des incidences environnementales aux diverses mesures d'établissement des priorités, d'évaluation et de conception et de mise en œuvre des mesures prescrites par la LCPE.

Les dispositions de la Partie II de la LCPE se fondent sur une approche substance par substance. Pour qu'elles soient efficaces, ces dispositions devraient être interprétées le plus largement possible, afin de permettre une concentration sur les mélanges complexes, comme les déchets et effluents industriels et les produits commerciaux. Il faudrait également mettre au point d'autres mécanismes pour suppléer à ces dispositions. D'autres part, pour s'assurer de n'oublier aucun secteur prioritaire, il faut entreprendre une recherche qui porte aussi sur les «réactions des écosystèmes». Il faudra poursuivre les travaux sur une réglementation environnementale basée sur les écosystèmes, afin de pallier à certaines lacunes de l'évaluation substance par substance, notamment le problème des incidences cumulatives produites par des mélanges complexes ou par des sources multiples de contaminants similaires. Même s'il y a déjà des travaux de recherche sur les écosystèmes en cours au sein d'Environnement Canada, ce type de recherche devrait également être prescrit en vertu de la LCPE. On pourrait établir l'ordre prioritaire des différents types de recherche si la LCPE prévoyait une liste distincte de régions géographiques ou de secteurs environnementaux prioritaires.

La gestion intégrale des substances toxiques

Bon nombre de problèmes liés aux dispositions de la LCPE pour ce qui est de l'évaluation et du contrôle des substances toxiques sont imputables au délai d'apprentissage considérable qu'a nécessité la mise en œuvre des dispositions. De nombreux problèmes ont été résolus, ou du moins étudiés, et la mise en œuvre des dispositions a entraîné certains avantages importants. Il reste quand même de nombreux problèmes pour ce qui est de l'établissement des priorités, de l'évaluation et de la gestion des risques.

Établissement des priorités

La LSIP et les dispositions sur les nouvelles substances constituent des efforts considérables en vue d'établir les priorités de l'évaluation. Les dispositions sur les nouvelles substances exigent l'évaluation de presque toutes les nouvelles substances. Les questions clés relatives à cet objectif sont la suffisance des ressources et l'efficacité du processus servant à déterminer quelles mesures de contrôle sont nécessaires. Comme le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles n'a pas encore été promulgué, il nous a été impossible d'évaluer l'efficacité opérationnelle de ces dispositions.

La LSIP ne comprendra pas toutes les substances ou les questions existantes qui mériteraient une évaluation prioritaire. L'on s'inquiétait du manque de protocole et de procédures scientifiques pour évaluer les risques que comportent les mélanges complexes présentés à la LSIP1 qui ne comprenait principalement que des substances simples ou des classes de substances voisines. Les critères proposés pour l'établissement de la LSIP2 se concentrent également sur des substances simples ou des classes de substances voisines. Étant donné que de nombreux problèmes graves proviennent de mélanges complexes, comme les produits commerciaux, ainsi que les déchets et les effluents industriels, il faudra soit modifier les critères de sélection de la LSIP, soit établir un processus de recherche distinct, afin de se concentrer sur ces mélanges complexes.

Évaluation

On a consacré un effort considérable à la mise en œuvre du processus d'évaluation de la LSIP, ainsi qu'à l'élaboration des dispositions portant sur l'évaluation des nouvelles substances. Malgré tous ces efforts, il faudrait modifier le processus d'évaluation des risques. Les changements suivants sont nécessaires : (i) le but ultime d'une évaluation des risques devrait être clairement défini, afin de déterminer avec précision si une substance donnée comporte un risque scientifiquement significatif (c.-à-d. non banal), (ii) il faudrait expliquer clairement ce que signifie porter une substance sur la Liste des substances toxiques de l'Annexe 1, et (iii) il faudrait expliquer le processus et les critères servant à déterminer si une substance comporte un risque socialement inacceptable (elle devrait alors être réglementée). Les changements apportés devraient l'être dans le but de rendre le processus plus transparent, avec une responsabilisation accrue et des occasions portant davantage sur la participation publique.

Utilisation judicieuse des instruments

L'absence d'une bonne articulation opérationnelle entre les étapes de l'évaluation des risques et de la gestion des risques a nui à ce deuxième volet dans le cadre de la LCPE. D'autre part, l'efficacité de la mise en œuvre des mécanismes de contrôle a été affaiblie par l'insuffisance de mécanismes de surveillance qui pourraient aider à évaluer l'efficacité des contrôles existants. Il n'existe aucun mécanisme officiel pour établir les priorités relativement à l'élaboration de contrôles propres à chacune des diverses substances qui comportent ou pourraient comporter un risque inacceptable, selon la définition du processus.

En 1988, le gouvernement fédéral, comme c'était le cas de bien d'autres instances, optait pour une approche réglementaire ferme de la lutte antipollution. Cinq ans plus tard, l'optique change à mesure que l'on prend conscience des limites et des coûts d'une approche strictement réglementaire. Les mécanismes de contrôle élaborés dans le cadre de la LCPE n'ont pas reflété cette tendance et continuent de s'appuyer sur une réglementation classique de «commandes et de contrôles». Le secteur industriel a critiqué vivement l'inaptitude d'Environnement Canada à prévoir les coûts et les avantages économiques de la réglementation élaborée dans le cadre de la LCPE. Beaucoup de ces problèmes découlent du fait que, jusqu'à tout récemment, Environnement Canada n'accordait pas une grande importance aux considérations socio-économiques dans ses décisions.

L'administration d'une loi codifiée

La LCPE réunit les dispositions portant sur les questions connexes comme la pollution atmosphérique internationale, l'utilisation de phosphore dans les détergents, l'importation et l'exportation des déchets dangereux et l'immersion de déchets en mer. Toutefois, la LCPE n'est pas réellement une loi antipollution globale. En effet, plusieurs autres lois fédérales et provinciales réglementent les activités polluantes et l'utilisation de substances toxiques. Même si la LCPE a aidé à harmoniser l'approche réglementaire vis-à-vis de certaines initiatives, il existe toujours des difficultés de coordination entre les ministères fédéraux, ainsi qu'entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans plusieurs cas, comme celui du programme sur l'immersion de déchets en mer, ce manque de coordination affaiblit l'efficacité de certaines initiatives réglementaires dont l'efficacité dépend d'un encadrement plus solide.

Respect et exécution

L'emphase récente mise sur la conformité dans les énoncés d'Environnement Canada en matière de pratiques et de politiques contredit la politique stricte formulée par la LCPE sur son application. L'ambiguïté qui en résulte a créé une certaine tension au sein du ministère relativement au choix d'une stratégie appropriée en matière d'application. Cela a eu pour conséquence de produire des incohérences entre les régions, les règlements et les activités du gouvernement et du secteur privé.

Dans une certaine mesure, ces problèmes constituent le résultat inévitable du rôle double que doit assumer Environnement Canada : d'une part, le ministère doit promouvoir les pratiques plus sûres sur le plan environnemental et aider le secteur industriel à les adopter, d'autre part, il doit aussi sévir contre les contrevenants. Cette tension a été aggravée par un certain nombre de facteurs, notamment l'incertitude en ce qui concerne les limites imposées par la *Charte des droits et libertés* à l'application de la LCPE. De plus, Environnement Canada, de par son héritage institutionnel et son attitude, met habituellement l'accent sur les conseils plutôt que sur une application rigoureuse. Enfin, des arrangements administratifs rendent difficile la distinction claire entre les activités d'application et de promotion. Les efforts d'application ont aussi été affaiblis par des ressources rares et par des systèmes d'information à la fois mal coordonnés et inadéquats, mais ces deux problèmes sont actuellement examinés en partie.

De nombreux problèmes d'application de la LCPE proviennent du fait que l'application de cette loi se fait en vertu du droit criminel. En conséquence, on pourrait alléger certains problèmes en adoptant un système de sanctions administratives pour la plupart des infractions à la LCPE et en élargissant l'utilisation de dispositions d'autodéclaration et d'accords de conformité, ne réservant que les infractions les plus graves aux sanctions du droit criminel. L'application serait aussi améliorée par une distinction plus nette entre les activités d'application et de promotion, ce qui pourrait être accompli en centralisant la responsabilité de l'application.

Les dispositions en vertu de l'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement, subordonné à l'ALENA, concernant l'application des règlements sur l'environnement, ainsi que la nouvelle jurisprudence sur les responsabilités éventuelles de la Couronne en cas de non-application des normes réglementaires, constituent aussi d'importantes raisons de revoir les pratiques d'application employées par Environnement Canada.

Participation et intervention du public

La LCPE contient plusieurs dispositions conçues à la fois pour accroître la sensibilisation et les connaissances du public en ce qui concerne l'environnement, et pour autoriser la participation du public au processus d'élaboration et d'application de la réglementation.

Le processus de réglementation a profité d'une plus grande participation du public dans le cadre de la LCPE. Le secteur industriel et les groupes environnementaux soulignent cependant que leurs ressources sont trop sollicitées par la consultation accrue se produisant à tous les paliers de gouvernement. Les intervenants s'entendent pour dire que la participation doit porter davantage sur des questions importantes, avoir lieu plus tôt dans le processus de planification et être mieux coordonnée en tenant compte des questions que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

La participation du public au processus d'application a été faible. Cela peut s'expliquer en partie par la complexité de la réglementation de la LCPE, en partie par une ignorance des droits de participation en vertu de la LCPE, et en partie par la couverture limitée des règlements de la LCPE relativement aux autres lois fédérales et provinciales dont un bon nombre attirent davantage l'attention du secteur industriel et des groupes environnementaux.

Harmonisation fédérale-provinciale

La LCPE offre trois mécanismes pour harmoniser les responsabilités fédérales et provinciales en matière de protection de l'environnement. Deux d'entre eux, les accords administratifs et d'équivalence, ne sont pas encore en vigueur, bien que leurs projets soient prêts, ou presque, à être signés par certaines provinces. On ne dispose donc d'aucune preuve sur laquelle s'appuyer pour évaluer l'efficacité éventuelle de ces mécanismes à réaliser les objectifs de la LCPE. Les nombreuses difficultés auxquelles on a dû faire face en négociant les accords d'équivalence portent à croire cependant que ce mécanisme n'est pas efficace dans sa forme actuelle. Le troisième mécanisme d'harmonisation, le Comité consultatif fédéral-provincial, est en cours et semble bien fonctionner.

La gestion de l'environnement au sein du gouvernement fédéral

En tant que la «plus grosse entreprise» du Canada, le gouvernement fédéral a une incidence substantielle sur l'environnement. Nul ne connaît la valeur du passif de ses responsabilités environnementales, mais elle dépasse vraisemblablement le milliard de dollars. De plus, le gouvernement fédéral doit assumer un rôle symbolique important et donner le bon exemple. La LCPE offre une partie du cadre réglementaire qui permet de limiter l'incidence environnementale des opérations du gouvernement fédéral. Toutefois, on n'a accordé qu'une faible priorité à la mise en œuvre de ces dispositions de la LCPE et par conséquent, il y a eu peu de progrès réel. Les opérations fédérales n'arrivent parfois pas à atteindre le même niveau que le secteur privé.

Accomplissement des obligations internationales en matière d'environnement

La capacité du gouvernement fédéral de mettre en œuvre les accords internationaux sur l'environnement est limitée par la constitution. La LCPE renferme néanmoins certaines dispositions qui servent à garantir la conformité avec la Convention de Londres sur l'immersion de déchets (1972) et avec la Convention de Bâle sur l'importation et l'exportation de déchets dangereux. En outre, les dispositions portant sur l'immersion de déchets en mer traitent de certaines exigences de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Environnement Canada est en train d'améliorer ces dispositions. Bien que les changements puissent donner un regain de vigueur à la réglementation sur l'immersion de déchets en mer, ils ne traiteront pas des problèmes de gestion côtière dont un grand nombre demeurent hors de la portée de la LCPE.

Les dispositions sur l'évaluation énoncées à la Partie II de la LCPE assurent la conformité avec un accord de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'évaluation des substances toxiques. Le Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone, adopté en vertu du Protocole de Montréal, précise que ces dispositions peuvent s'appliquer à un large éventail de substances pouvant faire l'objet d'accords internationaux. Les dispositions ne peuvent cependant pas s'appliquer à des domaines comme la biodiversité qui feront vraisemblablement l'objet d'accords internationaux futurs.

Dispositions administratives

Le gouvernement fédéral a établi de nouvelles structures de gestion et de coordination pour la mise en œuvre de la LCPE, a embauché du personnel, a publié 10 évaluations de substances figurant sur la LSIP (et parachevé le travail scientifique pour la plupart des 34 autres substances), a raffiné le processus d'évaluation, a élaboré 12 nouveaux règlements, a amélioré sa capacité en matière d'exécution et de respect, a entretenu une liaison approfondie avec les provinces, a lancé le Programme Choix environnemental et a apporté d'importants changements à l'application des dispositions sur l'immersion de déchets en mer.

Bien qu'on ait vécu une longue période d'apprentissage et qu'on ait entrepris plusieurs mesures dans le but de résoudre les difficultés rencontrées, certains problèmes administratifs demeurent et aggravent les problèmes structureux de la loi. La question administrative la plus importante est le processus d'établissement des priorités et de

définition des résultats. À l'heure actuelle, le problème fondamental en ce qui concerne la loi est l'absence d'un ensemble d'objectifs clairement définis. D'autres problèmes administratifs portent sur la nécessité d'une mesure du rendement qui soit davantage axée sur les objectifs, sur la cohérence de l'application, sur l'amélioration du rendement environnemental au sein du gouvernement fédéral et sur une meilleure utilisation de l'information recueillie par le biais des rapports sur l'état de l'environnement.

Parmi les principaux problèmes structuraux, notons :

- le fait que la LCPE ne couvre pas toutes les questions de substances toxiques relevant de la compétence fédérale, mais qui sont traitées par une multitude bigarrée de règlements et de programmes d'application,
- l'incapacité de la loi à faire une distinction pratique entre l'évaluation des risques et la gestion des risques,
- les faiblesses inhérentes de l'approche «substance par substance»,
- les critères trop rigoureux relativement aux accords d'équivalence,
- l'absence d'un programme de sanctions administratives, et
- des pouvoirs inadéquats prévus à la Partie IV pour réglementer les activités fédérales.

Ressources nécessaires à la mise en œuvre

La mise en œuvre de la LCPE coûte actuellement quelque 72 millions de dollars par année. Plusieurs facteurs menacent la suffisance et la souplesse des ressources, en particulier la compression éventuelle du financement du Plan vert. Cela inquiète plusieurs du fait que l'on s'attend à ce que le taux d'évaluation de substances et d'élaboration de règlements augmentera au cours des prochaines années, à mesure que les dispositions sur les nouvelles substances seront mises en œuvre. Environnement Canada devrait préciser davantage les coûts afférents à l'administration des principaux éléments de la LCPE et il faut assujettir les décisions sur l'affectation des ressources à une définition plus nette des priorités. Il faudra également se pencher sur l'adoption de méthodes propres à réduire les coûts de l'administration des éléments de la LCPE assumés par le gouvernement (p. ex., les évaluations et l'exécution relatives à la LSIP).

Incidences sur l'environnement et la santé des êtres humains

L'objectif ultime de la LCPE est de contribuer à la protection de l'environnement et de la santé des êtres humains. La présente évaluation aboutit à trois conclusions générales. D'abord, comme la LCPE ne couvre pas tous les aspects de la protection de l'environnement, il s'ensuit que son incidence est pour autant limitée. En deuxième lieu, le gouvernement ne s'est pas encore penché sur tous les problèmes environnementaux visés par la loi, faute de temps, à cause de l'apprentissage nécessaire et à cause des décisions administratives prises à l'égard des priorités. Enfin, il est encore trop tôt pour attribuer directement aux initiatives entreprises en vertu de la LCPE des avantages quelconques pour l'environnement ou la santé, sauf dans très peu de cas.

L'évaluation des résultats de la LCPE est compliquée, car une partie de l'information nécessaire à l'évaluation de son incidence n'est simplement pas recueillie ou n'est pas présentée de manière à permettre la détermination des relations de cause à effet. On peut cependant distinguer certains indices d'une incidence directe sur la santé et l'environnement, notamment la réduction des émissions de substances destructrices de la couche d'ozone, du plomb dans l'essence, du phosphore dans les détersifs, et des concentrations de dioxines et de furanes dans le poisson en aval des usines de pâtes et papiers en Colombie-Britannique. La LCPE a également eu un effet sur la structure institutionnelle d'Environnement Canada, sur la sensibilisation du public et sur l'intérêt que porte le secteur industriel vis-à-vis de l'utilisation de produits chimiques toxiques. Avec le temps, ces changements pourront avoir des incidences positives indirectes sur la santé et l'environnement.

Incidences sur le secteur industriel

L'importance accrue accordée à la consultation a amélioré la satisfaction du secteur industriel par rapport à l'ensemble des priorités et de l'orientation des mesures environnementales du gouvernement fédéral. À l'exception du secteur des pâtes et papiers et du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles, la plupart des industries n'ont pas encore été touchées directement par les initiatives entreprises dans le cadre de la LCPE. Le secteur industriel demeure toutefois inquiet en ce qui concerne l'effet global de la réglementation sur la compétitivité et plus particulièrement pour ce qui est de la lenteur de l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale et de l'élimination du double emploi.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La LCPE devrait aider le gouvernement fédéral à assumer un rôle de premier plan à l'échelle nationale, particulièrement en ce qui concerne le contrôle des substances toxiques et, en général, pour ce qui est de l'environnement. Mais pour que cela se réalise, les éléments suivants sont essentiels :

- un énoncé des objectifs liés à la qualité de l'écosystème et à la santé des êtres humains,
- un leadership moral obtenu, entre autres, par l'entremise d'une norme élevée pour les activités du gouvernement fédéral,
- l'aptitude à respecter les engagements internationaux dans le domaine des substances toxiques,
- l'excellence scientifique,
- des mécanismes et des processus qui permettent l'identification, l'évaluation et le contrôle efficaces et efficaces des substances toxiques hautement prioritaires,
- un régime de contrôle à la fois cohérent, clair et unique, et
- une application juste et cohérente.

La présente évaluation contient 58 recommandations visant à améliorer l'efficacité de la LCPE. La plupart de ces recommandations portent sur l'amélioration de détails opérationnels. De plus, les quatre principales recommandations ci-après ont trait à la politique fédérale sur la protection de l'environnement :

1. Il faudrait élaborer des objectifs sur la qualité de l'écosystème et sur la santé des êtres humains aux fins des responsabilités environnementales du gouvernement fédéral. Ils devraient être conçus pour aider à établir des priorités, pour guider le choix des substances à évaluer, la mise en œuvre et l'application des méthodes de contrôle et pour offrir des mesures d'efficacité utiles.
2. Il faut élaborer un processus permettant d'établir des priorités pour l'évaluation des risques et pour l'élaboration de mesures de contrôle. Des méthodes de classement des risques relatifs devraient être élaborées et utilisées de concert avec les rapports sur l'état de l'environnement et un ensemble précis d'objectifs généraux. Les méthodes d'évaluation des risques relatifs devraient englober les problèmes attribuables à la réaction de l'écosystème, les substances susceptibles d'apparaître à la LSIP plus tard, les substances de la LSIP et les nouvelles substances qui sont jugées toxiques, mais qui ne sont pas encore contrôlées et enfin, les substances qui font déjà l'objet d'un contrôle.
3. À la lumière de l'expérience acquise par l'application de la LCPE à ce jour, le gouvernement fédéral devrait examiner quels rôles utiles—science, établissement de normes, observation et application, leadership basé sur les valeurs morales, solution de problèmes entre les sphères de compétence—il peut jouer afin de protéger l'environnement canadien. Cet examen devrait déboucher sur des négociations avec les provinces au sujet de l'attribution de la responsabilité du contrôle des substances toxiques au Canada.
4. Le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle de leadership beaucoup plus ferme grâce aux pouvoirs qui lui ont été délégués en vertu de la Partie IV de la LCPE lorsqu'il s'agit de réduire au minimum les conséquences de ses activités sur l'environnement.

1. INTRODUCTION

1.1 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) a été faite à la demande de la Direction de l'évaluation d'Environnement Canada en prévision de l'examen parlementaire prévu dans la loi. De plus, l'évaluation vient appuyer une analyse plus détaillée de la politique fédérale en matière de protection de l'environnement¹, laquelle a été entreprise par Environnement Canada et comporte trois principaux volets :

- évaluation du programme et modifications proposées aux pratiques actuelles,
- lien avec des thèmes de politique plus vastes, entre autres, la prévention de la pollution, la durabilité et la compétitivité, et
- autres solutions de rechange en matière de protection de l'environnement.

Environnement Canada étudie également chacun des règlements liés à la LCPE dans le cadre d'un examen de tous les règlements fédéraux qui est effectué à l'échelle du gouvernement. Toutes ces activités permettront d'élaborer un document de travail global qui sera transmis au Comité d'examen parlementaire.

Cette évaluation constitue la première composante de l'examen général. Elle se fonde sur une appréciation de l'administration de la LCPE en fonction des buts et objectifs établis initialement pour la loi. De plus, on a voulu déterminer le plus possible dans quelle mesure la LCPE avait atteint l'objectif qui consiste à assurer aux Canadiens un environnement sain. On s'est en outre penché sur les conséquences des changements constants au niveau du contexte et des attentes à l'égard de l'administration de la loi, ainsi que sur la capacité de la LCPE de répondre aux besoins des Canadiens.

1.2 SOMMAIRE DU RAPPORT

Le présent rapport contient six sections. Dans le reste de la présente section, on fait état de la méthodologie de travail. La section 2 présente le fondement à partir duquel l'évaluation a été réalisée en examinant les objectifs de la LCPE et le contexte dans lequel cette loi a été élaborée et administrée.

La section 3 énonce la matière fondamentale de l'évaluation, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs de la loi ont été atteints. On trouve à l'Annexe C, en tant que données de base de l'évaluation, un «rapport d'étape» qui contient des renseignements sur les réalisations, les dépenses et d'autres données disponibles concernant les diverses activités menées aux termes de la LCPE.

¹ Veuillez vous reporter à l'Annexe A.

La section 4 examine les aspects administratifs de la mise en œuvre de la LCPE, notamment les ressources et les questions liées à la gestion et à l'organisation. La section 5 tente de fournir une évaluation générale de la LCPE en examinant les constatations de l'évaluation énoncées aux sections 3 et 4 quant à l'incidence de la loi à trois points de vue, soit la qualité de l'environnement, la santé des êtres humains et l'activité industrielle. Dans la dernière section du rapport, on a regroupé les conclusions et on s'est penché sur l'importance pour l'avenir de la LCPE des divers facteurs contextuels décrits à la section 2. La section 6 contient également des recommandations quant aux changements qui devraient être apportés à la structure et à l'administration de la LCPE.

1.3 MÉTHODOLOGIE

Cette évaluation a été dirigée par un comité directeur composé de représentants d'Environnement Canada, de Santé Canada et du Bureau du contrôleur général.

Le comité a examiné le mandat en matière d'évaluation, choisi la partie contractante et prodigué des conseils généraux quant au travail à effectuer. Il a également approuvé les questions à examiner, le guide d'entrevue et la liste des personnes à interviewer (voir l'Annexe D). La Direction de l'évaluation d'Environnement Canada a présidé le comité directeur et dirigé l'évaluation.

Le groupe a d'abord examiné l'état de la loi et l'exécution des activités avant de se pencher sur l'efficacité des mesures de gestion et mécanismes particuliers servant à mettre en œuvre la LCPE. Enfin, il a effectué une synthèse des impacts globaux, de l'atteinte des objectifs de la LCPE et de l'incidence des constatations sur les solutions de rechange.

Ce rapport se fonde sur des renseignements recueillis par divers moyens, notamment (i) des entrevues, (ii) un examen des dossiers et des documents de référence, (iii) une séance réunissant le groupe de concertation et le comité directeur, (iv) un atelier, et (v) une étude de la documentation pertinente. On énonce ci-dessous les grandes lignes de l'approche générale et des méthodes qui ont été utilisées. Ces méthodes sont décrites de façon plus détaillée à l'Annexe D.

Tableau 1.1 : Sommaire de l'évaluation

Aspect de la LCPE	Matière à l'étude	Mécanismes utilisés aux fins d'examen
Activités (p. ex., élaboration de règlements et de lignes directrices, participation du public	État - Activités menées	Examen des dossiers et documents Entrevues auprès du personnel d'EC et des parties intéressées
Mécanismes de mise en œuvre et mesures de gestion	Efficacité de la prestation Efficience	Examen des dossiers et de la documentation Entrevues auprès des représentants d'EC, des ONG, du secteur industriel, des provinces et d'autres ministères Exemples de cas Séance réunissant le groupe de concertation et le comité directeur
Buts et objectifs de la politique	Atteinte des objectifs Impacts globaux sur la santé, l'écosystème et le secteur industriel	Clarification des buts et des objectifs Définition des critères d'évaluation Entrevues Études de cas Synthèse des constatations
Solutions de rechange	Capacité de la LCPE d'atteindre les objectifs actuels d'EC et compatibilité avec les nouveaux thèmes Conséquences des constatations de l'évaluation en ce qui a trait aux solutions de rechange à apporter à la LCPE	Analyse des objectifs actuels et des critères d'évaluation Entrevues Atelier de synthèse des constatations

2. FONDEMENT DE L'ÉVALUATION

On a évalué l'efficacité de la LCPE en fonction des questions soulevées au début de l'étude et approuvées par le comité directeur. On a également étudié les répercussions de la LCPE sur la qualité de l'environnement, la santé des êtres humains et le secteur industriel. Un peu partout dans le rapport, on a tenu compte des conséquences que l'évolution du contexte a eu jusqu'à présent sur l'administration de la loi et aura à l'avenir au niveau de l'application de la loi. En outre, on a pris en considération les restrictions imposées à la conception et à l'exécution de la LCPE par la division constitutionnelle des pouvoirs.

Après avoir examiné brièvement les données de base, l'évolution et le contenu de la LCPE, on a établi les buts et objectifs de celle-ci. Ces buts et objectifs, conjugués au contexte changeant dans lequel la LCPE a été administrée, constituent la toile de fond à partir de laquelle les autres sections du rapport sont présentées.

2.1 ÉLABORATION DE LA LCPE

2.1.1 CONTEXTE

La LCPE remonte au début des années 1980. Il devenait de plus en plus manifeste à ce moment-là que la *Loi sur les contaminants de l'environnement* (LCE), la principale loi fédérale, visant à soustraire l'environnement à la contamination par les substances chimiques, ne pouvait régler la multitude des problèmes associés aux produits chimiques toxiques².

En 1985, Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada ont établi deux groupes de travail chargés d'examiner la situation. L'un des groupes de travail s'est penché sur les difficultés que posait la *Loi sur les contaminants de l'environnement*³ :

- L'application de la LCE se limitait aux produits chimiques commerciaux, les opérations scientifiques et municipales n'étant pas visées par la loi.
- Les efforts déployés au sein des gouvernements fédéral et provinciaux et entre ceux-ci au niveau de la protection de l'environnement contre les produits chimiques dangereux étaient fragmentés et éparpillés. Cette approche a engendré des lacunes, des chevauchements et des niveaux de protection différents d'un bout à l'autre du pays. Par conséquent, le secteur industriel a eu de la difficulté à se conformer aux règlements et le gouvernement, à gérer la pollution et la qualité de l'environnement.

² Pour une analyse concise de l'historique de la LCPE et une explication de l'élaboration de celle-ci, mettant en relief une réglementation «intégrale» et des facteurs constitutionnels, voir Northey, 1991.

³ Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement.

- Il fallait mettre en place un mécanisme permettant de satisfaire à une récente entente de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en vue d'évaluer et de contrôler les nouvelles substances avant qu'elles soient introduites à l'échelle commerciale.
- Vu les exigences de la LCE en matière de notification et de collecte de données, on ne pouvait trier systématiquement les nouvelles substances chimiques avant qu'elles entrent au Canada, ou obtenir suffisamment d'information du secteur industriel pour pouvoir évaluer convenablement les produits chimiques et par conséquent, déterminer si des mécanismes de contrôle étaient nécessaires.

La LCPE visait ainsi à combler les nombreuses lacunes qui existaient à ce moment-là au niveau de la gestion des produits chimiques toxiques.

Le second groupe de travail a examiné plus particulièrement la gestion des produits chimiques toxiques. Dans son rapport⁴, il a recommandé une gestion intégrale des substances chimiques et proposé qu'on se fonde sur le concept de cycle de vie pour gérer ces substances. Il a mentionné que nombre des produits chimiques et des étapes importantes du cycle de vie de ces produits n'étaient pas régis par la législation actuelle. Certains mécanismes de contrôle existaient pour certains genres de produits chimiques (p. ex., les pesticides étaient réglementés par la *Loi sur les produits antiparasitaires*) et certaines étapes du cycle de vie (p. ex., le transport, en vertu de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*), mais il y avait des lacunes concernant les divers produits chimiques et le cycle de vie complet, du début jusqu'à la fin. Dans son rapport, le groupe de travail recommandait également que les produits chimiques toxiques soient contrôlés au moyen de normes, lignes directrices et règlements précis. Enfin, le groupe a recommandé que de vastes consultations soient fréquemment entreprises auprès des diverses parties intéressées. Cette méthode de gestion des produits chimiques toxiques a été acceptée par le ministre de l'Environnement qui voyait là une façon de réduire au minimum les risques pour la santé des êtres humains et l'environnement, tout en favorisant la productivité industrielle et la compétitivité⁵.

2.1.2 ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION⁶

Le projet préliminaire de la LCPE, préparé à l'automne de 1986, donnait suite aux recommandations formulées par les deux groupes de travail. L'opinion publique a également été prise en considération au moment de la rédaction du projet de loi. La LCPE tentait de refléter l'appui ferme du public à l'égard de mesures de protection de l'environnement plus strictes, de l'application efficace et rigoureuse des règlements, de sanctions plus sévères, d'une saine gestion de l'environnement, ainsi que d'une plus grande ouverture et de la participation du public à la prise de décisions visant l'environnement.

⁴ *L'intégral : système de gestion des produits chimiques*, septembre 1986, Environnement Canada.

⁵ McMillan, T., ministre de l'Environnement, aucune date (fin 1987). *The Right to a Healthy Environment, An Overview of the Proposed Environmental Protection Act*.

⁶ L'Annexe E décrit de façon plus détaillée l'historique de la LCPE et donne les raisons qui sous-tendent la définition des buts et objectifs initiaux de la LCPE.

Après que la rédaction du projet de loi eut été terminée, le ministre à l'époque, Tom McMillan, a déposé celui-ci devant le Parlement en décembre 1986. Le dépôt du projet de loi a été suivi d'une période au cours de laquelle on a entrepris des consultations, tenu des séances publiques et analysé des communications écrites provenant de plus de 300 organismes et particuliers, période qui s'est échelonnée sur six mois environ⁷.

Suite à ces consultations initiales, on a décidé que la nouvelle loi regrouperait la plupart des pouvoirs liés à la protection de l'environnement dont était investi le ministre de l'Environnement, notamment la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, les dispositions de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* liées aux substances nutritives et le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, qui traite des terres, des entreprises et des ouvrages fédéraux. Selon les déclarations ministérielles faites à cette époque, ce regroupement visait à assurer un examen des divers milieux, à éliminer les contradictions entre les anciennes lois et à rationaliser les exigences en matière de reddition de comptes. On a également incorporé au document de travail initial des dispositions concernant des solutions de rechange en matière de protection de l'environnement telles que la formulation de lignes directrices et de codes de pratiques.

Le projet de loi C-74, soit la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a été déposé le 26 juin 1987, en même temps qu'un projet de Politique d'application et d'observation. Le projet de loi contenait plus de 100 changements découlant des consultations. Ces changements touchaient, entre autres, à l'incorporation des lois précitées, au contrôle des produits de la biotechnologie, à l'accroissement des mécanismes de contrôle et d'information, au processus d'arbitrage par un tiers pour traiter les renseignements confidentiels de l'entreprise, ainsi qu'à un nouveau processus pour évaluer les nouvelles substances.

Le projet de loi C-74 a été présenté en deuxième lecture le 23 octobre 1987 et adopté en troisième lecture le 5 mai 1988 après avoir été «amplement modifié par le Comité législatif de la Chambre des communes»⁸. On avait, entre autres, ajouté une clause selon laquelle un comité parlementaire serait chargé d'examiner l'administration de la loi dans les cinq ans suivant son adoption et de communiquer au Parlement tout changement proposé à la loi ou à l'administration de celle-ci.

2.1.3 APERÇU DE LA LCPE

La LCPE contient 149 articles, dont une introduction et neuf parties. Les éléments importants de la loi figurent dans les sept premières parties. La Partie VIII traite des modifications corrélatives d'autres lois qui découlent de la LCPE (p. ex., abrogation de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, etc.) et la Partie IX, de l'entrée en vigueur de

⁷ On trouve à l'Annexe F les principales préoccupations et conclusions exprimées par les diverses parties intéressées durant le processus de consultation. Les comptes rendus des consultations ne sont pas tous positifs. Voir, par exemple, Tingley, 1991 : 140-145.

⁸ Résumé législatif : Projet de loi C-74, Bibliothèque du Parlement, mai 1988.

la LCPE. Les questions clés dont il est question dans l'introduction et les Parties I à VII figurent à la pièce 2.1.

2.2 BUTS ET OBJECTIFS DE LA LCPE

Le but ultime de la LCPE est clair : aider les Canadiens à obtenir un environnement sain. L'atteinte de cet objectif fait l'objet de la section 5 du présent rapport. Les objectifs particuliers qui avaient été établis pour la LCPE au moment de sa promulgation ne sont pas aussi clairs. Divers objectifs avaient été présentés à l'époque dans des documents ministériels. La pièce 2.2 contient une ventilation des principaux buts et objectifs de la LCPE, laquelle découle de ces documents et de discussions avec des hauts fonctionnaires qui étaient au courant de l'élaboration de la loi⁹.

La LCPE a été reconnue dès le début comme étant une loi transitoire et non une loi détaillée en matière de protection de l'environnement. En mai 1986, le Cabinet a décidé d'élaborer immédiatement une nouvelle loi plutôt que d'élaborer d'abord une politique environnementale détaillée qui serait suivie plus tard d'une loi. De plus, la LCPE a été présentée par le gouvernement comme étant une politique transitoire tant aux participants aux ateliers de consultation nationale qu'aux membres du comité législatif chargé d'examiner cette loi¹⁰. Les participants aux séances de consultation nationale avaient laissé entendre que la nature transitoire de la LCPE devrait être clarifiée en indiquant dans le préambule que la LCPE établissait un cadre propice à l'élaboration d'une «véritable» loi sur la protection de l'environnement.

Néanmoins, lors des discours ministériels, on disait de la LCPE qu'elle fournissait tout au moins un plan de réglementation détaillé pour les produits chimiques toxiques au Canada. Les dispositions concernant les substances et les procédés visés par la loi s'appliqueraient à toutes les substances chimiques pendant le cycle de vie, ainsi qu'aux processus de biotechnologie et à ses produits. On estimait que la nouvelle loi engendrerait des lignes directrices, des normes et des règlements uniformes à l'échelle du pays. La Politique d'application et d'observation connexe visait à assurer un plus grand respect de ces normes. La LCPE cherchait également à assurer que le gouvernement fédéral «commencerait chez soi» en ce qui concerne l'environnement. Les pratiques de gestion des effluents, des émissions et des déchets de tous les ministères fédéraux seraient améliorées, afin d'être conformes à des normes acceptables. On s'attendait à ce que la LCPE aide le Canada à respecter ses obligations internationales à l'égard des questions environnementales. Enfin, en incorporant plusieurs lois existantes, la LCPE cherchait à améliorer la capacité du gouvernement fédéral de continuer à régler les problèmes que posent les substances nutritives, l'immersion de déchets en mer et la pollution atmosphérique internationale.

⁹ L'Annexe E donne de façon plus détaillée les sources sur lesquelles on s'est fondé pour en venir aux conclusions présentées ici.

¹⁰ *Élaboration de la Loi sur la protection de l'environnement*, document de base, séance de consultation nationale, mars 1987. McMillan, T., 1988. Notes pour le discours du ministre prononcé devant le Comité consultatif sur le projet de loi C-74 (3 février).

La LCPE ne renfermait pas seulement tout un éventail d'objectifs importants sur le plan environnemental, mais affirmait également l'importance des divers processus. À ce sujet, on a attaché une grande importance à la collaboration avec les provinces. De plus, la loi a accepté la participation du public, la divulgation des renseignements, l'application de la science et de la technologie, voire l'opportunité de l'évaluation de substances potentiellement toxiques, décrite dans la note en marge de l'article 2 de la loi comme étant la «mission du gouvernement fédéral».

En plus d'évaluer la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints, on a également fait des commentaires concernant la façon dont les priorités ont été établies au niveau des nombreuses activités menées en vertu de la LCPE. Enfin, un peu partout dans le rapport, on a formulé des commentaires quant à la mesure dans laquelle la structure et le libellé de la loi ont pu limiter la prise de décision stratégique.

L'Annexe E contient d'autres commentaires sur les buts et les objectifs de la LCPE.

PIÈCE 2.1 LES COMPOSANTES DE LA LCPE

- Introduction** Le principal centre d'intérêt de la loi est défini comme étant la lutte contre la pollution causée par les substances toxiques. On y énonce l'approche globale adoptée par le gouvernement fédéral pour gérer ce problème environnemental. Cette approche consiste à prévenir la pollution, à jouer un rôle de chef de file à l'échelle nationale en établissant des normes liées à la qualité de l'environnement, en «commençant chez soi», en collaborant avec les provinces, en favorisant la participation du public et en appliquant des solutions scientifiques et techniques aux problèmes.
- Partie I** Contient des dispositions autorisant des recherches continues et prévoyant l'accès du public à l'information sur l'environnement, ainsi que la formulation de lignes directrices, de codes de pratiques et d'objectifs en vue d'atteindre des niveaux souhaitables de qualité de l'environnement. Ces lignes directrices facultatives doivent être établies de concert avec tous les groupes d'intérêt au Canada et représentent des niveaux acceptables de contrôle de l'environnement.
- Partie II** Traite des substances toxiques et englobe :
- le pouvoir de contrôler l'entrée de nouveaux produits chimiques au Canada,
 - le pouvoir d'obtenir des renseignements et d'exiger que des essais soient effectués tant sur les nouvelles substances que sur les substances existantes, et
 - des dispositions permettant le contrôle de tous les aspects du cycle de vie des produits chimiques toxiques, notamment la mise au point, la fabrication ou l'importation, le transport, la distribution, l'entreposage et l'utilisation, le rejet dans l'environnement à diverses phases du cycle de vie et en dernière analyse, l'élimination de ces produits sous forme de déchets.
- Partie III** Contient des dispositions visant le contrôle des substances nutritives comme les phosphates contenus dans les conditionneurs d'eau ou les produits de nettoyage qui peuvent empêcher l'utilisation de l'eau par l'homme, les animaux, le poisson ou les plantes.
- Partie IV** Renferme des dispositions concernant les règlements régissant les eaux, terres et ouvrages fédéraux, lorsque la législation existante administrée par les ministères et organismes fédéraux ne contient aucune disposition relative à l'établissement de règlements pour protéger l'environnement.
- Partie V** Contient des dispositions relativement au contrôle des sources de pollution atmosphérique au Canada lorsque la pollution constitue une violation d'un accord international ou crée également de la pollution dans un autre pays.
- Partie VI** Comprend des dispositions concernant la délivrance de permis en vue de contrôler l'immersion de déchets en mer à partir de navires, de chalands, d'aéronefs et de tout autre ouvrage.
- Partie VII** Contient des dispositions générales concernant les pouvoirs de l'inspecteur, les commissions de révision, les sanctions, etc.

PIÈCE 2.2 SOMMAIRE DES BUTS ET OBJECTIFS INITIAUX DE LA LCPE

But ultime

Protéger la santé et l'environnement des Canadiens

- Protéger la qualité de l'environnement
- Établir des niveaux de qualité de l'environnement uniformes à l'échelle nationale

Objectifs liés à l'amélioration de la législation sur les substances toxiques

1. *Plan de réglementation détaillé*

- assurer une gestion intégrale des substances toxiques, c.-à-d. une gestion du cycle de vie en entier et des substances toxiques (plus de «failles»)
- évaluer et contrôler les nouveaux produits chimiques toxiques avant qu'ils pénètrent au pays¹

2. *Application, observation et règlements plus rigoureux*

- accroître les sanctions¹
- accroître le niveau de conformité¹

3. *Leadership national*

- accroître le rôle du gouvernement fédéral au chapitre de la réglementation et de l'application des règlements⁴
- établir des lignes directrices fédérales et des objectifs liés à la qualité de l'environnement^{1,3}

4. *Harmonisation et coordination des pouvoirs réglementaires*

- augmenter l'efficacité en regroupant plusieurs lois d'Environnement Canada (rationaliser les exigences en matière de rapport et réduire le fardeau réglementaire)¹
- accroître la collaboration au niveau de l'administration des règlements entre les gouvernements fédéral et provinciaux³
- accroître la coordination interministérielle au sein du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux substances toxiques³

5. *Commencer chez soi - Gouvernement fédéral*

- élargir les pouvoirs d'Environnement Canada, afin qu'il puisse établir des objectifs environnementaux et des lignes directrices pour le gouvernement fédéral
- exiger que les établissements fédéraux respectent les normes visant les effluents et les émissions, ainsi que les pratiques relatives au traitement et à l'élimination des déchets qui s'apparentent à celles des provinces^{2,4}
- exiger que les ministères fédéraux se conforment aux lignes directrices et aux règlements fédéraux visant les substances toxiques
- afficher (c.-à-d. le gouvernement fédéral) une conduite exemplaire sur le plan environnemental, afin d'être un chef de file national digne de foi

6. *Respecter les obligations internationales liées à la protection de l'environnement*

- satisfaire aux obligations du PNUE et de l'OCDE en ce qui a trait aux substances toxiques

Objectifs liés à de nouvelles approches en matière de protection de l'environnement

7. *Participation du public*

- accroître la participation au niveau de l'élaboration des règlements^{1,3}
- favoriser la participation du public sur le plan du respect des règlements^{1,3}
- sensibiliser davantage le public et accroître les exigences en matière de rapport^{1,3}

8. *Approche scientifique*

- utiliser les méthodes et connaissances scientifiques pour déterminer la toxicité^{1,2}
- accroître la recherche appliquée nécessaire pour évaluer les impacts des substances toxiques sur l'écosystème^{1,3}
- intensifier le contrôle de la qualité de l'environnement^{1,3}
- déterminer la toxicité à partir de renseignements scientifiques concernant la santé et l'écosystème^{1,3}

9. *Approche basée sur les écosystèmes*

- déterminer la toxicité dans l'environnement en fonction de l'écosystème en entier plutôt que de composantes particulières de l'écosystème^{1,3,4}
- assurer le contrôle des substances toxiques dans l'écosystème^{2,3}

10. *Autres approches²*

- prévoir et prévenir
- établir des partenariats
- tenir compte de l'environnement dans la prise de décision

Sources

1. Tom McMillan, *The Right to a Healthy Environment, An Overview of the Proposed Environmental Protection Act* (aucune date).
2. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.*
3. Séance de consultation nationale sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, documents de base, Centre des congrès d'Ottawa, mars 1987.
4. Entrevues personnelles auprès de hauts représentants d'Environnement Canada.

2.3 CONTEXTE CHANGEANT DANS LEQUEL A ÉVOLUÉ LA LCPE

Le contexte dans lequel la LCPE a été élaborée et la façon dont ce contexte a évolué depuis ont eu une incidence profonde sur la mise en œuvre prévue et réelle de la loi, ainsi que sur sa viabilité.

Diverses évolutions qui n'ont pas toujours été uniformes ont influé sur la conception et la mise en œuvre de la LCPE. D'une part, les partisans d'une application plus rigoureuse des mesures de protection de l'environnement, voire de la criminalisation des infractions liées à l'environnement, ont exercé une influence considérable¹¹. D'autre part, nombre d'observateurs ont fait ressortir les limites des méthodes de protection de l'environnement axées sur le contrôle, ainsi que les avantages, sur le plan économique, qui découlent d'une plus grande importance attachée aux stimulants économiques. Encore une fois, tandis qu'on préconisait avec plus de vigueur la reconnaissance des droits des citoyens en matière d'environnement, les litiges se rapportant à la *Charte des droits et libertés* limitaient les pouvoirs de la législation et des hauts fonctionnaires d'entamer des poursuites judiciaires relativement à de présumés méfaits visant l'environnement. De plus, on avait alors le sentiment qu'on ne pourrait trouver des solutions efficaces qu'en considérant l'environnement comme un écosystème complexe et interdépendant, plutôt qu'en s'en prenant au hasard à des parties de l'écosystème. Toutefois, si cette façon d'envisager les choses laissait entendre que les experts scientifiques joueraient un rôle plus important au niveau de la prise de décisions environnementales, les incertitudes qui subsistaient continuaient de mettre en relief l'importance d'utiliser des procédures fondées sur un consensus.

Les questions contextuelles les plus importantes sont résumées ci-dessous et examinées un peu partout dans le rapport.

2.3.1 APPROCHES LIÉES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Tandis qu'on s'occupait auparavant de réagir à la dégradation de l'environnement et de régler simplement le problème, à partir de 1988, on a voulu prévoir et prévenir cette dégradation. Les concepteurs de la LCPE ont tenté de tenir compte de ce changement d'optique dans la nouvelle loi. La LCPE contient un certain nombre de dispositions autorisant des activités de prévention telles que l'éducation du public et les transferts de technologie. La gestion intégrale des produits chimiques toxiques représentait un changement de politique particulièrement important.

¹¹ Ces tendances se sont manifestées entre autres dans un débat découlant d'une analyse sérieuse et de travaux de conférence, par exemple, Rankin et Finkle, 1983 et Duncan, 1985. L'Ontario a grandement renforcé en 1985 sa capacité d'appliquer la réglementation environnementale tandis que la Commission de réforme du droit du Canada rendait public un document de travail sur les crimes contre l'environnement (Commission de réforme du droit du Canada, 1985). Pour une analyse plus détaillée de ce débat, voir la section 3.4 du présent rapport.

Depuis l'adoption de la LCPE, on a songé de plus en plus à utiliser des méthodes autres que les règlements traditionnels axés sur le contrôle pour assurer la qualité de l'environnement de façon plus opportune et plus rentable. L'accent mis sur ces solutions de rechange est lié à des préoccupations concernant le coût qu'engendrent pour le gouvernement l'élaboration et l'administration des règlements et pour l'industrie, le respect des règlements, ainsi qu'au niveau de la protection limitée qu'offrent certains règlements.

De plus, en raison des préoccupations concernant tant la compétitivité internationale qu'interprovinciale, le lien entre les politiques environnementales et économiques fait l'objet d'un examen plus minutieux. En particulier, l'efficacité, sur le plan économique, de l'atteinte d'objectifs liés à la qualité de l'environnement par voie de stimulants axés sur les conditions du marché plutôt que par des mesures de réglementation fait l'objet d'un vif débat. Ces préoccupations ont été exacerbées par la récente récession.

Nombre de ces aspects se reflètent dans le changement d'optique susmentionné, soit de la protection de l'environnement au développement durable, un concept qui a été rendu populaire dans le rapport Brundtland et qui intervient de plus en plus dans les débats sur les questions liées à l'environnement et au développement, surtout à l'échelle internationale. Au Canada, tous les secteurs de compétence ont établi des tables rondes sur l'environnement et l'économie suite à la recommandation du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie de 1988. Les participants à plusieurs de ces tables rondes ont commencé à préparer des stratégies liées au développement durable.

Le *Plan vert pour un environnement sain* du gouvernement fédéral constitue un autre exemple de l'influence qu'exerce le concept de développement durable. Le Plan vert a établi un cadre détaillé de politique fédérale en matière d'environnement, lequel fait état des responsabilités des divers ministères et organismes. Le Plan vert fait ressortir le besoin d'améliorer la prise de décisions et, pour le gouvernement fédéral, de créer des partenariats en vue d'atteindre des objectifs environnementaux nationaux. Il établit également un programme qui met en relief l'intégration environnement-économie, la prise en compte de l'écosystème dans la planification des programmes, ainsi que des méthodes de gestion intersectorielles et pluridisciplinaires.

2.3.2 Participation du public et opinion publique

La LCPE a été élaborée à une époque où le public se préoccupait de plus en plus de la qualité de l'environnement¹². Les craintes du public ont été renforcées par les recherches scientifiques qui laissaient entendre qu'on avait sous-estimé l'ampleur des dommages causés dans le passé, amoindri considérablement la résistance naturelle de nombreux écosystèmes et qu'en plus, il fallait s'attendre à des répercussions néfastes sur la santé des êtres humains.

12 Pour une étude et une analyse de l'opinion des Canadiens à l'égard de l'environnement, voir Bakvis et Nevitte, 1992.

Selon des sondages d'opinion effectués sur une période de trois ans, soit entre le moment de la prise du pouvoir par les Conservateurs en 1984 et la rédaction du projet de loi (LCPE) en 1987-1988, la plupart des Canadiens étaient mécontents de la performance du gouvernement fédéral sur le plan environnemental. De plus, au moment où le projet de loi a été préparé, le public voulait que le secteur environnemental soit davantage réglementé. D'après les résultats du sondage Decima réalisé le 24 septembre 1987, 84 % des répondants voulaient qu'on mette en place des mécanismes de contrôle des produits chimiques toxiques qui polluent les sources d'approvisionnement en eau, 82 % voulaient que les substances chimiques toxiques qui polluent l'air soient contrôlées et 70 %, que la couche d'ozone stratosphérique soit protégée.

Les consultations entreprises par le gouvernement auprès des Canadiens devenaient monnaie courante. Ainsi, conformément au Code du citoyen : équité en matière de réglementation de mars 1986, le gouvernement fédéral a commencé à consulter les gens au sujet de toutes les principales activités de réglementation.

Même si les sondages d'opinion indiquent que le public se préoccupe actuellement davantage de la conjoncture économique que de l'environnement, un récent sondage réalisé par la société Synergistics révèle que le pourcentage de Canadiens soucieux de l'environnement a, en fait, augmenté au cours des huit dernières années (Synergistics, 1993). De plus, nous sommes maintenant très conscients des graves risques pour la santé des êtres humains qui sont associés aux problèmes environnementaux tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Même si les scientifiques reconnaissent le caractère international de plusieurs problèmes environnementaux avant que la LCPE soit adoptée, l'importance accordée à ces problèmes tant par les scientifiques que par le public s'est accrue depuis 1988. La couche d'ozone s'appauvrit à un rythme beaucoup plus rapide qu'on l'avait d'abord cru. Les scientifiques se sont entendus sur l'ampleur possible, voire les effets du réchauffement climatique, au cours des cinquante prochaines années et les évaluations quant à la perte de biodiversité ont été modifiées à la hausse.

Les attentes du public ont également changé. Celui-ci exige, plus précisément, un rôle de chef de file plus grand pour le gouvernement fédéral, une réduction du chevauchement de la réglementation, une utilisation accrue des stimulants économiques, ainsi que de plus grandes responsabilités liées aux décisions en matière de politique environnementale (Synergistics, 1993). Les litiges environnementaux d'intérêt public sont parvenus avec un certain succès à mettre en relief les questions environnementales. Le public a également appris à mieux définir les besoins et à les porter à l'attention des représentants élus. Par conséquent, les mécanismes de participation du public aux questions environnementales, ainsi que la reconnaissance des droits environnementaux, les dispositions liées au financement et les tables rondes ont été renforcés dans plusieurs secteurs de compétence. Les pressions en vue d'accroître la participation du public constituent un aspect important qui fait actuellement l'objet de critiques en ce qui a trait à la LCPE.

2.3.3 SCIENCE

Au moment où la LCPE était élaborée, les scientifiques affirmaient que l'environnement ne devrait plus être perçu et réglementé en fonction d'éléments individuels (p. ex., l'air, l'eau douce, la terre, la faune) contenus à l'intérieur de frontières géopolitiques (p. ex., nations, provinces), mais plutôt comme une série d'écosystèmes enchevêtrés composés de tous les éléments chimiques, biologiques et physiques, et organisés à l'intérieur de frontières écologiques (p. ex., lignes de partage des eaux)¹³.

La science utilisée pour prévoir les effets des produits chimiques toxiques sur l'écosystème évoluait également. En ce qui a trait aux conséquences sur la santé des êtres humains, les effets des divers produits toxiques étaient passablement bien définis et compris. De plus, les répercussions des substances toxiques sur la faune, et en particulier sur la santé des êtres humains, devenaient plus manifestes. Cependant, on s'entendait beaucoup moins sur l'importance des résultats des tests écotoxicologiques. Il était beaucoup plus difficile de prévoir à partir d'essais en laboratoire les effets sur les écosystèmes que les effets sur la santé et les résultats obtenus dans le premier cas étaient inexacts. Ainsi, les estimations scientifiques concernant les impacts sur l'écologie étaient plus imprécises et semblaient indiquer qu'il faudrait se fier davantage au jugement et aux opinions des experts.

2.3.4 QUESTIONS INTERNATIONALES

Afin d'harmoniser les normes visant les produits chimiques industriels, les membres de l'OCDE avaient consenti à se conformer au principe selon lequel il appartiendrait au secteur industriel de prouver que ses produits chimiques peuvent être utilisés en toute sécurité. Les dispositions de la LCPE concernant les «substances nouvelles» visaient, en partie, à observer ce principe¹⁴.

Subséquemment, les pressions en vue d'harmoniser les normes environnementales se sont vite manifestées. La réduction des barrières commerciales internationales (p. ex., l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis), conjuguée à la récente récession ont contribué à accroître les pressions exercées sur le gouvernement, afin d'assurer que les entreprises canadiennes ne soient pas assujetties à des exigences de réglementation qui nuisent à leur compétitivité à l'échelle internationale. Ces pressions ne sont pas toutes exercées dans la même direction. En ce qui concerne les substances nouvelles, le gouvernement américain, par exemple, assume davantage les coûts liés à l'évaluation des substances nouvelles que la plupart des autres pays membres de l'OCDE. Par conséquent, un certain nombre d'industries soutiennent qu'en se conformant aux lignes directrices de l'OCDE, les importateurs canadiens se retrouvent dans une position désavantageuse par rapport à leurs homologues américains. Les préoccupations à l'égard de la compétitivité à l'échelle internationale ont également servi à contester la rentabilité de la réglementation en général. De plus, ces pressions mettent en doute l'importance que la LCPE a continué d'accorder jusqu'à présent aux mécanismes de réglementation axés sur le contrôle.

¹³ Certains écosystèmes n'ont pas de limites géographiques, mais sont définis à partir d'autres critères.

¹⁴ Les É.-U. ne souscrivent pas à ce principe et le gouvernement continue d'assumer la responsabilité à cet égard.

De plus, nous sommes davantage conscients du fait qu'il y aurait un «avantage concurrentiel» à avoir une réglementation rigoureuse si celle-ci cherche à favoriser des méthodes novatrices visant à réduire au minimum les impacts sur l'environnement (la soi-disant hypothèse Porter). Comme c'est le cas pour ce genre de questions structurelles, nous sommes confrontés ici à deux points de vue. D'aucuns se préoccupent des coûts à court terme qu'engendreraient les changements tandis que d'autres font ressortir les avantages de ces changements à long terme.

La reconnaissance accrue du caractère mondial des questions environnementales a en outre renforcé le besoin de faire en sorte que les autorités juridiques au Canada adoptent et mettent en œuvre des accords internationaux tels que ceux qui se rattachent à la biodiversité et au réchauffement climatique.

2.3.5 ORGANISATION D'ENVIRONNEMENT CANADA¹⁵

Depuis que la LCPE a été élaborée, Environnement Canada a tenté d'intégrer tous les programmes, objectifs et buts du ministère. Le cadre proposé du plan opérationnel monoprogramme (décembre 1992) regroupe tous les objectifs et activités du ministère dans un même ensemble de buts, d'objectifs, d'activités et de résultats de programme. Malgré ce changement, on constate dans ce rapport que l'absence d'objectifs clairement définis en matière de qualité de l'environnement dans les diverses parties de la LCPE nuit à son efficacité.

2.3.6 RELATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Au milieu des années 1980, les efforts déployés au chapitre de la protection de l'environnement par les deux ordres de gouvernement et au sein des divers organismes fédéraux étaient fragmentés et non coordonnés. Même si, au moment de l'élaboration de la LCPE, on reconnaissait le besoin d'harmoniser les efforts et les règlements fédéraux, la conception finale de la loi reflète le fait que depuis toujours, les ministères se sont montrés peu disposés à renoncer à leur contrôle ou à leur autorité. Ajoutons à cela le fait que l'absence de volonté politique en vue d'établir un cadre stratégique interministériel lié à la protection de l'environnement a continué de nuire à l'efficacité des diverses initiatives qui se rattachent à la LCPE et à d'autres lois fédérales et provinciales. Comme l'indique ce rapport, cette approche fragmentée continue d'influer sur l'efficacité d'une gestion fédérale de l'environnement.

2.3.7 LA DIVISION CONSTITUTIONNELLE DES POUVOIRS ET L'ENVIRONNEMENT¹⁶

Les dispositions de la LCPE relatives au contrôle des substances toxiques se fondent, dans une large mesure, sur une affirmation par le gouvernement fédéral selon laquelle celui-ci est habilité à réglementer les produits toxiques parce que ceux-ci constituent une source de préoccupation nationale et sont, par conséquent, assujettis aux pouvoirs du gouvernement d'assurer la paix, l'ordre et un bon gouvernement. Toutefois, la compétence fédérale-

¹⁵ L'Annexe G contient d'autres renseignements à ce sujet.

¹⁶ L'Annexe H examine plus à fond cette question et passe brièvement en revue la récente jurisprudence.

provinciale en matière de contrôle de l'environnement n'a jamais été clairement définie et risque parfois de susciter des controverses. La responsabilité à l'égard de la protection de l'environnement est partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral. Cette répartition des pouvoirs n'est pas explicite dans la constitution et ceux-ci demeurent répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux, en fonction d'autres attributions de pouvoir¹⁷. En raison de ce partage de responsabilités, le gouvernement fédéral n'est pas libre de réglementer la pollution de la façon qu'il juge appropriée. Dans certains cas, il dispose toutefois d'un mandat constitutionnel clair. Ainsi, le gouvernement fédéral qui a compétence dans le domaine des pêcheries peut exercer divers pouvoirs prévus dans la *Loi sur les pêches*. Par contre, le gouvernement fédéral a des pouvoirs beaucoup plus limités en ce qui concerne la pollution qui ne relève pas de la compétence d'un dirigeant fédéral particulier. Ainsi, la LCPE régit actuellement les produits toxiques, mais pas tous les polluants.

Les opinions au sujet d'une division appropriée des pouvoirs en matière d'environnement sont très partagées. Lorsque la loi a été promulguée, certains commentateurs affirmaient qu'elle limitait inutilement l'autorité fédérale, laquelle devrait être accrue, afin d'assurer de véritables normes environnementales nationales¹⁸. Par ailleurs, un certain nombre de provinces s'opposaient à la loi en affirmant qu'il s'agissait là d'une ingérence injustifiée du gouvernement fédéral dans un domaine de compétence provinciale. On l'a décrit à la section 3.5, cette résistance se poursuit encore aujourd'hui comme en témoigne la réticence de la plupart des provinces à signer des ententes d'équivalence aux termes de la LCPE. De plus, la province de Québec a récemment contesté la constitutionnalité de la Partie II de la LCPE¹⁹.

Même si de plus en plus de juristes sont maintenant disposés à reconnaître l'«impératif environnemental» ou les «impératifs de la nature elle-même»²⁰, le maintien du partage des compétences et les restrictions constitutionnelles visant les deux ordres de gouvernement amènent la plupart des observateurs à insister sur l'importance d'établir des mécanismes intergouvernementaux pour parvenir à nos fins. Sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), une évolution importante s'est produite au niveau de la coordination des efforts intergouvernementaux, afin de donner suite à des préoccupations environnementales particulières. La mesure dans laquelle la LCPE a facilité une gestion efficace de l'environnement dans ce contexte difficile où interviennent plusieurs secteurs de compétence constitue toutefois un aspect important de cette évaluation.

17 Pour un récent résumé utile, voir Rankin, 1993.

18 Duncan et Swanson, 1987; et Lindgren, 1989.

19 Dans sa décision du 7 août 1992, la Cour supérieure du Québec a confirmé le jugement rendu par la Cour du Québec qui avait déclaré que l'article 34 de la LCPE et l'arrêté d'urgence concernant le stockage des déchets contenant des BPC étaient *au-delà des pouvoirs* du Parlement. Le gouvernement fédéral en a appelé de cette décision à la Cour d'appel du Québec qui n'a pas encore rendu sa décision. R.C. Hydro-Québec [1991] R.J.Q. 2736 (C.Q.); Canada (Procureur général) c. Hydro-Québec [1992] R.J.Q. 2159 (C.S.).

20 Northey, 1991 et Rankin, 1993 : 48.

3. L'ADMINISTRATION DE LA LCPE

Dans cette partie du rapport, les constatations de l'évaluation sont énoncées sous les rubriques suivantes :

- Gestion intégrale des substances toxiques
- Administration de la législation codifiée
- Application et observation
- Participation et intervention du public
- Harmonisation fédérale-provinciale
- Gestion de l'environnement au sein de l'administration fédérale
- Exécution des engagements internationaux

Ces sujets ont manifestement un lien entre eux, et dans chacune des sections suivantes, on a fait de nombreux renvois. Les conclusions et recommandations générales figurent à la section 6 du rapport.

3.1 GESTION INTÉGRALE DES SUBSTANCES TOXIQUES

3.1.1 ANALYSE

On traite ici des questions suivantes qui se rattachent à l'efficacité générale des dispositions de la LCPE liées au contrôle et à l'évaluation des substances toxiques.

Section 3.1.1.1 - Le gouvernement choisit-il les bonnes substances à évaluer aux termes de la LCPE? Cette section identifie les écarts possibles de la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) et les dispositions de la LCPE visant l'évaluation des substances nouvelles.

Section 3.1.1.2 - L'efficacité et l'efficience des évaluations de risques effectuées aux termes de la LCPE. Un certain nombre de questions sont abordées ici, notamment les problèmes opérationnels, les objectifs appropriés des évaluations des risques, la gestion de l'information, l'information constituant un lien entre l'évaluation des risques et la gestion des risques, ainsi que la participation du public.

Section 3.1.1.3 - Gestion des risques aux termes de la LCPE. Deux questions particulières sont abordées ici :

- a) Existe-t-il des mécanismes efficaces permettant de déterminer quelles substances devraient être contrôlées en priorité?
- b) Existe-t-il des mécanismes efficaces permettant de déterminer la meilleure façon de contrôler ces substances?

Les sections 3.1.1.4, 5 et 6 examinent les sujets qui se rattachent à toutes les questions susmentionnées. À la section 3.1.1.4, on fait des commentaires sur le lien entre la science et la politique en ce qui a trait à la LCPE. La section 3.1.1.5 traite de la gestion de l'information. Enfin, la section 3.1.1.6 décrit le besoin de mettre en place un processus de gestion stratégique global des substances toxiques.

3.1.1.1 Le gouvernement choisit-il les bonnes substances à évaluer aux termes de la LCPE?

La LCPE permet au gouvernement fédéral de se prévaloir de divers mécanismes pour évaluer et contrôler les substances toxiques. La Partie I de la LCPE autorise l'établissement de programmes de recherche et de surveillance. La Partie I prévoit aussi la formulation d'objectifs et de lignes directrices en matière de qualité de l'environnement, de lignes directrices relatives au rejet, ainsi que de codes de pratiques sur toute question se rattachant à la mission des ministres de la Santé et de l'Environnement. La Partie II de la loi établit des plans d'évaluation et de réglementation des substances toxiques existantes et nouvelles. Ces plans d'évaluation constituent la matière fondamentale de la LCPE telle qu'elle a été mise en œuvre jusqu'à présent, et sont décrits ci-dessous.

L'article 34 autorise l'établissement de règlements visant à contrôler toute substance inscrite sur la Liste des substances toxiques de l'Annexe 1. Une substance peut être inscrite si les ministres de la Santé et de l'Environnement sont «convaincus» qu'elle est toxique, selon la définition énoncée à l'article 11. L'article 3 définit le terme «substance» comme étant «toute matière organique ou inorganique, animée ou inanimée, distinguable. La présente définition vise notamment... les mélanges... (et) les mélanges complexes... contenus dans les effluents, les émissions ou les déchets attribuables à des travaux, des entreprises ou des activités». Cette définition est suffisamment large pour englober pratiquement tout agent d'agression possible de la santé des êtres humains ou de l'environnement²¹.

Compte tenu du fait que des milliers de substances sont utilisées ou libérées dans l'environnement au Canada, que des centaines d'autres peuvent entrer au pays chaque année (à en juger par l'expérience américaine) et que les ressources servant à évaluer et à contrôler ces substances sont limitées, il faut d'abord trouver le moyen d'établir quelles substances devraient être évaluées, afin de déterminer si elles sont toxiques au sens de la LCPE.

Selon une récente évaluation des efforts déployés par les É.-U. au chapitre de la protection de l'environnement, l'établissement de priorités au sein du gouvernement est rendu complexe en raison de deux facteurs : (i) l'organisation des organismes qui reflète souvent un mélange disparate de mesures réglementaires et une répartition traditionnelle des responsabilités, et (ii) les pressions exercées par le public, le secteur industriel et les politiciens pour qu'on examine une question en particulier ou qu'on prenne des mesures à

²¹ Un certain nombre de propositions ont été présentées en vue d'accroître la portée de la LCPE. Ainsi, dans le rapport du Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) (1988) et le rapport de la Commission consultative auprès des ministres pour les substances d'intérêt prioritaire (1988), on a recommandé que la portée de la LCPE soit élargie, afin d'englober des agents physiques tels que le bruit et le rayonnement ultraviolet et électromagnétique.

court terme (Carnegie Commission on Science and Technology, 1993). Les dispositions de la LCPE liées aux substances nouvelles et à la LSIP représentent une tentative formelle visant à se soustraire à ces pressions concernant l'établissement improvisé de priorités. On décrit ci-dessous ces dispositions ainsi que les questions liées à l'établissement des priorités qu'il reste à régler.

Questions liées à l'établissement de priorités concernant les substances nouvelles

En vertu de l'article 28 à la Partie II de la LCPE, la presque totalité des substances qui ne sont pas actuellement en usage doivent être évaluées avant qu'elles entrent au Canada et soient distribuées à une échelle commerciale. Ainsi, la LCPE juge prioritaire l'évaluation de la plupart des substances nouvelles. En pratique, la capacité du gouvernement d'atteindre cet objectif variera en fonction de l'affectation des ressources au sein d'Environnement Canada, de Santé Canada et de leurs partenaires. Étant donné que la réglementation mettant en œuvre les dispositions concernant les substances nouvelles n'est pas encore en vigueur, il est trop tôt pour dire si les ressources actuellement affectées à la mise en application de ces dispositions sont suffisantes. Afin d'assurer que la mise en œuvre des dispositions liées aux substances nouvelles est menée à bien, il faudrait contrôler avec le temps le bien-fondé de l'affectation de ces ressources.

Questions liées à l'établissement de priorités concernant les substances existantes

La Partie II est moins détaillée quant à la nécessité d'évaluer les substances existantes. L'article 12 prévoit l'établissement d'une LSIP, précisant les substances auxquelles la priorité devrait être accordée, afin de déterminer «si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques». L'article 14 impose un délai de cinq ans en ce qui concerne l'évaluation de substances inscrites à la LSIP en autorisant le public à demander la constitution d'une commission de révision si une substance inscrite à la LSIP n'est pas évaluée dans les cinq ans.

L'évaluation d'une substance inscrite à la LSIP n'est pas la seule façon de déterminer si une substance existante est toxique au sens de la LCPE. L'article 33 permet au gouverneur en conseil d'ajouter une substance à la Liste des substances toxiques «s'il est *convaincu* que celle-ci est toxique». Cela signifie qu'on peut compter sur d'autres sources que la LSIP et l'évaluation des substances nouvelles pour convaincre le gouvernement qu'une substance est toxique. Les substances menaçant l'ozone (SMO) ont été jugées toxiques en se fondant sur le Protocole de Montréal, ce qui indique que les accords internationaux peuvent être l'une de ces sources. De plus, les dispositions concernant la collecte de données aux articles 15 à 18 s'appliquent à d'autres substances, ainsi qu'aux substances inscrites à la LSIP.

La LSIP est un mécanisme important en vue de déterminer la priorité à accorder à l'évaluation de substances existantes. L'essentiel est de choisir les bonnes substances. Il y a deux raisons pour lesquelles on se demande si la LSIP devrait incorporer toutes les substances existantes qui devraient être évaluées en priorité. D'abord, les préoccupations concernant la méthodologie scientifique, la disponibilité de l'information, ainsi que les ressources et le temps limités peuvent restreindre le genre de substances retenues pour la LSIP². Ensuite, il y a des limites inhérentes à l'approche axée sur l'analyse de chaque substance, approche sur laquelle se fonde la LSIP.

- **La composition de la LSIP est extrêmement importante**

Ce ne sont pas toutes les substances inscrites à la première LSIP qui constituaient de véritables priorités. En fait, certaines de ces substances telles que les amines aromatiques ne sont même pas utilisées au Canada. D'autres substances comme les éthers chloroalkyliques ont une demi-vie qui se mesure en microsecondes. Ces problèmes sont liés au processus de sélection des substances figurant à la LSIP1. Au début de 1988, les ministres ont établi le Comité aviseur multisectoriel sur les substances d'intérêt prioritaire présidé par le professeur Ross Hall. Le Comité avait recommandé que 50 substances soient incorporées à la LSIP1. Ce processus de sélection posait deux problèmes principaux. D'abord, le Comité ne disposait pas des ressources et du temps nécessaires pour pouvoir s'acquitter de cette tâche. La LSIP1 avait été préparée rapidement par un comité composé de personnes ayant des compétences et des intérêts très diversifiés. Ensuite, ce qui est peut-être plus important, les critères de sélection étaient relativement rudimentaires. On s'est servi de la science pour élaborer la LSIP1, mais on ne s'est pas fondé sur celle-ci pour déterminer les critères de sélection. En fait, selon le professeur Hall, on n'a utilisé aucun critère rigoureux pour déterminer quelles substances devraient ou ne devraient pas figurer à la LSIP1²². Comme l'ont fait remarquer plusieurs membres du Comité aviseur sur les substances d'intérêt prioritaire, certains d'entre eux ont soulevé leurs propres préoccupations et ont insisté fortement pour que certaines substances soient ajoutées à la liste.

Au cours des deux dernières années, on a consacré beaucoup d'efforts pour améliorer le processus de sélection des substances inscrites à la LSIP. Environnement Canada a publié un document de consultation portant sur la préparation de la seconde liste de substances d'intérêt prioritaire, afin d'obtenir les réactions du public. Nombre de parties intéressées ont fait ressortir le fait que leur participation au processus dès les premières étapes constituait une démarche importante et positive. Les discussions concernant le processus de sélection des substances inscrites à la LSIP2 se poursuivent en ce moment et les conclusions énoncées ci-dessous se fondent sur le document de consultation. Ces conclusions visent à aider à améliorer le processus et ne signifient pas que des décisions définitives ont été prises au sujet du processus de sélection des substances incorporées à la LSIP2.

²² Selon le rapport du Comité aviseur sur les substances d'intérêt prioritaire (1988), on s'est conformé aux critères généraux suivants :

- fabrication, importation et utilisation au Canada,
- présence et distribution de produits contaminants et de sous-produits dans les émissions et les effluents,
- propriétés toxiques, et
- évolution dans l'environnement et rémanence.

Ce document de consultation propose que les substances inscrites à la LSIP2 soient choisies par un groupe d'experts-conseils. Il propose également des critères visant la composition de ce groupe (représentants des intervenants ayant une expertise scientifique), une marche à suivre pour désigner les membres du groupe, ainsi que des critères scientifiques pour choisir les substances qui figureront à la LSIP2. Au nombre des critères proposés :

- présence dans l'environnement au Canada²³, et
- toxicité, ou
- rémanence dans l'environnement ou bioaccumulation²⁴.

Ces critères ont été critiqués pour plusieurs raisons. D'abord, ils doivent être clarifiés en ce qui a trait aux substances d'origine naturelle dont bon nombre se retrouvent dans diverses espèces, chacune ayant un degré de toxicité différent. Ainsi, l'industrie minière soutient que les définitions globales des éléments ont peu de valeur lorsqu'il s'agit de substances d'origine naturelle (tels les métaux) et que la subdivision des produits chimiques en composés ou groupes de composés se révèle nécessaire. Lorsqu'on choisit ces substances, il faut par conséquent fournir des indications quant à la cause (processus ou secteur industriel) et à l'espèce qui suscitent des préoccupations.

Un certain nombre de critiques des critères proposés laissent entendre que si l'on met en application ces critères, certaines substances d'intérêt prioritaire pourraient être négligées. Songeons, par exemple, aux conséquences possibles liés au fait que l'un des critères proposés relativement à l'inscription de substances à la LSIP2 est la disponibilité de l'information. Cela voudrait dire que les substances nocives dont on ne sait pas grand-chose ne seraient pas choisies.

On a également critiqué le fait que les critères n'aboutiraient probablement pas à la sélection de mélanges complexes, tels les produits commerciaux, les déchets et les effluents industriels. Presque les deux tiers des substances inscrites à la LSIP1 sont des produits chimiques simples. Les critères qui ont été proposés pour les substances à ajouter à la LSIP2 mettent également l'accent sur les produits chimiques ou les mélanges simples. Il est devenu manifeste pour ceux qui participent à l'élaboration de mécanismes liés au contrôle des substances inscrites à la LSIP1 que dans de nombreux cas, les mécanismes de contrôle doivent être conçus pour un ensemble plus vaste de substances que les diverses substances figurant sur la LSIP²⁵. Ainsi, même si une évaluation d'une substance inscrite à la LSIP conclut que celle-ci est toxique, on ne pourra peut-être pas contrôler la substance sans s'occuper d'abord du mélange plus complexe dans lequel cette substance est couramment utilisée. En fait, la Direction des programmes industriels attache de plus en

23 «Présence» s'entend d'une substance qui se trouve dans de nombreux endroits, ou qui est importée ou fabriquée au Canada en quantité supérieure à 1 000 tonnes par année.

24 Les valeurs critiques pour la bioaccumulation (poisson d'eau douce) sont x100, la rémanence pour les eaux de surface (demi-vie) dépassant 50 jours.

25 Voir le projet de document de Conservation et Protection, en date de juillet 1993, intitulé «The Preparation of Strategic Options Reports to Reduce the Discharge of "Toxic" Substances and Other Substances of Concern».

plus d'importance au besoin de contrôler les produits commerciaux, les effluents et les déchets en entier.

Pour donner suite à cette préoccupation, un certain nombre de scientifiques (principalement à l'extérieur du gouvernement) proposent que les critères de sélection fassent ressortir le fait que la LSIP2 devrait contenir les déchets, les effluents et les émissions. Aux termes de la LCPE, une substance peut être un composé particulier, un groupe de composés ou un cours d'eau absorbant. La première LSIP contient principalement des substances contenues dans des composés, pour lesquelles on pouvait raisonnablement établir une preuve solide de la relation de cause à effet. Cela contraste avec les groupes de composés ou de cours d'eau absorbants pour lesquels il n'est pas toujours possible d'établir les effets propres aux composés, sauf à un endroit particulier. Malgré ces problèmes, nombre des scientifiques interviewés s'entendaient pour dire que, pourvu qu'on puisse mesurer les effets de façon uniforme, les caractéristiques globales peuvent être examinées. On a cité en exemple la D.B.O.₅ (demande biologique d'oxygène) comme un moyen de lier, au besoin, les caractéristiques globales à des composés indicateurs particuliers.

La sélection des substances inscrites à la LSIP devrait, par conséquent, refléter la nature du problème qui nous a amenés à songer à cette substance. S'il est probable, par exemple, qu'une substance ou un produit chimique particulier puisse être contrôlé tel quel, il serait peut-être bon alors de l'incorporer à la LSIP en tant que substance distincte. Toutefois, il est plus probable que le contrôle d'une substance particulière nécessitera d'abord le contrôle d'un mélange plus complexe, par exemple, un produit commercial, un déchet ou un effluent industriel et dans ce cas, il conviendrait peut-être d'évaluer d'abord le mélange.

Sur le plan pratique, certaines restrictions peuvent se rattacher à cette option. Ainsi, les méthodes scientifiques actuelles et les ressources limitées peuvent restreindre la capacité d'Environnement Canada et de Santé Canada d'évaluer en l'espace de cinq ans un grand nombre de substances complexes. Par conséquent, on pourrait peut-être décider que les mélanges complexes ne figureront pas à la LSIP et établir un processus distinct (ou plusieurs processus), afin de s'assurer que des recherches pertinentes sont menées pour aider à comprendre et à contrôler les mélanges complexes tels les produits commerciaux, les déchets et les effluents industriels. Dans l'un et l'autre cas, il faudrait élaborer une politique qui reconnaît que toutes les substances incorporées à la LSIP (ou à une liste distincte pour les substances complexes) doivent être évaluées par Santé Canada et par Environnement Canada. Ainsi, on pourrait incorporer à la LSIP les agresseurs d'origine anthropique autres que les produits chimiques (p. ex., les produits en plastique qui ont des effets sur la faune qui les absorbe).

À notre avis, en ce qui a trait aux critères de sélection proposés pour les substances qui figureront sur la LSIP2, un dernier problème se pose : si l'on met en application ces critères, un nombre considérable de substances pourraient être retenues et il faudrait alors fournir des lignes directrices supplémentaires, afin de réduire ce nombre de manière à pouvoir exercer un contrôle. Aucune ligne directrice de ce genre n'est mentionnée dans le processus proposé de sélection des substances à inscrire à la LSIP2.

- Certaines priorités peuvent être mieux déterminées au moyen d'une approche basée sur la «réaction de l'écosystème»

Quels que soient les critères de sélection retenus, il y a une autre raison pour laquelle la LSIP2 ne contiendra peut-être pas toutes les substances actuelles devant être évaluées en priorité. Selon les dispositions de la LCPE concernant la LSIP, un groupe précis de substances doit être évalué. L'approche fondée sur l'analyse de chaque substance fonctionne bien lorsque des substances potentiellement nocives peuvent être identifiées (généralement en tant que produit chimique ou catégorie de produits chimiques particuliers). Souvent, il est possible de le faire : on dispose de suffisamment de renseignements sur nombre des substances existantes pour pouvoir indiquer si une évaluation est nécessaire pour classer une substance comme étant une substance toxique et si des mécanismes de contrôle s'imposent. Dans certains cas toutefois, on sait seulement que l'écosystème réagit de façon indésirable et dans ce cas, il faut d'abord identifier quel est l'agent d'agression (ou la combinaison d'agents d'agression) à l'origine du problème.

La LCPE prévoit la réglementation de toute substance lorsque le gouvernement est convaincu que celle-ci est toxique. En théorie, une telle substance pourrait être identifiée suite à des recherches menées après avoir observé la réponse de l'écosystème. La réglementation des SMO constitue un exemple d'un tel processus. Les recherches britanniques ont d'abord permis d'identifier un problème atmosphérique et les recherches subséquentes ont permis de déterminer certaines substances qui étaient en partie responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone qu'on a observé. Même si cette approche basée sur les écosystèmes n'a jamais été bien définie, elle est devenue plus importante au cours des dernières années. Elle a été mise en relief dans le *Plan vert pour un environnement sain* et Environnement Canada a récemment entrepris de vastes efforts de recherche en se fondant sur la réponse des écosystèmes. Ainsi, le ministère a désigné les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent et le fleuve Fraser comme étant des écosystèmes pour lesquels une étude approfondie et un assainissement sont jugés prioritaires. Même si cette approche n'est pas nouvelle, elle ne s'inscrit pas officiellement dans le cadre d'un plan national d'établissement des priorités. La LCPE contient uniquement des dispositions concernant l'approche fondée sur l'analyse de chaque substance et par conséquent, accorde implicitement la priorité à cette approche. On craint que le gouvernement, en accordant la priorité uniquement aux agents responsables ou agresseurs connus ou présumés par voie de l'approche axée sur l'analyse de chaque substance, néglige les substances qui sont à l'origine de problèmes graves pour le Canada et qui ne pourraient être identifiées qu'en tant que réponses indésirables de l'écosystème.

Les opinions quant à l'utilité de cette approche sont partagées au sein du gouvernement. D'aucuns soutiennent qu'en règle générale, l'approche fondée sur l'analyse de chaque substance peut permettre d'identifier et de régler la plupart des problèmes, et que les recherches sur les écosystèmes ne sont nécessaires que dans des cas exceptionnels. Toutefois, bon nombre des personnes interviewées ont affirmé que l'approche basée sur les écosystèmes peut représenter une importante source d'information supplémentaire qui pourrait et devrait être utilisée pour compléter les évaluations de chaque substance effectuées actuellement en vertu de la LCPE. D'autres soutiennent que ces recherches devraient être prévues au moyen d'une liste semblable à la LSIP qui identifierait les zones endommagées et d'autres réponses environnementales d'intérêt qui devraient être évaluées

en priorité. L'établissement d'une telle liste permettrait d'appliquer à ce genre de recherche les pouvoirs de collecte de données prévus dans la LCPE. En outre, les dispositions relatives à la collecte de données (articles 16 à 18) pourraient être modifiées pour pouvoir s'appliquer à ce genre de recherche. Dans tous les cas, ce qu'il faudrait surtout, c'est mettre en place un mécanisme en vue de reconnaître l'importance de l'approche et établir des priorités relatives aux évaluations effectuées aux termes de la LCPE.

Toute tentative de ce genre en vue d'incorporer dans la LCPE l'approche basée sur les écosystèmes doit également tenir compte du fait que certains problèmes liés aux écosystèmes peuvent se poser à l'intérieur de frontières provinciales, imposant ainsi des limites au gouvernement fédéral, s'il veut utiliser l'approche basée sur les écosystèmes pour intervenir au niveau de la réglementation. Compte tenu du fait que de nombreux écosystèmes se retrouvent sur plusieurs territoires et que les problèmes liés aux substances toxiques les plus importantes sont vastes, on se demande si cette question pose un réel problème. De plus, les représentants gouvernementaux se demandent si un problème doit déborder une frontière provinciale pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation scientifique par le gouvernement fédéral. (On traite plus à fond ci-dessous de la question de la compétence fédérale concernant les évaluations scientifiques.)

3.1.1.2 L'efficacité et l'efficience des évaluations de risques effectuées aux termes de la LCPE

Limites, sur le plan scientifique, de l'approche axée sur l'analyse de chaque substance prise séparément

Comme on l'a déjà mentionné, les dispositions de la LCPE liées à l'évaluation des risques se fondent sur une approche axée sur l'analyse de chaque substance particulière. La capacité de cette approche de tenir compte de tous les impacts d'une substance toxique est limitée. En général, les gens et l'environnement sont exposés à des mélanges de substances plutôt qu'à des substances particulières. Même si tout porte à croire que nombre des effets des mélanges sont additifs, les effets de l'exposition à ces mélanges peuvent également être synergétiques ou antagonistes. On se préoccupe en outre des effets cumulatifs de diverses sources de contaminants semblables, du chevauchement dans l'espace des champs d'effets et du risque d'obtenir des effets à champ lointain même si les effets à champ proche peuvent être réduits à un niveau acceptable. L'évaluation de chaque substance considérée séparément peut par conséquent négliger des effets importants et brouiller les effets covariants (CCCE, 1988)²⁶. Ce problème est mis en lumière par les récents travaux scientifiques menés au sein du ministère de l'Environnement, lesquels indiquent que certains procédés industriels peuvent avoir des effets nocifs qui ne seraient peut-être pas identifiés si l'on se penchait sur des substances particulières.

²⁶ En 1988, le CCCE soutenait que le contrôle des substances toxiques ne devrait pas se fonder uniquement sur une liste de produits chimiques simples, mais également sur leur évaluation biologique (CCCE, 1988). Le CCCE affirmait que la liste des divers produits chimiques pouvait aider à «prévoir et prévenir», mais que l'évaluation biologique était nécessaire pour «réagir et guérir».

Les critiques s'appuient également sur l'expérience américaine et soutiennent que la réglementation axée sur des normes de qualité de l'environnement pour les diverses substances aboutit généralement à l'établissement de seuils acceptables fondés sur des impacts aigus à court terme et non sur les impacts chroniques à long terme, qui sont souvent associés à des produits chimiques toxiques rémanents, mais qui sont très difficiles à évaluer (Gaba, 1984; Wyche, 1988; Muldoon, 1990). La plupart des règlements liés à la LCPE ne définissent pas la qualité de l'environnement récepteur qu'il faut maintenir. De l'avis de nombreux environnementalistes, les risques d'incidences environnementales attribuables aux effets sublétaux demeurent une source de préoccupation. La valeur de l'analyse des risques qui s'applique à des effets non cancérogènes est souvent incertaine.

Ces observations ne signifient quand même pas que l'approche axée sur l'analyse de chaque substance prise séparément devrait être abandonnée, car celle-ci constitue la norme internationale en ce qui a trait à l'évaluation des produits chimiques commerciaux²⁷. Dans certains cas, la réglementation d'une substance particulière (p. ex., l'essence au plomb) permettra de régler un problème grave. L'adoption d'une approche plus précise basée sur les écosystèmes présente également des limites importantes sur le plan scientifique. On s'entend généralement pour dire que la recherche sur les écosystèmes est complexe et nécessite généralement beaucoup plus d'information et de ressources que l'approche axée sur l'évaluation de chaque substance particulière. Cette dernière peut fournir des raisons scientifiques à l'appui du contrôle d'une substance en identifiant certaines propriétés indésirables de cette substance sans qu'on ait besoin de comprendre toutes les interactions de l'écosystème. Les méthodes actuellement utilisées pour évaluer les effets de divers produits chimiques sur la santé des êtres humains sont souvent rudimentaires. Fait encore plus important, la recherche sur les écosystèmes devrait être perçue et élaborée en tant que complément plutôt que substitut à l'approche axée sur le contrôle de chaque substance particulière et sur la recherche connexe.

Les problèmes opérationnels ont nui à l'efficacité des évaluations de risques effectuées aux termes de la LCPE

L'évaluation des substances et l'élaboration de la réglementation aux termes de la LCPE se sont effectuées plus lentement qu'on ne l'avait prévu. Le rapport annuel de 1990 sur la LCPE prévoyait que d'ici le milieu de l'année 1993, 43 règlements seraient promulgués en vertu de la LCPE. Au lieu de cela, avant juillet 1993, 13 règlements qui se rattachaient à l'ancienne législation avaient été repris et 12 nouveaux règlements avaient été promulgués en vertu de la LCPE. La Partie II prévoit l'établissement et la modification subséquente de la LSIP, en vue d'identifier les substances pour lesquelles il faut déterminer si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques. La liste initiale contient 44 substances. Le personnel d'Environnement Canada et de Santé Canada est convaincu que l'évaluation des 44 substances sera terminée d'ici la fin de 1993. Toutefois, à la fin de septembre 1993, 10 évaluations avaient été rendues publiques et cinq substances avaient été déclarées toxiques. Des règlements avaient été promulgués pour trois de ces substances et étaient en voie d'élaboration pour les deux autres substances.

²⁷ Pour une étude internationale comparative de la réglementation visant les produits chimiques, voir Brickman, Jasanoff et Ilgen, 1985.

On a également élaboré des règlements pour quatre SMO. Ces substances n'ont pas fait l'objet d'une évaluation complète, mais ont été réglementées en se fondant sur le Protocole de Montréal. Trois autres règlements portent sur les BPC qui ont été évalués conformément à la *Loi sur les contaminants de l'environnement* avant d'être inscrits à la Liste des substances toxiques lorsque la LCPE a été adoptée.

La Partie II contient également des dispositions concernant l'établissement de règlements en vue d'éliminer progressivement l'utilisation du combustible au plomb et de régir l'importation et l'exportation de déchets dangereux. Des règlements ont été promulgués relativement à chacune de ces dispositions. Deux règlements visant l'importation et l'exportation de marchandises dangereuses et un règlement concernant l'essence au plomb ont été élaborés. La promulgation en 1992 du règlement concernant l'importation et l'exportation de ces marchandises a permis d'assurer que le Canada se conformerait à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux.

La Partie II prévoit également un programme concernant les substances nouvelles. Le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles a été publié à la Partie I de la Gazette du Canada, le 1^{er} mai 1993. Ce règlement ne porte pas sur les produits de la biotechnologie, lesquels feront l'objet d'un règlement distinct qui est actuellement en voie d'élaboration.

À notre avis, un certain retard était inévitable, vu le besoin d'une réorganisation administrative et de la collaboration interministérielle, la complexité et la nouveauté de la recherche nécessaire, ainsi que l'engagement à l'égard d'une approche axée sur la consultation. Toutefois, les fonctionnaires interviewés dans le cadre de cette évaluation s'entendaient généralement pour dire que la direction ministérielle avait sous-estimé le temps et les efforts qu'il faudrait pour mettre en œuvre la Partie II de la LCPE. Au cours des cinq dernières années, toutes les parties intéressées ont beaucoup appris. La mise en œuvre de la LCPE imposait de nouvelles responsabilités à Environnement Canada, à Santé Canada, à Industrie Canada et au ministère de la Justice. La LCPE exigeait en outre de nouveaux systèmes de gestion, afin de tirer parti de l'information, des compétences et des activités tant existantes que nouvelles. Nombre des changements nécessaires ont été apportés et nombre des problèmes initiaux ont été réglés. Toutefois, certains problèmes opérationnels n'ont pas été résolus en entier. Ces questions sont traitées ci-dessous, ainsi qu'à la section 4 du présent rapport, laquelle traite des questions liées à la gestion et aux ressources.

• Ressources

Santé Canada et Environnement Canada ont eu au départ beaucoup de difficultés à mettre en œuvre les dispositions concernant la LSIP et l'évaluation des substances nouvelles. Les gestionnaires supérieurs des ministères attribuent cette situation en partie à une pénurie, au tout début, de fonds et de personnel formé. Même si les gestionnaires des deux ministères conviennent qu'on dispose maintenant du personnel nécessaire, ils ont fait ressortir le fait que presque la moitié du personnel chargé de l'évaluation dans les deux ministères est actuellement rémunéré à même les fonds affectés au Plan vert. Ils soutiennent que si ces fonds ne sont pas renouvelés ou ajoutés aux crédits votés après que le financement initial du

Plan vert cessera en 1997, aucun des deux ministères ne pourra respecter ses obligations conformément aux dispositions concernant la LSIP2 ou les substances nouvelles.

Selon le personnel qui a participé à la mise en œuvre initiale de la LCPE, le processus d'évaluation des risques prévu dans cette loi n'exigeait pas de Santé Canada qu'il développe de nouvelles compétences, étant donné que l'évaluation des risques pour la santé était un processus relativement bien établi avant que la loi soit adoptée. Le personnel de Santé Canada reconnaît toutefois que la LCPE a donné lieu à l'élargissement de l'expérience et à l'obtention de nouvelles compétences et connaissances au sein de ce ministère.

Par contre, les dispositions relatives à l'évaluation des risques aux termes de la LCPE ont contraint Environnement Canada à développer de nouvelles compétences en matière d'analyse. Par conséquent, le ministère a dû mettre en œuvre de nouveaux systèmes et embaucher d'autres personnes. Dès le début, il a eu des difficultés à recruter du personnel compétent. Ce problème subsiste encore aujourd'hui. Ainsi, selon les gestionnaires supérieurs qui participent au processus d'évaluation, Environnement Canada a souvent été contraint d'embaucher du personnel qui n'avait pas suffisamment d'expérience et auquel il a fallu donner une formation.

- **Coordination interministérielle**

La mise en œuvre de la Partie II de la LCPE exige une vaste coordination interministérielle. Environnement Canada et Santé Canada doivent procéder à une évaluation des substances inscrites à la LSIP et des substances nouvelles. L'opinion des avocats du ministère de la Justice est nécessaire aux fins de la rédaction du projet de réglementation et des décisions en matière d'application de la loi. Le Comité consultatif fédéral-provincial (CCFP) doit examiner tous les règlements proposés. Il faut donner aux provinces visées l'occasion de formuler des commentaires sur les arrêtés d'urgence provisoires dans les 24 heures. L'accent mis par le gouvernement sur la consultation a amené Environnement Canada à modifier ses relations professionnelles avec Industrie et Sciences Canada.

Durant les premières années d'évaluation du processus, il y a eu beaucoup de frictions entre Environnement Canada et Santé Canada. Selon le personnel des deux ministères, l'un des principaux problèmes était lié au fait que, tandis que l'évaluation des risques pour la santé constituait un processus bien établi et qu'un système était déjà en place à Santé Canada, Environnement Canada a dû mettre au point un système en vue d'effectuer des évaluations de risques environnementaux. Il a fallu recruter d'autres personnes, procéder à une réorganisation interne et tirer amplement parti d'un grand nombre de composantes disparates du ministère.

À notre avis, les frictions initiales entre Environnement Canada et Santé Canada ont généralement été résolues. Néanmoins, il faudra se pencher sur certaines questions fondamentales de coordination, afin d'accroître l'efficacité et de minimiser le fardeau que représente pour le gouvernement et l'industrie le processus d'évaluation et d'élaboration de la réglementation. À Santé Canada, le programme scientifique mené aux termes de la LCPE est entrepris entièrement par la Direction de l'hygiène du milieu de la Direction générale de la protection de la santé. La gestion matricielle est utilisée pour diriger le

programme scientifique selon des priorités officielles. Les ressources en matière de science et de recherche sont réparties plus largement à l'échelle du ministère de l'Environnement qui a dissous il y a trois ans le Comité de gestion des substances toxiques.

Même s'il est parfois impossible d'obtenir le concours de tous les intéressés pour chaque évaluation, compte tenu du niveau d'efforts différent qu'il faut déployer pour évaluer une substance donnée, les gestionnaires supérieurs des deux ministères reconnaissent qu'il est inefficace de procéder à deux évaluations distinctes, l'une pour l'environnement et l'autre pour la santé, lorsque pour les deux évaluations, on se fonde souvent sur des données identiques ou qu'on accède tout au moins aux mêmes sources d'information.

Nombre des participants ont fait ressortir le fait que les rapports entre Environnement Canada, Santé Canada, Agriculture Canada, Énergie, Mines et Ressources, le Conseil national de recherches et d'autres organismes fédéraux, lesquels se rattachent à la LCPE, se sont accrus petit à petit. De l'avis d'un certain nombre de fonctionnaires, ce changement est tout autant attribuable à l'accent mis sur la responsabilité gouvernementale en matière d'environnement au moment où le Plan vert a été élaboré qu'à la LCPE elle-même. Pêches et Océans et Environnement Canada renégocient actuellement un protocole d'entente (PE) auquel on joindra les modalités de collaboration et de consultation interministérielles sur diverses questions particulières, entre autres, la mise en œuvre de la LCPE. Les représentants de Pêches et Océans nous ont informés qu'ils aimeraient participer plus systématiquement et rigoureusement à l'évaluation des substances toxiques et des mécanismes de contrôle. Certains fonctionnaires de Pêches et Océans estiment également que le ministère devrait être représenté au sein du Comité consultatif fédéral-provincial (CCFP).

L'accent mis sur la consultation qui est énoncé explicitement dans la LCPE et sur lequel on insiste maintenant à l'échelle du gouvernement a contraint Industrie et Sciences Canada à collaborer plus que par le passé avec Environnement Canada (et inversement). Les deux ministères ont signé un PE en mai 1990. En janvier 1992, le PE a été modifié, afin de mettre en relief le développement durable. Ce PE fait ressortir le fait qu'Environnement Canada devrait examiner divers mécanismes de lutte contre la pollution qui ne sont pas axés sur la réglementation. Les hauts fonctionnaires d'Environnement Canada reconnaissent que cette évolution ne s'est pas faite du jour au lendemain. Cependant, les cadres des deux ministères estiment que la collaboration plus étroite a permis d'accroître la capacité d'Environnement Canada de tenir compte des intérêts du secteur industriel et d'y donner suite. Compte tenu des critères énoncés aux sections 3.4 (Participation du public) et 5.2 (Incidences sur le secteur industriel) du présent rapport, cette opinion est reprise par nombre de représentants du secteur industriel.

- **Mécanismes d'administration des évaluations effectuées aux termes de la LCPE**

Il y a deux choix qui s'offrent à nous au niveau des dispositions actuelles en matière de gestion des évaluations menées en vertu de la LCPE :

1. *Sous-traitance* : En théorie, si l'on sous-traitait davantage le travail d'évaluation, les scientifiques du gouvernement auraient plus de temps pour poursuivre d'autres activités. À notre avis, il serait inapproprié de sous-traiter l'évaluation de nouvelles

substances. Dans un rapport préparé à contrat pour Santé Canada, on a conclu qu'il ne faudrait pas sous-traiter les évaluations des nouvelles substances parce qu'elles doivent être réalisées dans les 90 jours et à cause des frais administratifs qui s'ensuivraient. Des représentants de Santé Canada ont aussi remarqué que les règlements sur les nouvelles substances prévoient l'utilisation de renseignements confidentiels dont la divulgation est interdite en vertu de l'article 20 de la LCPE.

Quand à savoir si l'utilisation accrue de la sous-traitance pour les évaluations de la LSIP est réalisable, la question est moins évidente. Certains scientifiques du gouvernement que nous avons interviewés ont opposé quatre arguments à l'utilisation d'entrepreneurs du secteur privé : (i) le processus d'évaluation nécessite l'utilisation de renseignements confidentiels, (ii) il y a un manque de compétences spécialisées au Canada, (iii) le recours à des entrepreneurs signifie que le gouvernement n'accumulerait pas de connaissances avec le temps, et (iv) l'utilisation d'entrepreneurs pour des évaluations particulières mine les tentatives visant à assurer l'uniformité de tout le programme de réglementation.

Certains commentateurs de l'extérieur rejettent ces arguments en faisant remarquer que, même si les capacités d'analyse à l'extérieur du gouvernement n'étaient peut-être pas suffisantes pour répondre aux besoins de la LCPE au moment où celle-ci a été adoptée, ce n'est plus le cas aujourd'hui. À leur avis, on peut trouver partout au Canada des compétences en matière d'analyse, d'interprétation et d'évaluation qui sont équivalentes, voire supérieures à celles des organismes gouvernementaux²⁸. On trouve aussi de plus en plus d'installations dotées d'équipement moderne dans des laboratoires à l'extérieur du gouvernement. Enfin, ces critiques soutiennent qu'on peut établir des rapports contractuels de manière à ce que le gouvernement puisse tirer parti du processus d'apprentissage en même temps que l'expert-conseil.

2. *Transfert de la responsabilité* : Certains hauts fonctionnaires affirment que le secteur industriel devrait lui-même procéder aux évaluations de risques ou tout au moins payer pour ces évaluations. Ainsi, le processus pourrait s'inspirer des dispositions de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, selon laquelle l'industrie procéderait aux évaluations et le gouvernement prescrirait la nature de l'évaluation, vérifierait l'exactitude des conclusions et déterminerait quelles mesures de contrôle s'imposent.

Ce modèle peut manifestement être adapté. Ainsi, le secteur industriel pourrait payer le gouvernement pour qu'il procède à l'évaluation. À l'heure actuelle, le gouvernement est investi de nombreux pouvoirs qui lui permettent de contraindre le secteur industriel à lui fournir de l'information pour l'aider à évaluer les substances. Cependant, les pleins pouvoirs mentionnés à l'article 18 en particulier ont rarement été utilisés. De plus, en ce qui concerne les substances nouvelles, le gouvernement peut exiger du secteur industriel qu'il effectue les recherches si l'information

28 Ces commentaires s'appliquent à l'identification des contaminants, à l'analyse des causes et effets et à l'évaluation se rapportant à la santé des êtres humains et de l'environnement.

désirée n'est pas disponible. Le processus actuel repose sur le modèle d'évaluation des risques liés aux produits commerciaux, qui a été établi par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Toutefois, étant donné que le modèle américain visant les substances nouvelles impose une plus grande obligation au gouvernement, les industries canadiennes se plaignent que les dispositions concernant les substances nouvelles sont injustes et engendreront un désavantage concurrentiel pour le Canada (voir la section 5.3 «Incidences sur le secteur industriel»). Par conséquent, il est probable que ce modèle axé sur le transfert de la responsabilité se heurtera à une vive résistance.

Il faudra examiner plus à fond ces choix, qui pourraient assurer une plus grande souplesse pour le gouvernement. Toutefois, nous n'avons pas consulté toutes les parties intéressées lorsque nous avons étudié cette question et nous n'avons pas évalué de façon détaillée les coûts et avantages de chaque option. Cette analyse débordait le cadre de la présente évaluation.

La signification du terme «toxique» - Quel devrait être l'objectif d'une évaluation de risques menée aux termes de la LCPE?

- **Évaluation et gestion des risques en théorie**

Idéalement, l'évaluation des risques et la gestion des risques constituent des processus distincts. L'évaluation des risques est le processus qui consiste à déterminer si une substance pose un risque et dans l'affirmative, le niveau de risque. La gestion des risques est, quant à elle, le processus qui consiste à déterminer la façon de composer avec un risque ou un groupe de risques évalués. L'évaluation des risques est un processus séquentiel qui comporte quatre volets²⁹ :

- l'identification des risques - déterminer quels genres d'effets nocifs sur la santé et l'écologie une substance peut engendrer,
- l'évaluation du degré d'exposition - déterminer la quantité d'une substance à laquelle est exposée une cible cruciale, par exemple, un écosystème, une collectivité, une population ou une personne hypothétique,
- l'évaluation de la dose-réponse - déterminer la probabilité ou l'étendue de l'impact aux niveaux d'exposition déterminés ci-dessus, et
- la caractérisation des risques - intégrer les étapes susmentionnées, afin de décrire la nature des effets nocifs et la valeur des éléments de preuve (le niveau de certitude).

²⁹ Cette description se fonde sur le récent rapport de la Carnegie Commission on Science and Technology, intitulé *Risk and the Environment: Improving Regulatory Decision Making*, Washington, D.C.: Island Press, 1993.

La gestion des risques comporte deux volets. Il s'agit notamment de (i) déterminer si le risque identifié lors de l'évaluation est inacceptable sur le plan social, et (ii) déterminer la façon de réduire et (ou) de contrôler le risque. Ces deux étapes touchent à l'information scientifique, à divers aspects juridiques, économiques, politiques et sociologiques. Même si la ligne de démarcation entre l'évaluation et la gestion des risques n'est pas clairement définie, la documentation, les pratiques existantes sur d'autres territoires et les participants au processus d'examen de la LCPE ont tous fait ressortir le fait que les fonctions primordiales d'évaluation des risques sur le plan scientifique devraient être distinctes du processus de gestion des risques qui est davantage axé sur la politique.

- **Le processus d'évaluation des risques aux termes de la LCPE**

Le processus prévu dans la LCPE s'écarte du modèle idéal décrit. Selon les dispositions relatives à la LSIP et aux substances nouvelles, les substances doivent être évaluées pour déterminer si elles sont toxiques au sens de la loi. En ce qui concerne les substances inscrites à la LSIP, l'article 13 prévoit que, suite à l'évaluation, les ministres de l'Environnement et de la Santé publieront un résumé de l'évaluation, ainsi qu'une déclaration dans laquelle ils préciseront s'ils ont l'intention de recommander que la substance soit réglementée. En ce qui a trait aux substances nouvelles, le processus est quelque peu différent. Les évaluations initiales sont basées sur l'ensemble minimal de données préalables à la commercialisation de l'OCDE. Des conditions ou exigences supplémentaires en matière d'information peuvent alors être imposées lorsqu'on «soupçonne» qu'une substance est toxique.

La clé de voûte de ces dispositions est la signification qu'on donne au terme «toxique» dans la LCPE. En vertu de l'article 11, est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou une concentration, ou dans des conditions de nature à :

- a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement,
- b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie des êtres humains, ou
- c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé des êtres humains.

Cette définition a soulevé un certain nombre de problèmes. Ainsi, Santé Canada et Environnement Canada ont consacré tous deux beaucoup de temps à élaborer des lignes directrices opérationnelles sur la façon de déterminer les effets nocifs et les menaces à l'environnement et d'évaluer l'importance de ces impacts et de leurs conséquences. En fait, selon les gestionnaires d'Environnement Canada, pendant les premières années qui ont suivi la promulgation de la LCPE, les scientifiques d'Environnement Canada n'ont pu que recueillir les données, mais ne savaient pas comment les appliquer à la norme d'évaluation précisée dans la loi³⁰.

³⁰ Pour obtenir les renseignements de base sur cette question, voir le rapport de l'atelier de 1991 auquel participaient les scientifiques d'Environnement Canada et de Santé Canada (RFI, 1991).

- **La signification du terme «toxique»**

Pour que l'évaluation d'une substance jugée toxique débouche sur une gestion des risques, il faut d'abord déterminer si le terme «toxique» au sens de la LCPE signifie que la substance pose un risque «important» (c.-à-d. non négligeable) du point de vue scientifique ou si elle pose un risque inacceptable sur le plan social. Si, par «toxique», on entend que la substance présente un risque inacceptable, alors on passe du processus d'évaluation au processus de gestion des risques, étant donné que la question de savoir ce qui constitue un risque inacceptable est forcément une question de politique. Par contre, si «toxique» ne signifie pas un risque inacceptable, l'article 13 ne devrait donc pas exiger des ministres qu'ils indiquent, au moment où l'évaluation est rendue publique, s'ils projettent de réglementer la substance. La décision de contrôler une substance doit se fonder sur la détermination du fait que la substance pose ou peut poser un risque inacceptable sur le plan social.

Le rapport de l'Agence américaine de protection de l'environnement de 1987, intitulé *Unfinished Business*, lequel a fait époque, a démontré que les perceptions des risques par le public ne correspondent pas nécessairement aux évaluations des spécialistes. Ce rapport conclut que, pour obtenir un consensus social au niveau de l'établissement des priorités liées aux risques, il faudra multiplier les efforts pour faciliter la communication entre le gouvernement et le public. Par conséquent, le processus d'évaluation des risques devrait être le plus transparent et détaillé possible. L'incertitude entourant la signification du terme «toxique» vient aggraver ce problème. Il s'agit d'un terme à caractère culturel et en tant que tel, il peut induire en erreur le public qui exercera alors des pressions sur les autorités politiques pour qu'elles agissent chaque fois qu'une substance est évaluée comme étant «toxique», même si le fait qu'elle soit considérée comme étant «toxique» au sens de la LCPE ne signifie pas nécessairement qu'elle pose un risque inacceptable sur le plan social et qu'elle doive être réglementée ou contrôlée d'une façon ou d'une autre. Les représentants du secteur industriel craignent qu'en raison des pressions internationales accrues pour éliminer les substances toxiques rémanentes, la désignation d'une substance jugée «toxique» aux termes de la LCPE engendrera des pressions en vue de passer à l'action, lesquelles ne sont pas toujours justifiées.

- **L'importance de l'Annexe 1**

On s'interroge également sur la bonne façon d'utiliser l'Annexe 1. Le fait que cette Annexe s'appelle la «Liste des substances toxiques» suppose que toute substance jugée toxique en vertu de la LCPE devrait être inscrite à l'Annexe. Toutefois, la loi a été modifiée en 1991, afin que toutes les substances désignées comme étant toxiques ne soient pas inscrites automatiquement à l'Annexe. Ainsi, l'Annexe 1 constitue maintenant la liste de toutes les substances pour lesquelles des règlements peuvent être élaborés. Représente-t-elle donc la liste des substances qui posent un risque inacceptable et qui devraient être contrôlées? Si c'est le cas, la loi devrait-elle préciser les critères ou le processus servant à déterminer si une substance présente un risque inacceptable? De plus, devrait-on modifier la loi pour qu'on puisse se fonder sur l'Annexe 1, afin d'établir des mesures de réglementation ou des mesures volontaires?

- **Possibilités offertes pour régler ces problèmes**

En règle générale, on s'entend pour dire que l'évaluation des risques devrait être distincte de la gestion des risques. La phase d'évaluation des risques devrait, dans la mesure du possible, se fonder sur une science objective. Cela signifie qu'il faudrait déterminer au cours de l'étape de gestion des risques si une substance pose un risque inacceptable du point de vue social. Par contre, il serait futile de juger une substance toxique si elle ne présente qu'un risque mineur³¹. Ainsi, l'évaluation des risques menée aux termes de la LCPE devrait chercher à déterminer si une substance pose un risque «grave» - c.-à-d. non négligeable sur le plan scientifique.

La plupart des observateurs et des participants estiment que, pour que la loi puisse distinguer nettement entre les phases d'évaluation et de gestion des risques, il faudrait tout au moins supprimer l'alinéa 13(1)c(i), ainsi que les exigences énoncées à l'alinéa (ii), selon lesquelles le gouvernement doit déclarer ses intentions concernant la réglementation au moment où le rapport d'évaluation des substances inscrites à la LSIP est rendu public. Nombre de personnes proposent en outre que le terme «toxique» soit remplacé par un autre terme plus approprié, par exemple, «pose ou peut poser un risque grave pour la vie des êtres humains ou l'environnement»³². À notre avis, ces deux changements devraient être apportés.

À notre avis, la LCPE devrait également être modifiée pour préciser que la Liste des substances toxiques de l'Annexe 1 représente une liste de substances qui, selon le gouvernement, posent un risque inacceptable et que, par conséquent, celui-ci a l'intention de contrôler. Ainsi, il faudrait contrôler d'une façon ou d'une autre toutes les substances incorporées à l'Annexe 1 et on pourrait le faire, si on le désire, au moyen d'une réglementation.

La plupart des participants conviennent également qu'il faut mettre en place certains mécanismes pour assurer la reddition de comptes durant la phase de gestion des risques. On pourrait ainsi (i) exiger que les ministres fassent savoir au cours d'une période donnée, après que la substance a été jugée toxique, si celle-ci sera contrôlée, et si c'est le cas, quelles mesures de contrôle seront utilisées, et (ou) (ii) exiger que les ministres fournissent un rapport public annuel sur les progrès réalisés au niveau du contrôle des substances de l'Annexe 1. Encore une fois, nous estimons que ces deux changements sont nécessaires.

³¹ Même si cette interprétation est conforme à l'interprétation littérale de la définition du terme «toxique» à l'article 11, elle n'est pas appliquée à l'heure actuelle, sauf dans le cas des substances toxiques sans seuil d'exposition. (Santé Canada désigne ces substances comme étant «toxiques», surtout afin d'éviter de porter ce qui ne pourrait être qu'un jugement de valeur sur ce que constitue un risque *de minimus*, ce qui devrait plutôt être déterminé durant la phase de gestion des risques.) La position de Santé Canada à l'égard des substances toxiques sans seuil d'exposition est décrite aux pages 12 et 13 d'un projet de rapport non publié du Bureau des dangers des produits chimiques de Santé et Bien-être social Canada portant sur la détermination de substance «toxique» en vertu du paragraphe 11c) de la LCPE, 1^{re} édition, 20 novembre 1992.

³² Ce changement est recommandé entre autres par M^{me} K. Davies dans son projet d'évaluation des dispositions de la loi relatives à l'évaluation des risques.

Outre ces changements, la question de savoir si la loi devrait définir les critères ou modalités supplémentaires pour déterminer si un risque est socialement inacceptable suscite beaucoup de dissension. La plupart des participants appuient le processus actuel qui consiste à évaluer chaque risque séparément. Un certain nombre de participants font également état de nouveaux critères visant certaines catégories de substances toxiques. Ainsi, suite au Protocole de Montréal, toute substance désignée comme étant une SMO sera maintenant considérée comme posant un risque inacceptable et contrôlée d'une façon ou d'une autre. En outre, on s'entend de plus en plus pour dire que toutes les substances toxiques rémanentes et biocumulatives devraient être éliminées. On estime ainsi qu'au fur et à mesure que la connaissance scientifique s'accroît et que les normes sociales évoluent, d'autres «déclencheurs» continueront probablement de se manifester, mais qu'il est encore trop tôt pour consacrer du temps et des ressources pour tenter d'élaborer à ce moment-ci un ensemble détaillé d'objectifs.

Par contre, un certain nombre de personnes interviewées recommandent qu'on mette davantage l'accent sur le processus qui consiste à déterminer si un risque est inacceptable. Deux choix nous sont offerts :

1. Élaborer des objectifs généraux liés à la qualité de l'écosystème pour les différentes catégories de substances. Ceux-ci pourraient être élaborés en tant que critères généraux ou (dans certains cas) lignes directrices concernant la qualité de l'environnement aux termes de l'article 8. Ils pourraient ensuite être utilisés pour déterminer si le risque précisé dans une LSIP ou dans l'évaluation d'une nouvelle substance est inacceptable.
2. Exiger, après qu'une substance a été déclarée toxique, que les ministres énoncent un niveau de risque «acceptable» pour cette substance.

Un certain nombre d'initiatives récemment entreprises par Environnement Canada indiquent qu'il est possible dans certains cas d'élaborer des objectifs en matière de qualité de l'environnement. Ainsi, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL) énonce des objectifs bien définis pour l'eau «potable» et l'eau «propre à la pêche et à la baignade», lesquels se sont traduits par des normes importantes relatives à la qualité de l'eau. Selon l'utilisation qu'on fait de l'eau, les objectifs peuvent varier³³. Néanmoins, l'AQEGL démontre qu'on peut établir des critères généraux concernant le milieu récepteur dans lequel les substances toxiques sont introduites.

³³ Ainsi, les normes relatives à la qualité de l'eau en vue de l'irrigation ne sont peut-être pas aussi rigoureuses que celles qui se rapportent aux approvisionnements en eau potable. De plus, la qualité de l'eau potable peut différer selon les conditions climatiques. On ne peut s'attendre, par exemple, à ce que le système hydrologique fortement pulsé des eaux de surface dans les Prairies contiennent les mêmes niveaux de substances nutritives que les eaux fraîches et tempérées des Grands Lacs.

Une autre initiative est le cadre national d'élaboration des indicateurs de la santé des écosystèmes qui est actuellement élaboré par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). Ce cadre se fonde sur les travaux menés par le groupe de travail sur les objectifs des écosystèmes du lac Ontario et recommande un processus qui comporterait quatre volets : (i) établir une base de connaissances commune, (ii) élaborer les buts et les objectifs relatifs à l'écosystème, (iii) établir les indicateurs des écosystèmes et les objectifs connexes, et (iv) diriger la recherche et la surveillance des cibles.

Une approche semblable a été adoptée pour les quatre plans d'action régionaux, soit le Plan d'action du fleuve Fraser, le Plan d'action de la côte de l'Atlantique, l'Initiative de prévention de la pollution dans les Grands Lacs et l'étude sur les bassins de la rivière du Nord. Chacune de ces initiatives vise à élaborer des stratégies détaillées pour le bassin (écosystème). Dans chaque cas, il faudra d'abord énoncer les objectifs environnementaux³⁴ avant d'évaluer d'autres moyens d'atteindre ces objectifs.

En se fondant sur cette expérience, un certain nombre de scientifiques que nous avons interviewés, ainsi que des représentants du secteur industriel et d'organisations environnementales non gouvernementales (OENG) ont soutenu que la réglementation serait plus efficace si elle se rattachait à des lignes directrices nationales liées à la qualité de l'environnement ou axées sur les écosystèmes. Cela permettrait d'assurer une uniformité au niveau des normes provinciales, faciliterait l'examen des effets cumulatifs et aiderait à évaluer les impacts et à déterminer les priorités.

Cette proposition pose un problème manifeste : il serait très difficile d'énoncer des critères concernant un risque inacceptable, lesquels pourraient s'appliquer à l'échelle nationale et être valables et suffisamment larges pour s'appliquer à toutes les substances pouvant être évaluées aux termes de la LCPE. Utiliser des lignes directrices concernant la qualité de la santé et de l'environnement comme mécanisme servant à déterminer des niveaux de risque acceptables pose certains problèmes particuliers. Ainsi, il est difficile d'élaborer des lignes directrices concernant la qualité de la santé et de l'environnement pour les substances sans seuil produisant des effets tels les effets cancérogènes et pour les produits de la biotechnologie. Dans certains cas, il pourrait également être difficile d'élaborer des lignes directrices nationales qui seraient valables sur le plan quantitatif, vu le besoin de tenir compte des divergences régionales au niveau de la tolérance de l'écosystème³⁵.

³⁴ La préparation d'un énoncé des perspectives d'avenir par les groupes multisectoriels constitue la première étape de l'élaboration de plans de gestion de l'environnement détaillés pour les 13 ports et les régions côtières, conformément au Plan d'action de la côte de l'Atlantique. Le Plan d'action Saint-Laurent a été appuyé par l'établissement de deux indices de pollution qui aident à établir les priorités en matière de réduction de la pollution. De plus, la composante planification du Plan d'action du fleuve Fraser comprend la préparation d'un plan de développement durable qui se fonde, notamment, sur des objectifs liés à la qualité de l'eau.

³⁵ Ce problème ne se poserait pas si les lignes directrices se fondaient sur la tolérance au niveau de la santé des êtres humains, laquelle (exception faite de certaines populations autochtones) ne varie pas vraisemblablement selon la région.

Ces problèmes sont légitimes, mais ne changent rien au fait qu'il n'est pas essentiel que l'objectif d'une politique se fonde entièrement sur la science et en fait, cela ne devrait pas se produire. Songeons, par exemple, à l'objectif actuel qui consiste à réduire de 50 % les déchets. À notre avis, les deux options susmentionnées devraient être adoptées. On pourrait mettre en œuvre un processus multisectoriel afin de déterminer les objectifs à long terme de la gestion des substances toxiques aux termes de la LCPE. Des objectifs clairs en matière de qualité de la santé et de l'environnement devraient aider le gouvernement à faire les compromis difficiles qui se rattachent au processus de gestion des risques. Étant donné qu'il faut nécessairement porter un jugement de valeur lorsqu'on fait de tels compromis, il faudrait pouvoir compter sur un énoncé normatif des objectifs liés à la qualité de l'environnement qui permettrait de contrebalancer les objectifs économiques qui sous-tendent les décisions en matière d'investissement. Des objectifs mesurables liés à la qualité de l'environnement permettraient également de minimiser les risques associés aux effets cumulatifs imprévus des diverses décisions prises dans le cadre de l'évaluation de chaque substance.

Il faudrait en outre songer à exiger l'établissement de niveaux de risque acceptable sous forme de lignes directrices concernant la qualité de l'environnement pour chaque substance désignée comme étant «toxique». Comme c'est le cas pour les lignes directrices qui ont déjà été élaborées relativement à la qualité de l'air, du sol et de l'eau, ces lignes directrices pourraient se fonder sur l'information découlant du processus d'évaluation. Contrairement à la pratique actuelle, ces objectifs engloberaient des objectifs visant divers milieux, lesquels pourraient être modifiés en fonction des circonstances locales.

Au lieu de cela, on pourrait également exiger des provinces qu'elles élaborent et transmettent des lignes directrices provinciales concernant la qualité de l'environnement (ou idéalement, des lignes directrices régionales axées sur l'écosystème). Celles-ci seraient alors regroupées et serviraient de point de référence en vue de mener les évaluations aux termes de la LCPE. Dans tous les cas, ces divers changements sont nécessaires et ce, pour trois raisons. Premièrement, les changements permettraient d'assurer que les processus d'évaluation et de gestion des risques menés conformément à la LCPE sont uniformes et valables. Deuxièmement, ils constitueraient un centre d'intérêt aux fins des commentaires du public. Troisièmement, ils aideraient à orienter la sélection des mécanismes de contrôle de ces substances qui posent un risque inacceptable sur le plan social.

- **L'utilisation du terme «peut» dans la définition de «toxique»**

L'article 11 définit une substance comme étant «toxique» si elle pose ou «peut» poser un «danger pour l'environnement» ou avoir un «effet nocif sur la santé des êtres humains». Tandis que le terme «peut» est important aux fins de l'évaluation des substances nouvelles qui ne sont pas encore en usage et qui, par conséquent, ne constituent pas encore une menace, certains participants au processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP1 soutiennent que le terme «peut» rend plus complexe les évaluations des substances inscrites à la LSIP qui sont déjà en usage. Malgré ces préoccupations, toutes les personnes avec lesquelles nous avons discuté de cette question estimaient toutefois que le terme «peut» constitue une composante importante de la définition de «toxique» et ne devrait donc pas être supprimé. Ainsi, en ce qui a trait aux substances existantes, le terme «peut» permet d'appliquer scientifiquement les conclusions concernant des dommages causés dans une ou

plusieurs circonstances démontrées à d'autres circonstances probables mais non démontrées. L'élimination de ce terme ou la restriction de son utilisation aux substances nouvelles pourrait avoir l'effet indésirable de prolonger l'évaluation d'une substance existante en attendant d'obtenir des preuves scientifiques tangibles de chaque risque.

- **Questions constitutionnelles**

Les questions constitutionnelles accroissent davantage l'incertitude entourant la signification du terme «toxique» selon la LCPE. Outre les domaines qui sont nettement de compétence fédérale tels que les pêches et les pesticides, le gouvernement fédéral peut uniquement réglementer les substances qui constituent une «source de préoccupation nationale». Au sein du gouvernement, la question de savoir si une substance ne peut être désignée «toxique» au sens de la loi que si elle peut être contrôlée au moyen de la législation fédérale suscite des dissensions. L'opinion la plus répandue est que, pour pouvoir être jugée toxique au sens de la loi, une substance doit présenter un danger dans plus d'une province. D'aucuns affirment qu'on ne devrait pas tenir compte de ce facteur à l'étape de l'évaluation scientifique parce qu'on ne ferait que limiter inutilement la portée des activités scientifiques fédérales et qu'on rendrait un mauvais service aux résidents de la province concernée. Certaines personnes font également remarquer qu'il serait contraire à l'intuition de déclarer qu'une substance n'est pas toxique au sens de la LCPE simplement parce qu'elle ne peut être assujettie à des mécanismes de contrôle fédéraux, quelle que soit la nature du risque qu'elle présente. Les services juridiques devraient clarifier cette question.

Quel devrait être le lien opérationnel entre l'évaluation des risques et la gestion des risques?

La dernière question qui se pose concernant la signification du terme «toxique» et l'objectif opportun d'une évaluation des risques menée en vertu de la LCPE touche à la nature de l'information découlant de l'évaluation des risques et servant à la phase de gestion des risques. Pour pouvoir choisir le mécanisme de contrôle qui convient, il faut obtenir beaucoup de renseignements concernant la nature de la substance, son origine, les zones d'exposition et d'accumulation, ainsi que les effets. Certains employés d'Environnement Canada qui sont chargés d'élaborer les mécanismes de contrôle soutiennent que les évaluations des substances inscrites à la LSIP1 n'ont fourni que très peu d'information qui pourrait aider à élaborer de tels mécanismes.

L'évaluation des risques et la gestion des risques devraient être distinctes. Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire que le processus de gestion des risques ne commence qu'après que le processus d'évaluation des risques est terminé. Souvent, les résultats probables de l'évaluation sont évidents avant que celle-ci soit terminée. Des liens opérationnels devraient être établis entre le personnel chargé des évaluations des risques et le personnel responsable de la gestion des risques, afin que l'étape de la gestion des risques puisse débiter le plus tôt possible. Si l'on commence tôt à se préparer, lorsque les résultats officiels de l'évaluation des risques seront annoncés, le gouvernement sera déjà prêt à faire participer le public au processus de gestion des risques en lui présentant une série d'options bien définies. Il faudrait alors que des mécanismes soient en place, afin d'assurer une bonne communication entre le personnel chargé des évaluations des risques et celui qui s'occupe de la gestion des risques. Les exigences sont énoncées de façon plus détaillée dans le projet d'un document

préparé par la Direction générale de la protection de l'environnement et qui porte sur la préparation de rapports concernant les options stratégiques (juillet 1993).

Il faudrait en outre déployer des efforts, afin de s'assurer que, lorsque c'est possible, le processus d'évaluation des risques permet de fournir autant de renseignements utiles que le processus de gestion des risques, mais il serait peu réaliste de s'attendre à ce que les évaluations fournissent toutes les données nécessaires. L'évaluation des risques n'englobe pas l'examen des divers renseignements détaillés d'ordre social, économique, voire scientifique, qui sont nécessaires pour pouvoir élaborer des mécanismes de contrôle. Ceux qui ont participé aux évaluations des substances inscrites à la LSIP reconnaissent toutefois que les évaluations pourraient fournir des renseignements supplémentaires sur le cycle de vie de chaque substance. De tels renseignements aideraient à identifier quelles sources sont associées à des risques graves et à orienter le processus de gestion des risques. Ces informations ont été réduites au minimum dans les évaluations des substances inscrites à la LSIP¹, en raison des restrictions concernant les ressources et des directives administratives provenant de la haute direction qui tenait à s'assurer que la phase d'évaluation des risques n'empiéterait pas sur la gestion des risques.

Il faudra disposer d'autres ressources pour procéder aux évaluations de risques et pouvoir ainsi obtenir plus de renseignements qu'on en obtient à l'heure actuelle, mais les changements ne devraient être apportés que si l'on économise au cours de la phase de gestion des risques plus de ressources qu'on en ajoute pour l'évaluation des risques.

Certitude : combien de renseignements faut-il pour pouvoir effectuer une évaluation aux termes de la LCPE?

Certains critiques de la collectivité des OENG soutiennent que la lenteur des évaluations des substances inscrites à la LSIP est liée au fait qu'ils ont composé avec un niveau élevé superflu de rigueur scientifique, c.-à-d. qu'il faut trop de renseignements pour terminer l'évaluation. Les fonctionnaires sont d'avis que cette affirmation n'est pas justifiée. Les méthodes qui sont actuellement utilisées sont conformes aux pratiques scientifiques courantes et aux normes internationales. La principale raison pour laquelle on utilise ces méthodes est que la désignation d'une substance comme étant toxique aux termes de la LCPE pourrait donner lieu à une réglementation créant des violations qui deviendraient des infractions criminelles. Ainsi, on estime que le degré de certitude scientifique sur lequel se fondent les évaluations effectuées aux termes de la LCPE devrait refléter la nature du mécanisme de contrôle le plus rigoureux qui pourrait être utilisé pour contrôler les substances toxiques. À la section 3.4 (Application de la loi), on recommande que nombre des dispositions de la LCPE liées au droit criminel soient remplacées par un système de sanctions administratives. Toutefois, il est peu probable que le secteur industriel tolérera un mécanisme de contrôle quelconque de la réglementation sans qu'on lui fournisse d'abord des preuves scientifiques solides à l'appui de ce mécanisme. Par conséquent, on estime qu'il ne conviendrait pas de réduire le niveau actuel de rigueur scientifique sur lequel reposent les évaluations des risques menées en vertu de la LCPE.

Néanmoins, il importe de remarquer qu'il existe des dissensions à l'échelle du gouvernement et entre le gouvernement et les OENG quant au degré de certitude nécessaire pour traiter les substances toxiques rémanentes et biocumulatives. On appuie grandement la conclusion de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs selon laquelle il faudrait assurer la quasi-élimination de ces substances. Toutefois, les opinions divergent quant à la quantité de renseignements nécessaires pour pouvoir classer une substance comme étant une substance toxique rémanente et biocumulative. Certains scientifiques du gouvernement sont du même avis que les OENG qui affirment que si une substance est rémanente et (ou) biocumulative et toxique en soi, quelle que soit la nature de l'utilisation de cette substance ou de l'exposition à celle-ci, il ne reste plus qu'à déterminer comment elle devrait être éliminée. Par ailleurs, le Service de protection de l'environnement a adopté la position selon laquelle une substance doit être rémanente et biocumulative et être jugée toxique au sens de la LCPE. En d'autres termes, d'aucuns soutiennent qu'une évaluation des risques est nécessaire tandis que d'autres affirment qu'on peut prendre une décision concernant cette catégorie de substances en se fondant uniquement sur les propriétés chimiques de celle-ci. La divergence d'opinions illustre le fait que la question de certitude n'a pas encore été entièrement réglée, même à la satisfaction de tous les participants au sein du gouvernement.

Cette divergence d'opinions soulève des questions liées aux limites de la science et au fondement légitime de l'intervention gouvernementale. Les évaluations de substances toxiques effectuées aux termes de la LCPE doivent être axées non seulement sur les caractéristiques toxicologiques de la substance, mais également sur les risques d'une exposition suffisante pour pouvoir causer des effets environnementaux. Par conséquent, on a consacré beaucoup d'efforts pour déterminer le degré et les risques d'exposition. En général, les modèles des effets toxiques examinaient soit la létalité consécutive à une exposition aiguë ou la cancérogénicité. Les scientifiques qui ont participé au processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP ont fait ressortir le fait que, même s'il a été difficile de régler ces questions en ce qui a trait aux populations humaines, il a été encore plus difficile de le faire pour d'autres espèces qu'on trouve dans l'environnement récepteur et qui nous préoccupent (soit les prédateurs situés à l'extrémité ou presque à l'extrémité de la chaîne alimentaire). Les scientifiques affirment également que, même si l'on peut prouver que les contaminants toxiques ont des effets négatifs sur les populations qui y ont été exposées, il est presque impossible de démontrer qu'il n'y a aucun effet. Le problème se complique encore davantage pour ce qui est des substances sans seuil produisant la toxicité et des substances dont la rémanence est telle que la science ne peut raisonnablement prédire ce qu'elles deviendront. La décision concernant la façon de traiter ces substances suppose inévitablement un jugement de valeur.

De l'avis de nombreux environmentalistes, il y a tout un éventail d'efforts qui devront être déployés pour fournir des preuves scientifiques satisfaisantes aux fins de contrôle. Dans certains cas, il y aurait peut-être lieu d'exiger des preuves scientifiques solides avant d'imposer des mesures de contrôle. Le fait que les préoccupations scientifiques s'accroissent à mesure que le nombre de substances potentiellement toxiques et leur quantité dans l'environnement continuent d'augmenter souligne la nécessité de mettre en relief le principe de prévoyance. Les scientifiques et les partisans de la politique qui partagent ce point de vue affirment qu'en raison de cette préoccupation scientifique, on appuie le

concept de quasi-élimination et de rejet zéro des substances toxiques qui sont rémanentes ou qui engendrent des effets sublétaux.

Ce débat fait ressortir le fait que l'utilisation de la science pour aider à établir les normes de qualité de l'environnement présente des limites certaines. Cette perception vient renforcer la recommandation selon laquelle il faut mettre en œuvre un processus public, afin de déterminer les objectifs globaux de l'évaluation des risques et du contrôle des substances toxiques aux termes de la LCPE.

Participation du public aux évaluations des risques effectuées aux termes de la LCPE³⁶

D'après nous, le mécontentement exprimé à l'endroit du processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP est principalement lié au fait que les processus d'évaluation des risques et de gestion des risques précités sont mal définis. Par conséquent, la clarification de ces processus telle que décrite ci-dessus devrait permettre d'atténuer bon nombre de ces préoccupations. En ce qui concerne le processus d'évaluation des risques lui-même, la participation du public pourrait revêtir l'une des cinq formes suivantes :

1. Tout le processus pourrait être axé sur la collaboration.

À notre avis, cette solution n'est pas souhaitable. En principe, l'évaluation des risques constitue un processus objectif qui se fonde sur l'expérience et le jugement scientifique de l'évaluateur. Toute activité liée à la participation du public devrait être conçue expressément pour accroître la qualité du processus sur le plan scientifique.

2. On pourrait donner au public l'occasion de faire des commentaires dès le début : «Nous allons évaluer x, dites-nous ce que vous en pensez».

Cette option représente essentiellement le statu quo. Actuellement, lorsqu'une substance est ajoutée à la LSIP, la *Gazette du Canada* en informe le public. De plus, Environnement Canada et Santé Canada demandent de l'information aux industries appropriées lorsqu'ils entreprennent une évaluation. Le seul avantage d'un exercice de consultation plus vaste, c'est qu'il peut fournir l'occasion de vérifier le niveau de préoccupation des OENG et du secteur industriel au sujet de la substance qui fait l'objet d'une évaluation. D'un autre côté, exiger officiellement une consultation retarderait probablement le processus d'évaluation des risques et y sèmerait la confusion. Nous ne recommandons donc pas de changer le statu quo.

³⁶ La section 3.4 examine l'opinion des parties intéressées quant à leur expérience de la participation du public en vertu de la LCPE en général.

3. On pourrait accroître l'analyse scientifique par les pairs.

Même si certaines des premières évaluations de substances figurant sur la LSIP n'ont été effectuées qu'avec un minimum de commentaires des gens de l'extérieur, Environnement Canada et Santé Canada ont tous deux récemment accru leur utilisation des analyses scientifiques par les pairs. D'après nous, il s'agit là d'une activité valable qui devrait être poursuivie.

4. On pourrait constituer des comités consultatifs officiels.

Dans trois récentes publications américaines, on affirme que le processus d'évaluation des risques tire profit des comités consultatifs externes³⁷. Dans ces rapports, on soutient que l'utilisation de comités consultatifs officiels peut contribuer à accroître l'uniformité et à améliorer la qualité des évaluations sur le plan scientifique. Dans son étude, Ted Greenwood de l'Institut de technologie du Massachusetts affirme que les comités consultatifs sont plus efficaces en tant que comités d'examen externe qu'en tant que partenaires dans la collecte des données. En tant que source d'examen externe, un tel comité peut inciter à faire un travail de qualité supérieure et à améliorer un produit déjà bon. M. Greenwood estime également que la composition du comité devrait se fonder uniquement sur les compétences de ses membres.

La valeur des comités consultatifs officiels suscite toutefois beaucoup de scepticisme à l'échelle du gouvernement. Un certain nombre de scientifiques du gouvernement que nous avons interviewés ont fait remarquer que ces comités sont coûteux, qu'ils peuvent ralentir un processus déjà lourd et se mêler de trop près de la gestion du processus. Par conséquent, cette question devra être étudiée plus à fond.

5. On pourrait permettre au public de faire des commentaires concernant le projet d'évaluation avant que l'évaluation soit définitive.

D'après nous, si l'on permettait la publication des projets d'évaluation, on pourrait ainsi obtenir de précieux renseignements en se heurtant à moins de résistance, comme c'est inévitablement le cas lorsque l'évaluation est définitive. Avant de mettre en œuvre ce changement, les ministères devraient cependant considérer s'il nuira à leur capacité de compléter toutes les évaluations des risques avant la fin de la période de cinq ans.

3.1.1.3 Gestion des risques aux termes de la LCPE

Établissement des priorités

Il importe de pouvoir établir des priorités relativement à l'élaboration de mécanismes de contrôle de chaque substance inscrite à la LSIP, des substances nouvelles et d'autres substances qui ont été désignées comme étant «toxiques». La disposition de l'article 13,

³⁷ Carnegie Commission, 1993; Greenwood, T., 1988, *Knowledge and Risk Assessment in Government Regulation*. New York: Praeger; Smith, Bruce L.R., 1992, *The Advisors: Scientists in the Policy Process*. Washington, D.C.: The Brookings Institute.

selon laquelle les ministres devraient annoncer leur intention concernant la réglementation au moment où l'évaluation des risques est publiée nuit à la capacité des ministères de procéder à l'établissement de ces priorités. Après qu'une substance est jugée toxique, de fortes pressions sont exercées pour pouvoir la réglementer dès que possible. À la section 3.1.1.2, on a recommandé que l'article 13 soit modifié, afin de régler ce problème.

Parce que la plupart des évaluations des substances inscrites à la LSIP seront publiées à peu près en même temps au cours des prochains mois, on pourrait peut-être tenir une séance publique, afin d'aider à établir les priorités à accorder à ces substances. En règle générale toutefois, l'établissement des priorités devrait être une activité courante et par conséquent, on ne pourra peut-être pas procéder de cette façon. Il y aurait peut-être lieu d'élaborer des critères de classement des risques relatifs. Ce concept, qui a été examiné de près aux États-Unis au cours des dernières années³⁸, a été élaboré aux fins des évaluations de risques pour la santé à Santé Canada et fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de l'activité actuelle d'établissement des priorités menée par Conservation et Protection³⁹. À notre avis, ces méthodes, qui sont utilisées en vue d'établir les priorités aux fins de l'évaluation des risques et de l'élaboration de la réglementation, devraient également s'appliquer aux problèmes visant les diverses réponses de l'écosystème, les substances pouvant être inscrites à la LSIP, les substances figurant déjà sur cette liste et les substances nouvelles jugées toxiques aux termes de la LCPE, mais qui n'ont pas encore été contrôlées, ainsi que les substances déjà contrôlées.

L'un des obstacles importants à l'établissement efficace des priorités est le fait que les mécanismes de surveillance de l'environnement sont insuffisants pour pouvoir évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle actuels. Dans un article rédigé par Mme Davies en 1988 et qui portait sur la LCPE, on fait ressortir l'importance du contrôle de l'information :

Les rapports sur l'état de l'environnement nous apprendront exactement où nous en sommes au chapitre de la protection de l'environnement, ce que nous avons accompli, ce que nous n'avons pu accomplir et ce qu'il nous reste à faire. Ces rapports aideront à évaluer le succès de la LCPE et permettront au public de juger leur gouvernement en fonction de sa capacité de protéger la santé des êtres humains et l'environnement.

Jusqu'à présent toutefois, très peu de mécanismes de surveillance de l'environnement ont servi directement à mesurer l'efficacité des mécanismes de contrôle prévus par la LCPE. Pour régler ce problème, on a élaboré, entre autres, une stratégie axée sur la surveillance des incidences environnementales (SIE) effectuée en vertu du Règlement sur les effluents

³⁸ Voir par exemple, les deux études réalisées par l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*, 1987, et *Reducing Risks: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*, 1990. Voir également le récent rapport de la Carnegie Commission on Science and Technology intitulé *Risk and the Environment: Improving Regulatory Decision Making*. Washington, D.C.: Island Press, 1993.

³⁹ Groupe de travail sur les priorités liées à l'environnement, août 1993. Méthodes d'établissement des priorités liées à l'environnement.

des fabriques de pâtes et papiers. Tel qu'il est recommandé à la section 3.1.1.4 (Gestion de l'information), il faudrait songer à effectuer davantage la SIE. Il faudrait également envisager d'élaborer une politique selon laquelle les rapports d'évaluation préciseraient les paramètres devant être mesurés lorsqu'on détermine l'efficacité de toute mesure de contrôle qui, en dernière analyse, pourrait être élaborée.

Choix des mécanismes de contrôle

Lors d'une récente étude menée par Resources for the Future (1992), on a constaté que les substances toxiques présentaient trois caractéristiques qui contribuaient à rendre plus complexe le choix d'un mécanisme de contrôle :

- le fait que des risques peuvent se poser à diverses étapes dans le cycle de vie d'une substance toxique signifie qu'il faudra peut-être intervenir à plus d'une étape et que cette intervention pourrait revêtir diverses formes,
- la différence marquée quant à la distribution des risques d'exposition nocive au niveau des utilisations et des produits hétérogènes signifie qu'il faudra peut-être axer fortement l'intervention sur une utilisation ou un produit particulier, afin de se protéger contre les risques sans toutefois restreindre outre mesure des applications de substances toxiques relativement sans danger, et
- la vaste portée des méthodes de production et des produits de remplacement signifie qu'au moment où les mesures de contrôle sont conçues, il faudra s'assurer qu'une substance nocive n'est pas remplacée par une autre substance nocive.

La Direction générale de la protection de l'environnement a publié récemment un projet de rapport portant sur «la préparation de rapports sur les options stratégiques visant à réduire les rejets de substances toxiques et d'autres substances préoccupantes» (Direction générale de la protection de l'environnement, juillet 1993). Ce document souligne en outre qu'il faudrait examiner divers mécanismes de contrôle.

En pratique toutefois, Environnement Canada s'appuie depuis longtemps sur une réglementation axée sur le contrôle. Cette tendance a été mise en relief lors de récentes études réalisées par le ministère (p. ex., Doern, 1993; Comité permanent des finances de la Chambre des Communes, 1992), et dans plusieurs publications ministérielles (p. ex., Environnement Canada, Groupe du contrôle et de la prévention de la pollution, 1992, et Environnement Canada, projet du 16 juillet 1993).

Selon la *Politique de réglementation* fédérale (Bureau de Privatisation et des Affaires réglementaires, 1986), toutes les propositions liées à la réglementation doivent, entre autres, démontrer que (i) un problème existe et l'intervention du gouvernement est justifiée, (ii) le public a été consulté et a eu l'occasion de participer à l'élaboration des mesures de réglementation proposées, (iii) les avantages globaux de la mesure de réglementation proposée l'emporte sur tous les coûts qu'il faudrait engager, et (iv) la mesure proposée est plus rentable que toute autre solution de rechange. Idéalement, la conformité à ce processus permettrait d'assurer que toutes les mesures de contrôle possibles ont été examinées dans chaque cas et qu'on ne retient que la mesure la plus efficace.

En théorie, le processus d'élaboration de la réglementation d'Environnement Canada permet de se conformer à la *Politique de réglementation* fédérale. Tel qu'il est décrit de façon plus détaillée à l'Annexe I, le processus d'Environnement Canada comporte essentiellement quatre volets : (i) l'évaluation du problème (évaluation des substances inscrites à la LSIP, accord international ou toute autre source), (ii) la préparation d'un rapport sur les mesures de contrôle possibles, lequel évalue les diverses façons de traiter le problème, (iii) la mise en œuvre, et (iv) l'évaluation. Le public donne son opinion à chaque étape.

En pratique, le processus d'élaboration de la réglementation aux termes de la LCPE a été inégal quant à la conformité tant à la *Politique de réglementation* fédérale qu'à la politique du ministère. Comme on le décrit de façon plus détaillée à la section 3.5 (Participation du public), même si la participation du public s'est accrue et est devenue plus efficace au cours des cinq dernières années, les parties intéressées continuent d'affirmer qu'elles devraient participer au processus plus tôt et de manière intégrée plutôt que dans certaines circonstances seulement.

De plus, comme l'a révélé l'étude de cas que nous avons effectuée sur l'élaboration du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, le ministère n'a pas toujours examiné les diverses possibilités offertes de la manière rigoureuse et systématique prévue dans la politique réglementaire fédérale, ainsi que dans sa propre politique (voir l'Annexe J).

Ces critiques à l'endroit du manque d'uniformité au niveau de l'étude des diverses solutions de rechange menée par le ministère sont confirmées par notre examen de tous les Résumés de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) préparés pour les règlements élaborés jusqu'à présent aux termes de la LCPE. Les REIR devraient jouer un rôle primordial relativement à la mise en œuvre de la *Politique de réglementation* en fournissant un cadre à partir duquel il faudrait identifier et évaluer les coûts et les avantages possibles de la réglementation proposée. Selon le document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Guide de rédaction des REIR* (p. 26), une étude détaillée des solutions de rechange est censée constituer une composante clé de chaque REIR. Conformément aux exigences liées au processus de réglementation du gouvernement, un REIR doit être préparé pour tout nouveau règlement ou toute modification importante à un règlement existant.

Dans quelques REIR se rattachant à la LCPE, les solutions de rechange autres que la réglementation ne sont pas présentées parce que le gouvernement a été contraint par la législation habilitante ou par les accords internationaux connexes de n'envisager que la réglementation (p. ex., Règlement sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux). Toutefois, dans d'autres cas, les analyses justifiant la mise en œuvre d'un règlement plutôt que d'une autre mesure sont fragmentaires et ne satisfont pas aux exigences en matière d'analyse détaillée prévues dans la *Politique de réglementation* et dans les lignes directrices d'Environnement Canada concernant les rapports sur les divers mécanismes de contrôle.

Ces lacunes peuvent s'expliquer par un certain nombre de facteurs. Selon une étude précédente, Conservation et Protection a depuis toujours attaché plus d'importance à la mise en œuvre de la réglementation ou de lignes directrices qu'à celle de divers instruments disponibles qui ne sont pas axés sur la réglementation (Sypher : Mueller International Inc., 1991: 7). Les représentants du ministère reconnaissent qu'on continue d'accorder la

priorité à la réglementation et ont fait remarquer que beaucoup de temps s'écoulera avant que le processus de réglementation se caractérise par l'examen de diverses options de contrôle⁴⁰.

Les lacunes au niveau de l'analyse des solutions de rechange énoncées dans le REIR reflètent également le fait que jusqu'à récemment, on a prodigué peu de conseils aux gestionnaires et analystes de politiques d'Environnement Canada concernant l'utilisation et la valeur relative de mesures autres que la réglementation. Selon le personnel du Conseil du Trésor, ce problème se pose à l'échelle du gouvernement. Par conséquent, le Conseil du Trésor a préparé une ligne directrice en vue d'évaluer ces autres mesures (Conseil du Trésor, 1993). Au sein d'Environnement Canada, on reconnaît également le besoin d'accroître la capacité du ministère d'incorporer les facteurs socio-économiques dans la prise de décisions. Au cours d'un atelier offert en décembre 1989, portant sur la mise en œuvre du partenariat environnement-économie aux fins de la gestion de l'eau, on a examiné une approche plus intégrée de la prise de décisions concernant l'eau. En 1992, le Groupe socio-économique de Conservation et Protection a offert un atelier portant sur les façons d'améliorer les compétences socio-économiques de la Direction. En mai 1993, il tenait un autre atelier portant sur l'évaluation des avantages des politiques environnementales. De plus, la Direction des programmes industriels s'occupe d'apporter des mises aux points au document traitant de «la préparation de rapports sur les options stratégiques visant à réduire les rejets de substances toxiques et d'autres substances préoccupantes» (Direction générale de la protection de l'environnement, juillet 1993).

Notre examen des REIR révèle que l'évaluation des coûts et avantages de la mesure de réglementation retenue pose de grands problèmes. À notre avis, les analyses des coûts étaient généralement justifiables. La plupart des évaluations des coûts qu'engendre le respect des règlements sur le plan de la compétitivité et de la viabilité financière de l'industrie étaient bien documentées. Toutefois, on ne s'est pas conformé dans tous les cas aux exigences méthodologiques de l'analyse des coûts-avantages. Ainsi, dans certaines analyses, on se demandait si les évaluations se fondaient sur les coûts occasionnels et dans d'autres analyses, si elles représentaient les coûts liés à la réglementation à l'étude. Cela s'appliquait tout particulièrement aux règlements qui visent les secteurs d'économie dans lesquels des règlements provinciaux ont également été proposés ou sont en vigueur. Enfin, les taxes ne sont pas toujours prises en considération correctement. Dans certains cas, les exonérations de taxes qui réduisent les coûts directs pour le secteur industriel ne sont pas considérées comme un coût supplémentaire pour le gouvernement.

⁴⁰ Il est intéressant de noter qu'une étude réalisée pour l'EPA des É.-U. en 1980 (Holdren et al, 1980) concluait que l'EPA n'avait pas réussi à tirer parti des évaluations intégrées des diverses questions liées au contrôle pour régler les problèmes visant l'énergie et ce, pour un bon nombre des mêmes raisons qu'Environnement Canada n'est pas parvenu à le faire, y compris :

- les lacunes au niveau de l'état actuel des connaissances,
- le manque de connaissance des données et des divers outils analytiques existants,
- le manque d'expérience de ces outils ou données et (ou) le manque de confiance dans ceux-ci,
- la pénurie de personnel, ainsi avec le manque de temps et d'argent,
- les structures de l'organisme qui nuisent à l'intégration, et
- l'influence des pressions politiques exercées par les parties directement intéressées.

Dans la plupart des cas, les évaluations des avantages sont insatisfaisantes. Exception faite des règlements portant sur les SMO, on a fait peu d'efforts pour quantifier les avantages. La *Politique de réglementation* prévoit une vaste analyse qualitative lorsque des évaluations quantitatives ne sont pas disponibles. Même si dans la plupart des cas les avantages prévus sont bien décrits, on a déployé peu d'efforts pour les analyser.

Le personnel du Conseil du Trésor et celui des associations du secteur industriel qui ont été interviewés dans le cadre de cette étude ont également critiqué l'analyse faite par Environnement Canada des avantages que présentent les règlements proposés. Ces conclusions sont reprises dans un récent rapport du Comité parlementaire des finances (CPF, 1993). Le Comité a fait observer que nombre de ministères, notamment Environnement Canada, ne semblaient pas disposer d'un personnel suffisant ayant les compétences nécessaires pour pouvoir procéder aux analyses des coûts-avantages. Les lacunes qu'on trouve au niveau des analyses des coûts-avantages présentées dans les REIR s'expliquent par plusieurs facteurs. En règle générale, il est difficile d'évaluer les avantages (Hahn et Hird, 1991), car nombre des valeurs environnementales ne sont pas connues ou ne peuvent être quantifiées. Les analyses des risques liés à l'environnement doivent donc être incorporées expressément dans les évaluations normalisées des coûts-avantages du point de vue économique. De plus, comme l'a fait remarquer le personnel de la Direction de l'intégration des programmes et des affaires réglementaires, les méthodes plus officielles d'évaluation de la rentabilité et des avantages, sur lesquelles se fondent les évaluations des avantages et des coûts réels, ainsi que les rapports concernant les choix stratégiques actuels, sont relativement nouvelles et par conséquent, le personnel d'Environnement Canada a une expérience ou une expertise restreinte de ces méthodes.

Certains critiques à Industrie et Sciences Canada et au Conseil du Trésor soutiennent que le processus de REIR d'Environnement Canada présente d'autres lacunes encore plus fondamentales. Ainsi, comme l'a fait remarquer le Comité des finances de la Chambre des Communes, étant donné que le REIR est généralement préparé après qu'on a retenu certaines mesures que le gouvernement devrait adopter, il est rare que le REIR permette d'aider à faire ces choix ou même de modifier la réglementation proposée. Ainsi, le REIR devient souvent un exercice de rationalisation après-coup des décisions prises pour d'autres raisons (CPF, 1993 : 51). Le REIR se rattachant au Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers évalue, par exemple, à 4,1 milliards de dollars (valeur actuelle) leurs coûts, mais ne présente aucune évaluation quantitative des avantages. Le Comité parlementaire concluait que l'«affectation de ressources d'une valeur de 4,1 milliards de dollars sans qu'on ait apparemment une idée de ce que pourrait être l'ampleur des avantages ne donne aucune indication de l'incidence nette de la réglementation» (CPF, 1993 : 31).

La même critique est formulée par plusieurs membres du personnel d'Environnement Canada qui ont soutenu durant l'atelier de 1992 susmentionné qu'on les fait intervenir habituellement trop tard dans le processus pour qu'ils puissent examiner les avantages ou les solutions de rechange, et qu'ils sont donc contraints d'évaluer rapidement les coûts. Ces employés ont également signalé que certaines questions fondamentales liées à l'évaluation de la réglementation n'avaient pas encore été réglées, entre autres, la façon de quantifier la valeur d'une vie et les sommes d'argent que le gouvernement est disposé à dépenser pour une bonne analyse des coûts-avantages.

Ressources juridiques

L'élaboration de la réglementation a également été entravée par le fait que la préparation du projet de réglementation est un processus qui demande beaucoup de temps et nécessite de nombreuses ressources. En plus d'avoir recours au personnel du ministère, il faut obtenir l'avis des avocats du ministère de la Justice pour tous les règlements. Une fois que le projet est préparé, tous les règlements doivent être vérifiés par les avocats du Bureau du Conseil privé - Justice (BCP-J). Le personnel de ce bureau est relativement peu nombreux et tous les ministères fédéraux ont dû attendre très longtemps avant d'obtenir l'approbation des règlements par celui-ci. Compte tenu du très grand nombre de règlements qui devaient provenir d'Environnement Canada en 1991, un groupe d'avocats du BCP-J a été détaché auprès d'Environnement Canada et est maintenant financé par ce ministère. Le personnel du Bureau des affaires réglementaires et de l'intégration des programmes signale que cet arrangement a contribué à accélérer le processus d'élaboration de la réglementation, non seulement parce que les avocats ne s'occupent que de questions portant sur Environnement Canada, mais également parce qu'ils peuvent intervenir plus tôt dans le processus d'élaboration du projet, ce qui n'est normalement pas le cas avec le BCP-J. Ils ont pu ainsi prévoir les problèmes.

Normes de réglementation de plus en plus rigoureuses

Le gouvernement fédéral exige maintenant que les règlements proposés respectent des normes de plus en plus rigoureuses. Les règlements proposés en vue de régir les déchets dangereux dans les installations fédérales illustrent l'effet à retardement de ces exigences sur la capacité d'Environnement Canada de promulguer les règlements et d'autres mécanismes de contrôle aux termes de la LCPE. Selon le personnel du Bureau de gestion des déchets, ces règlements ont été élaborés peu de temps après que la LCPE a été promulguée et étaient prêts à être adoptés en 1990. Suite à un changement de personnel, ils n'ont toutefois jamais été promulgués. Le Bureau de gestion des déchets tente maintenant de régler cette question. Cependant, il nous faut préparer, à la demande du Conseil du Trésor, une évaluation des solutions autres que la réglementation, ce qui retardera encore davantage l'adoption de ces règlements. Selon le Bureau des affaires réglementaires et économiques, des exigences semblables s'appliqueront à l'avenir à tous les règlements d'Environnement Canada⁴¹.

Relations fédérales-provinciales

Selon bon nombre de personnes qui ont été interviewées dans le cadre de cette étude, il reste un dernier facteur, mais qui est tout particulièrement important et qui a trait à la sélection des mécanismes de contrôle : c'est le fait que les gestionnaires supérieurs et les politiciens au sein du gouvernement fédéral craignent de «marcher sur les plates-bandes provinciales». Même si cette affirmation est difficile à évaluer, la tendance en matière d'utilisation des règlements et de codes de pratiques vient l'appuyer dans une certaine mesure.

⁴¹ Il faudra procéder à une analyse complète des coûts-avantages chaque fois qu'on s'attend à ce que les coûts de l'observation des règlements pour le secteur industriel dépassent 100 millions de dollars.

Lorsque la LCPE était en voie d'élaboration et lorsqu'elle a été adoptée, le ministre et les hauts fonctionnaires ont affirmé à maintes reprises qu'elle combinerait une approche intégrale à une réglementation rigoureuse⁴². En pratique toutefois, un certain nombre de règlements qui ont été promulgués n'ont pas permis d'assurer un contrôle intégral. Les règlements sur les BPC, les SMO, l'essence au plomb et les phosphates n'étaient axés que sur l'étape initiale en éliminant l'utilisation de substances précises. Toutefois, selon un gestionnaire supérieur d'Environnement Canada, les préoccupations liées aux relations fédérales-provinciales se traduisaient souvent par le fait que les questions se rattachant à des mécanismes de contrôle «internes» particuliers étaient traitées au palier fédéral au moyen des codes de pratiques, et qu'on laissait aux provinces le soin d'assurer la réglementation.

Les codes de pratiques présentent des avantages et des inconvénients par rapport à la réglementation. Ils sont perçus comme étant moins menaçants pour le secteur industriel. Règle générale, ils sont élaborés en collaboration avec des groupes consultatifs multisectoriels. De plus, ils représentent une menace moins grande pour les secteurs de compétence provinciale. Nombre des codes de pratiques élaborés aux termes de la LCPE ont finalement été promulgués en tant que codes de pratiques du CCME. Néanmoins, ces codes demeurent facultatifs et dans nombre de cas, ne représentent pas la «réglementation intégrale» rigoureuse qu'on avait prévue pour la LCPE il y a cinq ans⁴³.

Questions portant sur le contrôle de la biotechnologie et des substances nouvelles

En vertu de l'article 26 de la LCPE, Environnement Canada doit être avisé relativement à toutes les substances qu'on se propose d'importer ou de fabriquer au Canada, qui ne figurent pas sur la Liste intérieure des substances et qui ne sont pas expressément visées par les exemptions énoncées au paragraphe 26(3). Les renseignements concernant l'avis doivent ensuite être évalués par Environnement Canada et par Santé Canada, afin de déterminer si l'on *soupçonne* la substance d'être toxique au sens de la LCPE. L'évaluation peut conclure :

- qu'on ne soupçonne pas la substance d'être toxique,
- que la substance est toxique et peut donc être ajoutée à l'Annexe 1 et être réglementée, ou
- qu'on soupçonne la substance d'être toxique et qu'on peut, par conséquent, imposer divers mécanismes de contrôle relativement à l'importation et à la fabrication de la substance, ou exiger la transmission et l'évaluation de renseignements supplémentaires (article 29).

Le projet de réglementation concernant les exigences en matière de notification pour les nouveaux produits chimiques et polymères a été publié dans la *Gazette du Canada*, Partie I,

⁴² Voir la section 2 et l'Annexe E pour apprendre comment la LCPE a été «vendue» au public.

⁴³ Dans la présente étude, on n'a fait aucun commentaire sur l'efficacité des divers codes de pratiques mis en œuvre. L'évaluation de l'efficacité de ces codes débordait le cadre de cette étude.

le 1^{er} mai 1993. Les règlements devraient être publiés sous peu à la Partie II et devraient entrer en vigueur d'ici le 1^{er} janvier 1994. La réglementation de la biotechnologie est actuellement en voie d'élaboration.

Il ne sera pas facile de mettre en application des dispositions relatives aux substances nouvelles. Ainsi, on s'attend à ce que le court délai (90 jours) accordé pour l'évaluation des substances nouvelles, conjugué à l'absence de données sur l'exposition et l'utilisation rendent encore plus complexe l'évaluation de ces substances. De plus, il pourrait être encore plus difficile de préciser les conditions visant l'utilisation des substances nouvelles que de le faire pour les substances existantes et ce encore une fois, en raison de l'absence de données sur l'exposition et l'utilisation. Malgré ces préoccupations, la plupart des hauts fonctionnaires qui ont participé à la mise en œuvre de ces dispositions se montrent optimistes.

Par ailleurs, les produits de la biotechnologie posent deux problèmes qu'il reste à régler.

- **Portée de la réglementation des produits de la biotechnologie**

Les dispositions de la LCPE relatives aux substances nouvelles contiennent une exemption pour les substances réglementées aux termes d'autres lois qui prévoient la notification et une évaluation de la toxicité équivalente à l'évaluation en vertu de la LCPE. Cette exemption visait probablement à minimiser le double emploi ou le chevauchement des ressources au niveau du gouvernement ou du secteur industriel, en vue d'obtenir un niveau approprié de notification et d'évaluation des risques environnementaux pour les substances nouvelles, tout en assurant que les produits réglementés aux termes d'autres lois seraient soumis à un niveau approprié d'évaluation des risques liés à l'environnement. En pratique, la structure et le libellé de la loi exigent d'Environnement Canada et de Santé Canada qu'ils déterminent si les lois administrées par d'autres ministères permettent une évaluation équivalente à celle qui sert à déterminer la toxicité au sens de la LCPE. Si les autres lois ne permettent pas une telle évaluation, le produit fera l'objet d'une évaluation des risques liés à l'environnement en vertu de la LCPE.

On s'attend à ce que peu de lois répondent aux critères relatifs à l'exemption énoncés au paragraphe 26(3) si ceux-ci sont rigoureusement appliqués. Si les ministères visés ne modifient pas leur législation et leurs procédures, les produits visés par ces lois devront alors être évalués en vertu de la LCPE. De l'avis de certains hauts fonctionnaires chargés de mettre en œuvre ces dispositions, on se demande si l'on dispose de ressources suffisantes pour accomplir cette tâche. Par contre, si les ministères désirent modifier leur législation, afin de pouvoir respecter les critères énoncés dans la LCPE, Environnement Canada et Santé Canada pourraient être pressentis pour faire fonction de conseillers. Il faudra alors déterminer l'étendue des pouvoirs d'Environnement Canada et de Santé Canada au niveau des décisions concernant les produits visés par ces lois.

Même si l'on se penche actuellement sur cette question, certains hauts fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des dispositions soutiennent que les questions liées aux ressources et aux secteurs de compétence indiquent qu'une décision de politique doit être prise, soit pour confirmer le processus actuel à l'égard d'autres lois, soit pour élaborer d'autres dispositions.

- **Seuils de déclenchement au niveau de la quantité**

La LCPE utilise des seuils de déclenchement au niveau de la quantité, afin d'imposer des mesures lorsque la quantité d'une substance importée ou fabriquée au Canada dépasse la quantité précisée. En établissant ainsi un seuil de déclenchement, on veut essentiellement concentrer l'attention sur les substances qui sont utilisées au Canada à l'échelle commerciale et en quantités telles qu'il faudrait peut-être songer à les réglementer. Les responsables de la mise en œuvre des dispositions relatives à la biotechnologie et aux substances nouvelles estiment que ces seuils de déclenchement visant la quantité ne conviennent pas pour certains produits de la biotechnologie qui sont vivants et autoreproducteurs.

D'autres seuils de déclenchement pour les produits de la biotechnologie devraient être élaborés pour remplacer les seuils de déclenchement suivants au niveau de la quantité :

- (i) les dispositions précisant à quel moment une nouvelle substance doit être ajoutée à la Liste intérieure des substances (LIS),
- (ii) les exemptions du paragraphe 26(3) aux restrictions énoncées aux paragraphes 26(1) et 26(2) concernant l'utilisation de substances nouvelles ne figurant pas sur la LIS, et
- (iii) les groupes notifiés aux termes du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles.

3.1.1.4 Lien entre la science et la politique en vertu de la LCPE

Les processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP et des substances nouvelles engagent énormément la science. Il importe de comprendre que l'utilisation de la science en vue de l'élaboration de la politique officielle présente des limites certaines. La science ne peut fournir toutes les réponses nécessaires pour pouvoir prendre une décision en matière de politique. Ces limites tiennent tant à la nature du processus scientifique⁴⁴ qu'à la difficulté de gérer la science au sein d'une bureaucratie. De nombreuses études font ressortir le fait que le discernement doit s'ajouter à la connaissance pour la presque totalité des questions liées à la politique officielle, notamment les questions scientifiques et techniques (Lee-Davis, 1985; Cortner et Schweitzer, 1983; Greenwood, 1990).

La perception selon laquelle on ne peut se fonder sur la science pour qu'elle nous fournisse toutes les réponses est essentielle au fonctionnement de la LCPE à deux points de vue. D'abord, il importe de comprendre précisément quelles sont les limites de la science relativement à l'atteinte des objectifs de la LCPE. Ensuite, il importe tout autant de comprendre la façon dont on fait preuve de discernement quant à l'utilisation de la science aux termes de la LCPE.

⁴⁴ Selon une école importante de philosophie des sciences, les preuves scientifiques ne peuvent rien «prouver» et peuvent uniquement établir la probabilité d'une chose ou d'un fait. Une proposition peut être réfutée, mais ne peut jamais être confirmée. Voir, par exemple, Popper, 1959.

Comme on l'a déjà mentionné, la mise en œuvre de la LCPE nécessite un vaste processus d'apprentissage tant chez les gestionnaires que chez les scientifiques. Selon un certain nombre de scientifiques du gouvernement, les retards, les changements ou les divergences au niveau du style, du mode de présentation, des exigences et même du but ont engendré des frustrations au sein de la collectivité scientifique tandis que celle-ci cherchait à faire des recommandations et à prodiguer des conseils aux hauts fonctionnaires chargés de préparer la réglementation.

Les responsabilités à l'égard des questions environnementales à l'échelle du gouvernement fédéral sont partagées par divers ministères. Les vastes pouvoirs qui découlent de l'approche intégrale incorporée dans la LCPE risquent, par conséquent, d'engendrer un chevauchement important entre Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux. Cela préoccupe tout particulièrement Agriculture Canada (qui réglemente les pesticides), Pêches et Océans (qui, avec Environnement Canada, partage les responsabilités relatives à l'administration de la *Loi sur les pêches*), et tout ministère habilité à régir les produits de la technologie qui seront bientôt visés par un règlement se rattachant à la LCPE.

Jusqu'à présent toutefois, la participation directe d'autres organismes fédéraux aux activités scientifiques menées aux termes de la LCPE a été limitée. La plupart des scientifiques interviewés estimaient que les activités scientifiques conjointes qui ont donné les meilleurs résultats se rattachaient à des études sur les effluents des usines de pâtes et papiers. Il existe une bonne collaboration au niveau des chercheurs et entre des scientifiques à Environnement Canada et à Pêches et Océans. Par contre, d'aucuns soutiennent que dans la plupart des autres cas, la coordination entre les ministères et l'utilisation des compétences disponibles au sein du gouvernement sont beaucoup moins satisfaisantes. Ainsi, il semble qu'on n'ait eu recours dans certains cas à des spécialistes de l'extérieur du ministère que pour réviser le travail déjà effectué plutôt que d'obtenir leur concours dès le début.

Qui plus est, nombre de scientifiques ont fait remarquer qu'on a peu tenu compte des priorités scientifiques dans les nombreux programmes de recherche gouvernementaux qui visent la qualité de l'environnement ou même dans ceux qui concernent les substances toxiques. Ainsi, nombre des personnes interviewées affirment que les efforts déployés sur le plan scientifique, par exemple, par Pêches et Océans, Agriculture Canada (Pesticides), Santé et Sécurité au travail (Santé Canada) et Santé humaine (Santé Canada) demeurent distincts et non coordonnés.

Ce manque d'intégration est à l'origine de deux problèmes. D'abord, certains scientifiques soutiennent que le lien entre la santé des êtres humains et la santé de l'environnement n'est pas encore très fort. Ensuite, d'autres critiques font remarquer que cette approche fragmentaire axée sur un milieu particulier empêche Environnement Canada de formuler une approche détaillée et uniforme de la qualité de l'environnement, et peut engendrer les problèmes suivants⁴⁵ :

- le transfert des polluants d'un milieu à un autre, de manière à ce que seul le taux ou le point d'entrée soit touché (la restriction proposée visant l'immersion de

⁴⁵ Muldoon, 1990; Versteeg, 1993 : 17; EPA des É.-U., 1992 : 4-5.

déchets industriels en mer pourrait engendrer une augmentation des déversements en milieu terrestre),

- une évaluation inexacte des impacts des substances chimiques toxiques sur le milieu récepteur, et
- le manque de coordination interministérielle peut donner lieu à la délivrance de permis de déversement pour différents milieux ou à des fins diverses, ce qui engendrerait des émissions globales trop nombreuses.

De l'avis de nombreux scientifiques du gouvernement, l'un des plus grands problèmes concernant l'utilisation de la science au sein du gouvernement est l'incapacité d'utiliser convenablement les scientifiques pour préparer les divers mécanismes de contrôle et tout particulièrement les projets de réglementation. Cette conclusion a été mise en relief par les participants au Forum scientifique, qui avait été organisé en 1992 par le Bureau du conseiller en sciences d'Environnement Canada (Forum scientifique, 1992). Nombre des scientifiques interviewés dans le cadre de cette évaluation ont également fait ressortir ce point relativement à la LCPE.

Cette critique illustre la difficulté qu'il y a à lier la science et les politiques gouvernementales. Au dire de nombreux participants et observateurs, la science a été généralement bien utilisée relativement à la LCPE lorsqu'il s'agissait de se pencher sur des sujets clairement définis à partir de questions également clairement définies. Ainsi, le groupe de travail spécial chargé d'examiner les effluents des usines de pâtes et papiers a encore une fois su tirer parti des ressources scientifiques du gouvernement et du secteur industriel. Toutefois, de nombreux scientifiques soutiennent que la science n'a pas pu fournir des renseignements utiles lorsque les données étaient insuffisantes ou qu'aucun processus n'avait été mis en place pour obtenir des informations particulières.

Au cours d'une récente étude portant sur l'utilisation de la connaissance scientifique par l'EPA des É.-U. et l'Occupational Health and Safety Agency (OHSA), Ted Greenwood du MIT a fait ressortir les difficultés qu'il y a à gérer la science en vue d'atteindre des objectifs précis en matière de politique officielle (Greenwood, 1990). Outre l'importance indéniable d'avoir du personnel qualifié, il conclut que trois facteurs permettent surtout de déterminer la compétence scientifique au moment de passer à l'action : l'utilisation des comités consultatifs, l'efficacité des modalités internes visant la collecte, l'analyse et l'examen des renseignements scientifiques, et la répartition organisationnelle de l'évaluation des risques et des activités de réglementation. On trouve dans les sections précédentes du présent rapport des recommandations concernant chacun de ces facteurs. Toutefois, il est également intéressant de noter que M. Greenwood n'a pu tirer une conclusion définitive quant au lien qui devrait exister entre la recherche et les programmes de réglementation. Plus ce lien est étroit, plus la recherche devrait pouvoir répondre aux besoins et désirs des organismes de réglementation et par conséquent, aux besoins du programme. Cependant, cela augmente la difficulté d'assurer la stabilité, la souplesse et la qualité du programme de recherche, et donne lieu à un parti pris au niveau de la politique ou à une perception de parti pris dans les résultats de la recherche. M. Greenwood a observé divers arrangements au sein de l'EPA et de l'OHSA, mais n'a pu indiquer quel arrangement serait le plus susceptible de supprimer cette tension. Comme on l'a déjà mentionné, des dispositions

semblables existent entre Santé Canada et Environnement Canada et même au sein d'Environnement Canada.

3.1.1.5 Information intégrale

La LCPE a accru le pouvoir du gouvernement de contrôler l'information liée à la santé et à l'environnement. Aux termes des articles 7 et 8, le ministre de l'Environnement est habilité à établir des stations de contrôle, à effectuer des recherches en matière d'environnement et à partager l'information avec les provinces. Pour contrôler les substances toxiques, le ministre peut recueillir l'information, mener des enquêtes (paragraphe 15a)) et demander les renseignements dont disposent des particuliers au sujet d'une substance, de ses usages et de sa composition (articles 16 et 18). De plus, en vertu de l'article 17, toute personne qui importe, fabrique, transforme ou distribue une substance toxique doit communiquer sans délai tous les renseignements concernant sa toxicité.

Cette information est nécessaire en vue d'assumer cinq principales fonctions liées à la LCPE :

- choisir les substances aux fins de l'évaluation,
- aider à déterminer les priorités en matière de protection de l'environnement,
- aider à l'évaluation,
- aider à gérer les différentes substances, et
- évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle adoptés.

Chacun de ces processus impose des exigences complexes et distinctes en matière d'information. Ainsi, la mesure dans laquelle les substances choisies aux fins d'évaluation reflètent les priorités se fonde en grande partie sur la qualité des informations disponibles sur les substances qui posent un problème. Les recherches qui doivent être effectuées pour obtenir ces renseignements sont décrites à la section 3.1.1.1.

La pertinence des renseignements en vue de l'évaluation des substances inscrites à la LSIP et des substances nouvelles et en vue de l'élaboration des mécanismes de contrôle constitue l'un des défis les plus importants quant à la mise en œuvre de la Partie II de la LCPE. Les évaluations des substances figurant sur la LSIP se fondent principalement sur les informations existantes. Ainsi, l'efficacité du processus d'évaluation est liée en grande partie à la capacité d'accès à l'information existante. Il faut donc prendre des mesures pour réunir les renseignements disparates à l'échelle du gouvernement fédéral et qui proviennent d'autres gouvernements, du milieu universitaire et du secteur privé. Il s'agit là d'un défi constant. Par exemple, en ce qui concerne le processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP, le Forum scientifique portant sur les substances d'intérêt prioritaire qui a eu lieu en 1989 a conclu que :

- le défi posé par la LCPE sur le plan scientifique est essentiellement de nature organisationnelle,
- les responsabilités en matière de gestion que partagent Environnement Canada et Santé Canada nécessitaient de nouveaux mécanismes au niveau des activités scientifiques et de gestion,

- étant donné que le défi scientifique n'avait pas été reconnu avant que la LCPE soit promulguée, aucun nouveau mécanisme n'a été élaboré pour financer et diriger les composantes scientifiques liées à la réglementation, au contrôle, à l'inspection, à l'application et à l'évaluation de la LCPE, et
- la collectivité scientifique à l'extérieur du gouvernement représente un vaste réservoir de ressources dont on a peu tiré parti, étant donné que la collectivité est fragmentée, n'a pas de but précis et de chef de file à l'échelle nationale, et ne dispose pas des fonds nécessaires.

Le Forum a recommandé l'établissement d'un programme scientifique distinct d'une durée de cinq ans, en vue de coordonner toutes les activités scientifiques entreprises aux termes de la LCPE. Cette proposition a été examinée dans deux documents subséquents préparés par l'Institut national de recherche sur les eaux (Lawrence, 1990). Ces documents font état de la portée des exigences en matière de données scientifiques et des attributions qui peuvent échoir à un organisme coordonnateur des activités scientifiques. Ils font également ressortir le fait que les besoins d'information en vertu de la LCPE dépassent les exigences à court terme relatives aux évaluations des substances inscrites à la LSIP et englobent également l'information liée au contrôle et à l'évaluation qui se rattachent aux activités de contrôle et d'application de la réglementation consécutives à l'évaluation.

Malgré ces mises en garde initiales, un certain nombre d'évaluations des substances figurant sur la LSIP1 concluront que les informations sont insuffisantes pour qu'on puisse mener à bien l'évaluation requise⁴⁶. Dans une note de service en date du 12 mars 1993 qui a été transmise à des membres choisis de la collectivité scientifique canadienne, le directeur général des Sciences et de l'Évaluation des écosystèmes et le directeur général intérimaire du Service de la protection de l'environnement ont écrit ce qui suit :

Lorsqu'on a évalué l'entrée, l'exposition et les effets des substances d'intérêt prioritaire sur l'environnement et la santé des êtres humains au Canada, on a constaté plusieurs lacunes au niveau des données... Dans certains cas, en raison du manque d'information scientifique fiable sur les concentrations dans l'environnement, la biodisponibilité et les effets de l'exposition au Canada... on n'a pas pu évaluer l'importance de la substance, sur le plan écologique, dans l'environnement canadien, ainsi que la toxicité aux termes de la LCPE.

Dans d'autres cas, on disposera de données suffisantes pour pouvoir déterminer qu'une substance est toxique en se fondant sur les dommages causés à l'environnement, mais ces renseignements seront insuffisants pour pouvoir conclure que la substance met également en danger la santé des êtres humains ou inversement. Des renseignements supplémentaires devront alors être obtenus pour pouvoir fournir une évaluation des risques détaillée. Il faudra obtenir des ressources et mieux coordonner les efforts au niveau des chercheurs et des programmes de recherche.

⁴⁶ Selon les gestionnaires supérieurs de la Direction des produits chimiques commerciaux, lorsque la LSIP1 sera terminée, l'information supplémentaire nécessaire sera regroupée et Environnement Canada décidera de la meilleure façon de les obtenir.

Dans la plupart des cas, il faudra également disposer de renseignements supplémentaires pour pouvoir déterminer la meilleure façon de contrôler une substance jugée toxique. Nous traitons de façon plus détaillée ci-dessous de la mesure dans laquelle le processus d'évaluation des risques devrait fournir des renseignements utiles pour l'étape de gestion des risques. À cette étape, il faudrait tout au moins avoir les renseignements socio-économiques nécessaires pour pouvoir compléter l'information scientifique découlant de l'évaluation des risques. Ce problème risque même de s'aggraver encore pour ce qui est de la LSIP2. La LSIP1 contient des substances relativement bien connues. Même si l'un des critères proposés pour la LSIP2 est la disponibilité de l'information pour permettre une évaluation, la plupart des scientifiques que nous avons consultés ont affirmé que la nouvelle liste contiendrait forcément des substances sur lesquelles on ne dispose que de très peu de renseignements.

Accéder à l'information provenant du gouvernement et du milieu universitaire

Selon les gestionnaires supérieurs responsables du processus d'évaluation des substances figurant sur la LSIP, au début, on n'aurait pas tiré suffisamment parti de toutes les ressources du ministère. Depuis un an et demi, on a déployé des efforts en vue de développer un esprit d'équipe et de réunir des personnes œuvrant dans divers services d'Environnement Canada et de Santé Canada. Cependant, ces efforts ont été entravés par le fait qu'Environnement Canada ne possède aucune base de données centralisée, pas plus que des protocoles ou des outils normalisés. Par conséquent, tous les systèmes sont autonomes. Le degré de compatibilité entre les systèmes d'information est donc lié aux efforts accomplis par les différents analystes de systèmes et au facteur chance.

Environnement Canada assure la sous-traitance de divers services, notamment la compilation de données, l'évaluation et les compétences particulières. Santé Canada utilise également des services contractuels. Le programme scientifique mené aux termes de la LCPE a tiré profit des programmes de soutien industriel d'Industrie et Sciences Canada (lorsqu'il y avait un programme correspondant). On a en outre partagé beaucoup de renseignements avec les organismes provinciaux. Par contre, il n'y avait aucun lien officiel avec les programmes d'octroi de subventions des membres interconseils. Les deux ministères ont des employés qui font fonction d'évaluateurs pour le compte du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et du Conseil de recherches médicales, mais les deux conseils ont rejeté des demandes de soutien parce que, selon eux, l'évaluation n'est pas suffisamment «à la fine pointe».

Le personnel des deux ministères participe à diverses activités internationales axées sur la collaboration et compte sur ces activités⁴⁷. Celles-ci sont menées de concert avec des organismes internationaux tels que l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Au nombre de ces initiatives, il y a les initiatives conjointes en

⁴⁷ Certains critiques de la LCPE soutiennent qu'il faudrait établir un processus simplifié pour les substances qui sont «généralement reconnues» comme étant toxiques selon d'autres normes. À l'intérieur des paramètres de la loi, cette approche ne conviendrait pas. La LCPE définit la toxicité comme étant intrinsèque à la substance et à l'exposition à celle-ci. Ainsi, même s'il convient de compter sur les évaluations internationales de la toxicité, les évaluations de l'exposition doivent être effectuées au Canada.

matière d'évaluations, les ententes sur l'échange de renseignements (p. ex., le Programme international sur la sécurité des substances chimiques), l'élaboration conjointe de lignes directrices expérimentales (p. ex., produits biochimiques) et les ententes internationales de réglementation telles que le Protocole de Montréal (SMO) et les Directives de Londres (exportation de substances interdites). Malgré ces initiatives, un universitaire réputé qui a beaucoup collaboré avec Environnement Canada et l'EPA des É.-U. nous a laissé entendre qu'on pourrait accomplir des progrès plus considérables en tirant parti des accords de collaboration existants avec le gouvernement des É.-U.

Le problème le plus important en matière d'information est le fait que le gouvernement a eu de la difficulté à favoriser la communication de nouvelles données, en vue d'appuyer le processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP ou d'autres initiatives liées à des politiques. Par voie du Forum scientifique de 1988, Environnement Canada et Santé Canada cherchaient en partie à influencer les programmes de recherche. Selon les participants, les milieux universitaires ont réagi en disant qu'en général, les renseignements requis pour les évaluations des substances figurant sur la LSIP1 pouvaient être obtenus par des méthodes courantes, ce qui n'était par conséquent pas suffisamment intéressant pour stimuler leur intérêt et le financement par des tiers. Même si l'on n'a pas appuyé la proposition initiale de l'INRE, en vue d'établir un réseau scientifique aux termes de la LCPE, on a finalement octroyé des fonds dans le cadre du Plan vert pour établir un réseau canadien de toxicologie. Toutefois, selon les scientifiques du gouvernement, ce programme connaît une évolution très lente. De plus, aucune initiative n'a été proposée pour établir des ententes fédérales-provinciales ou des ententes avec les milieux universitaires en matière de partage des tâches, lesquelles permettraient peut-être de tirer parti de ressources ou de compétences particulières, ce qui représente un élément des ententes de partenariat.

Accéder à l'information que possède le secteur industriel

Au moment où la nouvelle loi a été élaborée et adoptée, les milieux d'affaires se préoccupaient beaucoup du fait que des renseignements confidentiels visant l'entreprise pourraient être divulgués conformément aux dispositions générales concernant les pouvoirs du gouvernement en matière de collecte de données⁴⁸. Malgré le fait que les dispositions de la LCPE concernant la confidentialité sont extrêmement complexes et assujetties à des exemptions vagues et exprimées en termes généraux⁴⁹, notre évaluation n'a fait ressortir aucune préoccupation grave quant à la façon dont l'information confidentielle concernant l'entreprise a été traitée aux termes de la loi.

Cependant, on s'entend généralement pour dire que les pouvoirs du gouvernement en matière de collecte de données, lesquels sont énoncés aux articles 15 à 18 de la LCPE,

⁴⁸ La question de confidentialité a été soulevée durant les consultations sur la LCPE. Voir, par exemple, le document de Conservation et Protection intitulé «Élaboration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement» (aucune date). Un certain nombre d'avocats représentant des clients du secteur privé ont également exprimé des préoccupations au sujet de la confidentialité des renseignements. Voir, par exemple, Searle, 1989 et Lederer, 1989.

⁴⁹ Voir Searle (1989) pour une étude de la nature ambiguë et complexe de l'utilisation de l'information confidentielle visant l'entreprise en vertu de la LCPE.

doivent être clarifiés. Il faudrait tout particulièrement apporter les changements suivants à la loi :

- Il faudrait modifier l'article 18 pour permettre au gouvernement de contraindre le secteur industriel à communiquer des renseignements non seulement pour aider à évaluer une substance, mais également pour aider à déterminer la méthode de contrôle à utiliser. De l'avis des avocats du ministère de la Justice, l'article 18 peut être utilisé uniquement pour les substances qu'on soupçonne être toxiques au sens de la loi, mais non lorsqu'on a déjà déterminé qu'une substance est toxique. Ainsi, lorsqu'on a déterminé qu'une substance est toxique au sens de la LCPE parce qu'elle met en danger la santé des êtres humains, le gouvernement ne peut utiliser l'article 18 pour demander d'autres renseignements, en vue d'établir si elle constitue également une menace pour l'environnement, et il ne peut se fonder sur cet article pour obtenir des renseignements sur la meilleure façon de contrôler cette substance.
- Des dispositions relatives aux «nouvelles utilisations importantes» doivent être établies. La LCPE ne prévoit aucun mécanisme satisfaisant permettant de traiter les questions qui se posent lorsqu'une substance déjà évaluée est utilisée dans des proportions différentes ou d'une nouvelle façon. Ces changements pourraient accroître les risques associés à la substance et pourraient signifier qu'une substance jugée initialement non toxique devrait maintenant être considérée toxique et donc, contrôlée, ou que des mécanismes de contrôle supplémentaires devraient être mis en place pour une substance déjà désignée toxique. À l'heure actuelle, aux termes de l'article 17, les utilisateurs doivent aviser le gouvernement lorsqu'ils ont obtenu des renseignements «permettant de conclure qu'une substance est toxique». On prépare actuellement des lignes directrices en vue de clarifier la portée de l'article 17. Ces lignes directrices ne garantiront pas une protection satisfaisante contre tous les nouveaux usages importants qui devront faire l'objet de dispositions distinctes.
- Il faudrait ajouter à l'article 14 une disposition de «mise en attente». En ce moment, chaque évaluation de substances figurant sur la LSIP doit être effectuée dans les cinq ans suivant l'inscription de la substance à la liste. Lorsque le gouvernement ne possède pas les renseignements nécessaires pour pouvoir évaluer une substance, il devrait pouvoir se fonder sur les articles 16 et 18 pour obtenir ces renseignements du secteur industriel et pour «proroger le délai», tout au moins jusqu'à ce que des efforts soient faits en toute bonne foi pour fournir les renseignements demandés.
- Il serait utile d'établir des dispositions concernant le partage des coûts. Dans certains cas, de nombreuses entreprises de secteur industriel utilisent une substance qui fait actuellement l'objet d'une évaluation. Un mécanisme doit alors être en place, afin de répartir équitablement les coûts qu'engendre la communication des informations demandées par le gouvernement. En ce qui a trait à la LSIP1, ces arrangements ont été pris d'une façon ponctuelle et ont engendré certains problèmes.

3.1.1.6 Gestion stratégique des substances toxiques

Environnement Canada peut procéder de plusieurs façons pour lutter contre la pollution causée par les substances toxiques. En plus d'utiliser l'approche axée sur l'évaluation de chaque substance prise séparément qui est prévue pour le processus d'évaluation relatif à la LSIP, le ministère entreprend d'autres initiatives, entre autres, les activités menées au sein de la Direction des programmes industriels qui portent sur les secteurs en général, l'élaboration de stratégies liées à la prévention de la pollution, le transfert de la technologie et d'autres programmes d'éducation connexes, les approches axées sur l'information, tel le Répertoire national des rejets de polluants (RNRP) et les programmes volontaires, tel l'Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET). De toute évidence, aucune approche ne peut à elle seule régler tous les problèmes. En ce qui concerne la gestion stratégique, on tente de déterminer comment obtenir la combinaison qui convient. Toutefois, au cours des cinq dernières années, on a accordé une très grande importance aux dispositions de la Partie II de la loi qui portent sur l'évaluation de chaque substance prise séparément. Même si ces dispositions représentent un aspect important de la tentative du gouvernement de contrôler les substances toxiques, le défi important qui se pose aujourd'hui est d'assurer l'élaboration d'une stratégie globale qui lie ces dispositions et les nombreuses autres approches qui devraient faire partie intégrante d'une stratégie globale.

3.1.2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nombre de problèmes associés aux dispositions de la LCPE visant l'évaluation et le contrôle des substances toxiques au cours des cinq dernières années peuvent être attribués au vaste processus d'apprentissage à Environnement Canada et à Santé Canada. Nombre de ces problèmes ont été réglés ou tout au moins examinés et plusieurs avantages importants ont découlé de l'application de ces dispositions. Certains règlements ont permis de réduire l'utilisation de substances particulières. Le processus de consultation (tout particulièrement en ce qui a trait au Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles), ainsi que la publicité générale entourant la LCPE au moment de son adoption ont contribué à faire ressortir les préoccupations du public et du secteur industriel à l'égard de l'utilisation des substances toxiques. Environnement Canada et Santé Canada ont tous deux accru leurs compétences concernant les incidences des substances toxiques au Canada sur la santé et l'écologie. Le processus d'évaluation a amélioré le lien entre les ressources scientifiques du gouvernement et le processus d'élaboration de la politique. Le processus d'évaluation et d'élaboration de la réglementation mené en vertu de la LCPE a également permis d'améliorer la collaboration interministérielle, ainsi que les modalités de consultation entre le gouvernement et le public.

Malgré ces avantages et ces améliorations, un certain nombre de problèmes importants subsistent. Ainsi, même si l'accroissement des fonds a aidé à atténuer certains des problèmes liés à la mise en marche, à moins que les fonds versés à même le Plan vert ne soient renouvelés ou ne fassent parti du niveau de ressources des services votés, le financement continuera de poser un problème. Pour pouvoir mener à bien la mise en œuvre de la LCPE, il faut en outre assurer une coordination entre Environnement Canada et de nombreux autres ministères, notamment le BCP-J, Santé Canada, Industrie et Sciences Canada, et Pêches et Océans. Encore une fois, même si la coordination s'est grandement améliorée, il reste un certain nombre de problèmes à régler, particulièrement en ce qui

concerne le manque de coordination au niveau des nombreuses activités scientifiques du gouvernement qui sont liées entre elles ou pourraient l'être.

Le processus d'évaluation des risques mené aux termes de la LCPE doit être clarifié. Tout changement devrait être conforme aux objectifs qui consistent à assurer la transparence du processus, la reddition des comptes pendant toute la durée du processus, ainsi que la participation du public. En principe, l'évaluation des risques et la gestion des risques devraient être deux processus distincts. En pratique, cette distinction n'existe plus en raison des dispositions énoncées à l'article 13, selon lesquelles au moment où le rapport d'évaluation des risques est rendu public, les ministres doivent indiquer si une réglementation sera élaborée. La définition du terme «toxique» à l'article 11 contribue à accroître l'incertitude quant à l'objectif d'une évaluation de risques menée aux termes de la LCPE. On recommande donc que les changements suivants soient apportés :

- a) clarifier l'objectif de la phase de l'évaluation des risques en remplaçant le terme «toxique» par une expression moins provocante, par exemple, «qui pose ou peut poser un risque»,
- b) modifier l'article 13,
- c) clarifier le processus visant à déterminer si une substance pose un risque inacceptable,
- d) veiller à ce que la Liste des substances toxiques inscrites à l'Annexe 1 devienne la liste des substances qui, selon le gouvernement, posent un risque inacceptable et que celui-ci a l'intention de contrôler d'une certaine manière, et
- e) imposer la responsabilité du contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1 en (i) exigeant que les ministres déclarent, au cours d'une certaine période de temps, les mécanismes de contrôle qui seront adoptés, et (ou) en (ii) exigeant un rapport public annuel sur les progrès réalisés en matière de contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1.

À notre avis, il faudrait élaborer un ensemble d'objectifs en vue d'orienter les processus d'évaluation et de gestion des risques prévus dans la LCPE. On reconnaît que, sur le plan pratique, de nombreuses difficultés se posent quant à l'établissement d'objectifs valables qui s'appliqueraient à l'échelle nationale. Cependant, on estime que le processus devrait être davantage axé sur les objectifs et il est proposé d'apporter certains changements pour mieux préciser les objectifs pendant toute la durée du processus d'évaluation et de gestion des risques.

Le processus de gestion des risques mené aux termes de la LCPE pose également des problèmes. Celui-ci est entravé en partie par les liens opérationnels limités qui existent entre les phases d'évaluation et de gestion des risques. Même si ces deux processus devraient demeurer distincts, on pourrait tout de même apporter certains changements pour accroître la pertinence des résultats de l'évaluation des risques. Ainsi, une séance initiale publique d'établissement de la portée de l'évaluation pourrait aider à identifier des préoccupations générales et les besoins en matière de recherche pour chaque substance. Grâce à une meilleure communication, il serait possible de prévoir, au cours de la phase de gestion des risques, les résultats de l'évaluation des risques et avoir une idée du genre d'information qui pourrait aider à déterminer la façon de contrôler la substance. Les

évaluations de risques pourraient en particulier fournir plus de renseignements sur le cycle de vie des substances.

La phase de gestion des risques, ou phase d'établissement des mécanismes de contrôle possibles, a été entravée par le fait que les mécanismes de surveillance de l'environnement sont insuffisants pour pouvoir évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle existants. Il n'existe aucun mécanisme officiel servant à établir les priorités visant l'élaboration de mécanismes de contrôle pour chacune des diverses substances qui sont considérées ou pourraient être considérées comme posant un risque inacceptable.

Le gouvernement fédéral a établi des normes rigoureuses d'élaboration des règlements, lesquelles se fondent sur la consultation publique et sur une évaluation détaillée des coûts et avantages de toutes les autres méthodes. Même si, en théorie, le processus d'établissement des «mécanismes de contrôle» est conforme à ces exigences, le ministère ne s'y est pas toujours conformé de façon uniforme en pratique. Dans certains cas, des solutions autres que la réglementation n'ont pas été véritablement prises en considération. De plus, nombre de REIR préparés pour les règlements se rattachant à la LCPE contiennent des analyses inexacts des coûts-avantages. On se penche actuellement sur ces problèmes difficiles et aujourd'hui, le ministère fait davantage appel à la consultation publique.

On se demande également si Environnement Canada est toujours en mesure de satisfaire aux exigences de la LCPE en matière d'évaluation et d'élaboration de la réglementation. On peut s'attendre à ce que la mise en œuvre des dispositions concernant l'évaluation des substances nouvelles ne soit pas facile. Au manque de données relatives à l'utilisation et à l'exposition, il faut ajouter le court délai accordé au gouvernement. Selon les représentants du ministère, on s'attend à évaluer chaque année environ 100 substances nouvelles en moyenne (300 et même 400 au cours de la première année ou des deux premières années). On prévoit également qu'il sera de plus en plus difficile d'obtenir les informations requises lorsqu'on s'occupera d'évaluer des substances moins connues. De plus, même si un petit pourcentage seulement des substances évaluées conformément aux dispositions sur les substances inscrites sur la LSIP1 et sur la LSIP2, ainsi que les substances nouvelles, doivent être réglementées au cours des cinq prochaines années, il faudra peut-être accroître considérablement la capacité d'Environnement Canada au niveau de l'élaboration (et de l'application) de la réglementation.

À une époque où les ressources diminuent, le gouvernement fédéral devra apprendre à réglementer et à gérer ses responsabilités différemment et plus efficacement. Le gouvernement et le public exigent que les futurs règlements respectent des normes de plus en plus rigoureuses. De plus, même si les questions environnementales prennent plus d'importance dans d'autres secteurs d'intervention du gouvernement, les ressources totales disponibles pour l'élaboration de la réglementation pourraient tout de même diminuer.

La question de la pertinence de l'information requise aux fins de l'évaluation des substances figurant sur la LSIP et des substances nouvelles, et de l'élaboration des mécanismes de contrôle possibles constitue l'un des défis les plus importants au chapitre de la mise en œuvre de la LCPE. On fait face à de graves problèmes lorsqu'il est question d'accéder à toute l'information requise pour compléter les évaluations des substances inscrites à la LSIP.

Le lien entre la science et la politique constitue également un facteur important et ce lien s'est amélioré en ce qui a trait à la LCPE. Celle-ci a été expressément conçue pour se fonder sur la science. Les dispositions relatives à l'évaluation des substances inscrites à la LSIP et des substances nouvelles visent tout particulièrement à garantir qu'on dispose de preuves scientifiques solides pour justifier les mesures de réglementation ou d'autres mesures de contrôle. La mise en œuvre de ces dispositions a contraint les gestionnaires d'Environnement Canada et de Santé Canada à concentrer systématiquement, tout au moins, certains des efforts déployés par leur ministère sur le plan scientifique. Le lien entre la science et la politique s'est également amélioré suite à l'accroissement du financement accordé pour faciliter la mise en œuvre de la loi.

Malgré ces faits nouveaux, il semble qu'il y ait eu beaucoup de difficultés à lier la science et la politique. Il existe peu de coordination au niveau des efforts déployés par le gouvernement sur le plan scientifique, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et avec le secteur privé, ce qui peut engendrer une mauvaise utilisation des ressources lorsqu'on ne tire pas suffisamment parti des compétences à l'extérieur d'Environnement Canada et de Santé Canada. Qui plus est, en raison de la répartition des responsabilités, il est extrêmement difficile pour Environnement Canada d'exercer un leadership au niveau de l'élaboration d'une stratégie détaillée de protection de l'environnement.

Les dispositions à la Partie II de la LCPE se fondent sur l'approche axée sur l'évaluation de chaque substance prise séparément. Pour être efficaces, ces dispositions devraient être interprétées de la façon la plus large possible, afin qu'on puisse se pencher tout particulièrement sur les mélanges complexes tels que les effluents et les déchets industriels, ainsi que sur les produits commerciaux. Dans tous les cas toutefois, afin d'assurer la gestion efficace des substances toxiques, il faudra élaborer d'autres mécanismes en vue de compléter ces dispositions. Afin de s'assurer que toutes les priorités ont été identifiées, il faut effectuer des recherches qui porteront également sur les «réponses de l'écosystème». Il faudra examiner constamment l'approche basée sur les écosystèmes pour la réglementation de l'environnement, afin de contrebalancer l'incapacité du processus d'évaluation de chaque substance prise séparément d'identifier des problèmes tels les effets cumulatifs des mélanges complexes ou des diverses sources de contaminants de même nature.

Il est essentiel de coordonner les processus d'évaluation des substances aux termes de la LCPE dans le cadre d'une stratégie globale liée au contrôle des substances toxiques au Canada. Idéalement, une telle stratégie permettrait de lier les normes désirées en matière de qualité de l'environnement, des mesures particulières de contrôle des substances toxiques et d'autres composantes plus générales du cadre stratégique visant la qualité de l'environnement. L'élaboration d'une telle stratégie nécessitera une meilleure coordination des efforts déployés sur le plan scientifique au sein du gouvernement fédéral, de meilleures relations fédérales-provinciales et surtout, la participation du public à un processus servant à déterminer le rôle particulier que la LCPE devrait jouer.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

Gestion stratégique

1. Des objectifs liés à la qualité de l'écosystème et de la santé des êtres humains devraient être élaborés aux fins de la LCPE et être conçus en vue de favoriser l'établissement des priorités, d'orienter la sélection, la mise en œuvre et la mise en application des mécanismes de contrôle et de fournir des mécanismes d'efficacité utiles.
2. Un mécanisme doit être mis en place pour aider à établir les priorités aux fins de l'évaluation des risques et de l'élaboration des mesures de contrôle. Compte tenu du fait que la plupart des évaluations des substances figurant sur la LSIP1 seront publiées à peu près au même moment, il y aurait peut-être lieu de tenir une audience publique, afin d'aider à déterminer les priorités à accorder à ces substances. En règle générale toutefois, il faut avoir mis en place un mécanisme pour pouvoir faire ces choix de façon constante. Ainsi, on pourrait élaborer des méthodes de classement des risques relatifs qui seraient utilisées conjointement avec les rapports sur l'état de l'environnement (REE) et un ensemble d'objectifs clairement défini. Les méthodes d'évaluation des risques relatifs devraient être utilisées pour les problèmes liés aux réponses de l'écosystème, les substances inscrites ou pouvant être inscrites à la LSIP, les substances figurant sur la LSIP et les substances nouvelles jugées toxiques, mais qui ne sont pas encore contrôlées, ainsi que les substances déjà contrôlées.

Ressources

3. À moins qu'on apporte des changements qui permettraient de réduire les responsabilités imposées actuellement par la LCPE à Environnement Canada et à Santé Canada, il faudrait prendre des dispositions pour s'assurer que les fonds versés à même le Plan vert soient renouvelés ou fassent partie des services votés du ministère.

Sélection des substances à évaluer

4. Lorsqu'on propose d'inscrire des substances chimiques d'origine naturelle à la LSIP2, il faudrait donner des indications concernant la cause (secteur industriel ou processus) et l'espèce qui engendrent des préoccupations.
5. Vu la nécessité dans de nombreux cas de contrôler des mélanges complexes tels les produits commerciaux, les déchets et effluents industriels :
 - a) les critères relatifs à la sélection des substances à inscrire à la LSIP2 devraient mettre l'accent sur la sélection de mélanges complexes tels que les produits chimiques commerciaux, les déchets et les effluents, ou
 - b) il faudrait élaborer une politique reconnaissant que toutes les substances inscrites à la LSIP n'ont pas à être évaluées par les deux ministères et il faudrait établir des mécanismes, afin de s'assurer que les ressources affectées

à la recherche soient également utilisées tout particulièrement pour les mélanges complexes tels les produits commerciaux, les déchets et les effluents industriels.

6. Compte tenu du fait que dans certains cas, les effets des substances toxiques seront observés tout d'abord en tant que «réponses de l'écosystème» :
 - a) il faudrait appuyer davantage la recherche sur les réponses de l'écosystème, et
 - b) il faudrait songer à modifier la LCPE, afin de dresser une liste des secteurs géographiques et des réponses environnementales préoccupantes, afin d'évaluer les priorités.

Le processus d'évaluation des risques

7. Afin d'accroître l'efficacité du processus d'évaluation des risques aux termes de la LCPE, le gouvernement devrait déterminer s'il est souhaitable :
 - a) d'accroître les services contractuels quant à la mise en œuvre du processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP, et
 - b) d'établir des dispositions relatives au transfert de responsabilités, selon lesquelles le secteur industriel devra procéder aux évaluations de risques tout en respectant les normes gouvernementales.
8. Il faudrait clarifier la question de savoir si une substance peut être jugée toxique au sens de la LCPE uniquement si elle peut être contrôlée au moyen de la législation fédérale.
9. Les processus d'évaluation et de gestion des risques devraient être encore plus distincts et c'est au cours de la phase de gestion des risques qu'il faudrait déterminer si une substance pose des risques inacceptables.

Il faudrait alors songer à apporter les changements suivants à la LCPE :

- a) remplacer le terme «toxique» par une expression moins provocante, par exemple «qui pose ou peut poser un risque pour l'environnement ou la santé»,
- b) supprimer les exigences énoncées aux alinéas 13(1)c)(i) et (ii), selon lesquelles le gouvernement doit faire part de son intention de réglementer une substance au moment où est publié le rapport d'évaluation des substances inscrites à la LSIP,
- c) la Liste des substances toxiques de l'Annexe 1 devrait être la liste des substances qui posent un risque inacceptable, selon le gouvernement, et que celui-ci a l'intention de contrôler d'une certaine manière, et
- d) imposer la responsabilité du contrôle des substances jugées toxiques en (i) exigeant que les ministres déclarent, au cours d'une certaine période de temps, si un mécanisme de contrôle sera élaboré et si c'est le cas, sur quels mécanismes on se fondera, et (ou) en (ii) exigeant que les ministres

fournissent un rapport public annuel sur les progrès réalisés en matière de contrôle des substances désignées comme étant toxiques.

10. Il faudrait clarifier le processus visant à déterminer si une substance jugée toxique pose un risque inacceptable et par conséquent, devrait être contrôlée. Il faudrait songer tout particulièrement à exiger l'établissement de niveaux de risque acceptables sous forme de lignes directrices sur la santé de l'écosystème aux termes de l'article 8 pour chaque substance ajoutée à l'Annexe 1.
11. Environnement Canada devrait se servir davantage des analyses scientifiques effectuées par les pairs aux fins des évaluations des substances inscrites à la LSIP.
12. Il faudrait envisager la possibilité d'établir un ou plusieurs comités consultatifs officiels aux fins du processus d'évaluation des substances figurant sur la LSIP et des substances nouvelles, mené aux termes de la LCPE.
13. Les projets d'évaluation des substances inscrites à la LSIP devraient être communiqués, en vue d'obtenir les commentaires du public avant que le ministre rende officiellement publique l'évaluation en vertu de l'article 13.

Gestion des risques

14. Le processus d'évaluation des risques devrait être mieux intégré au processus de gestion des risques en procédant comme suit :
 - a) dans la mesure du possible, le processus de gestion des risques devrait prévoir les résultats de l'évaluation des risques et débiter avant que la substance ait été officiellement jugée «toxique»,
 - b) le personnel chargé de la gestion des risques devrait communiquer ses besoins en information au personnel responsable de l'évaluation des risques, et
 - c) il faudrait élaborer une politique administrative selon laquelle les rapports d'évaluation contiendraient des renseignements permettant de déterminer la façon de gérer les risques. Les évaluations liées à la LSIP devraient en particulier contenir plus de renseignements sur le cycle de vie des substances. Il faudra alors disposer de ressources supplémentaires et il ne faudrait adopter cette approche que si les économies réalisées durant la phase de gestion des risques au niveau du temps et des ressources compensent largement les efforts supplémentaires qu'il faudra investir.
15. Il faudrait améliorer la gestion des risques :
 - a) en examinant des solutions de rechange autres que la réglementation et ce, dès que possible au début de la phase de gestion des risques, et
 - b) en augmentant la capacité d'Environnement Canada et de Santé Canada de tenir compte des facteurs socio-économiques au moment de l'évaluation des mécanismes de contrôle.

Information

16. On ne dispose pas en ce moment des mécanismes de surveillance nécessaires pour pouvoir évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle actuels. Pour régler ce problème, on pourrait envisager d'apporter trois changements :
 - a) accroître l'utilisation de la surveillance des incidences environnementales,
 - b) élaborer une politique, selon laquelle les rapports d'évaluation figurant à la LSIP devraient préciser les paramètres à mesurer lorsqu'on détermine l'efficacité de toute mesure de contrôle qui pourrait finalement être élaborée, et
 - c) lier les REE à la surveillance des substances toxiques par le ministère.
17. Environnement Canada devrait lier ses bases de données scientifiques.
18. L'article 18 devrait être modifié pour permettre au gouvernement d'exiger du secteur industriel qu'il lui communique des renseignements plus d'une fois sur la même substance, afin d'aider à évaluer la substance et à déterminer comment elle devrait être contrôlée.
19. Il faut établir des dispositions relatives aux «nouvelles utilisations importantes», afin de contraindre le secteur industriel à informer le gouvernement lorsqu'une substance déjà évaluée est utilisée dans des proportions différentes ou de façon différente.
20. Il faudrait ajouter à l'article 14 une disposition en vue d'effectuer une «mise en attente». À l'heure actuelle, toutes les évaluations de substances inscrites à la LSIP doivent être effectuées dans les cinq ans suivant l'inscription de la substance à cette liste. Lorsque le gouvernement ne possède pas suffisamment de renseignements pour pouvoir évaluer une substance, il devrait pouvoir se fonder sur les articles 16 et 18 pour exiger de l'information du secteur industriel et pour «proroger le délai» jusqu'à ce que l'on ait déployé tout au moins des efforts en toute bonne foi pour fournir les renseignements demandés.
21. Des dispositions relatives au partage des coûts sont nécessaires pour répartir équitablement entre toutes les industries visées les coûts liés à la communication des renseignements demandés aux termes de la LCPE.

Produits de la biotechnologie

22. Environnement Canada et Santé Canada devraient s'assurer d'avoir suffisamment de ressources pour pouvoir satisfaire à l'exigence selon laquelle tous les produits de la biotechnologie doivent être évalués en vertu de la LCPE - même s'ils doivent être réglementés aux termes d'autres lois fédérales - à moins qu'une autre loi fédérale stipule une évaluation pour déterminer si la substance est toxique en vertu de la LCPE.
23. La LCPE devrait être modifiée pour incorporer de nouveaux seuils de déclenchement non quantitatifs pour les produits de la biotechnologie.

3.2 ADMINISTRATION DE LA LÉGISLATION CODIFIÉE

3.2.1 CONTEXTE

Même si avant la mise en œuvre de LCPE, on avait grandement tendance à assimiler la législation à la gestion des substances toxiques, la brève description de l'élaboration de la législation à l'article 2 indique clairement que la loi s'applique à bien d'autres substances que les substances toxiques.

Dans la présente section, on examine les dispositions supplémentaires de la LCPE (autres que celles de la Partie IV qui font l'objet de la section 3.7). On examine ici les dispositions à la Partie I (recherche et programmes non axés sur la réglementation), la Partie II (combustibles et importation et exportation des déchets dangereux), la Partie III (substances nutritives), la Partie V (pollution atmosphérique internationale) et la Partie VI (immersion de déchets en mer). La portée de l'évaluation de chacune de ces dispositions varie considérablement en fonction de l'activité menée, de la nature des problèmes qui se posent et du fait que ces dispositions peuvent faire l'objet d'autres évaluations en cours.

3.2.2 ANALYSE

3.2.2.1 Recherche et programmes non axés sur la réglementation

Aux termes des articles 7 et 8 de la LCPE, les ministres de l'Environnement et de la Santé sont habilités à effectuer des recherches, mener des activités de contrôle et tirer parti d'un large éventail d'instruments non axés sur la réglementation. Outre les activités décrites dans cette section du rapport qui sont visées par des articles particuliers, plusieurs autres initiatives se rattachent dans les rapports annuels à ces dispositions, notamment, le programme Choix environnemental, le Comité consultatif sur la protection de l'environnement, le Bureau national de la prévention de pollution et les REE.

Même s'il est vrai que la LCPE autorise les mesures prises par Environnement Canada dans ces secteurs, on est en droit de se demander dans quelle mesure cette loi est réellement à l'origine d'une telle initiative. Ainsi, le premier REE a été rédigé avant l'adoption de la LCPE et les directives visant le Bureau des REE provenaient de diverses sources, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral. De plus, le programme ARET, mené par le Bureau national de la prévention de pollution, est né des travaux du groupe Nouvelle orientation, groupe multisectoriel composé de représentants du secteur industriel et de groupes environnementaux. Dans les deux cas, il est probable que l'initiative aurait été menée à peu près de la même façon, avec ou sans la LCPE.

Le programme Choix environnemental fait l'objet d'une évaluation distincte⁵⁰. On a également entrepris une étude multisectorielle du rôle que pourrait jouer la prévention de la pollution aux termes de la LCPE. On a donc décidé de ne pas examiner ces initiatives dans le cadre du présent rapport.

⁵⁰ Pour une étude distincte du programme Choix environnemental, voir Cohen, 1991 : 255-260.

3.2.2.2 Exportation et importation de déchets et de matières recyclables

Avant que la LCPE soit adoptée, on ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour réglementer les cargaisons de déchets dangereux destinés à l'étranger. Ces cargaisons tombaient sous le coup de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Cette loi ne régissait que les questions liées à la sécurité durant le transport et ne permettait pas, par exemple, au gouvernement fédéral de savoir où se trouvait la cargaison, ou d'empêcher les envois que refusait le pays destinataire, ou qui seraient traités d'une façon préjudiciable à l'environnement, ce qui allait à l'encontre des principales exigences énoncées dans la Convention de Bâle.

Ces pouvoirs sont contenus dans les articles 43 à 45 de la LCPE. Toutefois, trois principaux problèmes se posent relativement à ces articles. Premièrement, l'Accord Canada-États-Unis sur le mouvement transfrontalier des déchets dangereux a été modifié en 1992, afin de pouvoir réglementer d'autres déchets destinés à être éliminés. Suite à ce changement, Environnement Canada doit maintenant modifier la LCPE, afin de régir l'importation et l'exportation de tous les déchets et par conséquent, élaborer la réglementation nécessaire. Deuxièmement, les renseignements détaillés concernant les exigences se trouvent dans la loi et dans les règlements, ce qui a engendré de la confusion tant chez les expéditeurs que chez le personnel d'Environnement Canada chargé de l'application des règlements.

Enfin, l'alinéa 45(3)c) ne prévoit pas expressément les interdictions ou les pouvoirs discrétionnaires pouvant se traduire, par exemple, par l'imposition de conditions concernant les importations et exportations proposées, ou la possibilité d'être exempté de certaines exigences dans le cas de petites quantités ou de concentrations minimales de déchets dangereux. Aux termes de cet alinéa, le gouverneur en conseil est habilité à «fixer des conditions». Dans certains cas, Environnement Canada a décidé d'interdire tous les envois d'un genre particulier ou destinés à un endroit précis (p. ex., Antarctique). De telles interdictions seraient plus faciles à appliquer si l'article autorisait explicitement une interdiction, ainsi que l'imposition de conditions. De plus, l'alinéa 45(3)c) ne prévoit pas de pouvoirs discrétionnaires en vue de déterminer si une substance devrait être exportée ou importée.

3.2.2.3 Combustibles

Les articles 46 et 47 touchent à la production, à l'importation et à l'utilisation, mais non à l'exportation de l'essence au plomb et d'autres additifs de l'essence. En appliquant ces dispositions, le Canada a été l'un des premiers pays à restreindre l'utilisation de l'essence au plomb. Environnement Canada a mis l'accent sur la mise en application de ces dispositions et de l'avis de la plupart des observateurs, ces restrictions représentent un «succès» important pour la LCPE. Cependant, certains critiques soulignent le fait que les exportations de l'essence au plomb ne sont pas assujetties aux mêmes restrictions qui s'appliquent à l'importation, à la production et à l'utilisation de l'essence au Canada. À notre avis, il faudrait songer à éliminer cette divergence, soit en modifiant les articles 46 et 47, ou en ajoutant les divers additifs de l'essence qui sont réglementés aux termes des articles 46 et 47 à la liste des substances de l'Annexe II dont l'exportation est interdite en vertu de l'article 41.

3.2.2.4 Substances nutritives

Les articles de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* se rapportant aux substances nutritives ont été incorporés à la Partie III de la LCPE. Cette partie de la loi s'applique uniquement aux produits de nettoyage et les seuls règlements qui se rattachent à la Partie III visent à contrôler les concentrations de phosphore dans les détersifs à lessive. Selon le personnel régional chargé de l'application des règlements, en général, les règlements sont respectés. Par conséquent, le nombre d'inspections a beaucoup diminué et les priorités en matière d'inspection visent maintenant d'autres secteurs. Le degré élevé de conformité aux règlements et les besoins réduits en matière d'application des règlements peuvent être perçus comme étant un autre succès en ce qui a trait à la LCPE.

Toutefois, on ne sait pas vraiment si ce succès est attribuable à la LCPE en soi. Ce règlement était en vigueur avant que la LCPE soit adoptée et rien dans notre évaluation ne nous a porté à croire que les niveaux réduits de phosphore doivent être attribués au fait que ce règlement est maintenant administré dans le cadre de la LCPE.

De plus, on se demande si la LCPE devrait porter uniquement sur les phosphates présents dans les détersifs à lessive. Les phosphates qui pénètrent dans l'eau proviennent de diverses sources dont bon nombre pourraient également être contrôlées aux termes de cette loi.

3.2.2.5 Pollution atmosphérique internationale

En vertu de la LCPE, le gouvernement fédéral ne peut réglementer les sources de pollution atmosphérique internationale que si les provinces négligent de le faire. Étant donné qu'il n'y eu aucun incident au cours duquel le gouvernement fédéral aurait déterminé que des mesures étaient nécessaires et que les questions générales de pollution atmosphérique internationale font l'objet d'ententes internationales et de programmes d'intervention fédéraux-provinciaux, le gouvernement fédéral n'a pris jusqu'à présent aucune disposition aux termes de cette partie de la LCPE.

Ces articles ne donnent pas suite à la récente préoccupation concernant la pénétration à grande distance dans l'atmosphère canadien de substances toxiques produites et utilisées sur d'autres territoires. Cette question fait actuellement l'objet d'une étude par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et, selon un haut fonctionnaire d'Environnement Canada, il s'agit là d'une question sur laquelle le Canada voudra peut-être se pencher sous peu. Au sein du ministère, on se demande si cette question devrait être examinée sous le régime de la Partie II ou de la Partie V. Par conséquent, il faudra peut-être modifier la loi en vue de régler la question.

3.2.2.6 Immersion de déchets en mer

La Partie VI de la LCPE reprend pratiquement toutes les dispositions de l'ancienne *Loi sur l'immersion de déchets en mer* et régit l'élimination des substances en mer au moyen d'un système de permis et d'inspections. En 1988-1989, on a évalué l'appui scientifique et technique apporté au Programme maritime et de l'immersion de déchets en mer. Cette évaluation a été suivie du rapport du vérificateur général de 1991 qui a porté sur

Environnement Canada. Dans ces deux rapports, on critiquait grandement l'appui scientifique accordé au Programme d'immersion des déchets en mer et au contrôle par le ministère des activités et des sites de rejet. Les rapports mettaient également en doute les raisons scientifiques à l'appui de l'approbation de permis en nombre supérieur au nombre permis, lesquels ont été accordés à l'occasion conformément aux dispositions de la loi avant 1989 concernant les substances rapidement rendues inoffensives.

Environnement Canada répond à ces critiques par voie du Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer, une initiative de 10 millions de dollars, d'une durée de cinq ans, qui a été entreprise dans le cadre du Plan vert⁵¹. Le Plan d'action contient des composantes visant à améliorer la réglementation, à mettre en œuvre un programme de contrôle des sites de rejet plus efficace et à régler les problèmes que posent les plastiques indestructibles dans les eaux côtières.

La première phase des modifications de la réglementation a été mise en œuvre le 30 septembre 1993. Suite aux modifications de la Phase I, l'ancien barème de frais de 50 \$ à 1 000 \$ est remplacé par un tarif fixe de 2 500 \$, ce qui représente en moyenne le coût administratif qu'engendre pour le gouvernement le traitement d'une demande de permis. De plus, les cinq formulaires utilisés précédemment sont maintenant remplacés par un seul formulaire plus détaillé.

Durant la seconde phase, le ministère entend élaborer de nouvelles modalités et normes liées à l'évaluation environnementale, lesquelles tiennent davantage compte des effets sur le milieu marin. Cet été, on a fait circuler un document de travail portant sur les modifications de la Phase II en vue de recueillir des commentaires à ce sujet. Selon ce document, ces changements toucheraient environ 12 lignes directrices concernant la qualité des sédiments, cinq protocoles sur les bio-essais, des plans de travail et des lignes directrices visant le contrôle des sites de rejet, ainsi qu'une stratégie d'information publique en vue de réduire la quantité de plastiques indestructibles dans les eaux côtières et sur les plages. Ces initiatives sont présentement en cours. Selon le Bureau de gestion des déchets, on réglera cette année les derniers détails concernant le protocole pour les lignes directrices concernant la qualité des sédiments, ainsi que le projet de lignes directrices relatives au contrôle des lieux de rejet et trois des cinq protocoles sur les bio-essais. De plus, on songe à modifier la liste des substances de l'Annexe III, afin de tenir compte des récents accords internationaux concernant l'interdiction de l'immersion en mer de déchets industriels et l'incinération en mer des déchets liquides nocifs.

En réponse aux critiques constantes des groupes environnementaux, selon lesquelles le ministère a tardé à régler les problèmes identifiés en 1989, les représentants du ministère soutiennent que leur capacité d'intervention a été entravée par des ressources limitées avant que le Plan vert soit rendu public. Les fonds octroyés dans le cadre du Plan vert n'ont pas été disponibles avant l'année civile 1992. Depuis, les hauts fonctionnaires affirment que de nombreuses activités ont été menées, lesquelles s'inscrivaient toutes dans le cadre d'un plan d'action précis.

⁵¹ Pour une description plus complète du Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer, voir l'Annexe C.

Ces arguments ont un certain poids. On peut, avec raison, attribuer le retard au niveau de la préparation d'un projet de lignes directrices et de la publication du plan de travail à un manque de fonds, étant donné que ces activités comprenaient de nouveaux exercices. La Division du milieu marin a établi des partenariats en vue d'élaborer des protocoles avant que le Plan vert soit mis en œuvre. Les fonds provenant du Plan d'immersion des déchets en mer ont depuis permis à la Division du milieu marin de commencer à payer sa part des coûts liés à l'élaboration. Les premiers protocoles seront terminés sous peu. Même si les fonds avaient été disponibles, il est peu probable que ce processus aurait pris beaucoup moins de temps.

De plus, depuis 1989, les bureaux régionaux de l'Atlantique, du Pacifique et du Yukon (les deux principales régions touchées par l'immersion de déchets en mer) ont mis en œuvre plusieurs mesures provisoires. La délivrance de permis de déversement en nombre supérieur au nombre prévu a été réduite. Grâce aux ressources affectées au Plan vert, on a pu reprendre la surveillance des sites de rejet et accroître les inspections durant le préchargement. Dans ces deux bureaux, on demande maintenant d'autres renseignements que ceux qui sont précisés sur les formulaires de demande actuels. Afin de tenir compte des problèmes locaux, chaque bureau se conforme à d'autres dispositions légèrement différentes concernant les substances contrôlées.

On ne peut déterminer la pertinence ou l'efficacité des changements proposés au système d'approbation étant donné qu'on commence à peine à les mettre en œuvre. Les universitaires, les OENG et le personnel régional d'Environnement Canada ont soulevé les points suivants.

Différences régionales

Au cours des dernières années, Environnement Canada a déployé beaucoup d'efforts en vue de réduire au minimum les différences entre les régions en ce qui a trait à l'application de la loi. En juin 1993, les directeurs régionaux chargés des questions visant l'immersion de déchets en mer ont établi une politique nationale sur l'interprétation et l'application de la loi. Les règlements modifiés nécessitent une liste normalisée d'exigences minimales en matière d'information et permettent une certaine souplesse au niveau de l'exécution de la loi, afin de tenir compte de la diversité régionale. Cependant, certains employés régionaux craignent que les modifications de la Phase II n'éliminent pas complètement les différences régionales qui existent au chapitre de l'administration des dispositions actuelles. Ainsi, les régions de l'Atlantique et du Pacifique procèdent différemment quant au déversement des déchets de poisson et à l'utilisation des bio-essais.

Pollueur payeur

Même avec l'accroissement des frais de demande de permis, le Règlement sur l'immersion de déchets en mer ne reflète pas toujours le principe de «pollueur payeur» et ce, pour deux raisons. D'abord, l'augmentation des frais ne permet que de payer le coût du traitement du permis plutôt que le coût complet du programme, lequel englobe également les activités constantes liées à la surveillance et à l'application du règlement. À l'heure actuelle, aux termes de l'article 86, le ministère ne peut que fixer des droits «relatifs à une demande». Selon les avocats du gouvernement, les frais imposés pour la surveillance des sites de rejet

après le déversement ou en fonction de la quantité déversée constitueraient des droits «relatifs à un permis» et il faudrait alors modifier la loi en conséquence. La Division du milieu marin a récemment entrepris une analyse socio-économique pour déterminer s'il était souhaitable de modifier la loi à cet égard. Les résultats de cette analyse seront incorporés dans le rapport sur les options stratégiques de la Phase II.

Il importe de faire remarquer que le principe du «pollueur payeur» fonctionne seulement lorsque le pollueur peut être identifié. Compte tenu du fait que les polluants dangereux proviennent également de l'immersion illégale de déchets en mer et d'une pollution d'origine terrestre, il ne conviendrait peut-être pas de contraindre les demandeurs de permis de dragage à payer tous les coûts liés au programme.

Les dispositions relatives à l'immersion de déchets en mer ne reflètent pas le principe du «pollueur payeur», car elles ne prévoient pas de mécanisme permettant d'indemniser ceux qui ont été touchés par l'immersion de déchets en mer. Certains commentateurs, notamment des universitaires et un avocat réputé qui se spécialise dans le droit de l'environnement, soutiennent que des problèmes se posent au niveau du mécanisme actuel de règlement des conflits opposant l'immersion de déchets en mer aux autres usages de la mer. À l'heure actuelle, les décisions concernant les permis d'immersion de déchets en mer sont examinées par Pêches et Océans, Environnement Canada et des représentants provinciaux. De plus, le public est avisé au moment où la demande est présentée et peut être consulté lorsque le Comité d'action régional sur l'immersion de déchets en mer (CARIDM) conclut qu'il y a risque de conflit avec d'autres usages légitimes de la mer. Lorsqu'il évalue les sites de rejet possibles, le CARIDM tient compte de la distance relative jusqu'aux zones névralgiques et de toute exigence concernant le transport des sédiments à l'extérieur. Cependant, même si les demandeurs ou les titulaires de permis peuvent exiger du ministre qu'il constitue une commission de révision pour entendre les plaintes portant sur le refus d'octroyer le permis ou les conditions connexes, un particulier ne peut obtenir une audience de la Commission de révision que si le ministre «l'estime indiqué» (paragraphe 89(3)). De plus, il n'existe aucun plan d'indemnisation prédéterminé pour ceux qui sont touchés par l'immersion de déchets en mer. Aux termes de l'article 136, les victimes d'une dérogation à la loi peuvent intenter des actions civiles. Toutefois, en ce qui concerne l'immersion de déchets en mer, des dommages peuvent également être causés à la propriété privée par suite d'un déversement autorisé par la loi. Les professeurs McConnel et VanderZwaag de la faculté de droit à l'Université de Dalhousie affirmaient qu'il faudrait établir, par voie d'une législation ou de réglementation un processus décisionnel clair pour aider à régler les actions en dommages-intérêts (McConnel et VanderZwaag, 1990 : 186). Ce processus pourrait englober certaines mesures visant à encourager la résolution des litiges entre les parties, par exemple, la négociation directe ou la médiation. Le professeur VanderZwaag a également soutenu qu'il pourrait être plus acceptable et moins onéreux d'accroître la participation des collectivités au processus de planification global servant à choisir les sites de rejet appropriés (VanderZwaag, 1989 : 137).

Coûts

Suite à une étude menée en 1993 par Environnement Canada, laquelle visait à recueillir des opinions à l'égard de l'examen du Règlement sur l'immersion de déchets en mer, certains répondants ont affirmé que l'augmentation des frais était trop élevée. Certaines industries

et certains des employés de bureaux régionaux interviewés ont laissé entendre que les frais devraient varier en fonction de la quantité de travail devant être accompli pour traiter la demande.

Le personnel du Bureau de gestion des déchets a répondu que cette augmentation demeure faible comparativement au coût général d'un projet de déversement ordinaire. Il soutient en outre qu'il serait plus efficace, sur le plan administratif, d'imposer des frais uniformes. À notre avis, les frais proposés ne sont pas excessifs. Ils sont peu élevés par rapport aux coûts des projets de dragage et beaucoup moins élevés que les redevances de déversement et les frais de transport jusqu'à la décharge (Division du milieu marin, juin 1993). Le dragage au Canada coûte environ 30 millions de dollars par année. Les frais de demande pour les quelque 80 permis de dragage par année représenteraient, par conséquent, moins de 1 % du coût total. Même si ces frais sont plus élevés pour l'élimination des déchets de poisson, ils sont néanmoins probablement justifiés dans la mesure où ils favorisent l'établissement de centres de recyclage permettant de transformer les déchets en nourriture.

Le personnel chargé de l'application des règlements au Bureau régional de l'Atlantique craint que l'augmentation des frais engendre tout naturellement un accroissement de l'immersion illégale des déchets en mer, à moins qu'on prenne également des mesures pour multiplier les efforts au chapitre de la surveillance et de l'exécution de la loi. Les agents de la Division du milieu marin affirment qu'il serait peut-être préférable d'utiliser une partie de cet argent pour appuyer les activités de recyclage des déchets de poisson dans la région de l'Atlantique, ce qui permettrait de réduire l'immersion illégale de déchets de poisson.

Selon le personnel chargé de l'application des règlements dans les bureaux régionaux de l'Atlantique et du Pacifique, ce personnel ne s'occupe pas en ce moment de contrôler l'immersion illégale. Si celle-ci devient un problème et que les ressources ne sont pas accrues, les bureaux responsables de l'application des règlements ne pourront faire face au problème qu'en transférant à cette activité des ressources affectées à d'autres activités liées à l'exécution de la loi.

Science

Certains des représentants des OENG interviewées s'opposent à ce qu'on utilise l'approche basée sur les effets pour accorder les autorisations en se fondant sur le fait que l'absence de réglementation représente un assouplissement au niveau du contrôle. À notre avis, il est trop tôt pour s'en préoccuper. En principe, l'approche basée sur les effets permet de donner suite aux préoccupations énoncées dans le rapport d'évaluation de l'immersion de déchets en mer de 1989. L'efficacité de cette approche variera en fonction des critères établis. Si la détermination des effets est ajoutée aux critères actuels visant les diverses substances, la norme sera plus rigoureuse qu'elle l'est à l'heure actuelle : le demandeur devra satisfaire aux critères existants et démontrer qu'il n'y aura aucun effet toxique.

Les changements proposés ne tiendront peut-être pas suffisamment compte des effets cumulatifs. Ainsi, les bio-essais peuvent servir à déterminer les effets aigus, mais pas tant à déterminer les effets à long terme associés aux agents cancérigènes et mutagènes possibles. De nouveaux protocoles sur les bio-essais sont en voie d'élaboration, afin de se

pencher sur les effets sublétaux, en vue d'améliorer les prévisions concernant les effets cumulatifs et le devenir à long terme des contaminants. Cependant, de l'avis de certains scientifiques qui ont été interviewés dans le cadre de cette évaluation, il faudra peut-être élaborer de nouvelles modalités pour tenir compte des effets cumulatifs et du devenir à long terme des produits chimiques dans l'écosystème marin.

Déchets de poisson

Certains scientifiques et pêcheurs ont exprimé des inquiétudes au sujet du déversement de déchets de hareng, une conséquence de la pêche pour obtenir la rogue de hareng. On se préoccupe notamment du dommage pouvant être causé aux migrations de hareng et aux mouvements de homards (McConnel et VanderZwaag, 1990 : 185). Le déversement de déchets de poisson peut engendrer des problèmes tels que la réduction de l'oxygène dissous en raison de la demande accrue d'oxygène qui alimente les processus chimiques et biologiques. Ainsi, une étude menée au milieu des années 1980 a révélé que le déversement en mer de déchets de poisson engendrait des conditions anoxiques dans un site de rejet dans le port de l'Île Fogo à Terre-Neuve (McIver et Aggett, 1987 : 60). Lorsque les déchets ne sont pas éliminés de façon satisfaisante, ils sont rejetés sur le rivage, ce qui engendre des problèmes au point de vue de l'esthétique et de la santé.

L'immersion de déchets de poisson en mer est interdite dans la région du Pacifique, où la plupart des déchets sont recyclés en aliments, ou sont versés dans des décharges. Étant donné que les coûts liés à l'évacuation des déchets en milieu terrestre sont élevés et qu'il y a peu de centres de recyclage sur la côte est, l'immersion de déchets de poisson en mer est autorisée dans la région de l'Atlantique, mais seulement en dernier recours. Selon les agents du Bureau de gestion des déchets, on s'attend à ce que l'augmentation des frais liés aux demandes intensifient les pressions exercées sur l'industrie des pêches visant à trouver des solutions autres que l'immersion en mer et engendrent tout particulièrement des pressions en vue d'établir des centres de recyclage.

Ces problèmes ont été examinés et sont aujourd'hui moins graves. De plus, suite à l'étude susmentionnée qui a été menée à Terre-Neuve, les déchets de transformation du poisson sont maintenant déversés dans des sites «dispersifs». Cela permet de répartir les déchets de poisson sur une zone plus large, permettant ainsi une meilleure utilisation par les charognards et réduisant les risques de conditions anoxiques qui découlent de la décomposition d'une grande quantité de déchets dans les zones à circulation restreinte. De plus, selon la Division du milieu marin, les problèmes d'esthétique étaient surtout liés au déversement incontrôlé et ont été atténués au cours des dernières années grâce à l'utilisation des permis de rejet en mer.

Stratégie d'ensemble

Certaines personnes interviewées craignent que les modifications proposées ne tiennent pas suffisamment compte des impacts physiques, par opposition aux impacts biochimiques, de l'immersion de déchets en mer. Dans le passé, des critiques ont également soutenu que les dispositions relatives à l'immersion de déchets en mer ne fournissaient pas un cadre satisfaisant à l'intérieur duquel on pourrait examiner d'autres méthodes d'évacuation des déchets, pas plus qu'elles favorisaient en particulier la prévention de la pollution. L'un des

objectifs des modifications de la Phase I a été d'incorporer le «cadre d'évaluation des déchets» dans le formulaire de demande. Ce cadre constitue un processus international visant à donner des directives concernant la classification et l'intégration des déchets de façon à intégrer l'évacuation des déchets en mer avec d'autres formes de gestion des déchets. Le nouveau formulaire de demande nécessitera également une vérification des déchets et des renseignements sur d'autres moyens d'évacuation possibles, ainsi que sur les possibilités de recycler, de réutiliser ou de réduire les déchets.

À notre avis, le problème le plus grave qui se pose au niveau des dispositions relatives à l'immersion de déchets en mer contenues dans la LCPE ne peut pas être réglé en modifiant cette loi. Le problème fondamental est le fait qu'actuellement le Canada ne possède pas de stratégie globale efficace permettant de régler le problème que pose la pollution en milieu terrestre. Les sources d'origine terrestre constituent jusqu'à 80 % de la pollution marine (Plan vert : 40). Ce problème a été reconnu à l'échelle internationale. Ainsi, en vertu de l'article 207 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les États doivent adopter des lois afin de prévenir, de réduire et de contrôler la pollution d'origine tellurique provenant des rivières, des pipelines et des points de rejet, et de réduire au minimum, le plus possible, le rejet de substances toxiques, dangereuses ou nocives en milieu marin. En 1985, le Canada a aidé à élaborer les lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique (Plan vert : 40-41).

De toute évidence, le contrôle par le gouvernement fédéral de la gestion de toutes les propriétés côtières soulève des obstacles sur le plan constitutionnel. Les sources d'origine tellurique de pollution marine font l'objet de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. Toutefois, l'utilisation des terres et de l'eau dans les zones côtières est également assujettie à la *Loi sur la protection des eaux navigables* et à diverses mesures provinciales et locales. La planification de l'utilisation des terres est réglementée par tous les ordres de gouvernement au Canada, mais est particulièrement assujettie au contrôle de la localité. Donc, ce problème ne devrait pas et ne pourrait pas être réglé uniquement au moyen de la loi. Par conséquent, le problème fondamental que posent les dispositions relatives à l'immersion de déchets en mer est que celles-ci ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un programme de planification national et détaillé de l'utilisation des terres et de l'eau dans les zones côtières.

3.2.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Parmi les raisons invoquées pour regrouper ces dispositions en une loi, les plus importantes semblent avoir été (i) le désir d'établir une loi fédérale d'ensemble sur le contrôle de la pollution et (ii) le désir d'harmoniser ces dispositions⁵². L'harmonisation avait pour but d'améliorer la coordination des activités scientifiques et d'assurer des normes communes de réglementation, de participation du public et d'application de la loi.

Selon les répondants du gouvernement et de l'extérieur, à part quelques exceptions concernant les différents pouvoirs des inspecteurs en vertu des dispositions sur l'immersion en mer, le regroupement de ces dispositions au sein de la LCPE a contribué à une approche

⁵² Voir l'Annexe E pour une description plus complète des objectifs de la LCPE.

plus uniforme de la gestion de l'environnement que celle permise par les lois distinctes précédentes. La LCPE représente également une loi bien plus puissante et globale que toute autre loi fédérale sur l'environnement en vigueur précédemment. Toutefois, elle ne constitue aucunement une loi globale sur la qualité de l'environnement ou sur la lutte contre la pollution. Même si la LCPE regroupe toute la législation sur la pollution qui intéresse Environnement Canada, de nombreuses autres lois sur la réduction de la pollution sont en vigueur dans d'autres ministères fédéraux dont Agriculture Canada et Énergie, Mines et Ressources Canada. Les raisons pour lesquelles il faudrait incorporer des dispositions sur les substances nutritives de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, mais non des dispositions semblables de cette loi ou d'autres, comme la *Loi sur les produits antiparasitaires*, ne sont pas claires.

Le programme d'immersion en mer illustre comment ce manque de coordination peut nuire à l'efficacité de projets réglementaires distincts qui exigent souvent un cadre plus détaillé pour être très efficace. On traite plus à fond de l'effet de cette diversité des lois fédérales à la section 6 (Conclusions et recommandations).

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

Exportation et importation de déchets et de matières recyclables

1. La LCPE devrait être modifiée de manière à ce que ses dispositions portant sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux décrivent le but et trace les caractéristiques générales du plan de réglementation, et toutes les exigences devraient être inscrites dans les règlements.
2. La LCPE devrait être modifiée de manière à régir l'exportation et l'importation de tous les déchets.
3. L'alinéa 45(3)c) devrait autoriser expressément une interdiction, ainsi que l'imposition de conditions.
4. L'alinéa 45(3)c) devrait indiquer certains pouvoirs discrétionnaires permettant l'importation ou l'exportation.

Combustibles

5. Les mêmes restrictions devraient s'appliquer au genre de combustible qui peut être exporté du Canada que celles qui s'appliquent à l'utilisation, à la production et à l'importation de combustibles.

Substances nutritives

6. Il faudrait déterminer si la LCPE devrait traiter des sources de phosphates autres que les détersifs à lessive.

Pollution atmosphérique internationale

7. Environnement Canada devrait examiner le besoin de modifier la LCPE pour aborder le problème de la pénétration à grande distance dans l'atmosphère canadienne de substances toxiques produites et utilisées ailleurs.

Immersion de déchets en mer

8. Environnement Canada devrait minimiser les écarts régionaux concernant le déversement de déchets de poisson, l'utilisation de bio-essais et les substances réglementées.
9. La loi devrait être modifiée de manière à permettre la hausse des droits de permis, ce qui permettrait de payer une plus grande partie des coûts actuels liés au contrôle et à l'application de la loi.
10. La loi devrait être modifiée de manière à offrir un mécanisme d'indemnisation aux personnes touchées par l'immersion de déchets en mer. Il faudrait également déterminer si l'on pourrait régler certains des problèmes courants en faisant participer les collectivités qui peuvent être touchées au processus de planification globale pour la sélection de sites de rejet appropriés.
11. Étant donné que la hausse des droits dans la Phase II du Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer pourrait entraîner un accroissement de l'immersion illégale, particulièrement sur la côte est, il faudrait songer à consacrer une partie des nouvelles recettes obtenues à l'appui de la mise sur pied de centres de recyclage de déchets de poisson et (ou) de l'augmentation du nombre d'employés chargés de l'application des règlements au Bureau régional de l'Atlantique.
12. Environnement Canada devrait entreprendre une tentative multipartite pour l'élaboration d'un plan d'ensemble de gestion des côtes.
13. Le ministère devrait attribuer une priorité élevée et fournir des ressources aux éléments de contrôle des sites de rejet, conformément au Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer, puisqu'il est difficile de déterminer comment on peut améliorer le Règlement sur l'immersion de déchets en mer sans avoir d'information sur l'efficacité du règlement actuel.

3.3 APPLICATION ET OBSERVATION

«Les lois sont sans valeur en l'absence d'un programme actif d'exécution de la loi.»
Environnement Canada, le 22 octobre 1987.

3.3.1 CONTEXTE

En raison de l'intérêt croissant du public envers la protection de l'environnement dans les années 1980, l'attention s'est portée davantage sur la question des stratégies appropriées

pour le respect des normes environnementales établies⁵³. On a identifié deux stratégies générales qui sont devenues le cadre d'un débat qui se poursuit aujourd'hui. On a déterminé deux stratégies générales qui sont devenues le cadre du débat en cours. Même si divers termes ont été utilisés pour les décrire, les deux approches peuvent se résumer en ces termes : «promotion» et «application». Le premier terme consiste généralement en mesures non coercitives visant à encourager ou à promouvoir un rendement environnemental amélioré. Par contre, la stratégie d'application repose davantage sur le recours aux poursuites judiciaires et aux sanctions officielles⁵⁴. Même si chaque stratégie générale a des défenseurs et des détracteurs, le débat sur leur valeur respective est rendu encore plus complexe par les liens inévitables entre les deux approches. Aussi, l'évaluation des deux approches pose un problème du fait qu'aucune d'elles n'a été utilisée de façon uniforme.

Les défenseurs du processus de promotion sont souvent prêts à admettre que le risque de poursuites judiciaires les amène à renforcer leurs efforts. Par ailleurs, on a affirmé que l'efficacité d'une mesure d'exécution de la loi dépend de la «légitimité» tant morale que législative, ce qui fait sans doute défaut lorsqu'on ignore les institutions et les processus d'observation de la loi⁵⁵. Les défenseurs de la stratégie de promotion notent également sa contribution à la diffusion de la connaissance. On soutient qu'il s'agit là d'un avantage informel. Les inspecteurs sont parfois en mesure de faciliter le transfert d'expériences et d'apprentissage entre différentes entreprises qui ont été confrontées à des défis semblables quant au respect des règles environnementales.

En plus de ce débat sur la stratégie d'application appropriée de la loi, certains observateurs ont soutenu, au moment où la LCPE a été élaborée, que les activités d'Environnement Canada en matière d'application de la loi étaient insatisfaisantes et peu uniformes. Ainsi, des études et rapports fort connus d'Andrew Thompson (1980), du CCCE (Giroux, 1985) et du personnel de la Commission de réforme du droit du Canada (Webb, 1988) ont critiqué Environnement Canada pour ses lacunes dans l'application des lois sur l'environnement, ou pour ce qu'on qualifiait d'«écart au niveau de l'exécution». Pendant la même période, la Commission de réforme du droit du Canada est devenue un participant influent dans les discussions visant à traiter certains dommages environnementaux comme des activités criminelles.

En réponse aux critiques sur les efforts insuffisants déployés au niveau de l'application de la loi, l'Ontario a décidé, au milieu des années 1980, d'accroître la capacité du ministère de l'Environnement au chapitre des poursuites judiciaires. Soixante-deux employés ont été affectés à la nouvelle Direction des enquêtes et de l'application de la loi qui remplaçait l'Unité des enquêtes spéciales comptant 12 membres. Depuis ces changements, l'Ontario a connu une hausse importante du niveau d'application de la loi : de 1985 à 1991, le nombre

⁵³ Pour les contributions initiales à la discussion, voir Thompson, 1980, et Rankin et Finkle, 1983.

⁵⁴ Pour un examen détaillé des différences entre les deux approches générales, voir Hawkins, 1984. Dans le contexte canadien, voir Chappell, 1988.

⁵⁵ «Ce qui est punissable», explique Keith Hawkins, «n'est pas une dérogation aux règles comme telle, mais une infraction qui est commise délibérément ou négligemment, ou encore une infraction accompagnée d'un manque de coopération qui constitue une agression symbolique envers... l'autorité et la légitimité de l'exécuteur» (Hawkins, 1984 : xi).

de poursuites judiciaires est passé de 86 à 313 et celui des condamnations, de 71 à 272 (le taux de condamnations passant ainsi de 82 % à 86 %) (Environnement Ontario, 1991).

La LCPE est entrée en vigueur durant cette période d'intérêt intense à l'égard d'une application plus rigoureuse, ce qui a sans doute encouragé le ministre de l'Environnement de l'époque à mettre l'accent sur la sévérité des sanctions à intégrer dans la nouvelle législation :

Les sanctions incluront des amendes d'un million de dollars par jour. Toutefois, il faut plus que des amendes parce que, même si elles influent sur le bilan financier, elles ne touchent pas nécessairement les pollueurs. Avec la nouvelle loi, la responsabilité incombera directement aux responsables - aux directeurs généraux et aux présidents des entreprises qui commettent des infractions ou les permettent. Ils seront passibles de peines d'un à cinq ans d'emprisonnement. De plus, le gouvernement entend appliquer rigoureusement la loi.

Ces remarques, souvent citées et bien ancrées dans la mémoire, ont largement contribué à la nature des attentes à l'égard de l'adoption de la LCPE. Cette approche plus rigoureuse de l'exécution de la loi se reflète également dans la Politique d'application et d'observation, ainsi que dans le logo choisi pour tous les documents officiels de la LCPE : le marteau du juge.

3.3.2 ANALYSE

La LCPE comporte de nombreuses innovations importantes pour la législation fédérale en matière d'environnement et nombre d'entre elles ont été intégrées dans les lois fédérales et provinciales ultérieures. Parmi ces innovations :

- l'élaboration d'une politique officielle d'observation et d'application,
- des amendes variées,
- des amendes élevées,
- des dispositions sur la surveillance par un tiers et sur la dénonciation,
- un accent accru mis sur les mesures correctives quant aux ordres généraux sur le nettoyage et la restitution autorisés par la loi, et
- la disposition à l'article 129 prévoyant une pénalité supplémentaire pour régir les profits découlant d'activités illicites (afin que les amendes ne soient plus perçues comme la rançon des affaires).

Malgré ces innovations, l'exécution de la LCPE a posé un certain nombre de problèmes. Un bon nombre d'entre eux sont liés au fait que le débat sur l'efficacité des solutions de rechange susmentionnées s'est poursuivi depuis l'adoption de la LCPE. Ainsi, on a publié de nombreuses études pour confirmer l'utilité de l'approche basée sur les sanctions pour l'application de la réglementation (p. ex., Saxe, 1991; Brown et Rankin, 1990). Toutefois, il semble que dans certaines circonstances, des réductions considérables de rejet de contaminants dans l'environnement peuvent survenir sans qu'on ait besoin de recourir à des sanctions ou pénalités graves, par exemple, grâce à des programmes de bénévolat ou des stimulants économiques (Deweese, 1990). Les résultats d'un sondage récent révèlent que les citoyens appuient en majorité une réglementation environnementale rigoureuse, tout en

souhaitant la mise au point de mécanismes de contrôle basés sur des stimulants plus efficaces (Synergistics, 1993).

Au sein du ministère, de récents énoncés de politique ont donné l'impression à de nombreux employés chargés de l'application de la loi que la politique officielle s'est éloignée de l'approche assez stricte décrite dans la Politique d'application et d'observation. Cette politique prône une application rigoureuse axée sur trois principes de base :

(i) l'observation signifie la conformité à la loi, (ii) l'observation est obligatoire, et (iii) toute infraction présumée fera l'objet d'une enquête et on y donnera suite. Contrairement à ces principes, le document de consultation pour le Plan vert de 1990, L'environnement à l'heure de la concertation, et le Plan vert ultérieur mettent l'accent sur la promotion de l'observation plutôt que sur l'application rigoureuse de la loi.

Suite aux récents changements procéduraux, le personnel chargé de l'application de la loi a davantage le sentiment qu'on minimise l'application rigoureuse. L'activité d'exécution a augmenté avec l'adoption de la LCPE. Toutefois, en partie à cause de cette nouvelle activité, le ministère a récemment élaboré une modalité, en consultation avec les bureaux régionaux, afin d'assurer l'uniformité et la prévisibilité de la mesure d'exécution. Cette modalité est fondée sur l'échange de renseignements entre les diverses régions et le Bureau central de l'application de la loi (BAL). Le personnel régional chargé de l'application de la loi doit maintenant préparer pour le BAL des documents d'information décrivant toutes les mesures d'exécution. On veut ainsi s'assurer que le dialogue entre le personnel régional chargé de l'application de la loi et le BAL permette d'assurer une uniformité au niveau du programme national d'application de la loi du ministère, le personnel du BAL servant de dénominateur commun pour l'analyse des différentes mesures d'exécution qui ont été prises ou qui sont sur le point de l'être. Il faut également noter que la modalité tient compte des circonstances où il faut prendre des mesures d'exécution immédiates. Bon nombre des personnes chargées de l'application de la loi que nous avons interviewées ont affirmé que les exigences de plus en plus rigoureuses en matière de rapports occuperont les ressources affectées aux activités d'application de la loi, ébranlent l'accord régional et sont incompatibles avec la Politique d'application et d'observation, selon laquelle les inspecteurs et les enquêteurs sont personnellement responsables des décisions en matière d'application de la loi.

Selon les membres du personnel d'application de la loi de trois des cinq régions, ces faits nouveaux démontrent également que les ministères sont traités avec plus d'indulgence que l'industrie privée. Ils soutiennent que les changements procéduraux permettent à la haute direction de retarder les poursuites judiciaires contre les ministères et d'exercer des pressions sur les responsables de l'application de la loi pour essayer d'autres approches basées sur la promotion. Ces représentants ont fourni les exemples suivants :

- Un citoyen de la Colombie-Britannique a soulevé, comme défense à une accusation portée aux termes du Règlement sur l'immersion de déchets en mer, le fait qu'il avait été traité différemment du gouvernement fédéral.
- Dans un autre cas, même si des accusations ont finalement été portées contre un ministère fédéral, le personnel régional de l'application de la loi soutient que les accusations auraient été déposées plus tôt s'il s'était agi d'une société privée.

- Un avocat du ministère de la Justice a expliqué que les causes visant des ministères fédéraux sont passées en revue par plus de hauts fonctionnaires que les poursuites judiciaires ordinaires.

En réponse, des hauts fonctionnaires d'Environnement Canada ont indiqué qu'aucune directive précise n'avait été donnée concernant l'application des différentes normes aux ministères fédéraux. Ils affirment qu'avec les exigences en matière d'instructions, le gouvernement est apte à intervenir de façon responsable et coordonnée dans la plus grande mesure possible.

Jusqu'à un certain point, cette tension entourant la stratégie d'application appropriée est inévitable et découle du fait qu'Environnement Canada a de nombreux rôles à jouer. L'une des fonctions principales du ministère est la promulgation et l'exécution d'un ensemble rigoureux de normes réglementaires. Toutefois, cela nécessite aussi de nombreuses activités visant à encourager et à aider la société en général et le secteur industriel en particulier à réduire les impacts sur l'environnement et à améliorer la qualité de l'environnement. D'après la plupart des employés chargés de l'application de la loi, étant donné qu'une infraction à la LCPE constitue une infraction criminelle, toutes les infractions devraient être traitées avec rigueur. Par contre, de nombreux gestionnaires supérieurs sont d'avis qu'une application rigoureuse de la loi ne devrait pas nuire au travail qu'effectuent d'autres fonctionnaires d'Environnement Canada en vue de promouvoir une observation améliorée de la loi.

Des observateurs extérieurs qui ont décrit le dilemme que pose l'application de la LCPE notent que les genres de difficultés éprouvées ne sont pas restreintes à l'administration de la LCPE, mais sont inhérentes à de tels projets :

Manifestement... comme pour toute autre loi qui exige une application persistante, on fera preuve de beaucoup de discernement quant à la façon de mettre en œuvre un document législatif ambitieux comme la LCPE. Vu la diversité des techniques d'exécution de la loi et la quantité restreinte de ressources affectées à l'application de la loi, le gouvernement fédéral reconnaît que toute politique d'application doit établir des priorités. Pour ce qui est de déterminer s'il faut avertir les contrevenants, imposer des ordres ou des injonctions, ou engager des contestations judiciaires, on tient compte d'un certain nombre de facteurs mis en évidence dans la Politique d'application et d'observation. En choisissant une réponse appropriée, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'Environnement Canada, tiendra compte de différents éléments comme la nature de l'infraction, la gravité du mal découlant de l'infraction et du fait que le contrevenant a tenté ou non de dissimuler de l'information (Kirby et Lederer, 1992 : 215).

De l'avis d'un bon nombre de commentateurs juridiques, l'application restreinte de la loi peut également être due aux incertitudes constitutionnelles au niveau de l'intervention fédérale dans ce secteur⁵⁶ :

⁵⁶ Voir l'Annexe H pour une révision plus détaillée des aspects constitutionnels du contrôle environnemental.

L'application de la LCPE n'a pas été aussi rigoureuse qu'on l'avait prévue. Grâce à la LCPE, le gouvernement fédéral tentait de regrouper une mosaïque de lois sur l'environnement et de régler des préoccupations environnementales sectorielles tant à l'échelle nationale qu'internationale. Toutefois, les pouvoirs constitutionnels pour l'exécution d'une telle législation n'ont pas été clairement établis (Jeffery, 1992 : 185; voir aussi Swanson, 1990 : 3).

Avant l'adoption de la LCPE, Environnement Canada ne constituait pas un organisme d'exécution et avait la réputation d'un faible exécutif⁵⁷. Dans son rapport de 1991, le vérificateur général a indiqué qu'Environnement Canada ne pouvait démontrer ni l'efficacité ni l'efficacité de ses activités d'application et d'observation. Selon des hauts fonctionnaires engagés dans l'application de la loi avant la LCPE, l'orientation d'Environnement Canada, à cette époque, était en partie liée au désir de ne pas envenimer les relations fédérales-provinciales, en partie à une stratégie d'application consciente axée sur la conciliation et en partie à la prédominance du personnel technique ayant peu d'expérience en matière d'application de la loi.

De plus, bien des inspecteurs d'Environnement Canada hésitent à appliquer la loi parce qu'ils ont une formation technique et non pas une «mentalité d'exécuteur». Ils font affaire avec d'autres personnes ayant une formation technique dans les industries réglementées et partagent une conception professionnelle de la résolution de problèmes qui n'est pas conforme    l'approche de l'application de la loi.

Les inspecteurs hésitent aussi à appliquer la loi parce qu'ils entretiennent forcément des relations avec les industries réglementées et ils hésitent à les déranger en se «montrant durs». Ce problème est particulièrement grave lorsque ce sont les mêmes personnes qui font les inspections, mènent les enquêtes et portent les accusations. Durant les consultations sur la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, les écologistes et les représentants de l'industrie favorisaient la séparation des activités de réduction de la pollution et d'application de la loi suivant le modèle du ministère ontarien de l'Environnement. Le secteur industriel s'inquiétait de la possibilité d'auto-incrimination si le même représentant s'acquittait des deux tâches. Les écologistes, pour leur part, se préoccupent du fait qu'un représentant qui a travaillé avec une entreprise pour élaborer des méthodes perfectionnées de réduction de la pollution ne serait pas disposé à entamer des mesures d'application de la loi. Ce consensus se reflétait dans les recommandations reçues par le ministère dans le cadre de ses consultations sur le projet de loi. La même recommandation a été formulée par un officier retraité de la GRC dont on avait retenu les services en 1987 pour revoir les activités d'application et d'observation à Environnement Canada. Il a recommandé une certaine séparation des activités d'application et d'observation, notamment pour la première partie du cycle de vie, secteur principal de compétence fédérale.

⁵⁷ Cela a été reconnu par le ministère dans sa présentation au Conseil du Trésor en date du 22 octobre 1987 : «Les   tats de service [du gouvernement fédéral] ont engendré du cynisme de la part des groupes d'intérêt public et du grand public, et le scepticisme, à savoir que la nouvelle loi ne sera pas différente».

Durant les trois premières années d'entrée en vigueur de la LCPE, les restrictions en ressources ont empêché la séparation des activités d'application et de promotion. Des ressources supplémentaires rendues disponibles avec le Plan vert ont maintenant permis à tous les bureaux régionaux, sauf la région de l'Ouest et du Nord, de créer des bureaux d'enquête distincts. Selon nous, cependant, cela n'a que partiellement réussi à séparer les deux fonctions. Le personnel chargé de l'application de la loi n'est pas doté d'une chaîne de commandement centrale. Au lieu de cela, le personnel chargé de l'application de la loi et celui chargé de la promotion relèvent tous deux du directeur général régional. Ainsi, une bonne partie du personnel chargé de l'application de la loi soutient qu'il subsiste une séparation inadéquate des deux fonctions.

Défi que pose l'uniformité dans une structure régionale de l'exécution de la loi

L'organisation régionale des activités d'application envenime les tensions déjà décrites. On a discuté des changements procéduraux récemment initiés par le ministère en vue d'assurer une application uniforme de la loi. Selon ces modalités, tout le personnel chargé de l'application de la loi doit rendre compte à ses directeurs régionaux respectifs qui, eux, doivent approuver toutes les décisions en matière d'application de la loi. Les modalités exigent également que le personnel chargé de l'application de la loi prépare des notes documentaires sur toutes les activités d'exécution. Ces notes sont envoyées au BAL qui les transmet ensuite au directeur général de Conservation et Protection, au sous-ministre adjoint et au sous-ministre.

Dans cette démarche, le personnel chargé de l'application de la loi se retrouve coincé entre plusieurs maîtres et peut recevoir des messages contradictoires. La loi et la Politique d'application et d'observation peuvent prôner une chose, le BAL, une autre chose, le sous-ministre d'Environnement Canada et le sous-ministre adjoint de Conservation et Protection peuvent avoir leurs propres messages sur les politiques, et les cinq directeurs généraux régionaux peuvent chacun interpréter ces messages d'une façon légèrement différente. Une telle situation sème la confusion et mine le moral.

À l'occasion, l'arrangement régional signifie aussi une communication incomplète entre l'administration centrale et le personnel chargé de l'application de la loi. Ainsi, lorsque le Règlement sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux a été adopté, le Bureau de la gestion des déchets a informé le secteur industriel qu'il y aurait une période de transition, exemptant effectivement les déchets produits avant l'entrée en vigueur du règlement. Cette information n'a pas été transmise aux inspecteurs régionaux et certains d'entre eux ont commencé les inspections et se préparaient à émettre des directives avant qu'on leur ordonne de laisser tomber. D'après le personnel régional chargé de l'application de la loi, des problèmes semblables sont survenus lorsque le bureau central a conclu des ententes avec le Comité consultatif fédéral-provincial sans en informer le personnel régional chargé de l'application de la loi.

La régionalisation du personnel chargé de l'application de la loi a aussi entraîné des méthodes d'exécution contradictoires d'un bout à l'autre du pays. Il existe différentes stratégies et conceptions d'une région à l'autre. Ainsi, la région de l'Ouest et du Nord met l'accent sur une politique proactive et a réduit ses activités d'enquête depuis quelques années. Le directeur régional a récemment demandé que les descriptions de deux postes

vacants de titulaires chargés de l'application de la loi soient réécrites de manière à mettre en relief les activités de promotion de l'observation. D'autres régions, par contre, accordent plus d'importance aux inspections traditionnelles et aux activités d'enquête connexes.

Il y a aussi des divergences entre les régions au niveau de l'application de certains règlements. Ainsi, les règlements sur le stockage des BPC ne sont pas exécutés de façon uniforme. En vertu de l'arrêté d'urgence, des ententes ont été conclues avec les provinces selon lesquelles ces dernières devaient inspecter tous les sites provinciaux tandis que les inspecteurs fédéraux ne s'occupaient que des sites fédéraux. Maintenant qu'un règlement est techniquement en place, un tel arrangement n'est admissible qu'aux termes d'une entente administrative ou d'une entente d'équivalence, mais aucune entente de ce genre n'a encore été signée. Par conséquent, les inspecteurs fédéraux sont maintenant responsables de la supervision de tous les sites de stockage de BPC. Présentement, ce règlement n'est pleinement en vigueur que dans la région de l'Atlantique où cette nouvelle obligation n'a pas engendré une hausse considérable de la charge de travail. Selon le personnel régional chargé de l'application de la loi et le Bureau de l'application de la loi, ces règlements ne sont pas complètement exécutés dans les autres régions.

Ressources

Suite à l'adoption de la LCPE, on a augmenté les ressources d'application de la loi. Les bureaux régionaux chargés de l'application de la loi ont pris de l'expansion et le ministère paie maintenant huit procureurs du ministère de la Justice pour leur travail à plein temps sur les causes environnementales. Les hausses n'ont pas été aussi élevées que prévu. Les consultations régionales menées auprès du personnel ministériel pour la préparation du Plan d'action de la LCPE ont révélé que le Plan national d'inspection ne pourrait pas être mis en œuvre en utilisant les ressources disponibles à la fin de 1989. Ces consultations ont également fait ressortir le fait qu'une bonne partie du personnel chargé de l'application de la loi n'avait pas de formation technique. Même si des ressources supplémentaires ont subséquemment été affectées à l'application du Plan vert, une réduction des fonds provenant du Plan vert et des restrictions budgétaires connexes ont entravé la capacité d'exécution d'Environnement Canada. En outre, les fonds affectés au départ à l'application de la loi ne servent pas toujours à ces fins. De nombreux membres du personnel régional chargé de l'application de la loi ont signalé que leur bureau régional avait réservé une partie de l'argent affecté à l'application de la loi pour payer des frais administratifs accrus et rémunérer d'autres employés. En somme, selon le directeur de l'application de la loi, seulement un quart environ des 30 employés supplémentaires prévus dans le Plan vert devraient être affectés directement aux activités d'application de la loi.

L'efficacité du BAL central est également touchée par les faibles ressources. Le Bureau tente d'assurer une application uniforme en élaborant les Directives d'application uniformes pour chaque règlement et les plans nationaux d'inspection (PNI). Le BAL est cependant très petit et n'a peut-être pas la capacité d'assumer son rôle de coordination. Ainsi, selon les fonctionnaires du Bureau, on n'a pas encore obtenu les ressources suffisantes pour évaluer l'efficacité d'un Plan national d'inspection.

Certaines régions soutiennent aussi que les ressources n'ont pas été attribuées proportionnellement aux besoins régionaux. Les ressources d'application de la loi prévues dans le Plan vert ont été réparties à parts égales entre les régions. Le problème d'établissement de la demande vient du fait que différents facteurs contribuent à la demande des diverses régions. Ainsi, l'Ontario compte plus d'industries que toute autre région mais, parce qu'il s'agit d'une seule province, ses activités sont relativement centralisées. Par contre, la région de l'Ouest et du Nord, ainsi que celle de l'Atlantique, comptent moins d'industries, mais couvrent un certain nombre de provinces.

Même lorsque les fonds ont été disponibles, Environnement Canada a éprouvé de la difficulté à attirer des candidats compétents. La région de l'Ouest et du Nord n'a pas réussi à combler, en plus d'un an, des postes vacants d'agents chargés de l'application de la loi.

Information sur l'observation

Reconnaissant les ressources restreintes et la demande accrue en activités d'inspection, les Lignes directrices pour la préparation du Plan national d'inspection de 1992-1993 soulignent que le Plan avait évolué en une «approche orientée vers l'objectif» selon laquelle les activités d'inspection sont axées sur la résolution du non-respect de la loi. Autrement dit, il n'y a pas assez de ressources pour contrôler toutes les activités et le contrôle doit viser tout particulièrement les contrevenants connus ou présumés. Un problème demeure : la non-disponibilité de l'information requise pour prendre les décisions nécessaires de ciblage stratégique.

Le Programme de valorisation de l'action réglementaire (1992) souligne que l'information est la clé d'une application efficace de la loi :

Tout régime de réglementation devrait être doté de systèmes administratifs efficaces pour la planification opérationnelle, la gestion permanente et une réévaluation périodique des activités liées à l'observation... La clé de toutes ces fonctions est un bon système qui communique l'information requise au personnel de gestion et au personnel opérationnel... Les besoins en information peuvent être considérablement déterminés par la stratégie globale adoptée dans le cadre du programme et par les exigences détaillées de la politique d'observation. Ainsi, un programme d'activités planifiées de vérification et d'inspection ne peut être judicieusement mis au point par l'administration sans des informations exactes sur les problèmes ou les types d'infractions les plus graves.

Les rapports du secteur industriel, aux termes des règlements liés à la LCPE, sont traités différemment selon le règlement et la région. Certains rapports sont envoyés au personnel de la Direction générale des programmes à Hull, puis distribués aux régions. D'autres sont acheminés directement aux régions. Dans certaines régions, les rapports sont remis au personnel technique qui doit ensuite transmettre l'information aux inspecteurs lorsqu'ils identifient une violation. Dans d'autres régions, les rapports sont d'abord revus par les inspecteurs.

Quoiqu'il y ait de bonnes raisons d'envoyer la plupart des rapports au personnel chargé du programme qui est responsable de contrôler l'efficacité des règlements, des protocoles de

communication insatisfaisants ont engendré de nombreux problèmes. Si le personnel chargé du programme examine les rapports en premier lieu, il peut arriver que les violations ne soient pas détectées ou ne fassent pas l'objet d'un suivi opportun de la part des inspecteurs. Ainsi, une région a signalé des cas où le personnel chargé de l'application de la loi avait entrepris une enquête, puis avait découvert que la Direction des produits chimiques commerciaux avait reçu de l'information sur l'infraction depuis environ huit mois. De tels délais peuvent causer des problèmes en raison de la période de restriction de deux ans imposée pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité visées au paragraphe 117(1). Cette période de restriction commence dès que le ministère reçoit des renseignements concernant une infraction.

Les inspecteurs régionaux tiennent à jour leurs propres bases de données sur les résultats liés à l'inspection et à l'application de la loi. Ces résultats sont transférés manuellement au bureau central tous les trois mois, puis entrés dans une base de données de ce bureau. Étant donné que le bureau central n'est ni lié aux bases de données de la Direction générale des programmes, ni aux bases de données sur les inspections régionales, il y a très peu de données centralisées.

Lors d'un examen récent des systèmes d'information dans les bureaux d'application et d'observation (LeMay, 1993), on a identifié un certain nombre de problèmes :

- Absence de normalisation. Il n'existe aucun formulaire normalisé pour les rapports d'inspection et d'enquête. Le personnel chargé de l'application de la loi dans chaque région est organisé différemment, utilise différentes procédures administratives et dans certains cas, se fonde sur différentes priorités en matière d'application de la loi.
- Accès restreint à l'information. Les antécédents d'observation et les données d'inspection et d'enquête sont décentralisés et incomplets, tant dans les régions qu'entre les régions. Ainsi, la région de l'Ontario n'a aucun système de classement central pour consigner des informations sur les antécédents d'observation.
- Difficulté de repérage des activités d'application. Chaque région a un différent système de repérage. L'Ontario et le Québec n'en ont aucun. Les autres régions comptent sur des systèmes manuels ou des systèmes automatisés autonomes. Même dans les régions ayant leur propre système de repérage, l'absence d'un système national empêche la préparation d'un rapport d'observation pour les entreprises situées dans plus d'une province.
- Absence d'uniformité au niveau des activités d'application de la loi. Du fait de la non disponibilité de l'information sur l'exécution dans les autres régions, sauf par communication téléphonique spéciale, l'application de la loi n'est pas uniforme partout au pays.
- Communication médiocre. Les résultats des inspections ne sont pas toujours transmis à l'entreprise ayant fait l'objet de l'inspection. Les inspecteurs ne sont pas toujours informés des résultats d'enquête.

- Inopportunité de l'information. Les inspecteurs tardent à recevoir les résultats des examens de laboratoire. Le processus d'«approbation» de l'application peut également accuser un retard.

Un certain nombre de bureaux régionaux d'application étudient la façon de préparer des rapports d'étape régionaux d'observation. Ils évalueront l'observation globale en attribuant différentes cotes aux différents genres de violations (p. ex., dommages administratifs par opposition aux dommages écologiques). La région du Pacifique est à préparer le premier rapport de ce genre.

Le projet en cours visant à mettre au point une base de données d'application centralisée permettra aussi de régler certains de ces problèmes. Les efforts précédents pour la création d'une base de données centralisée ont échoué, surtout par manque de connaissances spécialisées. Une analyste fonctionnelle qualifiée a été engagée et elle est en train de concevoir un système. Son but premier est de créer un système uniforme pour toutes les régions, système lié au bureau central. Cela permettra un meilleur partage et une analyse de l'information plus efficace. Ce projet est appuyé par tous les bureaux régionaux d'application. La prochaine étape, qui se révélera peut-être plus difficile, consiste à tenter de lier ce système à d'autres systèmes d'Environnement Canada, y compris les bases de données de la Direction des produits chimiques commerciaux et de la Direction des programmes industriels (DPI). Faute d'accès à ces bases de données, le BAL ne peut aucunement évaluer les tendances globales de l'observation.

Le problème de l'information sur l'application est sous-jacent à un problème plus grave concernant la gestion de l'information au sein du ministère. Ainsi, le système de la DPI présente aussi des lacunes. En ce moment, l'industrie soumet ses rapports sur papier. Ceux-ci sont ensuite entrés manuellement dans un système informatique de la Direction des programmes industriels. On a récemment lancé un projet pilote pour que les rapports sur les pâtes et papiers soient fournis sur disquettes.

L'incompatibilité des systèmes d'information d'Environnement Canada représente une lacune importante dans une organisation qui dépend aussi largement de l'information. Cette question est reprise à la section 4 ci-après.

Questions relatives à la Charte

L'application de la LCPE a également été plus complexe de par la nature incertaine des contraintes imposées à l'application par la jurisprudence qui évoluait au même titre que la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Charte prévoit des mécanismes de protection pour les citoyens dans le cas de poursuites réelles ou prévues contre eux. Ces mécanismes de protection s'adressent également aux personnes manifestement innocentes et aux coupables potentiels, y compris ceux qui pourraient être accusés de transgressions graves au régime de protection de l'environnement. L'article 8 de la Charte stipule, par exemple, que «Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.» Et le paragraphe 10b) confirme : «Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention... d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit.»

Compte tenu de ces dispositions générales, il reste beaucoup de détails à régler dans chaque cas par les tribunaux. Cette jurisprudence a imposé de nombreuses contraintes importantes aux projets d'application des lois environnementales et ces contraintes ont évolué avec le temps. Lorsque la LCPE a été adoptée, on s'inquiétait des conflits entre la Charte et l'intention annoncée par le gouvernement de sévir contre les pollueurs⁵⁸. Ainsi, les dispositions de recherche d'information contenues dans la LCPE comprennent l'autorisation pour les inspections, pour la perquisition et la saisie, et pour la conservation d'éléments de preuve liés à la violation de la loi. Si l'on découvrait que l'une d'elles contrevient à un droit conféré par la constitution aux termes de la Charte, la Couronne aurait pour défi d'établir que la violation était «raisonnablement justifiée dans une société libre et démocratique», puisque ce test a été formulé par les tribunaux. De l'avis de nombreux répondants à la présente étude, l'incertitude créée par le risque d'un tel conflit a contribué à la mise en garde des avocats du ministère de la Justice lorsqu'ils ont informé Environnement Canada de cas particuliers d'application de la loi. En retour, bien des répondants ont affirmé que cette mise en garde provoquait la tension au sein du ministère concernant les stratégies appropriées.

De plus, la combinaison de la protection de la Charte et une application plus rigoureuse de la loi sur l'environnement partout au Canada, aux paliers fédéral et provinciaux, a eu une conséquence inévitable : les personnes risquant d'être poursuivies sont devenues plus prudentes et circonspectes dans leurs transactions avec les représentants du gouvernement. Comme on pouvait s'y attendre, les conseillers juridiques se sont empressés d'informer leurs clients de la mesure dans laquelle ils peuvent s'opposer légalement à certaines formes d'enquête et au sujet des embûches d'une ouverture ou d'une divulgation inutile.

Il serait peu utile de tenter de passer en revue en détail l'évolution de la doctrine juridique décrivant le rapport entre l'État réglementaire et les parties privées, ou de faire état des compréhensions actuelles des mesures de protection requises dans la myriade de situations dans lesquelles œuvrent les agents d'exécution de la loi. Un récent sommaire professionnel

⁵⁸ L'une des plus importantes questions qu'affrontent tous les fonctionnaires chargés de l'application de la loi est la mesure dans laquelle la Charte régit les inspections et les enquêtes. En ce qui concerne la conciliation des besoins de l'État en information en vue de promouvoir l'observation avec les attentes des citoyens en matière de confidentialité et d'autonomie, les tribunaux ont tracé une distinction importante entre les enquêtes ordinaires généralement appelées inspections et les enquêtes menées en vue d'évaluer la vraisemblance d'une contravention entraînant la possibilité d'une poursuite judiciaire. Étant donné que la dernière catégorie, désignant communément les perquisitions ou les enquêtes, comporte une plus grande menace envers la liberté du sujet, de telles enquêtes sont devenues assujetties à de plus fortes exigences : certaines procédures sont inadmissibles tandis que l'acceptabilité d'autres dépend de la conformité aux normes faisant l'objet d'un examen judiciaire.

Même si la distinction entre l'inspection et l'enquête semble intéressante en principe, il faut peu d'imagination pour se rendre compte à quel point cette séparation peut être difficile en pratique. Comme l'explique Roger Cotton, un praticien renommé du droit environnemental : «toute inspection peut devenir une enquête si l'agent en vient, durant l'inspection, à croire qu'une infraction a été commise à n'importe quel endroit» (Cotton et Snider, 1990 : 15).

de la situation concernant les mandats de perquisition illustre la vulnérabilité et l'incertitude de la procédure d'enquête (Estrin, 1993 : 25-26) :

Pour résumer, au Canada, en raison des décisions judiciaires interprétant la Charte, où un fonctionnaire de l'État se rend sur les lieux pour enquêter sur une infraction possible, s'il est possible d'obtenir un mandat de perquisition, il faut obtenir un tel mandat. Voici des exemples de ce qui pourrait constituer des «circonstances pressantes», soit des situations où les tribunaux peuvent déterminer qu'il n'est pas possible d'obtenir un mandat de perquisition :

- lorsqu'il existe des motifs raisonnables pour fouiller un véhicule ou un navire qui se déplace ou sera vraisemblablement déplacé,
- lorsqu'il existe un danger immédiat pour l'environnement ou les êtres humains, et
- lorsque la preuve d'un incident environnemental, comme un déversement ou une déflagration, est transitoire, n'allouant pas suffisamment de temps pour l'obtention d'un mandat avant la disparition de la preuve.

On a maintenant un fondement plus solide pour la prise de décision. Néanmoins, le contexte demeure dynamique et il est difficile de faire des prévisions sûres. Ainsi, on peut interpréter les premiers cas liés à la Charte comme engageant des restrictions plus sévères que ne l'indiquent les décisions plus récentes⁵⁹. Le problème qui se pose pour les exécuteurs de la LCPE et les cadres supérieurs chargés d'établir la politique d'application est donc que l'incertitude subsiste quant aux limites précises de la mesure d'exécution autorisée.

Nouvelles pressions sur l'application de la loi

- **L'Accord de libre-échange nord-américain**

En plus des critères décrits au début du présent rapport, il faudrait tenir compte de deux facteurs supplémentaires au moment d'évaluer le travail d'application aux termes de la LCPE. Le premier est l'ALENA. L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement - l'entente environnementale particulière sous l'ALENA - établit une Commission de coopération environnementale comprenant un conseil d'administration, un secrétariat central et un Comité consultatif public mixte. L'Accord précise que n'importe lequel des trois pays peut soumettre au conseil un présumé «modèle persistant d'échec pour appliquer efficacement une loi environnementale visant une situation liée à la production de biens ou de services échangés entre les parties». Si le conseil ne peut régler le différent, n'importe lequel des trois pays peut demander un jury d'arbitrage qui a le pouvoir, notamment, d'imposer des sanctions pécuniaires.

⁵⁹ Comparons, par exemple, le jugement dans *Hunter v. Southam Inc.*, (1984), 11 DLR (4^e) 641 (SCC) avec le jugement dans *R. v. Wholesale Travel* (1991) 3 (R.C.S.) 154.

- **Responsabilité de la Couronne pour manquement à l'exécution**

Enfin, l'application de la LCPE devrait être évaluée dans le contexte de la récente jurisprudence concernant la responsabilité possible de la Couronne pour manquement à l'exécution des normes réglementaires. Avant l'émergence de cette jurisprudence, les gouvernements avaient typiquement assumé que le niveau d'application adéquat était essentiellement sujet à la liberté de décision en matière administrative. Ces cas indiquent que les gouvernements seront désormais tenus à une norme minimale d'application de la loi.

Dans une récente série de causes, la Cour suprême et les cours fédérales du Canada ont indiqué que la Couronne pourrait être responsable des dommages causés par le manque d'application de ses règlements⁶⁰. La jurisprudence suggère que lorsque le gouvernement a un plan de réglementation et que ce plan est généralement mis en œuvre de manière à ce que le public ait une attente raisonnable d'une certaine norme comportementale, le gouvernement peut être au moins partiellement responsable de tout dommage causé par le non-respect de cette norme s'il n'a pas été à la hauteur de la norme dont il a créé l'attente chez le public.

L'avocat-conseil du Programme de valorisation de l'action réglementaire au ministère de la Justice décrit les répercussions de ces causes dans un récent document (Fairbairn, 1992) :

... les organismes de réglementation ont tendance à ne pas tenter de poursuites pour des infractions réglementaires dans les cours criminelles, sauf lorsqu'il est raisonnablement évident que l'inobservation était délibérée. En l'absence d'une telle preuve, les procureurs savent également que les cours criminelles sont portées à traiter superficiellement les questions de réglementation ou à imposer des amendes minimales. Par conséquent, les mesures d'application de la réglementation relèvent souvent davantage de techniques de persuasion non officielles que de mesures qui peuvent s'avérer tout à fait appropriées pour une application efficace de la loi.

Une application inefficace, toutefois, n'est pas le seul risque d'une absence de forme excessive dans les programmes réglementaires. D'après une série récente de causes à la Cour suprême et aux cours fédérales du Canada, il est clair que tous les paliers de gouvernement sont maintenant plus exposés à des réparations civiles pour la sous-application imprudente des programmes réglementaires.

Par le passé, les responsabilités minimales d'application des lois de réglementation ont été largement auto-imposées au moyen de lignes directrices de politiques, de manuels de mise en application et de pratiques administratives. Parce que les tribunaux avaient l'habitude de traiter le niveau d'inspection et le degré d'activité d'application comme mettant en cause principalement des décisions de principe relevant exclusivement du domaine de la discrétion administrative, il n'a jamais existé de concept uniforme de normes minimales d'application. La plupart des activités réglementaires ne sont

⁶⁰ *Just v. La Reine* [1989] 2 R.C.S. 1228; *Ville de Vernon v. Manolakos* [1989] 2 R.C.S. 1259; *Tock v. St. John's Metropolitan Area Board* [1989] 2 R.C.S. 1181; voir également : *Swanson v. La Reine* (procès) T1637-85; et *Devloo v. La Reine* (procès) T241-83.

toutefois plus exemptées de l'examen judiciaire. La cour peut maintenant évaluer de nombreuses opérations d'inspection et d'application en fonction d'une norme générale du raisonnable. L'insuffisance des ressources - quoique toujours un facteur pertinent pour répondre à une réclamation d'application inopportune - ne constitue plus une défense définitive dans une action en négligence.

Les avocats à Environnement Canada ont signalé ces cas aux cadres supérieurs au sein du ministère et ont indiqué qu'au minimum toute décision d'entamer une mesure d'exécution autre qu'une poursuite devrait être bien documentée.

3.3.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans la présente évaluation, nous ne recommandons pas une stratégie d'application à adopter par Environnement Canada aux termes de la LCPE. La documentation est ambiguë et une certaine combinaison de promotion et d'application est probablement appropriée, tant en termes des responsabilités d'exploitation d'Environnement Canada qu'en termes de ce qui est le plus efficace. En dernière analyse, il s'agit d'une question politique. Ceci dit, il est clair que le ministère doit clarifier sa politique et tenter de minimiser la tension qui mine présentement ses efforts d'application de la loi. Cette clarification est requise pour améliorer l'efficacité et l'uniformité des efforts d'application et pour maintenir une nette distinction entre les activités d'information et de promotion. La clarification est également requise pour minimiser la possibilité d'échec du ministère dans l'exécution d'une norme dont il peut avoir créé l'attente chez le public (p. ex., par l'intermédiaire de la Politique d'application et d'observation).

Selon nous, l'application de la loi serait améliorée avec l'adoption d'un système de sanctions administratives, avec un système centralisé d'application et avec des systèmes d'information perfectionnés à la grandeur du ministère.

Application centralisée de la loi

Certains membres du personnel d'exécution préfèrent l'application centralisée de la loi. Ils se reportent à l'expérience de l'Ontario et des États-Unis et soutiennent que l'application centralisée améliorerait l'uniformité, assurerait une nette distinction entre les activités d'application et de promotion et créerait une masse critique de personnel qui pourrait résister aux pressions spéciales visant à assouplir l'exécution dans des cas individuels. D'autres s'opposent au concept sous prétexte que les bureaux régionaux d'application de la loi sont nécessaires pour refléter les priorités régionales. Dans la plupart des régions, le personnel chargé de l'exécution des lois fédérales entretient de bons rapports avec le personnel chargé de l'exécution des lois provinciales.

D'après un ancien agent principal du ministère, l'application régionale de la loi devait écarter la possibilité, ou même l'apparence, d'une ingérence politique venant du centre. Toutefois, le système n'a peut-être plus de sens puisque les cadres supérieurs à l'administration centrale reconnaissent qu'il faut un certain degré de supervision centralisée pour assurer l'uniformité nationale. La préoccupation au sujet de la sensibilité régionale est importante et doit tempérer toute réforme. À notre avis cependant, l'application centralisée

de la loi atténuerait au moins une partie de la tension attribuable à l'organisation régionale actuelle de l'application de la loi au sein d'Environnement Canada.

Pour une application centralisée efficace, plusieurs changements supplémentaires s'imposent. L'administration centrale devrait avoir une indépendance considérable de la part des cadres supérieurs qui, en retour, devront avoir un engagement ferme envers le modèle centralisé. Enfin, le Bureau d'application de la loi devra accroître la sensibilisation régionale. Présentement, tout le personnel d'exécution du bureau central vient de l'Ontario ou du Québec.

Accroissement des options d'application

Le Programme de valorisation de l'action réglementaire consiste en un projet interministériel dirigé par le ministère de la Justice pour la révision et la recommandation des améliorations aux efforts d'application du gouvernement. Le Programme a récemment publié «Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation : un Guide» (Programme de valorisation de l'action réglementaire, 1992). Dans ce Guide, on soutient qu'il est essentiel que chaque programme réglementaire ait une politique d'observation spécifiquement adaptée à ses besoins. Comme ce fut le cas avec la Politique d'application et d'observation de la LCPE, une telle politique, pour être la plus efficace, devrait être élaborée conjointement au programme réglementaire actuel. De plus, la jurisprudence récente semble toutefois indiquer qu'il est important qu'une politique d'observation reflète les réalités opérationnelles et ne promettent pas plus qu'elle ne peut livrer.

Le Guide prône le recours à tout un éventail de mécanismes de promotion, de contrôle et d'exécution. Les options de promotion incluent les programmes d'information et différents plans d'intéressement. Les options de contrôle comprennent les vérifications, les inspections, l'autoréglementation, le contrôle par un tiers et les lois dites «de dénonciation». Les outils d'exécution contiennent les avertissements, les contraventions, les directives administratives, les sanctions administratives, les exigences de déclaration, les inspections, la mauvaise presse, les sanctions d'octroi de permis, les listes des contrats, les recours aux tribunaux civils et les poursuites criminelles.

D'après nous, Environnement Canada devrait songer à élargir ses options d'exécution en adoptant un système de sanctions administratives et en accroissant le recours aux dispositions relatives aux rapports volontaires et aux accords d'observation.

- **Sanctions administratives.** Bon nombre des problèmes qu'on éprouve présentement avec l'application de la LCPE sont liés au fait que cette loi prévoit des sanctions pour les actes criminels. Le stigmate lié à une infraction criminelle explique en partie l'hésitation de nombreux fonctionnaires à appliquer la loi rigoureusement. De même, dans bien des cas, les tribunaux hésitent à classer les infractions environnementales dans la même catégorie que les infractions criminelles traditionnelles. Inversement, le fait qu'ils exécutent le droit pénal rend le personnel d'exécution hésitant à ignorer une infraction, une fois qu'elle est commise.

Les options de détermination de la peine sont également contraintes en vertu du droit pénal. Certains tribunaux ont divisé leur jugement entre les amendes et les ordres de redressement. Cela peut contribuer aux efforts d'exécution puisque les amendes sont versées au Trésor tandis que les ordres de redressement peuvent acheminer de l'argent affecté directement à toute une gamme d'activités bénéfiques à l'environnement.

Bon nombre de ces problèmes pourraient être réglés avec l'introduction d'un système de sanctions administratives pour la majorité des infractions à la LCPE, ne laissant que les violations énormes comme infractions criminelles. L'EPA des É.-U. a recours à un tel système pour plus de 85 % de toutes les infractions faisant l'objet de poursuites. Ce système épargne du temps en comptant sur des procédures et des règles de preuve moins officielles et exigeantes. Il se sert d'arbitres experts qui n'ont pas besoin d'une instruction poussée concernant les conséquences environnementales d'un acte. Enfin, le système permet également une flexibilité pour la détermination de la peine.

- **Rapports volontaires.** Malgré les avantages évidents des rapports volontaires, il subsiste deux problèmes quant à son usage. Premièrement, comme nous l'avons observé dans la section 3.1, il faudrait élaborer une politique sur la «nouvelle utilisation considérable». Deuxièmement, Industrie et Sciences Canada, ainsi que des représentants du secteur industriel nous ont informés qu'Environnement Canada n'est pas doté d'une politique satisfaisante relativement aux vérifications environnementales. Un bon nombre d'entre eux ont affirmé qu'Environnement Canada devrait encourager ces vérifications. Pour ce faire, le ministère doit cependant clarifier sa politique d'application concernant l'utilisation de l'information découlant d'une vérification volontaire.

Bien des employés croient que les dispositions sur les rapports volontaires dans les règlements sur les pâtes et papiers sont efficaces et devraient être appliquées à d'autres règlements.

- **Accords d'observation.** La LCPE ne prévoit pas un cadre approprié pour les solutions négociées. D'autres compétences utilisent un certain nombre de variations à cette approche, y compris les contrats, les plans de mesures correctives et les exonérations d'observation méthodiques pour les entreprises employant des mesures de contrôle améliorées. De tels accords peuvent être exécutés au moyen de garanties d'exécution et de sanctions administratives parallèles. Cela permettrait aux inspecteurs de la LCPE d'offrir aux personnes régies par les règlements plus de flexibilité en termes de synchronisation et de conditions d'observation. Pour le moment une telle flexibilité n'est possible qu'en vertu d'accords amiables non exécutoires. Les personnes régies par les règlements bénéficieraient d'une flexibilité accrue en échange d'un échéancier d'application formalisé et plus facile à exécuter.

Il faut toutefois noter aussi que, de l'avis de nombreuses OENG, les règlements négociés ne devraient être permis que s'il existe également des dispositions régissant la participation du public au processus. Par exemple, la nouvelle

Déclaration des droits de l'environnement de l'Ontario tient compte de ces préoccupations et ouvrira le processus provincial pour le renouvellement des certificats d'agrément et des ordres centraux.

Questions précises

Un certain nombre de questions plus précises ont aussi été soulevées durant l'évaluation :

- **Périodes de transition pour les nouveaux règlements.** À l'heure actuelle, lorsqu'un nouveau règlement est adopté, il y a habituellement une période informelle durant laquelle il n'est pas appliqué rigoureusement. Dans les cas où une période de transition est souhaitable, le règlement devrait explicitement en prévoir une. Les règlements de la Stratégie municipale et industrielle de dépollution de l'Ontario prévoient un modèle utile de la façon d'intégrer les périodes de transition dans la loi.
- **Meilleure dénonciation aux tribunaux.** Les pénalités maximales prévues par la LCPE sont considérablement plus élevées que dans toute autre loi environnementale précédente et elles ont déclenché l'escalade progressive des pénalités dans d'autres lois environnementales. Cependant, selon le personnel chargé de l'application de la loi et un bon nombre d'observateurs théoriques, dans bien des cas les amendes adjugées par la cour ont été trop faibles. Les juges semblent souvent réticents à punir sévèrement les violations. De récents cas en Ontario et en Colombie-Britannique démontrent que les tribunaux sont maintenant plus disposés à imposer des peines sévères.

En plus de la sensibilisation du pouvoir judiciaire à la gravité des infractions environnementales au moyen de certains cours de formation judiciaire, il existe deux moyens possibles d'améliorer les signaux transmis aux tribunaux concernant l'application adéquate de ces dispositions. En premier lieu, les procureurs doivent mieux comprendre quelles questions sont jugées importantes pour la détermination de la peine⁶¹. En deuxième lieu, la loi pourrait être modifiée de manière à prévoir la classification explicite des infractions et à accroître le nombre de facteurs dont il faut tenir compte dans la détermination de la peine. Par exemple, une modification récente à la *Loi sur la marine marchande du Canada* ajoute une très grande liste de facteurs dont il faut tenir compte dans la détermination de la peine. Ces facteurs ont pour objet d'aider les tribunaux à imposer les pénalités appropriées et d'encourager les contrevenants à prendre des mesures correctives.

- **Règlements trop complexes.** De l'avis d'un bon nombre des agents d'application interviewés, la complexité de certains règlements en rend l'exécution difficile. Par exemple, le personnel chargé de l'application et le personnel juridique nous ont informés qu'il est réellement impossible de respecter la norme d'essai requise pour

⁶¹ Pour une discussion judiciaire sur les facteurs que les tribunaux peuvent juger pertinents pour la détermination de la peine dans le contexte environnemental, voir *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.* (1980) 10 C.E.L.R. 43 (Cour terr. du T. du Y.)

démontrer une violation du règlement sur les fonderies de plomb. D'autres règlements, comme le Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux, sont très complexes et consomment beaucoup de temps de la part du personnel d'application et du secteur industriel pour l'établissement des besoins. Cette question a fait l'objet de l'examen réglementaire des règlements d'Environnement Canada. Dans le rapport provisoire de l'examen réglementaire, on recommande de clarifier la portée et l'application de certains règlements de la LCPE.

- **Conspirations.** Les agents d'application n'ont que des pouvoirs restreints pour traiter des conspirations. D'après la Police provinciale de l'Ontario, le crime contre l'environnement constitue le troisième problème criminel d'importance en Ontario en ce moment. Il faudrait aborder ce problème dans le *Code criminel* ou la LCPE.
- **Période de restriction.** Il faudrait modifier l'article 117 par suite d'une jurisprudence récente en Colombie-Britannique. L'article 117 établit une période de restriction de deux ans pour la poursuite d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, aux termes de la LCPE. La période de restriction standard pour de telles infractions au droit pénal est de six mois. Les tribunaux de la Colombie-Britannique ont émis l'avis que, pour entamer une poursuite après six mois, il fallait un certificat du ministre. Cela entraîne des travaux d'écritures. Il faudrait modifier l'article, afin de préciser que la restriction de deux ans s'applique sans exigence d'un certificat du ministre en dehors de la période normale de six mois.
- **Formation.** La plupart des personnes chargées de l'application de la loi conviennent de l'utilité du cours d'enquêteur. Il faudrait offrir des programmes de mise à jour pour tenir le personnel au courant des questions et techniques. Le personnel croit également en l'utilité des cours offerts pour aider le personnel chargé de l'application de la loi à comprendre les nouveaux règlements. Toutefois, ces cours ne sont offerts qu'au moment de l'adoption d'un règlement. Il devrait y avoir un mécanisme de formation du nouveau personnel lorsqu'il y a roulement du personnel.
- **Émission de contraventions.** Des règlements sur l'émission de contraventions ont été établis dans la Loi sur les contraventions. Cette loi a reçu la sanction royale le 15 octobre 1992, mais n'a pas encore été promulguée. La Politique d'application et d'observation contenait des directives sur l'émission de contraventions. Une fois que sera promulguée la Loi sur les contraventions, la Direction générale de l'exécution de la loi inclura aussi des instructions sur l'utilisation des contraventions dans les Lignes directrices concernant l'uniformité qu'elle est en train de préparer pour chaque règlement de la LCPE.
- **Publicité.** Une meilleure publicité est requise tant pour l'information du secteur industriel sur la nature des règlements que pour les activités d'exécution. Selon de nombreux agents d'application et des représentants du secteur industriel, l'information concernant les règlements rehausse les taux d'observation. Un certain

nombre d'employés soutiennent que dans de nombreux cas, les règlements sont élaborés en consultation avec les plus importants intervenants du secteur industriel et qu'on s'efforce peu de communiquer avec les plus petites entreprises. Cela suppose que même s'il est difficile d'inclure toutes les parties concernées dans les consultations, l'observation initiale serait accrue si l'on faisait des efforts supplémentaires pour transmettre les exigences réglementaires à toutes les petites entreprises.

L'exécution rigoureuse de la loi a un important effet dissuasif. Cet effet pourrait être amplifié si Environnement Canada publiait ses poursuites. Les études universitaires soulignent que la préoccupation au sujet de l'opinion publique constitue un facteur important régissant le comportement du secteur des affaires et, par conséquent, la menace de publicité sur les violations environnementales peut avoir un effet considérable (Chappell, 1988). Selon le gouvernement de la Colombie-Britannique, la publication de son rapport sur la non-observation a aussi eu un effet manifeste puisqu'elle incite les pollueurs persistants à prendre des mesures correctives (Colombie-Britannique, 1993). On remarque certains écarts entre les régions quant à l'utilisation de la publicité sur les mesures d'exécution. Par exemple, la région du Pacifique et du Yukon met l'accent sur la publicité, tandis que certaines autres régions hésitent à divulguer les poursuites.

Une publicité accrue rehausserait également l'efficacité de la participation du public aux termes de la loi. Les renseignements provenant du public sont une source potentiellement importante d'information sur l'exécution de la loi. En pratique cependant, on a reçu peu de demandes en vertu de l'article 108. Le nombre et l'exactitude des renseignements dépendent de la publicité ayant accompagné un règlement. Par exemple, les renseignements ont été une source d'information relativement importante concernant les règlements bien connus sur les SMO et les CFC, mais ils se sont faits rares pour de nombreux autres règlements.

- **Rapports sur les déversements.** Aux termes de l'article 17, les règlements doivent clarifier les exigences relatives aux rapports sur le déversement non autorisé de substances toxiques.
- **Chevauchement fédéral-provincial.** Le secteur industriel exprime sa préoccupation accrue au sujet du chevauchement des activités environnementales fédérales-provinciales, question dont nous discuterons en détail plus loin. À la section 6, nous discutons de la possibilité que la solution de ces préoccupations puisse entraîner la redéfinition du rôle fédéral au sujet des activités d'application entre autres. Actuellement, un certain nombre de régions font cependant face à ce problème en élaborant des ententes de travail avec des agents provinciaux d'application de la loi sur l'environnement. Idéalement, des ententes de ce genre seraient élaborées dans toutes les régions et entraîneraient la coordination complète des activités d'application fédérales et provinciales.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Environnement Canada devrait songer à mettre sur pied un système d'application centralisée de la loi. Au moment d'étudier cette question, il faudrait passer en revue l'expérience d'application centralisée dans d'autres juridictions.
2. Environnement Canada devrait revoir et mettre à jour la Politique d'application et d'observation.
3. Il faudrait songer à accroître l'éventail des options d'exécution présentement disponibles en vertu de la LCPE :
 - a) en adoptant un système de sanctions administratives semblable au système utilisé par l'EPA des É.-U. et au système en voie d'élaboration par Agriculture Canada à titre expérimental,
 - b) en élargissant le recours aux dispositions sur les rapports volontaires semblables aux règlements sur les pâtes et papiers, et
 - c) en assurant un cadre aux règlements négociés.
4. Pour encourager l'utilisation des vérifications environnementales, Environnement Canada devrait clarifier sa politique relative à l'emploi des renseignements provenant des vérifications volontaires.
5. Environnement Canada devrait améliorer sa dénonciation aux tribunaux :
 - a) en menant des séances d'information, afin de sensibiliser le pouvoir judiciaire à la gravité des infractions environnementales,
 - b) en améliorant le niveau de compréhension des procureurs fédéraux quant aux questions jugées importantes pour la détermination de la peine dans les causes environnementales, et
 - c) en suivant l'exemple donné par la modification récente de la *Loi sur la marine marchande du Canada* en modifiant la loi, afin d'assurer la classification explicite des infractions et d'inclure les facteurs à prendre en compte dans la détermination de la peine.
6. Il faudrait traiter de la conspiration à commettre une infraction environnementale dans le *Code criminel* ou la LCPE.
7. Il faudrait apporter une modification à l'article 117, afin de clarifier que la restriction de deux ans pour tenter des procédures contre des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'applique sans l'exigence d'un certificat du ministre, en dehors de la période de restriction normale de six mois pour des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité.
8. Des stratégies d'exécution pour les nouvelles initiatives réglementaires devraient être élaborées conjointement par le personnel du programme et le personnel d'exécution, et elles devraient tenir compte du besoin de communiquer les exigences réglementaires tant aux petites entreprises qu'aux grandes entreprises.

9. Environnement Canada devrait divulguer activement ses mesures d'exécution.
10. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, devrait considérer un certain nombre d'initiatives, afin d'améliorer la collaboration fédérale-provinciale, notamment :
 - a) la consolidation des exigences concernant les rapports,
 - b) la coordination des inspections (les inspections effectuées conformément à diverses lois par des fonctionnaires provinciaux et fédéraux devraient être coordonnées, afin de réduire au minimum les fardeaux administratifs du secteur industriel et du gouvernement),
 - c) la coordination de l'application (il faudrait imposer des sanctions plus strictes aux organismes qui ont enfreint divers règlements plus d'une fois),
 - d) la coordination de la délivrance des permis, et
 - e) des calendriers d'observation simultanés (afin que les organismes puissent planifier en même temps leurs investissements et les changements à apporter aux procédures d'exploitation pour ce qui est des nombreuses exigences de la réglementation).

3.4 PARTICIPATION ET INTERVENTION DU PUBLIC

3.4.1 CONTEXTE

L'un des problèmes importants liés à la *Loi sur les contaminants de l'environnement* et auquel la LCPE doit remédier est l'absence de moyens pour obtenir les réactions du public. La LCPE traite de la participation du public sur deux paliers. Premièrement, elle tente d'accroître la sensibilisation et la connaissance du public concernant les questions environnementales en assurant l'accès du public aux rapports d'évaluation, aux règlements proposés et aux données sur le contrôle, ainsi qu'en autorisant un certain nombre d'activités comme le REE et la publication de rapports annuels en vertu de la LCPE. Deuxièmement, la loi contient de nombreuses dispositions autorisant la participation du public aux processus réglementaire et d'exécution. La présente évaluation se concentre seulement sur les dernières dispositions.

La LCPE autorise la participation du public dans presque tout l'éventail du processus réglementaire. Le paragraphe 8(3) autorise le ministre de l'Environnement à faire beaucoup de consultations respectivement à l'établissement d'objectifs, de principes directeurs et de codes de pratiques sur la qualité de l'environnement. Le paragraphe 12(3) permet au ministre de l'Environnement de faire beaucoup de consultations concernant la sélection de la LSIP. Le paragraphe 12(4) permet à toute personne de demander un ajout à la LSIP. L'article 89 de la loi autorise l'établissement d'un comité de révision chargé de répondre aux diverses préoccupations publiques. Des individus ont le droit de participer à tous les comités de révision. Le ministre est tenu d'établir un comité de révision lorsqu'un membre du public se plaint qu'une substance de la LSIP n'a pas été évaluée dans les cinq ans suivant son inscription à la liste (article 14). Un comité aux termes de l'article 89 est également obligatoire lorsqu'un membre du public dépose un avis d'opposition concernant les règlements proposés aux termes des dispositions sur les substances nutritives (article 51), les dispositions sur les entreprises fédérales (article 55) ou les dispositions sur

la pollution atmosphérique internationale (article 62). Enfin, un comité de révision est aussi obligatoire si le demandeur d'un permis d'immersion en mer se plaint des conditions du permis ou d'un refus d'émission de permis (article 74).

Le ministre a également le pouvoir discrétionnaire d'établir un comité de révision aux termes de l'article 89 lorsqu'un membre du public se plaint d'une décision de ne pas ajouter une substance d'intérêt prioritaire à la Liste des substances toxiques (article 13) ou se plaint au sujet de tout ordre ou règlement établi en vertu de la Partie II (produits toxiques, combustible, importation et exportation de déchets) ou de la Partie IV (immersion en mer).

La LCPE étend aussi le droit du public à participer aux activités d'exécution. Deux Canadiens, n'importe lesquels, peuvent demander au ministre d'exiger une enquête sur une présumée infraction à la LCPE (article 108). Les individus peuvent aussi solliciter des injonctions pour arrêter ou prévenir des activités qui leur causent ou pourraient leur causer des dommages, et qui constituent une infraction à la loi (article 136). Ce dernier article permet également aux individus d'intenter des poursuites en vue d'une compensation pour une perte subie à cause d'une infraction à la loi.

3.4.2 ANALYSE

3.4.2.1 Participation au processus réglementaire

La LCPE a bénéficié de consultations publiques, tant dans sa phase d'élaboration que dans les processus d'évaluation et de développement réglementaires. Initialement, on était d'avis à Environnement Canada que le processus d'évaluation devait être fermé. On aurait simplement tenté d'accéder à l'information disponible sans la participation de tiers. Au cours de la dernière année et demie, cette perception a changé et Environnement Canada tente maintenant de faire participer les tiers. On espère ainsi en arriver à un débat scientifique plus complet, à promouvoir le rôle du secteur industriel dans la détermination de la toxicité d'une substance en vertu de la LCPE s'il y a lieu, et à l'étape des options de contrôle.

Il existe un certain nombre de comités permanents axés sur divers segments du secteur industriel comprenant des représentants d'Environnement Canada, d'Industrie et Sciences Canada et des représentants du secteur industriel. Du «Groupe du vendredi», représentant une association spéciale d'intervenants du secteur industriel, est issu un comité réglementaire. Selon le personnel d'Industrie et Sciences Canada, l'accent marqué sur la consultation au cours des deux dernières années a donné lieu à la transition de mauvais rapports avec le secteur industriel à la situation actuelle de «saturation de la consultation».

Malgré ces améliorations, de nombreuses préoccupations ont été exprimées par des intervenants. Bien des OENG se sont plaintes des consultations initiales menant à la nouvelle loi. Comme l'indique la section 2, les consultations étaient d'abord axées sur la façon d'améliorer la *Loi sur les contaminants de l'environnement*. Tous les participants au processus reconnaissent que la décision d'élaborer et d'introduire un projet de loi en bloc, traitant de l'éventail plus large de questions maintenant incluses dans la LCPE, a grandement tardé dans le processus. Par conséquent, les OENG en particulier soutiennent qu'on pouvait difficilement commenter sur la loi et participer à son élaboration globale.

Le secteur industriel et les OENG croient également que la participation permanente a été rendue difficile par les longs délais et la nature fragmentée du processus d'évaluation et de développement réglementaire. Le secteur industriel s'inquiète toujours d'une attention inadéquate aux questions économiques aux premières étapes de la conception de la politique (voir la section 3.1). Les OENG expriment des préoccupations semblables concernant la participation anticipée au processus d'évaluation.

Un bon nombre de personnes chargées de l'application de la loi ont indiqué avoir remarqué un écart entre les niveaux de sensibilisation à la LCPE des grandes et des petites industries. Dans une certaine mesure, ce problème est inévitable. Les plus petites industries ont moins de ressources à consacrer pour se tenir au courant des développements réglementaires. Toutefois, de l'avis de bien des employés chargés de l'application de la loi, le problème est également dû au fait que souvent, les règlements sont établis en consultation avec les intervenants des plus grandes industries et qu'on s'efforce peu de communiquer avec les plus petites entreprises. Le personnel d'exécution reconnaît qu'il est impossible d'inclure toutes les parties concernées dans le processus de consultation et que les associations industrielles ont la lourde responsabilité de communiquer avec leurs milieux. Il maintient qu'on pourrait éviter une bonne partie de l'inobservation initiale grâce à de meilleurs efforts de communication au moment de l'introduction de nouveaux règlements.

Au cours des quelques dernières années, Environnement Canada a entrepris de nombreuses approches auprès de nombreux intervenants. Ces démarches ont donné lieu à des réactions mitigées de la part du secteur industriel et des groupes écologiques. Par exemple, on a récemment entrepris un processus auquel ont participé de nombreux intervenants pour tenter d'harmoniser le contrôle des incidences environnementales dans le secteur minier au pays. Des représentants d'un certain nombre d'exploitations minières ont dit appuyer ce processus, surtout en raison de leur participation dès le début. Grâce à cette participation, l'industrie minière a pu contribuer à la définition du problème et tirer profit du savoir-faire des scientifiques gouvernementaux engagés dans le processus, ce qui a réduit le fardeau imposé aux ressources.

Certaines industries manifestent moins d'enthousiasme envers les processus qui font appel à de nombreux intervenants. Les motifs de leurs objections varient. Certains nous ont déclaré que selon leur expérience, ces processus consomment une quantité excessive de temps et de ressources en contrepartie de ce qu'ils perçoivent comme étant des avantages limités. D'autres sont mal à l'aise avec certains des intervenants et mettent en doute leur légitimité.

La plupart des organisations non gouvernementales que nous avons interviewées sont en faveur des consultations auprès de nombreux intervenants, mais elles expriment aussi des doléances quant au temps et aux coûts à engager, et au nombre de demandes de consultation souvent non coordonnées qu'on leur impose.

Le secteur industriel et les OENG font également observer que la participation est compliquée par l'importance considérable que l'on accorde maintenant à la consultation à tous les paliers de gouvernement. Ils affirment qu'il faudrait accorder plus d'attention aux questions d'importance, afin que la participation soit significative et vaille la peine, compte tenu des ressources limitées dont ils disposent.

Du point de vue des OENG, la participation du public est une arme à deux tranchants. La participation leur permet de faire connaître leurs opinions et assure un meilleur engagement du secteur industriel à la fin du processus. Par contre, de nombreuses OENG ont l'impression qu'elles doivent faire la part entre la participation au processus d'élaboration de la politique qui peut exiger des compromis et la défense des intérêts du public (Wilson, 1992). De même, une participation accrue du public permet également à l'industrie d'atténuer les propositions. De nombreuses OENG se perçoivent comme ayant eu assez d'influence aux premières étapes de la LCPE, y compris durant l'élaboration de la loi comme telle. Par contre, un bon nombre soutiennent que le secteur industriel a fini par consacrer des ressources considérables au processus et est désormais en mesure d'exercer davantage d'influence qu'elles. C'est pourquoi la plupart des OENG croient qu'une aide financière accrue aux participants est requise pour rétablir l'équilibre au niveau de la participation.

3.4.2.2 Participation à l'application de la loi

Durant les consultations menées avant l'adoption de la nouvelle loi, l'un des plus grands sujets de controverse était de savoir si la loi devait inclure une «déclaration des droits de l'environnement» prévoyant des poursuites particulières en cas de violation de la loi. Nonobstant la description de la LCPE faite par le ministère de l'Environnement de l'époque comme étant «de fait, sinon dans la forme, la première déclaration des droits de l'environnement au pays», la loi est loin de répondre aux pressions qu'avaient exercées de nombreuses OENG⁶². Les articles 108 à 110 de la LCPE prévoient seulement que deux personnes résidant au Canada peuvent demander au ministre une enquête sur une infraction présumée. Le paragraphe 135(1) accorde au ministre de l'Environnement, et à lui seul, la qualité d'agir pour appliquer une injonction d'arrêt ou de prévention d'une conduite qui constituerait une infraction à la LCPE. Un particulier n'a la qualité d'agir pour arrêter ou prévenir une violation de la LCPE que s'il a subi ou est sur le point de subir une perte ou un dommage (paragraphe 136(2)).

De nombreux commentaires sur la LCPE de la part d'écologistes indiquent que ces dispositions représentent un progrès par rapport à la loi précédente. Les dispositions de dénonciation se sont avérées une importante innovation dans la loi fédérale en matière de protection de l'environnement et ont par la suite été imitées dans les dispositions d'autres lois. De plus, en assurant un redressement par injonction, ces dispositions permettent au ministre d'aborder une menace de violation sans être accablé par le fardeau de la preuve en droit pénal, les règles de preuve spéciales et les moyens de défense aux termes de la Charte qui sont accessibles à un délinquant une fois qu'une accusation a été portée en vertu de la LCPE⁶³. Enfin, ces dispositions maintiennent tous les recours en droit commun, ainsi que les autres recours fédéraux et provinciaux.

⁶² En effet, le ministre s'est donné beaucoup de mal pour répudier le concept des droits de l'environnement légalement enchâssés devant le comité parlementaire étudiant la législation. Voir Schrecker, 1993 : 101-102.

⁶³ Voir Goetler et al, 1990, à 89. Pour une description complète de la loi concernant les injonctions, voir Sharpe, 1983.

Néanmoins, les avis sont partagés relativement aux dispositions. Un certain nombre d'écologistes se plaignent que la LCPE n'invalide pas suffisamment les restrictions de droit commun pour l'obtention d'un redressement par injonction (p. ex., Lindgren, 1989; Goetler, Muldoon et Valiente, 1990; Shrecker, 1993). D'autres critiquent le fait que la Politique d'application et d'observation n'exprime pas explicitement de position officielle à l'égard des poursuites privées (Webb, 1991 : 822). Par contre, du moins au moment de l'introduction de la loi, certains groupes du secteur industriel ont formulé des plaintes graves à l'effet que, par exemple, les dispositions régissant les plaintes du public permettaient aux citoyens de contourner le processus politique normal dans ce pays⁶⁴.

Situé au milieu des deux extrêmes, Kernahan Webb, un ancien analyste de la Commission de réforme du droit du Canada, soutient que même si la loi ne correspond pas à une déclaration des droits de l'environnement, les dispositions prises dans leur ensemble peuvent détourner du besoin d'entreprendre de telles mesures [poursuites privées] ou de fournir plus de preuves à l'appui d'actions privées (Webb, 1991 : 819). Il ajoute que ces dispositions peuvent constituer un mécanisme d'imputabilité efficace permettant aux citoyens de vérifier si le gouvernement fait du bon travail et de talonner les fonctionnaires.

En 1991, Webb a observé que les dispositions de dénonciation aux termes de la LCPE n'avaient pas entraîné la foule de plaintes prévues par le secteur industriel, mais avaient plutôt été utiles pour porter certaines questions à l'attention du gouvernement sans mobiliser indûment les ressources administratives (Webb, 1991 : 819). Le personnel chargé de l'application de la loi signale qu'en fait, le recours aux dispositions a diminué au cours des deux dernières années et que maintenant, on les invoque rarement. Il suggère que le taux peu élevé de participation du public est dû en partie à la complexité des règlements et en partie au fait que l'article 108 n'a pas été publicisé depuis l'adoption de la loi. Un bureau régional a préparé des documents explicatifs, mais ne les a jamais distribués. Aucun autre bureau n'a pris de mesure pour publiciser ces dispositions.

Certaines OENG et certains avocats-conseils d'entreprises offrent une autre explication de la faible participation du public à l'application de la LCPE. Ils affirment que l'engagement a été minimal parce que les règlements de la LCPE ne couvrent en fait que quelques questions, surtout en comparaison des lois provinciales.

3.4.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les intervenants conviennent que pour être significatives, les possibilités d'interaction du public devraient se produire plus tôt dans le processus que ce qui se produit le plus souvent à l'heure actuelle. Il semble exister de nombreuses occasions de consultation auprès du public dans le processus d'évaluation et de réglementation de la LCPE. Bien des représentants des OENG et du secteur industriel se plaignent de la «saturation de la consultation». De l'avis de nombreux intervenants, la participation requiert actuellement du temps et des ressources financières que ne justifient pas l'utilité des résultats. On réclame un processus de consultation moins fragmenté, plus axé sur les priorités et assurant une rétroaction utile aux participants.

⁶⁴ Tel que cité dans Schrecker, 1993 : 102.

Le problème de la saturation de la consultation est particulièrement grave pour les OENG et d'autres groupes de défense de l'intérêt public. L'argument en faveur de l'appui du public pour ces groupes est basé sur l'hypothèse qu'ils représentent un intérêt public important, mais très diffus. Ainsi, il est difficile pour un groupe de défense de l'intérêt public d'amasser des fonds pour assister aux audiences, même s'il peut y représenter les opinions d'une grande partie de la population silencieuse. Cependant, lorsqu'une industrie est directement visée par un règlement proposé, il y va de son avantage direct et immédiat de consacrer du temps et de l'argent à l'étude de la question.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Environnement Canada devrait optimiser son processus de consultation, afin qu'il soit moins fragmenté, plus cohérent du point de vue des questions abordées, davantage axé sur les priorités clés et en mesure d'assurer une rétroaction utile aux participants.
2. Environnement Canada devrait déterminer s'il devrait fournir un appui aux intervenants, afin qu'un éventail complet d'intérêts soient représentés durant le processus de consultation de la LCPE.

3.5 HARMONISATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE⁶⁵

3.5.1 ANALYSE

Selon la Constitution canadienne, la protection de l'environnement est une responsabilité que se partagent les gouvernements fédéral et provinciaux. La coordination interjuridictionnelle est donc essentielle à une protection de l'environnement efficiente et efficace. À mesure que les deux ordres de gouvernement ont élargi leurs activités en réaction à l'importance croissante des questions environnementales, la portée et la complexité de leur interaction ont augmenté. Cet accroissement a rendu plus difficile la coordination, notamment l'application de la loi par tous les paliers de gouvernement, comme le fait observer le vérificateur général du Canada dans son rapport de 1990.

À court terme, l'expansion des activités environnementales par les deux ordres de gouvernement vers la fin des années 1980 a mené à des chevauchements et à une tension accrue. La LCPE a largement contribué à cette tension en instaurant une présence fédérale plus interventionniste dans un secteur d'activité qui avait toujours relevé en grande partie de l'autorité provinciale. Cependant, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux interviewés conviennent que depuis ce temps, les rapports ont évolué entre leurs ministères de l'Environnement. La LCPE n'a pas entraîné d'intrusion fédérale perturbatrice dans la protection de l'environnement, comme le craignaient certaines provinces. La négociation de la Déclaration sur la collaboration intergouvernementale (dont l'acronyme ironique est STOIC en anglais) du CCME en 1990 a également contribué à désamorcer la tension. En

⁶⁵ Voir l'Annexe C à la section 6, «État d'avancement de la mise en application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement», pour une description des activités entreprises pour l'harmonisation des activités fédérales-provinciales en matière de protection de l'environnement.

outre, vu le rôle de second plan qu'assume dernièrement le public sur les questions environnementales, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont plus à s'adonner au jeu de relance politique («ma norme est supérieure à ta norme») qui était évident vers la fin des années 1980.

Il est impossible de dissocier de ce contexte plus large les relations fédérales-provinciales qui interviennent dans l'application de la LCPE. Le débat constitutionnel qui a duré pendant une bonne partie de l'existence de la LCPE et les contestations judiciaires concernant l'application du processus d'évaluation et d'examen dans le domaine de l'environnement (PEEE) ont engendré une incertitude considérable quant à la portée future de la compétence fédérale en matière de protection de l'environnement. Cette incertitude a eu des répercussions sur la mise en application de la LCPE.

Dans le Plan vert, le gouvernement fédéral indique qu'il attache «beaucoup d'importance à l'officialisation des accords avec les provinces visant la coopération dans des domaines clés en vue de remplir les obligations et responsabilités communes en matière d'environnement» (Plan vert : 133). Cette priorité tire sa raison d'être de la philosophie selon laquelle chaque Canadien a droit à un même niveau de protection de l'environnement (Mandat de la LCPE, 1990 : 66). Par ailleurs, elle est attribuable également à deux considérations pragmatiques :

- Le chevauchement et le double emploi entre les politiques et les règlements fédéraux et provinciaux créent la confusion, irritent le secteur industriel et peuvent nuire à la compétitivité canadienne. L'examen réglementaire en cours à Environnement Canada a repéré sept règlements de la LCPE qui font double emploi avec des règlements provinciaux⁶⁶. Une personne interrogée a décrit le chevauchement et l'incohérence de la réglementation concernant l'industrie canadienne des pâtes et papiers comme étant une «honte publique».
- En cette période de compression des dépenses publiques, Environnement Canada n'a pas suffisamment de ressources pour assumer l'entière responsabilité de la mise en application de la LCPE (voir la section 4).

3.5.1.1 Comité consultatif fédéral-provincial

Les entrevues menées auprès des membres du CCFP et l'examen des procès-verbaux des réunions de ce Comité indiquent une satisfaction générale à l'égard du fonctionnement du Comité. Il importe cependant de ne pas confondre cette satisfaction avec un acquiescement provincial au statu quo. Au moins deux provinces se demandent si le CCFP devrait continuer d'exister. Leur scénario pour la réforme de la LCPE, qui comprend un rôle plus modeste pour le gouvernement fédéral, attribue le rôle nécessaire de coordination fédérale-

⁶⁶ Les résultats préliminaires de l'examen réglementaire (juillet 1993) recommandaient que le ministère tente de négocier des ententes administratives concernant les règlements suivants qui recoupent certains règlements provinciaux : le Règlement sur le rejet d'amiante par les mines et les usines d'extraction d'amiante, le Règlement sur le rejet de plomb de seconde fusion, le Règlement sur le stockage des matériaux contenant des BPC et les règlements n^{os} 1, 2, 3 et 4 sur les substances appauvrissant la couche d'ozone.

provinciale au Comité de la protection de l'environnement du CCME. Même les provinces satisfaites du rôle fédéral actuel se demandent s'il n'y aurait pas lieu de fusionner le CCFP et le Comité de la protection de l'environnement (qui se partagent déjà certains membres), ou si leurs activités ne pourraient pas être mieux coordonnées. Il n'y a cependant aucun consensus à ce sujet.

Selon le mandat du CCFP approuvé en 1990, celui-ci devait se réunir quatre fois par année, ce qui n'a jamais eu lieu. La fréquence réduite satisfait la plupart des représentants provinciaux interrogés puisque que plusieurs d'entre eux ne pourraient se permettre de se réunir plus souvent qu'ils ne le font maintenant (les réunions du CCFP se tiennent à tour de rôle dans les différentes provinces). En 1992, le CCFP a décidé de se réunir deux fois par année.

Vu la faible participation à la réunion du printemps de 1993 (seulement 7 des 12 représentants provinciaux et territoriaux y ont assisté), les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont commencé à se demander si le gouvernement fédéral ne devrait pas songer à assumer les frais de déplacement des membres du CCFP. Certaines personnes interrogées soulignent que le CCFP constitue un instrument fédéral conçu pour conseiller les ministres fédéraux sur l'exécution de leur mandat. Ils en concluent que le gouvernement fédéral devrait être prêt à assumer les coûts de fonctionnement du CCFP. Ils font remarquer qu'il existe certains précédents à cet effet. Autrement, la plupart des représentants provinciaux interviewés conviennent qu'on pourrait recourir à la téléconférence pour réduire les frais de déplacement.

En 1991, les provinces ont indiqué ne pas avoir suffisamment de temps pour commenter sur les règlements fédéraux et sur d'autres initiatives. On semble avoir pu régler ce problème avant la tenue de la septième réunion en 1992. Le procès-verbal de cette réunion indique que les membres ont convenu que le processus de consultation actuel par l'intermédiaire du CCFP est acceptable. La Colombie-Britannique a précisé qu'on avait fait un grand effort pour accorder plus de temps à l'examen des documents fédéraux. Cette opinion a été exprimée dans plusieurs entrevues. Un fonctionnaire provincial a souligné que les petites provinces en particulier bénéficient du CCFP parce qu'elles peuvent régulièrement prendre connaissance de l'évolution des projets réglementaires à l'échelle nationale.

Dès les premières années de la mise en application de la LCPE, les provinces ont demandé que l'un de leurs représentants copréside le CCFP avec le gouvernement fédéral. Tant les fonctionnaires fédéraux que provinciaux avouent que la méfiance persistante des provinces à l'égard des intentions du gouvernement fédéral est à la source de cette demande. Tous les représentants provinciaux interviewés, sauf un, conviennent que la coprésidence n'est plus une question importante. Quoique certains fonctionnaires fédéraux interprètent la perte d'intérêt des provinces à coprésider le CCFP comme une indication du fait que les provinces se font moins de souci avec la mise en application de la LCPE, il ne faudrait pas confondre la satisfaction générale à l'égard du fonctionnement du CCFP avec une acceptation implicite du rôle fédéral en matière de protection de l'environnement tel que défini aux termes de la LCPE (voir ci-après).

3.5.1.2 Ententes d'équivalence

Le gouvernement fédéral a introduit le concept des ententes d'équivalence durant le débat parlementaire sur la LCPE, afin de rassurer les provinces devant la présence fédérale croissante dans un domaine qui, depuis toujours, relevait de leur compétence. À l'époque, les groupes écologiques ont attaqué le concept du fait qu'il reconnaissait implicitement et acceptait la compétence constitutionnelle des provinces de légiférer dans un secteur de compétence fédérale (Duncan et Swanson, 1987). Une analyse juridique subséquente (Lucas, 1989) a soulevé des questions sur la vulnérabilité du concept face aux contestations légales et constitutionnelles.

Les ententes d'équivalence constituent des partenariats pratiques qui mettent fin à l'application d'un règlement de la LCPE dans une province en reconnaissant un règlement provincial ou territorial équivalent ou plus rigoureux. Aux termes de la LCPE, l'équivalence doit être établie pour chaque règlement de la LCPE dans chaque province. Au départ, Environnement Canada pensait négocier des ententes d'équivalence individuelles pour chaque substance réglementée. Vu le grand nombre d'ententes qui pourraient être nécessaires (jusqu'à 12 par substance), le gouvernement recherche plutôt de simples accords généraux avec les provinces, accords auxquels s'ajouteraient, au besoin, des règlements individuels.

Les normes à utiliser pour déterminer l'équivalence sont établies dans la LCPE et la politique. Le paragraphe 34(6) de la LCPE fournit deux normes pour la détermination de l'équivalence :

- une déclaration écrite par la province stipulant qu'elle a des dispositions équivalentes, et
- des dispositions semblables aux articles 108 à 110 (qui prévoient une demande d'enquête adressée au ministre par le public).

En février 1988, le ministre a ajouté les critères suivants lorsqu'il a témoigné devant le Comité de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi qui allait devenir la LCPE :

- les méthodes de mesure et d'essai pour déterminer si la loi a été observée doivent être comparables aux exigences fédérales,
- les normes provinciales doivent être appliquées conformément à la Politique d'application et d'observation de la LCPE, et
- les sanctions imposées aux termes de la mesure provinciale équivalente doivent être comparables à celles précisées dans la LCPE.

On a ajouté ces dispositions aux obligations à respecter pour donner aux règlements provinciaux le même «mordant» que les règlements fédéraux.

Environnement Canada a décrit comme suit les ententes d'équivalence : «un contrat entre le ministre fédéral et son homologue provincial pour l'application coopérative d'une norme environnementale nationale» (Mandat de la LCPE, 1990 : 23). Il n'existe aucun contrat de ce genre en ce moment et un seul est prévu pour 1993. Il y a plusieurs raisons :

- Lorsque la LCPE a été promulguée, aucune autre instance au Canada ne pouvait répondre aux critères d'équivalence énoncés aux articles 108 et 109 de la loi (concernant les demandes d'enquête formulées par les citoyens) parce que leurs lois sur l'environnement ne comprenaient pas de dispositions semblables. L'Ontario, l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en sont maintenant dotés. De toutes les provinces, seule l'Ontario satisfaisait au départ à l'exigence d'une politique d'application et d'observation qui ait été rendue publique, un autre des critères de négociation d'une entente d'équivalence.
- L'élaboration de normes visant à réglementer les substances toxiques a pris plus de temps que prévu. Seulement 10 substances de la LSIP ont été évaluées et classées avant octobre 1993. Il serait peu pertinent de négocier des ententes d'équivalence avant que ne soient en place les règlements fédéraux en question.
- En 1990, un document interne d'Environnement Canada précisait que les provinces avaient indiqué que l'exécution des règlements actuels, selon notre Politique d'application et d'observation, les rapports à produire et les autres activités liées à la LCPE sont coûteux en termes de ressources humaines et de frais d'exploitation (Mandat de la LCPE, 1990 : 5). Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a refusé de transférer des ressources aux provinces pour la négociation d'ententes d'équivalence, sous prétexte que le gouvernement fédéral ne devrait pas payer les provinces pour administrer leurs propres règlements. Il faut noter, cependant, que plusieurs fonctionnaires provinciaux ont indiqué en entrevue que les ententes d'équivalence n'imposeraient pas d'obligations financières supplémentaires.
- La définition d'«équivalence» s'est avérée beaucoup plus difficile que prévu. Une fois que le gouvernement fédéral eut adopté une définition très stricte du terme, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu que leurs exigences n'avaient pas à être identiques, mais qu'elles devaient avoir un «effet équivalent». Pour déterminer cet effet, le Groupe de travail du CCFP a suggéré qu'on établisse des normes «centrales» et «secondaires» pour chaque règlement de la LCPE qui pourrait faire l'objet d'une entente d'équivalence. Les normes centrales sont définies comme étant les éléments essentiels du règlement fédéral qui doivent être inclus dans les dispositions provinciales sous une forme essentiellement identique. Les normes secondaires sont définies comme étant auxiliaires aux éléments essentiels ou normes centrales et elles peuvent être établies au moyen de normes de rechange, mais ces dernières doivent être aussi efficaces au niveau provincial. Étant donné qu'un seul règlement concernant une substance toxique peut couvrir plusieurs points, - les caractéristiques et les quantités, les modalités d'essai, les exigences de contrôle et de rapport, le partage de l'information, les sanctions et d'autres recours juridiques - la détermination technique de l'équivalence peut représenter une tâche ardue.

La disposition de la LCPE visant les ententes d'équivalence est nettement un irritant dans les relations fédérales-provinciales en matière d'environnement. Plusieurs provinces ont dit être peu disposées à modifier leurs lois, leurs priorités ou leur façon de faire simplement parce que le gouvernement fédéral veut procéder différemment. Elles sont irritées de devoir élaborer des modalités équivalentes et soutiennent qu'il faudrait plutôt mettre

davantage l'accent sur l'obtention de résultats équivalents. Elles se plaignent du manque de flexibilité dans la définition de l'équivalence, particulièrement en ce qui a trait aux critères exigeant qu'on donne suite aux plaintes des citoyens aux termes de la loi, plutôt que comme principe fondé sur les politiques (articles 108 et 109). Les représentants provinciaux qui se sont exprimés sur la question ont tous affirmé que les plaintes des citoyens font déjà couramment l'objet d'enquêtes de routine, même en l'absence d'obligations légales à cet effet. Ils se plaignent d'avoir à entreprendre des activités contre leur gré. Plusieurs provinces (Alberta, Québec, Nouveau-Brunswick) demandent pourquoi le gouvernement fédéral doit réglementer des questions qui ont traditionnellement relevé de la compétence provinciale, comme le stockage des BPC. (La Cour supérieure du Québec a statué que le règlement fédéral était *ultra vires*. Le gouvernement fédéral en a appelé de cette décision.)

Ce serait commettre une erreur que de rejeter ces opinions simplement parce que certains des fonctionnaires qui les ont exprimées n'ont pas accepté la LCPE et le rôle fédéral plus imposant qui en découle. Certains fonctionnaires fédéraux partagent les opinions de leurs collègues provinciaux. Ils constatent que le gouvernement fédéral peut se montrer «plutôt arrogant» et traite parfois les provinces comme des intervenants plutôt que des égaux. Ils admettent que le gouvernement fédéral a, au départ, accordé trop d'importance à la réalisation de processus équivalents, plutôt que de résultats équivalents.

Au moins quatre provinces ont déclaré ne pas avoir l'intention de négocier d'ententes d'équivalence. Au lieu d'une acceptation implicite du rôle fédéral, cette situation reflète davantage une réticence à changer leur méthode réglementaire, ainsi qu'un scepticisme à l'égard de l'aptitude du gouvernement fédéral d'en arriver seul à ses fins. Un fonctionnaire provincial résume l'attitude de plusieurs de ses collègues en ces termes : «Attendons pour voir s'ils pourront mettre tous ces règlements en application.» Les provinces qui s'opposent à la définition de l'équivalence savent que les ressources restreintes du gouvernement fédéral placent les provinces dans une position de négociation très forte. Elles sont donc très peu motivées à négocier.

Il importe de noter que, lorsque la *Loi sur les pêches* s'applique, une entente d'équivalence conclue aux termes de la LCPE n'éliminerait pas le chevauchement administratif entre le fédéral et les provinces. C'est le cas, par exemple, pour les règlements sur les pâtes et papiers où toute province qui a négocié une entente d'équivalence en vertu de la LCPE devrait également négocier une entente administrative distincte aux termes de la *Loi sur les pêches* (il n'existe aucune disposition sur l'équivalence aux termes de la *Loi sur les pêches*). Le Groupe de travail fédéral-provincial sur l'administration coopérative du Règlement sur les pâtes et papiers (1990) signale que la nécessité de négocier deux ententes diminue l'intérêt des ententes d'équivalence.

Nonobstant ces commentaires, il importe de souligner que tous les fonctionnaires provinciaux qui ont abordé la question croient que leur rapport avec Environnement Canada est bon. Ils mentionnent de bonnes méthodes de travail au niveau opérationnel, de bonnes communications à tous les niveaux et un désir commun d'en arriver à des solutions pragmatiques. Ils ajoutent que l'absence d'ententes ne signifie pas nécessairement qu'il y a incohérence entre les gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'application des règlements. En fait, tant les fonctionnaires fédéraux que leurs homologues provinciaux

indiquent qu'ils travaillent souvent «dans l'esprit» d'une entente même s'il n'en existe aucune.

Cette situation découle du fait que le gouvernement fédéral n'a promulgué que peu de nouveaux règlements aux termes de la LCPE. En l'absence d'ententes d'équivalence, nous croyons que la venue imminente de nouveaux règlements fédéraux présente un réel danger de détérioration des relations fédérales-provinciales.

Une province soulève une question plus fondamentale : elle n'accepte pas que le gouvernement fédéral établisse les normes environnementales et détermine comment chaque province devrait les administrer (selon le mécanisme des critères d'équivalence). Selon cette province, cette façon de procéder a pour effet de «subordonner» les provinces à la réglementation fédérale. Afin de redresser cette situation, d'éliminer le double emploi et de fournir au secteur industriel une méthode réglementaire «à guichet unique», la province cherche à négocier, d'ici avril 1996, le retrait du gouvernement fédéral de la réglementation sur les effluents des usines de pâtes et papiers, dans le cadre d'une «entente administrative» aux termes de la LCPE. Ce retrait ne serait pas total, puisque le gouvernement fédéral aurait le droit d'intervenir, mais seulement en cas d'absence ou d'inefficacité d'un règlement provincial et si la situation crée un danger majeur et évident pour la santé des êtres humains et l'environnement. Les arrangements que propose la province viseraient la *Loi sur les pêches*, ainsi que la LCPE. Si les négociations aboutissaient, ces arrangements étendraient la définition de l'équivalence bien au-delà de la pratique courante.

3.5.1.3 Ententes administratives

L'article 98 de la LCPE prévoit des accords bilatéraux fédéraux-provinciaux relativement à l'administration de la loi. Les ententes administratives représentent des partenariats de travail partagé pour la gestion coopérative et réciproque des substances toxiques régies par les lois fédérales et provinciales. Les ententes visent à éliminer le chevauchement et le double emploi et à offrir au secteur industriel une approche «à guichet unique». Afin de maintenir la responsabilité ministérielle aux termes de la LCPE, les ententes administratives offriront la mise en commun de l'information et d'autres mécanismes permettant au gouvernement fédéral de vérifier la conformité du secteur industriel aux règlements fédéraux. Le gouvernement fédéral se réserve le droit d'intervenir directement si on ne satisfait pas aux exigences fédérales.

Vu leur nature, les ententes administratives ne sont pas assujetties aux critères rigoureux imposés aux ententes d'équivalence. Le Rapport final du Groupe d'étude fédéral-provincial sur les partenariats de la LCPE (1991, 1992) indique que la négociation des ententes administratives a soulevé quelques préoccupations. C'est donc là que le gouvernement fédéral a concentré ses efforts depuis les deux ou trois dernières années.

Des ententes sont prêtes à être signées dans quatre provinces. Sauf l'exception susmentionnée, toutes les ententes administratives négociées sont fondées sur le modèle élaboré, en janvier 1990, par le Groupe de travail sur les partenariats fédéraux-provinciaux pour la protection de l'environnement. À leur septième réunion en juin 1992, des membres du CCFP ont fait remarquer que plusieurs ententes administratives fédérales-provinciales approchaient de l'étape finale. En avril 1993, ils ont déclaré qu'à ce moment-là, il

n'existait pas d'empêchements majeurs à la dernière mise au point des ententes administratives, exception faite du peu de temps et de ressources disponibles. Même si Environnement Canada a consacré un effort considérable à la négociation des ententes administratives, le rythme auquel elles sont négociées laisse croire qu'elles ne constituent pas une priorité pour bon nombre des provinces. Les entrevues menées auprès des fonctionnaires provinciaux confirment cette opinion. C'est particulièrement vrai là où la coordination opérationnelle est déjà bonne et où les deux ordres de gouvernement travaillent déjà «dans un esprit de partenariat».

Les ententes administratives comprennent des dispositions sur la mise en commun de l'information. Certains fonctionnaires provinciaux s'offusquent, car ils voient dans l'exigence de rendre compte un rôle de surveillance exercé par le gouvernement fédéral. Ils craignent que le gouvernement fédéral veuille que les provinces se conforment à sa «façon de faire les choses».

Même si les ententes administratives et d'équivalence sont conçues pour répondre à différents objectifs, elles sont manifestement liées. Dans au moins un cas, la politique fédérale sur l'équivalence retarde la signature d'une entente administrative. Un fonctionnaire de la province en question, laquelle ne satisfait pas au critère d'équivalence énoncé à l'article 108, a été tellement offusqué du refus du gouvernement fédéral de signer une entente d'équivalence, qu'il refuse maintenant de prendre les mesures pouvant mener à la signature d'une entente administrative.

Néanmoins, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux croient qu'il est vraisemblable que des ententes administratives concernant le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers seront signées avec plusieurs provinces dans un avenir rapproché.

3.5.2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans le Plan stratégique du CCME de 1992, on signale trois points de divergence entre les membres du CCME qui sont pertinentes à la présente évaluation :

- il n'existe pas de démarche commune pour l'évaluation des risques,
- les méthodes d'élaboration de normes environnementales, d'objectifs et de codes de pratiques varient selon les ordres de gouvernement, et
- l'application des normes et l'exécution des règlements connexes varient selon les ordres de gouvernement.

La LCPE crée trois mécanismes pour réduire ou supprimer ces divergences. Le fait qu'aucune entente administrative ou d'équivalence n'a été signée cinq ans après la promulgation de la loi, même si plusieurs sont sur le point de l'être, a gravement restreint l'efficacité de la loi dans l'harmonisation des responsabilités en matière de protection de l'environnement entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les fonctionnaires fédéraux soutiennent, avec une certaine justification, que l'absence de telles ententes ne devrait pas être interprétée comme un échec total de ces dispositions de la loi. Pour appuyer leur position, ils avancent les arguments suivants :

- même si le processus de négociation fédéral-provincial imposé par la LCPE n'a pas encore porté fruit, on peut soutenir qu'il a contribué en partie à l'élaboration de la Déclaration de 1990 du CCME sur la collaboration intergouvernementale,
- une collaboration fédérale-provinciale se produit au niveau opérationnel, même sans les ententes et parfois, nonobstant l'opposition provinciale officielle aux ententes d'équivalence, et
- en réponse au défi que la LCPE a lancé aux provinces, à savoir qu'elles occupent le domaine de la protection de l'environnement plus efficacement ou qu'elles assistent à l'érosion de leurs attributions, plusieurs provinces ont renforcé leurs lois sur l'environnement depuis l'entrée en vigueur de la LCPE. Quoiqu'il serait erroné d'attribuer à la LCPE tout le mérite pour ce progrès, le fait que certaines de ces lois ont intégré des éléments de la LCPE contribue à l'harmonisation des activités de protection de l'environnement au Canada.

Certains fonctionnaires provinciaux reconnaissent que c'est aussi à cause d'eux qu'il y a eu peu de progrès jusqu'à maintenant en ce qui a trait à l'harmonisation. Néanmoins, le peu de succès du gouvernement fédéral à négocier des ententes d'équivalence remet en question les critères utilisés. Plus précisément, il faut repenser l'exigence selon laquelle la plainte d'un citoyen doit faire l'objet d'une enquête à titre de principe de droit plutôt que de principe d'action (articles 108 et 109), en raison de l'obstacle qu'elle pose à la négociation des ententes d'équivalence et du fait qu'on y a eu recours seulement deux fois depuis 1988⁶⁷. Est-il nécessaire de compromettre une entente avec les provinces par égard à une disposition si peu utilisée?

Cinq ans après la promulgation de la LCPE, on n'a pas obtenu les avantages que les ententes d'équivalence devaient apporter : la création d'une structure réglementaire «à guichet unique» pour le secteur industriel, des normes nationales, la réduction, voire l'élimination du double emploi et des coûts réduits pour le gouvernement fédéral. De nombreuses personnes considèrent que cette situation est un échec grave de la LCPE. Le secteur industriel est particulièrement frustré par le chevauchement réglementaire. La plus grande préoccupation que soulèvent les questions de compétitivité - découlant en partie de la négociation de l'ALENA - ajoute à l'urgence du règlement de ces questions.

Le fait qu'aucune entente d'équivalence n'a été signée signifie que cet effort d'harmonisation n'a pas été mis à l'essai et ne peut donc pas être évalué. Néanmoins, nous avons pris note des préoccupations suivantes qui ont été soulevées durant notre recherche :

- Dans quelle mesure le gouvernement fédéral restera-t-il responsable de l'application des règlements de la LCPE après la signature d'une entente d'équivalence? Certains observateurs ont déjà indiqué que la situation actuelle mène à la possibilité d'une responsabilité sans reddition de comptes parce que les accords fédéraux-

⁶⁷ Environnement Canada a reçu de six à dix demandes d'enquête aux termes des articles 108 et 109, mais seulement deux étaient du ressort de la loi.

provinciaux évoluent sur une période de temps, au gré d'ententes tant formelles qu'informelles (p. ex., Mulvihill et Jacobs, 1991).

- Le gouvernement fédéral pourrait-il rétablir ses activités d'application de la loi advenant qu'une province réduise les siennes, et aurait-il de la difficulté à le faire?
- À une époque où tous les gouvernements subissent des compressions de ressources, combien de temps peut durer un processus qui intègre le double emploi dans sa conception même? Existe-t-il des solutions de rechange plus efficaces au développement de régimes fédéraux et provinciaux parallèles qui permettraient de démontrer l'équivalence?

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait la recommandation suivante :

Environnement Canada devrait repenser les critères des ententes d'équivalence, particulièrement les articles 108 et 109, et revoir sa stratégie visant à minimiser le chevauchement aux différents paliers, tout en se réservant le droit de promulguer des lignes directrices nationales sur la qualité de l'environnement et de réglementer les substances toxiques.

3.6 GESTION DE L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

3.6.1 CONTEXTE

On a décrit l'administration fédérale comme étant la plus importante entreprise au Canada :

- ses dépenses annuelles dépassent 125 milliards de dollars,
- elle emploie plus de 585 000 Canadiens,
- elle loue ou possède plus de 50 000 immeubles, allant des tours à bureaux aux laboratoires, en passant par les bases militaires,
- elle est propriétaire de 41 % de la masse continentale canadienne et en assure l'administration, et
- elle achète plus de 9 milliards de dollars de biens et services chaque année (Plan vert : 159).

Le gouvernement fédéral reconnaît que ses activités ont des répercussions importantes sur l'environnement, notamment dans les secteurs de la contamination des sites, du stockage souterrain de combustibles, de la gestion des BPC et des CFC, et de la production de déchets. Dans le Plan vert, le gouvernement fédéral indique que «dans la conduite de toutes ses activités, le gouvernement fédéral se doit de respecter de façon exemplaire, sinon de souvent dépasser, toutes les normes et les exigences réglementaires, ainsi que de se conformer aux objectifs écologiques provinciaux et internationaux.» (Plan vert : 159).

Les activités et les ouvrages fédéraux sont assujettis à toutes les lois fédérales, y compris la LCPE, et non aux lois environnementales provinciales. C'est ce fait constitutionnel qui constitue le fondement de la Partie IV de la LCPE. Cette partie met à la disposition de l'administration fédérale une partie de la structure réglementaire permettant d'assurer que les activités relevant de la réglementation provinciale dont est exempté le gouvernement

fédéral (p. ex., rejets et stockage de déchets) répondent à des normes environnementales acceptables. L'article 4 de la loi confirme que cette «loi lie Sa Majesté du chef du Canada...» Plus précisément, la Partie IV de la LCPE accorde au ministre de l'Environnement l'autorité de réglementer les méthodes de manutention et d'élimination des déchets, ainsi que les rejets et les effluents résultant des activités des ministères et organismes fédéraux et des sociétés d'État. Elle lui accorde également l'autorité d'établir des règlements et des lignes directrices visant les territoires domaniaux, ainsi que les ouvrages et entreprises de compétence fédérale non visés par une autre loi adoptée par le Parlement.

Les règlements de la Partie IV sont en place pour le traitement et la destruction des déchets de BPC. Les règlements ou lignes directrices sont prévus pour :

- la gestion des déchets dangereux,
- les incinérateurs de déchets solides inoffensifs,
- les rejets atmosphériques provenant des chaudières,
- les rapports sur les déversements,
- le déglacage d'avions (glycol),
- les réservoirs de stockage souterrain, et
- les pesticides.

Dans chaque cas, ces mesures visent uniquement les installations fédérales.

L'élaboration de critères pour les opérations d'enfouissement et le contrôle de l'évacuation des eaux usées sur les territoires domaniaux (principalement les réserves indiennes) est suspendue dans l'attente des résultats de l'examen fédéral du processus décisionnel environnemental concernant les terres autochtones.

La principale responsabilité de coordination de la mise en application de la Partie IV incombe à la Division des activités fédérales d'Environnement Canada. Cette Division compte quatre années-personnes et un budget de fonctionnement et d'entretien d'environ 75 000 \$. Elle est axée sur la liaison, le transfert de l'information, la formation, les conseils scientifiques et techniques et la promotion de la vérification environnementale. Elle a offert deux ateliers à d'autres ministères pour sensibiliser davantage les employés fédéraux aux répercussions environnementales de leurs activités. Elle en prévoit deux autres au cours de la prochaine année financière et a l'intention de continuer ensuite à offrir de tels ateliers au rythme de deux par année. La Division a aussi coordonné la position fédérale concernant l'élaboration de normes par l'Association canadienne de normalisation sur l'exécution des vérifications environnementales.

Au moins un bureau régional d'Environnement Canada a instauré un programme de promotion de l'observation et de prévention de la pollution à l'intention des installations fédérales dans sa région, afin d'appuyer les initiatives prises à la Direction générale.

En outre, dans le cadre du Plan vert, le gouvernement a entrepris plusieurs initiatives visant à améliorer son rendement en matière de protection de l'environnement. Les initiatives fédérales, ayant pour but de mettre de l'ordre dans les affaires de l'administration fédérale, se situent dans le cadre des activités entreprises en vertu de la Partie IV parce qu'elles sont

complémentaires et offrent parfois des solutions interchangeables. Les initiatives de soutien menées indépendamment de la Partie IV comprennent notamment ce qui suit :

- En 1992, le gouvernement a annoncé un Code de gérance de l'environnement. Ce Code exige que tous les organismes fédéraux intègrent les considérations environnementales à leurs méthodes et opérations, qu'il s'agisse de la gestion d'installations et d'immeubles, de l'acquisition de biens et de services ou de la manutention des déchets. Les ministères fédéraux doivent préparer des rapports annuels portant sur leur conformité au Code.
- Le gouvernement fédéral a établi un Bureau de gérance de l'environnement en juin 1992, lorsque le Code a été adopté. Le Bureau administre un babillard électronique, aide les ministères dans la préparation de leurs plans d'action environnementaux, distribue de l'information, finance des programmes pilotes et étudie l'intégration du Code aux outils de gestion.
- Environnement Canada a conclu une Entente de partenariat de responsabilité environnementale avec le Bureau du contrôleur général dont le rôle est maintenant assumé par la Direction de l'examen du Conseil du Trésor. La fonction doit entre autres faciliter la mise en application des méthodes de vérification environnementale au sein de l'administration fédérale et elle est perçue comme le point central de coordination de l'évaluation environnementale des initiatives du Plan vert.
- L'Initiative en matière de bâtiments fédéraux aide les ministères fédéraux à améliorer le rendement énergétique de leurs installations.

Environnement Canada a eu recours au Comité du Conseil du Trésor sur la gestion des immeubles et au Comité interministériel sur le Plan vert comme mécanismes d'exécution des projets de protection de l'environnement.

Un fait notable a été l'accusation portée par un enquêteur d'Environnement Canada contre Travaux publics Canada pour une infraction à l'alinéa 67(1)a) sur l'immersion de déchets en mer, à la Partie IV de la LCPE. Il s'agissait de la première fois dans ce pays qu'un ministre de la Couronne poursuivait un autre ministre pour une infraction désignée par le Parlement du Canada⁶⁸. En déterminant la peine de Travaux publics Canada, J. Decoste de la Cour du Québec a expliqué la décision de poursuivre conformément aux indications de l'avocat-conseil à la cour :

D'abord, a-t-il indiqué, l'aspect dissuasif général revêt beaucoup d'importance. Il voulait ainsi transmettre un message clair au secteur privé quant à l'importance de l'objectif établi par le Parlement : la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé des Canadiens. On veut mettre en pratique ce qu'on prêche.

⁶⁸ Selon le Bureau de l'application de la loi d'Environnement Canada, en mai 1993, trois autres causes impliquant des ministères fédéraux étaient devant les tribunaux, toutes des causes relatives à la *Loi sur les pêches*.

Ce faisant, on veut aussi que les fonctionnaires et les entrepreneurs assument plus de responsabilités. Ils doivent également être sensibilisés au concept de l'environnement et agir de manière à ce qu'aucune des nombreuses décisions qu'ils doivent prendre comporte le moindre risque pour la protection de l'environnement. [*Canada (ministère de l'Environnement) c. Canada (ministère des Travaux publics)* (1993) 10 C.E.L.R. (N.S.) 134 à 149.]

3.6.2 ANALYSE

Il n'existe aucune estimation fiable de ce qu'il en coûterait au gouvernement fédéral de respecter les normes environnementales qu'observent le secteur privé et de nombreuses provinces. Bien des ministères n'ont pas l'information sur laquelle baser une telle estimation. On nous a dit que ceux qui le font ont tendance à produire des estimations plus élevées que celles d'Environnement Canada. Néanmoins, de l'avis général, les sites contaminés constituent la responsabilité environnementale la plus coûteuse pour le gouvernement. Le Rapport d'avancement sur l'identification, l'évaluation et le redressement des sites contaminés sur les terres de la Couronne (rapport provisoire, juin 1993) estime à un milliard de dollars le coût d'évaluation et de redressement des sites contaminés sur les terres fédérales.

Selon les personnes interviewées, la préoccupation concernant le coût rattaché aux engagements actuels (p. ex., élimination des BPC, suppression progressive des CFC, réduction de 50 % des déchets) rend le gouvernement prudent face à de nouveaux engagements. Il n'est pas étonnant qu'en cette période de compressions budgétaires, les ministères éprouvent de la difficulté à trouver les ressources nécessaires pour remplir les obligations croissantes en matière d'environnement. En novembre 1991, le Conseil du Trésor a répondu aux préoccupations ministérielles en demandant à Environnement Canada de prendre en considération les implications financières et opérationnelles de tout nouveau règlement ou principe directeur en matière d'environnement visant les autres ministères.

Depuis la promulgation de la LCPE, on a plutôt insisté sur la mise en application de la Partie IV que sur le règlement visant les méthodes volontaires (voir le message du Plan vert concernant l'évolution de la prise de décisions), un changement qui n'a pas surpris au moins un observateur extérieur (Duncan, 1990). Une brochure d'information d'Environnement Canada, intitulée *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement et le rôle des organismes fédéraux* (octobre 1988), souligne les pouvoirs réglementaires aux termes de la Partie IV et les conséquences légales de l'inobservation. Par contre, le Code de gérance de l'environnement, publié en 1992, établit simplement les principes de gestion des opérations internes de l'administration fédérale. Aucune sanction officielle ne s'applique aux organismes fédéraux qui ne se conforment pas au Code.

Le changement de philosophie de gestion est également évident du fait qu'un seul règlement (sur le traitement et la destruction des BPC) a été intégré à la Partie IV, parmi les six énumérés dans le projet de 1989 du Rapport sur le Plan d'action concernant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et devant être promulgués avant le milieu de 1991. Les règlements dont on avait indiqué l'élaboration dans le premier rapport annuel de la LCPE étaient toujours en voie d'élaboration trois ans plus tard, bien que la plupart étaient devenus des lignes directrices. Les délais et le changement de méthode résultent de

la formulation actuelle de l'article 54 qui n'a pas permis à Environnement Canada de poursuivre la méthode réglementaire prévue à l'origine et l'a plutôt forcé à compter sur des lignes directrices volontaires.

Cet obstacle de nature juridique est apparu en 1988, au moment où Environnement Canada a proposé de réglementer les réservoirs de stockage souterrain aménagés sur les propriétés fédérales. Le règlement se serait fondé sur le Code de recommandations techniques pour la protection de l'environnement applicable aux systèmes souterrains de stockage de produits pétroliers établi par le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (code auquel Environnement Canada a largement contribué). Les documents démontrent que, puisque le règlement aurait précisé des exigences techniques minimales pour la *prévention* des déversements des systèmes souterrains de stockage, plutôt que des *limites* prescrites pour les rejets admissibles, les avocats du ministère de la Justice ont déterminé qu'Environnement Canada dépassait l'autorité conférée par l'article 54. Environnement Canada a donc dû modifier son orientation.

Étant donné que les sites contaminés représentent probablement la plus grande responsabilité environnementale du gouvernement, il est inquiétant que certains fonctionnaires d'Environnement Canada croient que la Partie IV n'assure pas au ministère l'autorité requise pour réglementer de tels sites. Alors que les déversements peuvent être nettoyés en situation d'urgence, les sites contaminés sont habituellement le résultat d'années de mauvais entretien, de réservoirs non étanches ou d'une activité industrielle antérieure. Il n'est pas du tout évident que la Partie IV confère à Environnement Canada le pouvoir de faire nettoyer un site contaminé au fil des ans.

Toutefois, même l'approche volontaire à laquelle Environnement Canada a recouru en raison des restrictions imposées aux mesures de réglementation aux termes de la Partie IV a été entravée par le manque de ressources. Une petite brochure à l'intention des fonctionnaires fédéraux sur les implications de la LCPE est en voie de rédaction depuis deux ans et pourrait n'être publiée qu'à la fin de 1993.

Vu que bon nombre des mesures prises pour l'amélioration du rendement environnemental du gouvernement (p. ex., Code de gérance de l'environnement) sont assez récentes, il est trop tôt pour en évaluer les répercussions. Dans le premier rapport annuel du Bureau fédéral de gérance de l'environnement, on parle de progrès sur plusieurs fronts, entre autres les politiques administratives écologistes, la réduction des déchets et les programmes de formation et de sensibilisation. On note également des progrès plus modestes dans des secteurs comme le contrôle des SMO et les réservoirs de stockage souterrain. Malgré les réalisations constatées jusqu'à maintenant, il est difficile de s'imaginer comment le Code de gérance de l'environnement, un projet «sans muscle», au dire d'un fonctionnaire, et astreint à des ressources limitées (les 10 millions de dollars sur cinq ans que le Bureau de gérance de l'environnement a reçus au départ ont été la cible des coupures à l'échelle gouvernementale) permettra au gouvernement de respecter ou de dépasser l'esprit et la lettre des lois fédérales en matière de protection de l'environnement et, en temps opportun, de respecter les normes provinciales et internationales (2^e engagement du Code).

Les répondants conviennent que la mise en application de la Partie IV de la loi n'était pas une priorité élevée. À cause du peu de ressources affectées à la tâche, du faible

engagement et des problèmes techniques que présentait la formulation d'un article clé de la loi, les fonctionnaires nous ont déclaré que «très peu» avait été accompli.

Tant avec la LCPE qu'avec le Plan vert, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership moral dans le domaine de la protection de l'environnement. Il est improbable que l'on mette en doute cet objectif. Il s'agit d'établir la priorité et de déterminer comment l'atteindre. D'après les entrevues et les preuves documentaires disponibles, il semble que le gouvernement ait choisi de faire de son propre rendement environnemental une faible priorité par rapport à l'application d'autres parties de la LCPE, et de compter principalement sur une approche volontaire pour atteindre son objectif.

Les avis sur ces choix implicites sont partagés. Un répondant s'est opposé à l'imposition d'obligations légales spéciales visant l'administration fédérale et, par conséquent, au principe sous-jacent à la Partie IV. Puisque l'élaboration de règlements prend du temps, soulève des attentes et ouvre la voie aux litiges (y compris les poursuites entamées par Environnement Canada contre d'autres ministères), ce répondant préférerait que le Cabinet émette une directive aux organismes fédéraux si celui-ci désire mettre de l'ordre dans les affaires fédérales. Un autre répondant a manifesté son grand mécontentement envers le «zèle missionnaire» visant à rendre écologiques les opérations gouvernementales parce que les avantages d'une telle démarche exemplaire pour l'environnement ne vaudraient pas les coûts élevés encourus.

Selon un argument divergent, la Partie IV devrait être élargie et renforcée, et constituer un élément central de la LCPE. Selon cet argument, avec les restrictions budgétaires et l'incapacité d'imposer un régime de réglementation directe dans un secteur de compétence conjointe comme l'environnement, il est essentiel que le gouvernement fédéral renforce ses pouvoirs de persuasion. Il peut prétendre au leadership moral s'il devient un modèle environnemental en veillant à ce que ses pratiques permanentes répondent aux normes les plus élevées de gestion de l'environnement. Selon cette ligne de pensée, l'efficacité de l'ensemble de la LCPE serait rehaussée si le gouvernement fédéral prenait des mesures plus rigoureuses pour élever et appliquer ses propres normes.

Dans un esprit semblable, Schrecker (1990) soutient que le gouvernement fédéral peut faire une puissante déclaration sur l'importance qu'il attribue aux questions environnementales par l'intermédiaire de ses politiques d'approvisionnement visant les produits recyclés et recyclables, et en exigeant des fournisseurs qu'ils adoptent certaines méthodes sans danger pour l'environnement. Il recommande que la plupart des fournisseurs du gouvernement fédéral attestent de leur conformité à un code de pratiques environnementales, afin d'être admissibles aux contrats fédéraux à venir.

Le gouvernement fédéral devrait aussi faire preuve de leadership en accroissant la recherche et le développement et en démontrant l'application de nouvelles technologies.

Il n'est pas étonnant que les répondants qui ont fait ces commentaires perçoivent l'absence de mesures rigoureuses aux termes de la Partie IV comme étant un échec majeur de la LCPE.

Des observateurs extérieurs ont formulé de vives critiques condamnant l'inaction de l'administration fédérale devant les impacts environnementaux de ses propres activités. Diane Saxe, par exemple, a éloquemment condamné la fiche d'entretien environnemental du gouvernement fédéral (Saxe, 1990 : 114-115) :

Le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle adéquat dans de nombreux secteurs de la loi environnementale... Aucune loi fédérale n'exige que la Couronne, ses agents ou ses fonctionnaires signalent ou nettoient des déversements contaminant le sol, ou indemnisent ceux qui en subissent des dommages, sauf dans quelques cas très restreints.

Il n'existe pas non plus de loi fédérale efficace exigeant que les agents fédéraux ou les fonctionnaires s'occupent adéquatement de l'élimination des déchets. Aucune loi n'exige que les agents fédéraux et les fonctionnaires déposent leurs déchets aux sites autorisés, ou qu'ils aient recours à des entreprises de transport attitrées à cette fin, ou qu'ils utilisent des sites spéciaux pour les déchets dangereux ou des manifestes pour les repérer.

Saxe affirme que la Partie IV n'a aucunement contribué à l'amélioration de cette situation alarmante :

Même si ces lacunes ont souvent été portées à l'attention des fonctionnaires fédéraux, on n'y a pas vraiment remédié. La Partie IV de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, S.C. 1988, c. 22, autorise les règlements nécessaires... Non seulement le gouvernement fédéral n'a-t-il pas réussi à prendre lui-même des mesures adéquates, mais il a refusé de se conformer aux mesures provinciales. C'est ainsi que la contamination s'est répandue, que des personnes innocentes ont subi des torts sans possibilité de recours et que des personnes commettant des actes polluants équivalents ont subi des conséquences largement variées.

Le fait que le gouvernement fédéral n'a pas mis à exécution les contrôles équivalents aux règlements provinciaux dans des secteurs aussi diversifiés que les réservoirs de stockage souterrain, la gestion des déchets dangereux et les émissions dans l'atmosphère a créé la perception, sinon la réalité, de deux poids deux mesures.

3.6.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La faible priorité attribuée au contrôle des effets environnementaux des activités du gouvernement fédéral représente un échec significatif de la volonté politique et a des conséquences importantes sur la protection de l'environnement au Canada. En tant qu'entreprise canadienne la plus importante, le gouvernement fédéral a potentiellement une très grande incidence sur l'environnement. Toutefois, à l'heure actuelle, la portée de la responsabilité du gouvernement fédéral est inconnue. De plus, comme l'ont fait observer Saxe (1990), Duncan (1990), Toner (1993) et de nombreux autres critiques, cette inaptitude à contrôler l'impact de l'activité fédérale crée une situation de deux poids deux mesures entre les secteurs public et privé. Pareille situation mine la légitimité des efforts visant à exécuter les règlements de la LCPE au sein des entreprises privées. En outre, à mesure que le gouvernement se détache de la réglementation directe pour passer à des mesures de

contrôle non réglementaires, on peut s'attendre à ce que cette absence d'autorité morale revête une signification de plus en plus grande.

Du fait que le gouvernement fédéral a accordé une faible priorité à l'ordre à mettre dans ses propres affaires, il est impossible d'évaluer l'efficacité qu'aurait pu avoir la pression morale par rapport à la réglementation. Il est clair, cependant, que la faiblesse des ressources engagées, les lacunes du texte législatif, le peu de volonté politique et l'absence quasi totale de règlements constituent une situation intenable qui doit changer.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Environnement Canada devrait établir des priorités pour améliorer le rendement environnemental du gouvernement basées sur une analyse des coûts et des impacts sur l'environnement. Une telle analyse expliciterait les coûts et les avantages des différentes options politiques.
2. Environnement Canada devrait exercer une position de leadership beaucoup plus forte, grâce à l'autorité qui lui est dévolue aux termes de la Partie IV de la LCPE, afin de minimiser les impacts des activités fédérales sur l'environnement.
3. Il faudrait refaire la Partie IV pour accorder au ministre de l'Environnement une autorité plus claire pour l'élaboration et l'application des règlements concernant les activités fédérales non réglementées autrement.

3.7 EXÉCUTION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX PORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT

3.7.1 CONTEXTE

On reconnaît de plus en plus qu'une bonne partie des questions environnementales les plus importantes présentent une dimension internationale. Ainsi, au Canada, on tient davantage à la présence d'une base juridique adéquate pour l'adoption et l'application des ententes internationales, comme celles liées au réchauffement du globe et à la diversité des espèces. Par contre, le Canada étant un État fédéral, le gouvernement fédéral est restreint dans sa capacité de conclure et d'exécuter unilatéralement des ententes internationales. Dans bien des cas, la conformité à une entente internationale requiert une intervention provinciale.

3.7.2 ANALYSE

Il existe de plus en plus d'ententes internationales concernant les questions environnementales. Seules quelques-unes sont visées par la LCPE. La plupart font l'objet de lois plus précises aux paliers fédéral et provinciaux. La présente section passe en revue les ententes internationales présentement comprises dans la LCPE et traite du besoin éventuel d'une disposition plus générale, liée aux ententes internationales à venir.

La LCPE traite des ententes internationales de trois façons. Premièrement, comme nous l'avons mentionné à la section 2.2, les dispositions d'évaluation que prévoit la LCPE avaient été conçues pour concorder avec une entente de l'OCDE de la fin des années 1980, pour le transfert, au secteur privé, d'une plus grande part de la responsabilité et du fardeau

de l'évaluation des substances toxiques. Les dispositions sur l'évaluation sont examinées aux sections 3.1 et 3.2, et l'impact de ces dispositions sur le secteur industriel fait l'objet de la section 5.2.

Deuxièmement, des mesures législatives spécifiques traitent de trois ententes internationales. La Partie VI a été conçue pour se conformer aux exigences de la Convention de Londres sur l'immersion de déchets, 1972. Les dispositions sur l'immersion de déchets en mer traitent aussi de certaines exigences de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Par ailleurs, les articles 43 à 45 sont conçus de façon à être compatibles avec la Convention de Bâle sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux. On traite ci-après de chacune de ces ententes.

Troisièmement, les dispositions concernant les substances toxiques peuvent traiter de substances visées par les ententes internationales. De l'avis d'un haut fonctionnaire ayant contribué à l'élaboration de la LCPE, les définitions de «toxique» et de «substance» ont été élargies à partir des définitions de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, précisément afin d'accroître la possibilité pour la LCPE de traiter de substances comme les SMO qui ne sont peut-être pas toxiques aux termes de la toxicologie traditionnelle, mais au sujet desquelles la préoccupation internationale est évidente.

Bon nombre de personnes que nous avons interrogées croient qu'il devient de plus en plus important que le gouvernement fédéral ait une certaine autorité relativement aux ententes internationales, autorité allant au-delà de l'autorité explicite que décrivent les lois discrètes comme la LCPE. Certains soutiennent que le gouvernement fédéral devrait avoir l'autorité de ratifier toute entente internationale en matière d'environnement. Cependant, la plupart des commentateurs reconnaissent qu'une telle disposition exigerait des modifications constitutionnelles considérables. Enfin, beaucoup d'entre eux affirment qu'il devrait exister un mécanisme fédéral qui assurerait qu'une fois ratifiée, une entente internationale fait loi au Canada.

Selon nous, cette dernière option prône une mesure valable qu'on pourrait prendre pour régler la question. Présentement, avant que le gouvernement fédéral puisse ratifier une entente visant une compétence provinciale, il doit conclure des ententes avec toutes les provinces intéressées. Pour ce faire, les négociateurs fédéraux doivent recevoir l'approbation du Cabinet. Une fois que les ententes fédérales-provinciales nécessaires sont conclues, l'entente internationale peut être ratifiée. Une approbation supplémentaire du Cabinet est alors requise pour que l'entente internationale devienne loi au Canada. Si une disposition fédérale stipulait qu'une fois l'entente ratifiée, elle devient loi, on supprimerait alors la nécessité d'une deuxième approbation du Cabinet.

Exportation et importation de déchets et de matières recyclables

Le Canada a ratifié la Convention de Bâle et en fait partie. Celle-ci régit l'exportation et l'importation des déchets dangereux. La Convention a été négociée au moment de l'élaboration de la LCPE. Les articles 43 à 45 de la LCPE ont été explicitement conçus pour conférer des pouvoirs permettant de respecter la Convention. Tel que mentionné à la section 3.3, ces dispositions représentent une amélioration importante par rapport aux dispositions antérieures de la *Loi sur le transport des*

marchandises dangereuses. Toutefois, pour se conformer complètement à la récente modification à l'Accord canado-américain concernant le mouvement transfrontalier des déchets dangereux et par extension, pour se conformer complètement à la Convention de Bâle, la LCPE doit être modifiée pour traiter de l'importation et de l'exportation de tous les déchets.

Convention de Londres sur l'immersion en mer et Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La *Loi sur l'immersion de déchets en mer* a été conçue pour se conformer aux dispositions sur l'immersion en mer que contient la Convention de Londres, 1972. Après l'adoption de la Convention de Londres et la promulgation originale de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) de 1982 a introduit un nouveau code international pour les océans. Selon l'UNCLOS, les nations signataires doivent gérer l'utilisation des côtes et des océans dans l'optique d'un écosystème viable. Les articles 194 et 212 exigent des cadres légaux rigoureux pour le contrôle de toutes les sources de pollution des océans - sources atmosphériques, sources terrestres, immersion en mer, pollution causée par l'exploration et l'exploitation du fond marin - et pour la protection des habitats marins. Même si le Canada n'a pas encore signé l'UNCLOS, ces dispositions sont de plus en plus reconnues à titre de droit international coutumier et sont potentiellement exécutoires au Canada, qu'on signe ou non l'entente (McConnell et VanderZwaag, 1990 : 182).

On ne peut s'attendre à ce que la LCPE, qui n'est pas conçue à cette fin, soit en tous points compatible avec les obligations énoncées dans l'UNCLOS. Certaines obligations relèvent d'autres lois fédérales et, pour des raisons constitutionnelles, certaines questions relèvent de la compétence provinciale. Néanmoins, dans la mesure où l'administration de la Partie VI a entraîné des difficultés dans le passé, le Canada n'a pas réussi à respecter ses engagements internationaux concernant l'immersion en mer.

Parce qu'elle ne porte que sur l'immersion en mer, la Partie VI de la LCPE ne relie pas les sources terrestres à la pollution marine. Les sources terrestres constituent jusqu'à 80 % de la pollution des océans (Plan vert : 40). En 1985, le Canada a contribué à l'élaboration des Lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique (Plan vert : 40-41). Ces Lignes directrices ne font pas loi au Canada. Le fait qu'il n'existe aucun programme national de planification générale pour l'utilisation du sol et de l'eau le long des zones côtières signifie, cependant, que le Canada n'est probablement pas en conformité avec l'article 207 de l'UNCLOS. Aux termes de cet article, les États doivent adopter des lois pour prévenir, réduire et contrôler la pollution terrestre provenant des rivières, des oléoducs et des émissaires d'évacuation, et pour minimiser le déversement de substances toxiques et nuisibles en milieu marin.

3.7.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les articles 43 à 45 sont conçus pour se conformer à la Convention de Bâle sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux. Des recommandations portant particulièrement sur l'amélioration de l'administration de ces dispositions sont énoncées à la section 3.3.

La Partie VI de la LCPE est conçue pour se conformer à la Convention de Londres sur l'immersion de déchets, 1972. Pour assurer la conformité intégrale à cette entente, il faudrait traiter des questions abordées à la section 3.3.

Le Canada ne se conforme pas nécessairement en tous points aux dispositions de l'UNCLOS sur la gestion des zones côtières. Ce problème tient au fait que la gestion des zones côtières engage toutes les compétences gouvernementales. Quoiqu'on ne peut pas s'attendre à ce que la LCPE traite de toutes ces questions, elle serait plus efficace dans le contexte d'une politique globale intégrant toutes les compétences intéressées. Tous les paliers de gouvernement devront consacrer plus d'efforts au règlement de cette question.

Enfin, nous croyons qu'en ce qui a trait aux ententes internationales à venir, il faudrait établir un pouvoir fédéral pour qu'une fois ratifiée, une entente internationale ait force de loi au Canada.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait la recommandation suivante :

La LCPE devrait contenir une disposition stipulant qu'une fois ratifiée, une entente internationale a force de loi au Canada.

4. DISPOSITIONS ET RESSOURCES EN MATIÈRE DE GESTION

Après avoir revu une série d'activités opérationnelles en vertu de la LCPE à la section 3, nous verrons maintenant le cadre organisationnel et administratif au sein duquel ces activités sont gérées. Environnement Canada et Santé Canada sont les deux ministères responsables de la LCPE. Ils participent à l'élaboration des règlements et des directives. Quant à l'administration de la LCPE, elle incombe surtout à Conservation et Protection (C et P) d'Environnement Canada.

À la section 4.1, nous étudierons les questions suivantes :

- Comment les priorités sont-elles établies parmi le large éventail d'activités autorisées en vertu de la LCPE?
- Étant donné le lien étroit entre les initiatives menées aux termes de la LCPE et les autres responsabilités incombant déjà à Environnement Canada et à Santé Canada, comment l'application de la LCPE est-elle surveillée et coordonnée?
- Les hauts fonctionnaires et les structures de prise de décisions ont-ils pu apporter des solutions efficaces aux problèmes d'application qui sont survenus?

On traite dans les autres sections du rapport d'autres questions de gestion particulières qui sont reprises, au besoin, dans la présente section pour mieux traiter des préoccupations plus générales. À la section 4.2, nous examinons le niveau et la répartition des ressources en ce qui a trait à la LCPE, ainsi que leur importance au niveau de l'administration de la loi. L'Annexe C fournit des renseignements détaillés sur les dispositions et les ressources en matière de gestion.

4.1 DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION

4.1.1 CONTEXTE

La loi impose de nouvelles demandes, fort importantes, au gouvernement fédéral. Lorsque la LCPE a été adoptée en juin 1988, les dispositions en matière de gestion n'étaient pas clairement établies et les conséquences de leur application n'étaient pas bien comprises. Il a donc fallu, très tôt, définir les résultats et les responsabilités, en plus d'élaborer les systèmes et les structures de gestion nécessaires. En juin 1988, un «bureau de la LCPE» était déjà sur pied. Ne devant fonctionner que pendant deux ans, il devait coordonner la mise en œuvre des premières activités. À la fin de 1989, un plan d'action préliminaire de la LCPE (voir l'Annexe K) avait déjà été mis en place et la C et P avait élaboré un modèle de définition des résultats qui amalgamait les résultats attendus de la LCPE aux résultats d'ensemble de la C et P. Le Plan d'action préliminaire déterminait les priorités, les centres de responsabilités, ainsi que les mesures globales que devait prendre Environnement Canada pour mettre en œuvre la LCPE. Depuis lors, on a eu recours à divers mécanismes et à diverses activités pour assurer l'administration de la LCPE.

4.1.2 ANALYSE

Dispositions quant à la mise en application

Plusieurs facteurs semblent indiquer que l'application de la LCPE doit continuer de faire l'objet d'une planification particulièrement claire et minutieuse, c'est-à-dire que :

- les attentes du public sont élevées à l'égard de la LCPE et nombre d'entre elles ont été activement entretenues par le gouvernement,
- la LCPE était une nouvelle loi qui exigeait d'importants changements au niveau des responsabilités et des méthodes de la C et P et d'autres organismes gouvernementaux,
- de nouvelles ressources importantes ont été attribuées à Environnement Canada et à Santé Canada pour les aider à administrer la LCPE,
- le gouvernement a reconnu, dès le début, que la LCPE était complexe et que sa mise en œuvre présenterait d'importants défis, et
- plusieurs activités menées aux termes de la LCPE sont obligatoires.

Avec un peu de recul, on constate que trois autres facteurs appuient ce point de vue :

- de nombreux changements sont survenus au niveau des cadres supérieurs de la C et P, ainsi que du ministère,
- le ministère a fait l'objet d'une importante réorganisation au cours de laquelle le Service de la conservation de l'environnement et le Service de la protection de l'environnement ont été fusionnés pour devenir la C et P, et
- plusieurs aspects du contexte au sein duquel la LCPE doit fonctionner ont évolué depuis l'adoption de celle-ci et nous en avons traité à la section 2.3.

On pourrait affirmer que la gestion de la LCPE, à titre de programme distinct, était garantie, étant donné que la loi prévoyait une révision de l'administration de la LCPE après cinq ans. De plus, Environnement Canada a administré la loi précédant la LCPE, soit la *Loi sur les contaminants de l'environnement* (LCE), en tant que programme distinct. Toutefois, selon des hauts fonctionnaires ayant participé à l'application de la LCE, cette mesure a permis de gérer et de repérer assez facilement les activités liées à la LCE, mais la coordination avec les activités gérées à l'extérieur du programme de la LCE a été difficile. Forts de cette expérience, les hauts fonctionnaires ont donc décidé d'essayer d'intégrer les responsabilités et les activités inhérentes à la LCPE aux opérations générales du service. Par conséquent, le Plan d'action préliminaire n'a pas été approuvé, le bureau de la LCPE n'a fonctionné que pendant deux ans et les ressources utilisées pour l'administration de la LCPE n'ont pas été régulièrement imputées aux budgets de la C et P, à titre d'article distinct. Par contre, Santé Canada l'a fait. Les activités liées à la LCPE sont aujourd'hui enchâssées dans la structure de planification générale de la C et P.

Le bureau chargé de l'application de la LCPE a été démantelé il y a plus de cinq ans. Depuis sa fermeture, des dossiers ont été accidentellement détruits. Le document des priorités de la LCPE, les documents portant sur son rôle et ses responsabilités, le système de repérage et de rapport, ainsi que le plan d'allocation des ressources n'ont jamais été terminés. Certaines activités précises, déterminées dans le Plan d'action préliminaire, ont

été déléguées à la Direction des affaires réglementaires et de l'intégration des programmes (ARIP) dont, entre autres, la préparation des rapports annuels liés à la LCPE. L'ARIP fournit également un processus global de repérage pour toutes les activités relatives à la protection de l'environnement. Ce système permet de repérer la plupart des activités de la LCPE. Dans le cadre de programmes particuliers, on a également mis au point des mécanismes distincts pour le repérage des évaluations des substances inscrites à la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP), ainsi que pour l'application de la LCPE et l'observation des exigences connexes. Parmi les autres mesures administratives, on retrouve la mise sur pied du Comité consultatif de gestion mixte Santé Canada-Environnement Canada pour assurer un lien entre le travail des deux ministères.

On traite ailleurs dans le présent rapport de nombreux problèmes de mise en œuvre que prévoyait le Plan d'action préliminaire dont le manque d'uniformité au niveau de l'application de la loi dans diverses régions et le manque d'estimations fiables quant à la responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'environnement. Il est difficile d'attribuer tous ces problèmes au fait qu'il n'existe pas de plan de mise en œuvre précis proprement dit. En effet, il était tout à fait raisonnable de s'attendre à ce que l'intégration de la LCPE aux diverses opérations et à la structure décentralisée du ministère éprouve certaines difficultés et certains retards. Après coup, il semble que l'engagement pris dans le Plan d'action préliminaire était trop optimiste. On décrit ailleurs dans le présent rapport d'importants exemples de mesures correctives qui ont été prises pour résoudre les problèmes liés à l'application de la LCPE. C'est ainsi, par exemple, qu'en décembre 1991, lorsqu'il est devenu évident que le processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP connaissait des difficultés et qu'il ne serait peut-être pas possible d'effectuer l'évaluation promise de 44 substances au cours des cinq premières années, Environnement Canada et Santé Canada ont tenu un atelier pour traiter des problèmes sous-jacents (RFI 1991). Les deux ministères sont maintenant confiants que les 44 évaluations seront terminées et communiquées à temps. De plus, la C et P a commencé la production d'un «rapport de surveillance stratégique» mensuel sur les progrès accomplis au niveau des évaluations des substances figurant à la LSIP.

Néanmoins, certains problèmes de gestion importants subsistent et nous en traitons ci-dessous.

Définition des priorités et des résultats

À la section 2.2, on a souligné le fait que les buts et les objectifs initiaux de la LCPE n'étaient pas clairs et qu'ils se rattachaient d'abord à un processus au lieu de porter sur des cibles de qualité en matière d'environnement. Abondant dans le même sens, un certain nombre de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur industriel consultés croient que le gouvernement fédéral doit exprimer plus précisément ses objectifs quant à la LCPE et à la protection de l'environnement en général. Selon eux, le manque de clarté nuit à une application efficace de la LCPE.

À notre avis, ce manque de clarté en ce qui a trait aux priorités globales se traduit dans le fait que les critères qui devaient prévaloir dans la mise en œuvre de cet ensemble impressionnant de mécanismes et d'instruments de la LCPE, séparément ou regroupés, n'ont jamais été exprimés clairement.

Nous croyons également que le manque de critères pour déterminer les priorités se rattachant à la LCPE a gêné l'administration de la loi. Nous concluons donc qu'il faut élaborer des critères explicites et opter pour un processus plus réfléchi permettant de choisir, parmi les différents instruments de la LCPE (p. ex., règlements par opposition à directives), ceux qui permettront de résoudre des problèmes particuliers en matière de gestion de l'environnement. De plus, l'application de la LCPE doit être guidée par une définition plus claire des priorités au niveau de la protection de l'environnement à la C et P et, à une plus grande échelle, au niveau de nombreux autres problèmes environnementaux auxquels doit faire face Environnement Canada. Ce point (étudié plus en profondeur à la section 6) est particulièrement important, compte tenu du lien étroit qui existe entre la LCPE et les autres activités de la C et P et d'Environnement Canada, qui essaient de tirer parti le plus possible d'un bassin de ressources limité. Plus les objectifs et les priorités en matière de qualité de l'environnement sont définis clairement à ces niveaux, plus les dispositions de la LCPE peuvent être utilisées efficacement.

Il est intéressant de noter que l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) a elle-même reconnu la nécessité de disposer d'un ensemble de priorités pour guider la politique et les mesures environnementales, et qu'elle débat cette question depuis un certain temps. En 1987, le Science Advisory Council de l'EPA a publié un rapport intitulé *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*. Le numéro de mars-avril 1991 de l'*EPA Journal* était entièrement consacré à la question de l'établissement de priorités en se basant sur l'évaluation des risques. Cette question a été mise en relief dans un deuxième rapport présenté par le Science Advisory Board, intitulé *Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*. Dans l'article de tête, l'administrateur de l'EPA à l'époque, M. William Reilly, a écrit ce qui suit (EPA, 1991: 2-3) :

Pendant 20 ans, on a établi des buts en se fondant sur chaque substance et chaque milieu, sans envisager adéquatement des objectifs plus vastes quant à la qualité de l'environnement. On a rarement évalué l'importance relative des polluants ou du milieu environnemental - air, terre et eau. On a pas évalué non plus les impacts combinés sur l'écosystème entier et sur la santé des êtres humains. Vu l'évolution diffuse de l'agence et de ses missions, on a rarement été incité à déterminer la quantité totale des substances polluantes déposées par voie de différents milieux, par des zones d'exposition distinctes à divers endroits. On nous a rarement demandé, sinon jamais, d'essayer de trouver les meilleures façons de réduire les risques globaux liés à l'environnement, ou d'employer les méthodes les plus rentables.

Reconnaissant l'importance d'établir des priorités, la C et P a pris un certain nombre de mesures importantes pour traiter des problèmes identifiés ici. Par exemple, la C et P a récemment terminé une activité d'évaluation de résultats à l'échelle du service. De plus, la C et P est en train de redéfinir les principales composantes de son travail - 68 en tout - et elle évaluera, pour la première fois (selon un haut fonctionnaire d'Environnement Canada), la priorité relative de chacune de ces composantes. Les exigences connexes en matière de ressources feront également l'objet d'un examen. Les activités relatives à la LCPE seront sans doute incluses dans cette évaluation. De plus, Environnement Canada élabore actuellement une méthode d'établissement des priorités basée sur un cadre de «réponse à l'exposition à un agent stressant» et a demandé l'élaboration d'une méthode de prévision des

menaces aux écosystèmes. Les rapports (quinquennaux) sur l'état de l'environnement, préparés par Environnement Canada, des rapports plus fréquents sur les indicateurs du rendement des résultats environnementaux et les «examens» annuels des questions environnementales effectués par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), voilà d'autres mécanismes qui pourraient contribuer à l'établissement des priorités ministérielles.

Évaluation du rendement

L'Annexe C et les rapports annuels sur la LCPE fournissent des informations sur les activités entreprises à ce jour aux termes de la LCPE. À la section 3, on examine le rendement du point de vue des activités liées à la LCPE et à la section 5, le rendement sur le plan de l'impact. On fait en outre ci-dessous des constations générales.

En l'absence de mécanismes de mesure des résultats clairement définis, l'évaluation du rendement de la LCPE a porté davantage sur les activités terminées (p. ex., le nombre d'évaluations des substances figurant à la LSIP terminées et le nombre d'ententes d'équivalence conclues) que sur l'atteinte d'objectifs et de résultats. Dans son rapport⁶⁹, le premier Comité consultatif sur les substances d'intérêt prioritaire a recommandé que «les plans de travail de tâches particulières et les progrès accomplis soient revus tous les deux ans par un groupe multilatéral pour s'assurer que le processus d'évaluation répond aux attentes du public». Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour chaque règlement élaboré en vertu de la LCPE tient compte des avantages et des coûts d'un règlement. On pourrait se fonder sur cette analyse pour évaluer l'incidence d'un règlement.

On en vient à la conclusion qu'il faut davantage d'évaluations du rendement en fonction des résultats environnementaux et qu'elles devraient être liées aux efforts faits actuellement en vue de définir les priorités de la C et P. De plus, on a vu que l'examen quinquennal de la LCPE a attiré l'attention non seulement sur la loi, mais également sur sa fonction dans le contexte plus vaste des objectifs du gouvernement fédéral en matière de développement durable et d'environnement. Tel qu'il est mentionné à la section 2.3, le contexte dans lequel la LCPE fonctionne a considérablement changé depuis l'adoption de la loi et il continue d'évoluer rapidement. Étant donné cette situation, et à la lumière de nos conclusions (voir la section 5), selon lesquelles il est trop tôt pour déterminer l'incidence de la LCPE sur l'environnement et la santé, un examen périodique de la loi dans son ensemble paraît justifié.

Clarification des responsabilités

Au moment où le Plan d'action a été élaboré, de nombreux centres de responsabilité participaient déjà à la mise en œuvre d'activités liées à la LCPE. Le Plan a déterminé les obligations particulières et les délais pour la mise en œuvre de ces activités. L'Annexe G fournit une liste des centres de responsabilité mentionnés dans le Plan d'action pour divers aspects de la LCPE.

⁶⁹ Rapport de la Commission consultative auprès des ministres pour les substances d'intérêt prioritaire se rattachant à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, août 1988, p. 1.

Au cours des quelques premières années, la définition et la compréhension inadéquates des responsabilités a posé des difficultés au niveau du processus d'évaluation des substances figurant à la LSIP. L'atelier organisé par Environnement Canada et Santé Canada a étudié ce problème, ce qui a permis de clarifier les rôles individuels et la structure des responsabilités (RFI, 1991).

Gestion de l'information

Aux sections 3.1 (contrôle des substances toxiques) et 3.3 (application), on a souligné que les incompatibilités au niveau des systèmes d'information d'Environnement Canada et entre ceux-ci constituent une faiblesse grave chez un organisme qui compte autant sur l'information. Selon nous, cette situation a nui au processus d'évaluation des substances toxiques, ainsi qu'aux efforts en vue de l'établissement et de l'application d'une réglementation. Il est donc nécessaire d'analyser la situation.

Ressources humaines

Même si une grande partie des activités prescrites par la LCPE faisaient déjà partie du mandat du ministère, l'application de la LCPE a obligé Environnement Canada à changer ses rapports avec ses «clients», à donner une nouvelle importance à certaines activités et à créer de nouvelles exigences en matière de gestion. Environnement Canada a donc dû composer avec des changements beaucoup plus importants que ceux auxquels son ministère partenaire, Santé Canada, a été soumis.

Tous ces changements ont eu des répercussions au niveau du recrutement et de la formation. Comme on l'a mentionné à la section 3.1, les gestionnaires sont d'avis que certains des problèmes qui se sont posés au début, relativement au processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP, étaient attribuables à un manque de personnel formé. Le processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP n'a pas exigé de nouvelles compétences à Santé Canada, mais dès le début, Environnement Canada a eu de la difficulté à recruter du personnel qualifié et il a souvent été obligé d'embaucher du personnel ayant besoin de formation. Selon nous, il faudrait élaborer une stratégie à long terme en ce qui a trait aux ressources humaines, afin d'appuyer les activités liées à l'établissement des priorités décrites plus tôt. La stratégie pourrait envisager diverses options, notamment la possibilité de sous-traiter d'autres tâches, de créer des partenariats plus solides avec des établissements de recherche et des universités, et d'offrir d'une formation plus spécialisée et plus intense, afin de s'assurer qu'Environnement Canada a aisément accès aux compétences nécessaires.

Comme nous l'avons mentionné à la section 3.4.3, nombre des inspecteurs d'Environnement Canada sont peu enthousiastes à l'idée d'assurer l'application de la loi parce qu'ayant reçu une formation technique, ils n'ont pas les connaissances qu'il faut pour faire respecter les lois. Ce problème serait sans doute atténué si l'on clarifiait la politique d'application comme nous l'avons recommandé plus tôt dans le présent rapport. De plus, l'appui des activités liées à l'application de la loi sera accru, ce qui permettra d'offrir une formation en matière d'application de la loi aux gestionnaires supérieurs et intermédiaires d'Environnement Canada.

Finalement, quelques personnes consultées ont mentionné que la philosophie et l'attitude de la direction face à la protection de l'environnement reflètent grandement la façon dont la LCPE avait été administrée. Cela se rattache aux observations faites à la section 3.4 au sujet des perceptions contradictoires entre certains membres du personnel chargé de l'application de la loi et la direction quant à la politique régissant l'application de la loi. La LCPE et les changements constants intervenus depuis 1988 ont obligé la C et P à agir différemment. On nous a dit qu'il y avait eu de la résistance au changement. Par contre, certains représentants du secteur industriel et des organisations environnementales non gouvernementales (OENG) n'ont pas tari d'éloges envers certains cadres de la C et P qui ont contribué à l'amélioration du rendement de l'organisation. Même s'il était possible de fournir des preuves que la résistance au changement a fortement nui au progrès, nous suggérons que cette question pourrait être traitée très efficacement par le recours à des moyens (certains sont déjà employés) tels que l'assurance donnée que les positions de principe et les changements seront communiqués clairement au personnel et au public⁷⁰.

Gestion au sein du gouvernement fédéral

La responsabilité quant au contrôle de la pollution est largement partagée au sein du gouvernement fédéral. En 1990, le vérificateur général a noté que 24 ministères au niveau fédéral sont responsables de la législation en matière de protection de l'environnement et qu'ils voient à l'administration de plus de 50 lois (BVG, 1991). Comme nous l'avons signalé aux sections 3.1 et 3.2, nombre d'observateurs critiquent beaucoup cette répartition des responsabilités et sont d'avis qu'elle entrave le développement d'une approche coordonnée et détaillée quant à la protection de l'environnement.

Partout au gouvernement, on éprouve de la difficulté à surmonter le problème de la coordination interministérielle. En ce qui a trait à la LCPE, les activités majeures auxquelles participent deux organismes fédéraux ou plus, sont l'évaluation des substances inscrites à la LSIP et des substances nouvelles (qu'Environnement Canada et Santé Canada entreprennent de concert avec un certain nombre de partenaires fédéraux, au besoin), l'élaboration de la réglementation, l'application de la réglementation, l'observation de celle-ci, ainsi que la gestion de l'environnement en ce qui a trait aux installations et aux activités fédérales. Comme nous l'avons fait remarqué dans une section précédente du présent rapport, des améliorations ont été apportées dans de nombreux secteurs, mais certains problèmes au niveau de la coordination et de l'interaction gouvernementales subsistent manifestement.

En 1992, les évaluations des substances figurant à la LSIP accusaient un sérieux retard. Les conflits entre Environnement Canada et Santé Canada au sujet surtout des divergences quant à l'approche et des problèmes au niveau du transfert de l'information ont fait l'objet d'une étude lors d'un atelier spécial et ces différends se sont beaucoup atténués. L'affectation, à plein temps, d'avocats du Bureau du Conseil privé - Justice (BCP-J) à l'élaboration de la réglementation en a accéléré le processus. La participation directe d'autres organismes fédéraux aux activités scientifiques menées aux termes de la LCPE a

⁷⁰ Les «Directives d'application uniformes» produites par le Bureau de l'application de la loi en constituent un exemple.

été limitée et de nombreux scientifiques ont signalé qu'il n'y a eu qu'une faible intégration des priorités scientifiques dans les programmes de recherche gouvernementaux portant sur la qualité de l'environnement. Environnement Canada collabore maintenant davantage avec Industrie Canada, ce qui rend Environnement Canada plus apte à tenir compte des intérêts du secteur industriel et à répondre à ses besoins. Enfin, comme on le décrit d'ailleurs à la section 5, l'une des principales critiques du secteur industriel à l'endroit de la législation en matière d'environnement en général et de la LCPE en particulier, est liée au manque de coordination perçue des activités de surveillance et d'application de la loi au niveau fédéral.

4.1.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avec le temps, les activités entourant la LCPE ont été de plus en plus intégrées aux activités générales de la C et P. En fin de compte, nous concluons que nombre des difficultés qui se sont posées lors de l'administration de la LCPE découlent des problèmes énumérés à la section 3, lesquels touchent à l'évaluation et au contrôle des substances toxiques. Un bon nombre des facteurs présents lors de l'adoption de la LCPE subsistent et il faudra donc opter pour une stratégie de gestion plus claire. Ces points, en plus du fait que les approches et les priorités en matière de gestion de l'environnement continuent d'évoluer, laissent croire que la question la plus importante qui se pose au niveau de la gestion est la façon dont les objectifs et les priorités sont déterminés et les résultats, définis. De ces questions dépendent, selon nous, beaucoup d'aspects liés à une mise en œuvre efficace de la loi. Par conséquent, il faudra qu'il y ait davantage d'évaluations du rendement axées sur les objectifs. Il faut également améliorer le regroupement et l'analyse de l'information (provenant, par exemple, du Rapport sur l'état de l'environnement (REE) et des évaluations environnementales) pour être en mesure de déterminer les priorités et d'évaluer le rendement.

Bien qu'on ait beaucoup appris et que des mesures correctives aient été prises dans de nombreux cas, la loi est fort complexe et l'administration de la LCPE aurait grandement tiré parti d'un plan d'application plus explicite. Selon nous, plusieurs éléments du Plan d'action préliminaire de la LCPE sont toujours pertinents et bien qu'on ait tenu compte d'un bon nombre de ces éléments, un cadre administratif axé sur la LCPE aiderait à choisir parmi les différents outils de la LCPE, à améliorer la coordination au niveau des ministères et à assurer une plus grande uniformité en ce qui concerne l'application de la loi.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Il faudrait définir les résultats particuliers que l'on veut obtenir au cours des cinq prochaines années par le truchement de la LCPE et d'instruments connexes. Il faudrait vérifier, tous les ans, si le rendement donne les résultats escomptés. Nous recommandons également que l'évaluation de la LCPE après cinq ans, qui est prévue dans la loi, soit effectuée de nouveau dans les cinq prochaines années.
2. Il faudrait élaborer un plan décrivant les mesures requises pour obtenir les résultats après les avoir définis.
3. Il faudrait établir des critères pour guider la sélection des instruments de la LCPE et leur application aux problèmes de gestion de l'environnement.

4. Il faudrait élaborer une stratégie à long terme visant les ressources humaines (portant sur le recrutement et la formation) qui serait liée à des priorités et à des résultats définis.

4.2 RESSOURCES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE

Cette section étudie l'affectation et la pertinence des ressources liées à l'administration de la LCPE.

4.2.1 ANALYSE

Affectation des ressources

L'Annexe C fournit une description détaillée des ressources consacrées à la LCPE. Les ressources affectées à l'application de la LCPE constituent un regroupement de ressources, soit les ressources des services votés consacrées à la protection de l'environnement par Environnement Canada et Santé Canada, les nouvelles ressources affectées à la LCPE par le Conseil du Trésor et des fonds spéciaux versés au Plan vert. Bon nombre des activités autorisées aux termes de la LCPE étaient menées par Environnement Canada et d'autres organismes fédéraux avant que la loi soit adoptée. Par exemple, la Partie I de la LCPE autorise des REE, des programmes d'information publique tels que Choix environnemental, ainsi que la recherche scientifique dans beaucoup de secteurs. Toutes ces activités étaient en place avant l'adoption de la LCPE. Les ressources que le Conseil du Trésor a dû fournir suite à l'adoption de la LCPE ont été demandées à titre de ressources *supplémentaires*. Avec le temps, il est devenu manifeste qu'il fallait disposer, pour la mise en œuvre de certaines parties de la LCPE, d'autres ressources en plus de celles approuvées par le Conseil du Trésor et prévues dans les budgets de base des organismes fédéraux concernés. En 1992, le Plan vert a dégagé des fonds supplémentaires pour plusieurs secteurs de programmes qui rejoignaient les activités d'application de la LCPE.

D'après les renseignements fournis par Environnement Canada et Santé Canada, le coût total de la LCPE s'élève à 72,4 millions de dollars chaque année. Le tableau 4.2 contient un résumé des ressources consacrées à la LCPE dans les ministères de l'Environnement et de la Santé.

TABLEAU 4.2 : COÛT TOTAL DE LA LCPE

SOURCE	EC (y compris le personnel du MJ)				SC	
	1987-1988 ¹		1993-1994 ²		1993-1994	
	A.-P. EC (MJ)	millions \$	A.-P. EC (MJ)	millions \$	A.-P.	millions \$
Services votés consacrés à la LCPE	78	5,3	191 (5) ⁵	28,4	15	3
Fonds supplémentaires affectés à la LCPE en 1988 ¹	30 (8)	7,6	30 (8)	7,6	7 ³	1
Ressources consacrées à la LCPE dans le cadre du Plan vert ²			235 (4)	31	8 ⁴	1,6
TOTAL	108 (8)	12,9	456 (17)	66	30	5,6

Notes :

1. Maximum en 1992.
2. Le maximum sera atteint en 1994.
3. Reçu du POP.
4. Sera augmenté à 10 a.-p. en 1996-1997.
5. En 1987, seules les ressources des services votés directement pour la LCPE, dont l'évaluation des substances chimiques et l'application de la LCPE, ont été déclarées. Au cours des années qui ont précédé la mise en œuvre du Plan vert, le rôle des instituts de recherche scientifique ministériels était mieux compris et reconnu. Ainsi, au moment où le *Plan vert* a été financé, les instituts de recherche ministériels (SEA, INRE, INRH, CTEU et CTERR) comprenaient clairement la contribution qu'ils avaient apportée à la LCPE et ils ont fait les déclarations appropriées. Cela s'est traduit par 113 autres a.-p. et des services votés de l'ordre de 23,1 millions de dollars pour la LCPE.

Les coûts engagés par le gouvernement pour l'élaboration (y compris les évaluations toxicologiques, le REIR, etc.), l'administration et l'application de la réglementation en matière de protection de l'environnement aux termes de la LCPE sont évalués, selon l'ARIP⁷¹, à 16,6 millions de dollars par année, en moyenne. Selon un cadre supérieur, ces coûts sont sans doute beaucoup plus élevés. Le REIR fournit des renseignements sur le coût qu'a engendré au gouvernement l'application des règlements. En ce qui concerne, par exemple, le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles, les coûts (en plus de l'administration de l'article 9 de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*) de l'évaluation des renseignements, de l'administration des programmes d'observation du règlement, des consultations auprès du secteur industriel et de l'application de la loi ont été évalués à 2 055 000 \$ par année (en dollars de 1992).

Pertinence des ressources

Selon un haut fonctionnaire d'Environnement Canada, même si le Conseil du Trésor a affecté 22 années-personnes de moins en 1988 que le ministère lui en avait demandé, Environnement Canada estimait tout de même que les ressources étaient suffisantes pour le «lancement» de la LCPE. Malgré une réduction de 3 % du budget d'Environnement

⁷¹ Estimation préparée par la Direction des affaires réglementaires et de l'intégration des programmes dans le cadre d'un examen de la réglementation à l'échelle du gouvernement.

Canada en 1991-1992, qui s'est d'ailleurs répétée en 1992-1993, le niveau global des ressources du ministère s'est accru, comparativement à celui de nombreuses autres institutions fédérales et ce, en raison du financement initial accordé pour la LCPE et des fonds supplémentaires provenant du Plan vert.

Étant donné que la pertinence des ressources consacrées à l'administration de la LCPE repose sur les priorités établies à cet égard et sur une perception claire des activités qui sont directement liées à la LCPE, on ne peut donc qu'essayer de déterminer si les activités déjà identifiables entreprises dans le cadre de la LCPE reçoivent un financement suffisant.

Comme on l'a mentionné à la section 4.1, les activités liées à la LSIP devaient être d'une extrême importance pour l'application de la loi. Dès le début, il était évident que les ressources affectées aux évaluations des substances inscrites à la LSIP étaient insatisfaisantes. On a pu régler ce problème grâce au financement provenant du Plan vert qui fournit à Environnement Canada et Santé Canada 55 % environ des fonds annuels requis pour les évaluations des substances figurant à la LSIP. Si l'on présume que la LSIP2 imposera à peu près les mêmes exigences que la LSIP1, à moins que les fonds provenant du Plan vert ne soient renouvelés ou ajoutés aux services votés lorsque prendra fin le financement du Plan vert, ni Environnement Canada ni Santé Canada ne seront en mesure de remplir leurs obligations relativement à la LSIP2.

Les ressources utilisées pour la rédaction des règlements étaient insuffisantes au début, mais ce problème a été atténué par le financement supplémentaire provenant du Plan vert et du BCP-J. Au fur et à mesure que le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles sera mis en place et que le nombre des évaluations des substances figurant à la LSIP augmentera, de même augmentera la pression exercée sur les ressources pour l'élaboration de mesures de contrôle.

Tel qu'il est mentionné à la section 3.2.2.6, les représentants d'Environnement Canada soutiennent que leur capacité de résoudre les problèmes associés aux dispositions de la Partie VI sur l'immersion de déchets en mer était entravée par les ressources disponibles avant l'adoption du Plan vert. On a également mentionné le manque de ressources pour justifier en partie le fait que le gouvernement fédéral ait tardé à améliorer son propre rendement en matière d'environnement.

Selon plusieurs hauts fonctionnaires, les activités liées à l'application des règlements souffrent d'un manque de fonds. Comme on l'a signalé à la section 3.4.3, même si les ressources affectées à l'application des règlements ont augmenté depuis l'adoption de la LCPE, ces augmentations n'ont pas été aussi importantes qu'on l'avait espéré et les restrictions budgétaires subséquentes ont entravé la capacité d'Environnement Canada au niveau de l'application des règlements.

Le financement sera-t-il suffisant à l'avenir? Cela dépendra de facteurs tels que la nature des initiatives que le gouvernement décidera de poursuivre aux termes de la LCPE et de la négociation d'ententes d'équivalence. De plus, lorsque le nombre des règlements augmentera, les activités liées à leur mise en application s'accroîtront sans doute. Si l'on décidait de financer les activités provinciales et territoriales dans le cadre d'ententes d'équivalence ou d'ententes administratives, ou encore de faire participer davantage le

grand public aux activités liées à la LCPE, il faudrait obtenir des fonds supplémentaires ou réaffecter les ressources actuelles. Bien qu'il soit possible que les pressions exercées sur les ressources soient allégées si le gouvernement passe d'une approche rigoureuse en matière de réglementation à d'autres formes de gestion de l'environnement, il faudra quand même examiner ces solutions pour savoir si elles seront plus ou moins rentables aux fins de l'atteinte des objectifs de la LCPE.

Quelques-unes des personnes consultées ont souligné qu'il serait peut-être possible de réduire les coûts. Certaines options nécessiteraient toutefois des changements importants à la LCPE. Ce serait le cas si le gouvernement fédéral essayait de réduire le coût global des évaluations pour le gouvernement en limitant sa responsabilité en matière d'évaluation de la toxicité des substances à la toxicité intrinsèque. Les utilisateurs éventuels d'une substance devraient payer les dépenses de l'évaluation des risques d'exposition à cette substance. De plus, les coûts d'évaluation pourraient être transférés aux proposants, tandis que le gouvernement continuerait de se charger de l'évaluation. Selon certaines personnes, il en coûterait moins de sous-traiter les activités d'évaluation que de procéder comme on le fait présentement. On recommande à la section 3.1 qu'Environnement Canada étudie ces options plus en détail.

L'importance d'établir les priorités liées à la protection de l'environnement dont on traite dans d'autres sections du présent rapport a trait directement à l'affectation des ressources pour la LCPE. Ceci est particulièrement vrai en une période où les ressources dans l'ensemble diminuent et où l'on étudie différentes approches à la protection de l'environnement. Selon certains hauts fonctionnaires fédéraux, chaque année, en février et septembre, le Conseil de gestion d'Environnement Canada (CGEC) examine l'affectation des ressources en tenant compte des priorités établies et des contraintes budgétaires existantes et prévues. Les décisions prises par le CGEC sont intégrées aux plans d'entreprise et aux contrats de gestion de la C et P. Tout au long de l'année, un comité de révision interne s'occupe également des contraintes imprévues visant les ressources. Selon ces fonctionnaires, la direction de la C et P a toujours réduit les ressources au prorata sans tenir compte des priorités. Il est plus difficile de s'assurer que les priorités sont respectées lorsque les compressions sont générales au lieu d'être ciblées.

4.2.2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les hauts fonctionnaires du ministère estiment que les ressources provenant du Plan vert leur ont permis de conserver un budget relativement sain, malgré les restrictions budgétaires, comparativement aux autres ministères. Malgré tout, il est impossible d'évaluer la pertinence des ressources pour appuyer la mise en œuvre de la LCPE en l'absence d'objectifs clairs pour cette loi. La prise des décisions quant à l'affectation des ressources devrait aller de pair avec une définition plus claire des priorités. Le financement du Plan vert se prolongera jusqu'en 1996-1997. Il est clair que le gouvernement sera confronté à des choix cruciaux au moment où ce financement prendra fin, si cela se produit. Cette question revêt une importance particulière, car on prévoit que l'évaluation des substances et l'élaboration des règlements se feront plus rapidement au cours des prochaines années, suite à la mise en œuvre des dispositions concernant les substances nouvelles.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. L'affectation des ressources aux activités menées dans le cadre de la LCPE devrait être examinée tous les ans, conjointement avec un examen comparatif du rendement et des résultats.
2. Le financement requis pour la LCPE devrait être revu en tenant compte de la clarification des objectifs de la LCPE et l'état du financement du Plan vert devrait être clarifié immédiatement après.

5. LES IMPACTS DE LA LCPE

À la section 3, nous avons présenté notre évaluation de la LCPE à partir de ce qu'elle était censée accomplir au moment où elle a été adoptée (c.-à-d. ses buts et objectifs initiaux). Dans la présente section, nous étendrons notre analyse à la question plus large de l'impact global de la LCPE sur la qualité de l'environnement, la santé des êtres humains et le secteur industriel.

Il est difficile de déterminer les incidences directes de la LCPE sur l'environnement et la santé et ce, pour trois raisons. Premièrement, il est trop tôt pour dire quel est l'impact de la LCPE sur la qualité de l'environnement et la santé des êtres humains. Peu de règlements ont en effet été élaborés et il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour que ces règlements aient pu avoir des effets tangibles. Deuxièmement, il est difficile de séparer les effets des mesures prises aux termes de la LCPE des autres facteurs tels que les mesures provinciales, la consommation verte, les changements industriels attribuables à la récession, au libre échange et aux progrès technologiques. Troisièmement, les données et les connaissances liées à la santé et aux conditions environnementales, aux niveaux de toxicité, ainsi qu'aux rapports de cause à effet sont limitées. De nombreuses données sont manquantes et la compréhension des impacts est très faible au niveau des écosystèmes. Par conséquent, la présente évaluation porte sur les questions suivantes :

- Quelles est l'étendue des problèmes environnementaux et de santé auxquels la LCPE pourrait s'attaquer?
- En se fondant sur notre analyse de l'administration de la LCPE à la section 3, que peut-on déduire de l'impact possible de la LCPE sur l'environnement et la santé des êtres humains?
- D'après les personnes consultées et les cas rencontrés, connaît-on des exemples particuliers d'impacts possibles?
- Les activités de surveillance et de gestion actuelles fournissent-elles les renseignements qui seront nécessaires à l'avenir pour déterminer les impacts?

Bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions définitives au sujet des incidences sur le secteur industriel des mesures de contrôle prises en vertu de la LCPE, les représentants du secteur industriel ont indiqué en entrevue qu'un certain nombre d'impacts se sont déjà concrétisés suite au processus de réglementation entrepris en vertu de la LCPE et à l'incidence directe de certains règlements. Dans la dernière partie de la présente section, on résume ces impacts, ainsi que les inquiétudes plus générales exprimées par le secteur industriel quant à la capacité du processus de réglementation découlant de la LCPE de tenir compte suffisamment des impacts économiques.

5.1 IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT ET SUR LA SANTÉ DES ÊTRES HUMAINS

5.1.1 ANALYSE

La publicité qui a entouré l'adoption de la LCPE, ainsi que les déclarations des représentants du gouvernement ont créé, chez les Canadiens, davantage d'attentes à l'égard des règlements du gouvernement fédéral en matière d'environnement. Certains commentateurs ont signalé que ces attentes peuvent avoir eu des effets autres que ceux qui sont directement attribuables aux initiatives réelles entreprises conformément aux dispositions de la LCPE. Par exemple, l'adoption de la LCPE a sensibilisé davantage le grand public aux substances toxiques. La promesse faite au début d'assurer une meilleure harmonisation des règlements environnementaux au niveau du gouvernement fédéral et des provinces peut avoir incité les gouvernements à collaborer davantage, même si les progrès dans ce domaine ont été lents. De plus, l'accent mis par le gouvernement fédéral sur une application rigoureuse de la loi a accru les attentes du public et un certain nombre de gouvernements provinciaux y ont également attaché de l'importance. Même si ces développements ont été importants, les effets symboliques de la LCPE se sont inévitablement estompés avec le temps et il est important de déterminer si le rendement obtenu relativement à la loi a été à la hauteur de ces attentes.

5.1.1.1 Étendue des problèmes liés à la santé et à l'environnement visés par la LCPE

Pour évaluer les impacts, il faut jeter un coup d'œil aux changements apportés par les substances ou les actions polluantes à l'environnement et à la santé des êtres humains. Pour déterminer l'incidence de la LCPE, il faut donc en premier lieu définir les aspects de la santé, l'environnement, ainsi que les substances et les actions polluantes qui s'appliquent à la LCPE. Dans la présente section, on vous propose des définitions générales pour ces points et on examine ensuite la portée possible des impacts de la LCPE. Le tableau 5.1 illustre la portée possible de la LCPE d'après notre compréhension de la loi et de la façon dont elle est utilisée. La LCPE touche à trois caractéristiques environnementales différentes : (i) les éléments environnementaux (air, sol, eau et sédiments), (ii) les écosystèmes canadiens et régionaux, et (iii) les écosystèmes mondiaux⁷². On présume que les effets de la LCPE sur la santé des êtres humains sont très vastes au niveau de la société canadienne dans son ensemble ou au niveau de régions ou de populations particulières⁷³. Enfin, les substances ou activités particulières contrôlées par la LCPE qui pourraient avoir des impacts sur l'environnement ou la santé sont les substances toxiques, les phosphates, l'importation et l'exportation de déchets dangereux, les additifs ajoutés aux combustibles, l'immersion de déchets en mer, la pollution atmosphérique internationale et l'impact sur l'environnement des activités du gouvernement fédéral.

⁷² Ces trois niveaux correspondent aux définitions de l'environnement énoncées dans la LCPE et à la conceptualisation au sein du ministère des résultats environnementaux donnés dans le cadre du plan opérationnel monoprogramme (décembre 1992).

⁷³ Le terme santé n'est pas décrit dans la LCPE. On y fait toutefois mention au début de la loi dans l'expression «protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé».

TABLEAU 5.1 - PORTÉE POSSIBLE DES IMPACTS DE LA LCPE

Effets sur l'environnement				Effets sur la santé	
Substances/activités contrôlées par la LCPE	Qualité de l'air, du sol, de l'eau et des sédiments	Intégrité des écosystèmes canadiens/régionaux	Intégrité des systèmes mondiaux	Population canadienne	Régions/ populations particulières
Substances toxiques	✓	✓	✓	✓	✓
Substances nutritives	✓	✓	✓	?	✓
Immersion de déchets en mer	✓	✓	?	?	✓
Pollution atmosphérique internationale	✓	✓	✓	✓	✓
Pollution provenant d'installations fédérales	✓	✓		✓	✓

TABLEAU 5.2 - PORTÉE ACTUELLE DES IMPACTS DE LA LCPE

Effets sur l'environnement				Effets sur la santé	
Substances/ activités contrôlées par la LCPE	Qualité de l'air, du sol, de l'eau et des sédiments	Intégrité des écosystèmes canadiens	Intégrité des systèmes mondiaux	Population canadienne	Régions/ populations particulières
Substances toxiques	Effets directs liés à la LSIP et à la notification des substances nouvelles. Également, effets indirects.		Effets directs des SMO*	Effets directs liés à la LSIP, à la notification des substances nouvelles, au plomb et des SMO. Également, effets indirects.	
Substances nutritives	Effets limités				
Immersion de déchets en mer	Effets directs et indirects limités				
Pollution atmosphérique internationale	Aucune mesure n'a été prise aux termes de la Partie V				
Pollution provenant d'installations fédérales	Effets directs très limités		Effort minimal	Effets directs très limités, voire inexistants	
Additifs ajoutés aux combustibles	Effets directs		Effort minimal	Effets directs	
Importation et exportation de déchets dangereux	Effets directs		Effets directs limités	Effets directs et indirects	

* Substances menaçant l'ozone.

L'Annexe C (état) décrit en détail les activités particulières accomplies aux termes de la LCPE jusqu'à ce jour et aux fins de la discussion, en voici un résumé :

Substances toxiques

- quarante-quatre (44) substances apparaissent à la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP). Les mécanismes d'évaluation et de contrôle de ces substances sont en cours,

- le public, le secteur industriel et les gouvernements provinciaux sont présentement consultés au sujet de ces substances, et
- un règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles est établi.

Phosphates

- les activités semblables à celles entreprises aux termes de l'ancienne *Loi sur les ressources en eau du Canada* se poursuivent.

Immersion de déchets en mer

- les activités semblables à celles entreprises aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immersion de déchets en mer* se poursuivent (des activités liées aux modifications des règlements sont présentement menées et entraîneront de nouvelles activités et des changements dans l'avenir).

Pollution atmosphérique internationale

- la réglementation sur les CFC et les mesures liées aux SMO (aucune mesure n'a été mise en œuvre en vertu de la Partie V de la loi).

Pollution par le gouvernement fédéral

- très peu a été accompli.

Les nouveaux règlements particuliers et les mesures prises «sur place» en vertu de la LCPE sont en nombre limité. Par conséquent, la portée des impacts directs de la LCPE sur la santé et l'environnement est également restreinte. La LCPE a eu et continuera d'avoir des effets indirects tels que des changements au niveau de la sensibilisation du public ou des améliorations au niveau des consultations entre les organismes environnementaux fédéraux et provinciaux. À long terme, ces effets indirects peuvent s'avérer plus importants que tout effet direct. Il est pratiquement impossible d'attribuer exclusivement à la LCPE ces conséquences indirectes sur la santé et l'environnement, de nombreux autres facteurs entrant en jeu. La seule question raisonnable que nous puissions poser est la suivante : les effets indirects de la LCPE vont-ils dans la bonne direction - appuient-ils ou empêchent-ils les efforts globaux en vue d'améliorer l'état de la santé et de l'environnement?

Il faut situer les impacts de la LCPE dans leur contexte pour pouvoir en évaluer l'importance. Le Rapport sur l'état de l'environnement (REE) de 1991⁷⁴ fournit des données de base sur les conditions du milieu et de la santé des êtres humains avant l'adoption de la LCPE, ses données étant antérieures à la mise en œuvre de la LCPE. Même si cette analyse n'a été effectuée qu'à titre d'exemple et qu'elle ne se veut pas être exhaustive, elle reflète tout de même les conclusions des évaluations du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) et d'autres sources semblables.

⁷⁴ *Rapport sur l'état de l'environnement*, Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services, Ottawa, 1991.

Selon le REE, le niveau des produits chimiques toxiques dans l'environnement diminue, ainsi que de nombreux types particuliers de déchets industriels (p. ex., mercure, plomb, dioxines et furanes, et les organochlorés comme le DDT et les BPC). Toutefois, selon un employé de la Direction du REE, des données récentes indiquent que les niveaux de substances toxiques dans l'environnement peuvent avoir atteint un plateau et, dans certains cas, peuvent être en train d'augmenter de nouveau. Les émissions industrielles de nombreux polluants pénétrant dans l'eau et l'atmosphère s'améliorent. Par contre, la situation relative aux déchets dangereux se détériore. Les industries sont de loin la plus importante source de déchets dangereux au Canada et elles n'ont pas réussi à réduire leur production de produits chimiques toxiques et d'autres déchets dangereux à des niveaux inférieurs à ceux des années 1980. La quantité de déchets dangereux s'accroissant, l'élimination de ces déchets pose un problème de plus en plus grave.

Pour ce qui est de la question des écosystèmes, toutes les zones écologiques, même les plus éloignées, présentent un faible niveau de contamination générale. La contamination constitue un problème grave dans les régions suivantes :

- la région des Grands Lacs,
- la vallée, les eaux et l'estuaire du Saint-Laurent,
- le bassin du fleuve Fraser, les basses terres de Vancouver et le détroit de Géorgie,
- la côte ouest de l'île de Vancouver, et
- les havres et les côtes de l'Atlantique.

Le tableau que dresse le REE quant à l'immersion de déchets en mer n'est pas évident. La contamination du milieu marin est moyennement inquiétante dans la région de l'Atlantique canadien et peu inquiétante dans les régions du Pacifique et de l'Arctique. Par contre, les activités les plus inquiétantes sont les effluents des usines de pâtes et papiers, les déversements des eaux usées des municipalités, ainsi que les écoulements urbains et agricoles. De plus, le rapport reconnaît que les effets sur l'environnement marin de l'immersion de déchets en mer ne sont pas entièrement compris, mais que des programmes améliorés de surveillance sont actuellement mis en œuvre.

Le REE nomme plusieurs secteurs préoccupants pour la santé des êtres humains. Dans l'Arctique, des métaux lourds et des composés organiques chlorés provenant de sites industriels situés à des milliers de milles de cette région se retrouvent dans la chaîne alimentaire⁷⁵. Ceci peut présenter un danger pour les autochtones qui consomment de grandes quantités de poisson et de gibier (les composés organiques chlorés tels les BPC présentent le plus grand risque). Pour la population canadienne en général, les plus grands risques pour la santé qui sont liés à l'environnement sont les radiations ultraviolettes et l'ozone de la basse atmosphère (plus de la moitié des Canadiens sont exposés à des niveaux

⁷⁵ Aux fins de prévisions, il semblerait que les tendances au niveau de la contamination dans l'Arctique provenant de sources éloignées pourraient servir d'indicateur du taux et de l'étendue de l'entrée de ces substances polluantes dans l'environnement mondial. De plus, entre 1991 et 1997, la Stratégie pour l'environnement arctique surveillera les niveaux de contamination dans l'Arctique liés au transport à longue distance.

d'ozone inacceptables). De plus, les polluants toxiques posent des dangers pour la santé des citoyens de certaines agglomérations situées à proximité d'industries.

À quelques exceptions près (p. ex., les CFC et les combustibles au plomb), aucun de ces facteurs ne peut être attribué à la LCPE, car celle-ci commence à peine à intervenir.

5.1.1.2 Exemples particuliers d'impacts

Selon la plupart des personnes consultées, il est trop tôt pour évaluer les conséquences de la LCPE sur l'écologie et la santé. Certaines émissions ont été sensiblement réduites. Les émissions de SMO ont été réduites et les niveaux d'éléments phosphorés dans les détergents ont beaucoup diminué (toutefois, les niveaux d'éléments phosphorés avaient diminué avant l'adoption de la LCPE et on ne peut donc lui en attribuer les mérites). De plus, certaines personnes chargées de l'application de la loi dans les régions ont observé que les activités d'application qui se sont attaquées à un problème - telle la vente des CFC par les petits fournisseurs - se sont avérées efficaces.

Des efforts n'ont été déployés que récemment, afin de mettre au point un mécanisme visant à évaluer les taux d'observation dans l'ensemble. Il semble, d'après ce qu'on raconte, qu'il y ait cependant peu de récidivistes, ce qui signifie que les activités relatives à l'exécution de la loi ont un effet dissuasif. Le personnel d'exécution de la loi a également fait remarquer que la plupart des industries se conformeront à la loi à la suite d'une inspection.

Selon des résultats préliminaires, les niveaux de dioxines dans le poisson et les hérons en aval des usines de pâtes à papier en Colombie-Britannique diminuent plus rapidement que prévu :

Cela s'est produit beaucoup plus rapidement que prévu, a déclaré M. Phil Whitehead, un toxicologue au Service canadien de la faune. Nous nous attendions à vivre une décennie de faible diminution, mais cela ne s'est pas produit. En deux ans, une diminution spectaculaire s'est produite. Chez certaines espèces, les niveaux ne sont que de 10 % des niveaux maximaux (*Vancouver Sun*, le 8 mai 1993).

Même si les règlements régissant les rejets de dioxines et de furanes par les usines de pâtes à papier ont été élaborés aux termes de la LCPE, les avantages de la meilleure qualité des effluents des usines de pâtes à papier pour l'environnement ne peuvent être attribués exclusivement à la LCPE. Les forces du marché (c.-à-d. les marchés européens demandent des produits exempts de dioxines) ont influencé le secteur industriel, tout comme l'opinion défavorable du grand public et les mesures prises par les gouvernements provinciaux. En plus d'assurer des règles du jeu équitables, le règlement de la LCPE sur les usines de pâtes et papiers fournit un «timbre d'admission» efficace qui aide les producteurs Canadiens à mettre fin aux préoccupations des Européens quant aux conséquences sur l'environnement de la production canadienne des pâtes et papiers.

Il est également très difficile de mesurer les conséquences pour l'environnement et la santé de la réduction de ces substances toxiques qui s'est ou se serait produite. À l'occasion, des améliorations de l'environnement ont été attribuées à la réglementation et des commentateurs ont associé ces changements à des améliorations au niveau de la santé des êtres humains :

Grâce à la quasi-élimination du plomb dans l'essence qui a été assurée avant le 1^{er} décembre 1990, le niveau de plomb dans le sang des Canadiens a grandement diminué. («Règlement sur l'essence - Modification» - Partie I de la *Gazette du Canada*, le 13 mai 1993)

Les spécialistes pourraient souvent être plus prudents, mais dans ce cas du moins, on a tout lieu de croire que l'initiative juridique a contribué directement à une amélioration physiologique. (Santé et Bien-être social Canada, 1992)

Toutefois, même dans ce cas, les scientifiques de Santé Canada nous ont informés qu'il est difficile de se fonder sur le changement physiologique des niveaux de plomb dans le sang pour dire qu'il s'agit là d'une incidence particulière sur la «santé» des êtres humains.

Un autre problème lié à l'évaluation des impacts est que ceux-ci ne sont pas surveillés de façon courante. Les règlements sur les pâtes et papiers tentent de remédier au problème en exigeant la surveillance des incidences environnementales (SIE). Selon des hauts fonctionnaires d'Environnement Canada, il s'agit là de la première exigence fédérale en vue de mesurer un objectif environnemental plutôt que de simplement vérifier si l'on s'est conformé à un ensemble d'exigences concernant les rejets. Les critères régissant la surveillance des effets sur l'environnement des effluents de pâtes et papiers se trouvent dans un règlement qui se rattache à la *Loi sur les pêches*. Des fonctionnaires de Conservation et Protection nous ont toutefois fait savoir qu'ils espéraient incorporer la surveillance des incidences environnementales dans les exigences futures en matière de rapport en vertu de la LCPE. Ces exigences posent toutefois un problème : elles pourraient se révéler passablement coûteuses, surtout s'il faut montrer des rapports de cause à effet (c.-à-d. la réduction de l'effluent a-t-elle augmenté les stocks de poisson ou cela est-il attribuable à une autre cause?).

La surveillance des incidences environnementales est une approche relativement nouvelle utilisée pour contrôler des données de base sur l'environnement et les conditions des impacts. La SIE est encore en voie d'élaboration (en ce qui concerne les effluents des usines de pâtes et papiers, elle devrait commencer en 1994. Pour de plus amples détails, consultez l'Annexe J). Toutefois, selon la plupart des scientifiques consultés, la SIE pourrait fournir des données utiles qui permettraient de caractériser la qualité de l'environnement ambiant et son utilisation devrait donc être encouragée. Par contre, un bon nombre des représentants de la direction et du secteur industriel consultés ont indiqué que l'utilisation de la SIE devra être limitée à la nécessité de maintenir un équilibre entre le coût élevé des nombreux échantillons de contrôle des effluents au point de rejet, la bonne volonté de la collectivité environnementale de croire que les protocoles d'échantillonnage reflètent réellement la nature et la quantité des effluents, et la capacité des organismes de réglementation de déterminer si les charges dans les effluents peuvent être absorbées par l'environnement récepteur. Un certain nombre de scientifiques ont également donné une

mise en garde, selon laquelle la SIE ne devrait pas devenir trop formelle ou rigide. Le soutien accordé à l'utilisation de la SIE n'est toutefois pas général dans le milieu scientifique, car certains scientifiques croient que cette approche présente des lacunes fondamentales parce qu'elle n'assure pas la rigueur méthodologique nécessaire pour prouver la causalité des incidences. Reconnaisant cette incertitude, Environnement Canada a décidé de vérifier petit à petit l'efficacité de la SIE.

5.1.1.3 Les incidences liées à l'atteinte des objectifs administratifs

Malgré les difficultés susmentionnées que présente l'évaluation des incidences, on estime tout de même qu'il serait utile de tenter d'évaluer les impacts possibles de la LCPE en se fondant sur le niveau d'atteinte des objectifs administratifs de la loi.

À la section 3, on a tenté de déterminer si les objectifs administratifs de la LCPE avaient été atteints, pour constater que dans la plupart des cas ils ont été, au plus, atteints partiellement⁷⁶. Même si énormément de travail a été effectué aux niveaux de la gestion intégrale des substances toxiques, de l'application et de l'observation des règlements, des approches scientifiques et de l'harmonisation, il faudra davantage d'efforts et de temps pour que ces objectifs puissent être en grande partie atteints. Finalement, très peu a été accompli dans les secteurs de la gestion de l'environnement au sein du gouvernement fédéral. Il est donc difficile de déterminer, pour le moment, si l'atteinte de ces objectifs administratifs mènera, tel qu'on le voulait, au but ultime de la protection de la santé et de l'environnement des Canadiens. D'après ce qui a été accompli jusqu'à maintenant, il est clair que la LCPE aura des incidences particulières dans le cas de problèmes précis. On se demande toutefois si la LCPE aura ou non des impacts plus percutants sur la santé et l'environnement. Le nombre de problèmes et de restrictions jusqu'à maintenant empêche de déceler ces tendances plus vastes.

Il est possible que certains impacts institutionnels généraux et les changements au niveau de la sensibilisation du grand public et du secteur industriel découlent de la LCPE et ces facteurs peuvent, par ricochet, avoir des conséquences indirectes sur la santé et l'environnement. D'après un certain nombre de personnes consultées, les principaux impacts de la LCPE ont été les améliorations institutionnelles au sein d'Environnement Canada, la sensibilisation accrue du grand public et une inquiétude plus marquée du secteur industriel face à l'utilisation de produits chimiques toxiques. Voici quelques incidences particulières :

- l'élaboration d'une base de connaissances qui sera utile, peu importe la forme que revêtira la stratégie de lutte contre la pollution,
- une meilleure coordination entre le milieu scientifique et les organismes de réglementation d'Environnement Canada,
- l'élaboration d'une méthode d'évaluation des risques,
- l'application du programme d'évaluation prévu par la LCPE a permis au Canada de participer au partage des renseignements sur les évaluations qui s'effectuent au sein de l'OCDE et d'autres instances internationales et d'en tirer parti,

⁷⁶ Consultez la pièce 2.2 pour une liste complète des objectifs.

- l'importance accordée aux substances toxiques qu'a engendré la LCPE a augmenté la sensibilisation du grand public et du secteur industriel à ces questions. Plus particulièrement, suite à l'adoption de la LCPE et de législations connexes en Europe et aux É.-U., le secteur industriel déploie maintenant plus d'efforts en vue de prévoir et de minimiser les obligations réglementaires futures en ce qui a trait aux substances nouvelles, au fur et à mesure qu'elles sont mises au point, et
- plusieurs provinces ont renforcé leur droit de l'environnement depuis la promulgation de la LCPE. Bien que la LCPE ne puisse s'attribuer tout le mérite pour ces améliorations, on remarque d'emblée que certaines de ces lois ont adopté des éléments de la LCPE.

5.1.1.4 L'information découlant de la surveillance est nécessaire pour déterminer les incidences

Il est manifestement trop tôt pour vérifier plus qu'un nombre limité de conséquences précises sur l'environnement et la santé qui découlent de la LCPE. Selon nous, toutefois, il n'est pas trop tôt pour établir des mécanismes permettant de déterminer et de mesurer les incidences futures. Comme on l'a indiqué à la section 3.1, l'idéal serait que le gouvernement puisse avoir accès à l'information pour être mieux en mesure (i) de déterminer les priorités, (ii) de déterminer la nature de problèmes particuliers, (iii) de concevoir et de mettre en place des politiques appropriées, et (iv) d'évaluer l'efficacité des mesures prises.

Dans la présente section, on tente de voir si les mécanismes sont en place pour déterminer les conséquences futures de la LCPE sur la santé et l'environnement. Des hauts fonctionnaires nous ont fait savoir que les activités de surveillance et de recherche à Environnement Canada font présentement l'objet d'un examen, afin de les lier plus étroitement aux priorités ministérielles. On ignore les conséquences de cette activité sur la capacité du ministère d'établir des priorités. Comme on l'a mentionné à la section 3.1, des efforts ont été déployés au cours des dernières années en vue d'améliorer l'utilisation de l'information au sein du gouvernement pour faciliter le processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP. Par contre, au niveau stratégique global du Rapport sur l'état de l'environnement, la portée et le contenu du REE ne sont pas liés adéquatement à la LCPE. La table des matières du prochain Rapport sur l'état de l'environnement est en voie d'élaboration et on s'attend à ce qu'elle revête sa forme définitive au cours des prochains six mois. Les priorités du ministère en matière de surveillance et les exigences en matière de données de base n'ont pas encore été intégrées à cette activité. Il convient de noter que le personnel chargé du REE tente présentement de déterminer si les substances toxiques devraient faire l'objet d'un chapitre distinct dans le prochain REE. Le REE de 1996 pourrait regrouper de l'information utile pour l'évaluation du rendement d'Environnement Canada au sujet des substances toxiques et plus particulièrement, des substances visées par la LCPE.

Lors de nos discussions avec Santé Canada, nous avons appris qu'il n'y avait aucune activité de surveillance présentement en cours ou prévue par le ministère en vue de déterminer les incidences de la LCPE sur la santé en général. Les scientifiques de Santé Canada croient qu'il est impossible, dans la plupart des cas, de lier directement les incidences sur l'environnement aux effets sur la santé. Santé Canada a donc l'intention de

se fier aux renseignements fournis par Environnement Canada sur les incidences environnementales pour l'aider à juger de l'efficacité des mesures de contrôle prises aux termes de la LCPE. Nous avons toutefois constaté que Santé Canada effectue des recherches sur les relations entre la santé et l'environnement (p. ex., son Plan d'action pour la santé et l'environnement)⁷⁷. De plus, d'autres secteurs de compétence et des universités recueillent beaucoup de données sur les relations entre la santé et l'environnement à partir des activités de surveillance. Il faudrait donc étudier la possibilité d'intégrer cette recherche avec les renseignements particuliers requis pour évaluer l'incidence de la LCPE sur la santé.

Il faut savoir que l'information requise pour prévoir les impacts de façon concluante n'est pas entièrement disponible et ne le sera pas non plus au cours des quelques prochaines années. Nos connaissances des relations de cause à effet au niveau de l'écosystème et de la population humaine sont limitées et, selon bon nombre de scientifiques consultés, ces connaissances ne pourront être acquises que dans beaucoup d'années. Néanmoins, de nombreux scientifiques nous ont toutefois signalé que les connaissances actuelles sont suffisantes pour indiquer les incidences et déterminer si ces indicateurs sont acceptables pour la société canadienne. Il est donc possible avec notre niveau actuel de connaissances scientifiques d'évaluer les impacts en ayant recours à des indicateurs de rendement et à des données de base. À notre avis, il faudra recueillir et analyser les genres de données suivantes :

- le niveau de dégradation de l'environnement acceptable pour les Canadiens,
- des données sur les sources et la distribution des substances toxiques connues au Canada, surtout les substances visées par la LCPE,
- des données environnementales de base liées à la qualité de l'air et de l'eau et certains indicateurs de l'intégrité des écosystèmes, et
- les «points chauds» géographiques préoccupant le grand public et le milieu scientifique. Ces aspects pourraient constituer des «points chauds» en raison de leur niveau de contamination ou de leur valeur écologique ou culturelle.

Environnement Canada dispose d'un large éventail de mécanismes pour recueillir une partie de cette information. Par contre, ces données ne sont pas toutes disponibles présentement. On estime toutefois qu'il est possible au cours des cinq prochaines années d'acquérir suffisamment de données pour évaluer les impacts de façon satisfaisante, afin de pouvoir rendre compte de la situation à la direction et au public. S'il veut être en mesure de disposer de ce genre d'information au cours des cinq prochaines années, Environnement Canada devra procéder à une planification soigneuse et accorder plus d'importance aux activités de surveillance et de recherche. Une fois de plus, comme on l'a souligné tout au long du présent rapport, la première étape importante d'une telle initiative devrait être l'élaboration d'objectifs généraux permettant de mesurer le rendement.

⁷⁷ *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain*, p. 28.

5.1.2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les questions environnementales posent d'énormes défis aux gouvernements au Canada. La LCPE n'est conçue que pour essayer de résoudre directement une mince partie du problème. En autorisant des activités telles que le Rapport sur l'état de l'environnement, la surveillance et la promulgation de directives nationales sur la qualité de l'environnement, la LCPE pourrait peut-être avoir un impact important et très vaste sur le comportement du grand public.

La portée de la LCPE est dictée jusqu'à un certain point par les limites constitutionnelles imposées à l'autorité du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons toutefois signalé à la section 2, les limites exactes de la compétence fédérale face aux questions environnementales ne sont pas claires et un certain nombre de critiques - particulièrement les organisations environnementales non gouvernementales (OENG) telles que la West Coast Environmental Law Association, l'Association canadienne du droit de l'environnement et Pollution Probe - sont persuadés que le gouvernement fédéral devrait faire preuve de plus d'autorité.

La portée de la LCPE est également limitée par des questions de manœuvres politiques. La LCPE ne réunit même pas toute la législation fédérale visant les substances toxiques. On affirme à différents endroits dans le présent rapport que cette approche fragmentée face à la réglementation sur l'environnement limite les incidences possibles et actuelles de la LCPE.

En pratique, les impacts de la LCPE sur l'environnement et la santé ont été restreints par le faible nombre de mesures de contrôle promulguées en vertu de la loi. L'incidence de la LCPE a également été limitée par les problèmes mentionnés à la section 3.3 relativement à l'application de la loi. Bien que certains de ces problèmes s'expliquent par le fait que la LCPE soit relativement récente, on a laissé entendre que certains problèmes structuraux et de gestion restreignent l'impact possible de la LCPE. Il est également important de réitérer le fait que la LCPE fournit au gouvernement fédéral la plupart des outils dont il a besoin pour avoir un impact considérable sur les incidences environnementales de ses propres activités. Ce qu'il faut maintenant, c'est un engagement politique soutenu.

Finalement, il importe de reconnaître qu'à peu d'exceptions près, il est trop tôt pour évaluer les incidences d'initiatives particulières menées en vertu de la LCPE. Ce qui est encore plus important toutefois, c'est qu'Environnement Canada ne dispose pas présentement d'un système permettant d'assurer que les incidences seront déterminées dans l'avenir. Selon nous, c'est là une grande lacune et les efforts déployés actuellement pour essayer de résoudre ce problème devraient être encouragés.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Les objectifs de mise en œuvre devraient être plus clairement définis et les liens entre les résultats, les objectifs et les activités opérationnelles devraient être clarifiés.
2. Il devrait y avoir une meilleure intégration entre les priorités quant aux REE et à la surveillance ministérielle visant les substances toxiques.

3. Environnement Canada devrait planifier et concentrer ses efforts de surveillance et de recherche portant sur les substances toxiques, afin de pouvoir recueillir l'information nécessaire à l'évaluation des impacts dans cinq ans.

5.2 INCIDENCES SUR LE SECTEUR INDUSTRIEL

5.2.1 ANALYSE

L'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation liée à la LCPE se sont traduites par l'imposition de dépenses au secteur industriel à trois niveaux. Le premier niveau a trait aux frais engagés par le secteur industriel pour sa participation au processus de la LCPE. On traite de cette question aux sections 3.1 et 3.4. L'une des principales inquiétudes du secteur industriel porte sur la structure du processus de consultation qui a obligé ce secteur à consacrer de plus en plus de temps et de ressources financières à la participation à un processus qui, d'après certains intervenants, semble n'offrir que peu d'avantages.

Le deuxième niveau de dépenses auquel a dû faire face le secteur industriel est celui des dépenses administratives continues. D'après nous, bien que les estimations des coûts engendrés par la surveillance et les rapports doivent figurer dans le REIR, ces analyses ne tiennent pas suffisamment compte des frais supplémentaires des rapports et de la documentation associés à (i) la structure de certains règlements liés à la LCPE, et (ii) au chevauchement de la réglementation. Quant au premier point, certaines initiatives, notamment le suivi de la gestion des déchets dangereux et du contrôle des substances menaçant l'ozone, ont été traitées dans le cadre de nombreux règlements, chacun ayant des exigences administratives qui lui sont propres. Comme l'indiquent les premiers résultats de l'examen de la réglementation effectué par Environnement Canada, ces questions pourraient dans de nombreux cas être abordées par voie d'une réglementation générale, ce qui diminuerait le fardeau imposé au secteur industriel par la réglementation.

Le secteur industriel est d'avis que le chevauchement de la réglementation pose un grave problème pour la LCPE et la législation canadienne en matière d'environnement en général. De nombreux critiques se plaignent du fait qu'un certain nombre de règlements inhérents à la LCPE ont été mis en place sans tenir suffisamment compte des règlements provinciaux existants et (ou) proposés et des exigences connexes en matière de rapport. Dans certaines provinces, on a pris des dispositions spéciales en matière de coordination des rapports. Dans d'autres, par contre, l'imposition de règlements provinciaux en plus des règlements liés à la LCPE ont engendré un chevauchement au niveau des exigences en matière de rapport et de frais administratifs.

Le dernier niveau d'incidences porte sur les frais directs associés à l'observation des règlements. D'après les résultats de notre évaluation, à l'exception des règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers et, à un moindre degré, des substances menaçant l'ozone, les frais directs associés à l'observation des règlements imposés au secteur industriel n'ont pas été significatifs et ils n'ont influé ni sur la compétitivité ni sur la viabilité financière de la plupart des entreprises. Qui plus est, parmi les coûts déterminés dans les analyses du REIR, et engagés par le secteur industriel, il est difficile d'évaluer quelle partie est attribuable à des règlements particuliers liés à la LCPE. Le public consommateur exerce des pressions sur le secteur industriel - tant sur le marché national

qu'international - pour lui faire adopter des processus de production qui sont davantage respectueux de l'environnement. Ainsi, le secteur industriel peut fermer des usines peu productrices, mettre en application des techniques de contrôle et de réduction de la pollution, investir dans d'autres procédés de fabrication, etc., bien avant l'application d'un règlement lié à la LCPE. L'attribution de ces responsabilités est davantage compliquée par le fait que dans certains segments de l'économie, plus d'un palier gouvernemental peut exercer des pouvoirs en matière de réglementation. Il se peut que dans certaines provinces, des règlements aient été mis en place avant l'adoption de la LCPE et qu'ils imposent des exigences plus strictes que cette loi (l'inverse peut également être vrai). Par conséquent, dans certaines provinces ou régions, la réglementation qui se rattache à la LCPE peut être considérée comme la réglementation dominante ou encore, elle peut sembler superflue. Tenter d'attribuer les frais d'observation à certains règlements lorsqu'il existe un chevauchement de compétences peut se révéler un exercice fort complexe soumis à de grandes incertitudes.

Les représentants de certaines industries ont fait remarquer que les règlements véritables peuvent avoir très peu d'incidence sur les entreprises modernes et récentes. Par contre, les usines désuètes et qui n'ont pas investi au cours de la dernière décennie dans des technologies de contrôle de la pollution ont tendance à être les plus touchées. Bon nombre de ces vieilles usines sont moins compétitives et fermeront sans doute leurs portes quand même, à moins que leurs propriétaires ne fassent de gros investissements pour les moderniser.

Un certain nombre de représentants du secteur industriel se sont dits préoccupés par les règlements sur les renseignements concernant les substances nouvelles. Par exemple, dans une lettre adressée à Environnement Canada le 5 avril 1993, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a félicité Environnement Canada pour «avoir réussi à obtenir un consensus aussi difficile», tout en faisant remarquer qu'elle continuait de craindre que la réglementation impose des coûts plus élevés que ceux d'une législation équivalente aux États-Unis.

D'après le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), publié conjointement avec les règlements sur les renseignements concernant les substances nouvelles, les frais annuels totaux des renseignements s'élèvent à 7 633 000 \$ pour les nouveaux produits chimiques et à 843 000 \$ pour les nouveaux polymères. Les frais d'observation individuelle du règlement pourraient même atteindre 100 000 \$. Toujours selon le REIR, les coûts totaux en vertu de la LCPE seront moindres que ceux qui ont été engagés en vertu de l'ancienne *Loi sur les contaminants de l'environnement* (LCE), et ils seraient approximativement équivalents aux coûts d'observation en vertu de la *Toxic Substances Control Act* des États-Unis, et il n'y aura donc «pas ou très peu d'impact sur la compétitivité» (REIR, p. 1432).

Certains représentants du secteur industriel rejettent ce point de vue énoncé dans le REIR. L'un des principaux motifs permettant d'affirmer que les frais seront moins élevés que ceux engagés en vertu de la LCE est le fait que les nouveaux règlements ne requièrent qu'une seule notification lorsqu'une nouvelle substance est mise sur le marché, peu importe le nombre d'entreprises concernées ou d'usages qu'on fait de cette substance. Selon le secteur industriel, il ne s'agit que d'une économie théorique, car en fait, le nombre de rapports

devant être fournis aux termes de la LCE était insatisfaisant. Le secteur industriel souligne également que dans chaque cas, une entreprise payera les frais engagés, ce qui dissuadera les entreprises de faire des affaires au Canada.

Selon les critiques du Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles, à une époque où le libre échange prédomine, les coûts élevés que représente l'introduction d'une nouvelle substance au Canada dissuaderont les multinationales d'encourager l'innovation industrielle et chimique au Canada. Selon eux, la réglementation est plus onéreuse que la réglementation américaine équivalente. Ils soutiennent également que, bien que les procédures liées à la LCPE soient semblables aux procédures de la Communauté économique européenne, celle-ci a une liste d'exclusion beaucoup plus importante et par conséquent, elle applique ses procédures dans moins de cas. Si une substance commercialement viable est mise au point, les entreprises peuvent la produire en Europe, étant donné que les bénéfices pouvant découler de ce vaste marché peuvent compenser les frais de réglementation même s'ils sont élevés. Toutefois, étant donné que les frais de la réglementation canadienne sont plus élevés, que le marché canadien ne représente que 10 % du marché de la CEE ou des É.-U., et que les biens fabriqués peuvent être expédiés au Canada à un prix moins élevé en vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les entreprises seront peu incitées à produire de nouvelles substances au Canada.

De plus, un certain nombre d'industries sont également inquiètes face aux conséquences possibles de certaines évaluations de substances inscrites à la LSIP qui paraîtront bientôt. C'est ainsi par exemple, que l'industrie minière est préoccupée par les incidences possibles d'évaluations de substances figurant à la LSIP qui pourraient conclure qu'un certain nombre de minéraux sont toxiques (c.-à-d. arsenic et nickel). L'industrie minière soutient que ces évaluations sont trop générales pour s'appliquer à des mines particulières (étant donné que ces évaluations portent davantage sur les minéraux que sur des composés particuliers). L'industrie minière s'attend donc à consacrer dans l'avenir énormément de temps et d'efforts à l'élaboration d'analyses plus précises et pratiques. Par ailleurs, les règlements sur les SMO et le manque d'harmonie entre les exigences fédérales et provinciales inquiètent beaucoup l'industrie de l'automobile. Le chevauchement et la bigarrure des règlements fédéraux et provinciaux sur les CFC augmentent le coût de production des véhicules pour les marchés à l'échelle du pays.

5.2.2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les représentants du secteur industriel que nous avons consultés ont identifié trois sources principales de préoccupations au sujet de la LCPE. Premièrement, ils se plaignent du fait que la participation aux consultations entourant l'élaboration de la réglementation est maintenant fort coûteuse. Bien qu'il soit heureux de l'accès accru au processus, le secteur industriel insiste sur le fait qu'il importe maintenant de s'assurer que la contribution du grand public soit le mieux structurée possible. Une contribution hâtive à la phase d'identification des problèmes et une consultation plus cohérente sur l'élaboration d'options de contrôle rendraient le processus encore plus transparent et, de l'avis de nombreux intervenants, seraient plus efficaces. Nous partageons ce point de vue.

La deuxième lacune clé dans le processus de la LCPE est liée au maintien du chevauchement de la réglementation. On ne semble pas avoir suffisamment tenu compte des règlements mis en application au niveau provincial dans le calcul et l'attribution des coûts directs d'observation et dans la détermination des exigences en matière de rapports et d'administration. Par conséquent, il se peut que les estimations des coûts fournis dans la documentation du REIR ne reflètent pas adéquatement les coûts attribuables à un règlement particulier de la LCPE. Elles ne reflètent pas non plus les coûts supplémentaires que le secteur industriel pourrait éviter si les règlements provinciaux et fédéraux étaient harmonisés au niveau des exigences en matière de rapports, etc.

Enfin, même s'il y a peu d'indications directes d'incidences indues jusqu'à maintenant, le secteur industriel demeure préoccupé par les problèmes permanents d'Environnement Canada au sujet de la responsabilité à l'égard des coûts socio-économiques des règlements. Dans un monde de plus en plus conscient des coûts et contrarié par la réglementation, Environnement Canada doit se pencher sur cette question.

En nous fondant sur ces observations, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Environnement Canada devrait améliorer la coordination et l'établissement des priorités visant ses activités de consultation.
2. Environnement Canada devrait améliorer son aptitude à intégrer les questions socio-économiques à son processus d'élaboration d'instruments de politiques.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 APERÇU

Il est pratiquement impossible d'exagérer l'importance des problèmes écologiques auxquels le Canada et le monde entier doivent faire face présentement. Des substances artificielles ont contaminé presque toutes les parties de la biosphère et influencent presque tous les aspects de notre vie quotidienne (Bureau du vérificateur général, 1990).

La LCPE, pierre angulaire de la législation fédérale sur l'environnement (Rapport annuel de la LCPE, 1990), a pour but d'aider à faire face à cette menace à l'environnement naturel et à la santé des êtres humains. La LCPE est une loi complexe. Elle est administrée par deux ministères et elle prescrit un plan pour le contrôle des substances toxiques, en plus de permettre au ministre de l'Environnement et à celui de la Santé d'émettre des lignes directrices. Cette loi prévoit également la préparation d'ententes intergouvernementales et la tenue de consultations fédérales-provinciales, et elle sert de loi-cadre pour un large éventail de programmes (p. ex., le Rapport sur l'état de l'environnement (REE) et Choix environnemental). Enfin, elle regroupe les lois fédérales précédentes sur l'environnement relatives à l'immersion de déchets en mer, à la pollution de l'air et de l'eau, et elle permet la mise en application ici même au Canada de certaines ententes internationales concernant l'environnement.

Le gouvernement fédéral a affecté des ressources considérables à la mise en application de la LCPE, soit environ 360 millions de dollars au cours des cinq premières années. Pendant cette période, le gouvernement fédéral a établi un certain nombre de nouvelles structures de gestion et de coordination, recruté du personnel, publié 10 évaluations relatives à la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) et terminé le travail scientifique pour la plupart des 34 autres évaluations), redéfini le processus d'évaluation, élaboré 12 nouveaux règlements, remplacé 16 règlements élaborés dans le cadre de la loi précédente et amélioré ses fonctions d'observation et d'application. Il s'est entretenu à maintes reprises avec les provinces, a publié le deuxième REE et enfin, il a apporté des changements importants à l'application des dispositions concernant l'immersion de déchets en mer.

Toutefois, le succès de la LCPE doit être évalué en fonction des résultats plutôt que des activités. Par conséquent, la question importante est la suivante : dans quelle mesure la LCPE atteint-elle son objectif fondamental de contribution à la protection de l'environnement et de la santé des êtres humains? Dans la partie précédente, nous en sommes arrivés à trois conclusions générales. Premièrement, parce que la LCPE ne traite pas de toutes les questions afférentes à la protection de l'environnement, il est évident que son influence est limitée. Deuxièmement, le gouvernement n'a pas encore examiné tous les problèmes écologiques qui sont du ressort de la loi en raison du peu de temps écoulé, des connaissances requises et des priorités établies. Troisièmement, il est trop tôt pour attribuer les avantages directs pour la santé des êtres humains et la protection de l'environnement aux projets relatifs à la LCPE, sauf dans certains cas.

Il est difficile d'évaluer les résultats obtenus dans le cadre de la LCPE puisque certains des renseignements nécessaires pour évaluer les répercussions de cette loi ne sont pas recueillis ou signalés de façon à permettre d'établir une relation de cause à effet. Néanmoins, il est possible de discerner certains effets directs sur la santé et l'environnement, notamment une diminution des émissions de substances qui menacent la couche d'ozone, du plomb dans l'essence, des phosphates dans les détergers et des niveaux de dioxines et de furanes dans le poisson en aval des usines de pâtes à papier situées en Colombie-Britannique. Il est possible que la publicité faite lors de l'introduction de la LCPE ait convaincu un certain nombre de provinces de renforcer leur législation sur l'environnement. La LCPE a également exercé une influence sur les mesures institutionnelles au sein d'Environnement Canada, sur la sensibilisation du public et sur la préoccupation du secteur industriel au sujet de l'utilisation de produits chimiques toxiques. Il se peut qu'avec le temps, ces changements aient des répercussions positives indirectes sur la santé et l'environnement.

Exception faite de ces observations qualitatives, il est difficile d'évaluer le succès de la LCPE surtout parce qu'on ne dispose pas d'objectifs précis pour la loi. Comme nous l'avons mentionné dans la section 1, de nombreux objectifs ont été formulés pour cette loi au cours des cinq dernières années ou plus. Ces objectifs n'ont pas été regroupés de façon à permettre d'établir des priorités explicites et par conséquent, d'orienter l'affectation des ressources.

En définitive, nous en sommes arrivés à nous concentrer sur deux questions principales :

- la LCPE permet-elle au gouvernement fédéral de «faire ce qu'il faut» en ce qui a trait à la protection de l'environnement?, et
- le gouvernement fédéral administre-t-il la LCPE «de façon efficace»?

Plusieurs facteurs nous donnent un aperçu de l'examen de ces questions. Dans la section précédente, ainsi qu'au début du rapport, on a expliqué comment l'infrastructure de la LCPE continue d'évoluer et quelles sont les restrictions imposées sur l'application de la loi en raison de ces changements. On a également souligné l'écart qui existe entre la portée réelle de la loi et la façon dont on a vanté ses mérites auprès du public. Par contre, les attentes de diverses personnes à l'égard de la LCPE donnent lieu à des opinions divergentes sur son succès. On a constaté qu'il existe encore des opinions opposées entre les groupes d'intervenants et au sein de ces groupes en ce qui concerne plusieurs aspects de la LCPE. En effet, plusieurs questions importantes suscitent des réactions différentes de la part des deux ministères responsables de l'administration de la loi.

En ce qui concerne la première question, à savoir si le gouvernement fédéral «fait ce qu'il faut», il est important de se rappeler que la LCPE n'englobe pas toutes les questions environnementales auxquelles les Canadiens font face. La responsabilité pour la protection de l'environnement au Canada est partagée entre plusieurs organismes gouvernementaux. Même au niveau fédéral, la LCPE ne traite que de certaines responsabilités du gouvernement fédéral sur le plan de l'environnement. Il est également essentiel de tenir compte des fonctions et des possibilités de la loi par rapport à la diversité des outils, des programmes et des activités des autres ministères, des autres gouvernements, du secteur privé et du grand public qui permettent également de répondre aux besoins des Canadiens

en matière de protection de l'environnement. Par conséquent, il serait plus juste de se demander si la contribution de la LCPE à l'ensemble des initiatives visant à assurer la qualité de l'environnement au Canada est efficace et pertinente. Cette question sera traitée à la section 6.2.

En ce qui a trait à la deuxième question, à savoir si le gouvernement fédéral applique la LCPE «de façon efficace», on réitère à la section 6.3 les recommandations qui ont été faites dans le rapport concernant l'administration de la LCPE.

6.2 LA LCPE PERMET-ELLE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DE «FAIRE CE QU'IL FAUT» EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT?

6.2.1 LEADERSHIP NATIONAL

Lorsqu'il s'agit de la question de «faire ce qu'il faut», les opinions ont évolué avec le temps et selon nous, elles ont influencé l'administration de la LCPE. Depuis de nombreuses années, le gouvernement fédéral s'occupe de la protection de l'environnement. Son rôle a évolué au cours des années et il est constamment réexaminé en raison de nombreux facteurs comme les discussions constitutionnelles et les restrictions budgétaires fédérales. On s'attend à ce que ce réexamen se poursuive, mais nous constatons que le Comité permanent de l'environnement (CPE) a signalé en 1992 que les témoignages qui lui ont été présentés étaient «unanimes et semblables» au sujet de la nécessité pour le gouvernement fédéral de faire preuve de leadership (CPE, 1992 : 255). Cette idée se retrouve également dans les données récentes d'un sondage d'opinion effectué par Synergistics, selon lequel les Canadiens croient que le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership, afin d'assurer le maintien de la qualité de l'environnement (Synergistics, 1993).

Selon nous, pour que la LCPE puisse permettre au gouvernement d'affirmer son rôle de chef de file au pays, plus particulièrement sur le plan du contrôle des produits toxiques et en général, sur le plan de l'environnement, les éléments suivants doivent être présents :

- un énoncé des objectifs liés à la qualité de l'écosystème et à la santé des êtres humains,
- un leadership fondé sur des valeurs morales et pour ce faire, l'établissement de normes élevées pour les activités du gouvernement fédéral entre autres choses,
- la capacité de satisfaire aux obligations internationales en ce qui a trait aux substances toxiques,
- l'excellence des recherches scientifiques,
- des mécanismes et des processus qui permettent de reconnaître, d'évaluer et de contrôler efficacement les substances toxiques d'intérêt prioritaire,
- des mesures de contrôle uniformes, précises et non répétitives, et
- une application de la loi judicieuse et uniforme.

Afin que la LCPE soit administrée efficacement au niveau opérationnel, il faut des systèmes visant à fournir les renseignements nécessaires pour établir les priorités et des systèmes auxquels on peut accéder. Il faut contrôler et suivre l'efficacité des méthodes de contrôle. Il faut aussi fournir des moyens de faciliter la participation du public de façon positive et trouver des ressources suffisantes.

6.2.1.1 Objectifs liés à l'écosystème et à la santé des êtres humains

L'un des défis les plus difficiles que pose le développement durable est de justifier toutes les conséquences des mesures qui ont été prises sur le plan social, économique et environnemental. Pour qu'il y ait développement durable, toute loi doit faire partie d'un cadre de programme bien défini qui comprend la poursuite d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Nous croyons que l'efficacité de la LCPE a été limitée parce qu'on ne disposait pas d'un exposé précis des objectifs liés à la qualité de l'environnement auxquels la loi doit contribuer. Aucun des objectifs énumérés au début du présent rapport ne précise les améliorations mesurables de la qualité de l'environnement ou de la santé des êtres humains qui découleront de la mise en application de la LCPE.

Bien que la LCPE soit de nature très générale, elle est mise en application grâce à une série de décisions progressives. Le meilleur exemple de cette approche se trouve dans la réglementation des substances toxiques qui sont évaluées et réglementées individuellement, même si l'environnement et les êtres humains sont exposés à de nombreuses substances en même temps. En l'absence d'objectifs mesurables sur la qualité de l'environnement, les effets cumulatifs des décisions prises indirectement pourraient infirmer l'objectif même de la loi.

Les objectifs liés à l'écosystème et à la santé des êtres humains aideraient aussi le gouvernement à faire les inévitables compromis qui font partie du processus de gestion des risques. Une fois qu'une substance a été jugée «toxique» en vertu de l'article 11 de la LCPE, il faut décider si elle présente un risque inacceptable pour la société. Tandis que l'évaluation des risques présentée à l'article 11 est bien fondée sur le jugement scientifique, la question des risques inacceptables demande que l'on détermine si les avantages économiques qui peuvent être tirés de l'utilisation de cette substance l'emportent sur les coûts pour l'environnement et la santé. Parce qu'un tel jugement est en soi un jugement de valeur, seul un processus transparent et responsable devrait être utilisé pour poser un jugement de ce genre. Selon nous, un tel jugement devrait également être fonction d'un énoncé normatif des objectifs liés à l'écosystème et à la santé des êtres humains. Des objectifs précis sur la qualité de l'environnement (p. ex., eaux propres à la baignade) aideraient le gouvernement à poser des jugements difficiles comme ce dernier, car ces objectifs serviraient à équilibrer les objectifs économiques (p. ex., profits, plus d'emplois, croissance économique) qui sont à la base des décisions relatives aux investissements.

Les objectifs liés à l'écosystème et à la santé des êtres humains permettraient également de concentrer les efforts qui sont faits sur le plan scientifique et de la réglementation en vertu de la LCPE, et ils obligeraient le gouvernement fédéral à énoncer clairement la politique d'observation qu'il favorise. De plus, ces objectifs serviraient de point de repère, afin d'aider le gouvernement à évaluer l'efficacité de la mise en application des diverses dispositions de la LCPE.

De façon plus générale, un énoncé des objectifs liés à l'écosystème et à la santé auquel devrait contribuer la LCPE permettrait de déterminer dans quelle mesure la politique sur l'environnement a renforcé les objectifs des politiques économiques ou sociales, ou est entrée en conflit avec ces derniers. Il est toujours difficile pour les gouvernements de s'assurer que les politiques sont cohérentes lorsqu'ils cherchent à atteindre de nombreux

objectifs à la fois. Le gouvernement fédéral doit coordonner la législation sur la protection de l'environnement telle que la LCPE avec tous les autres éléments des mesures d'intérêt public qui déterminent l'utilisation et le sort des produits toxiques, ainsi que les autres menaces pour la qualité de l'environnement qui sont de son ressort. La majorité des conflits entre d'une part, la politique sur l'environnement et d'autre part, les politiques concernant l'énergie, l'industrie, les transports et les autres domaines ont été principalement réglés auparavant grâce à des mesures correctives. La Commission Brundtland et d'autres intervenants ont signalé qu'afin de régler ces conflits de façon plus efficiente et efficace, il s'agit d'intégrer les préoccupations d'ordre environnemental et économique au début de l'élaboration des politiques. Il va sans dire qu'il est plus facile d'effectuer cette intégration si l'on possède des énoncés précis des objectifs.

Aux fins de la LCPE, la définition des objectifs devrait donc être fondée sur une entente au sujet de la place qu'occupe la LCPE dans cette diversité d'outils d'intervention et de projets en matière de politiques. Afin de situer la LCPE dans le contexte actuel, il est donc important de dresser un inventaire de tous les projets fédéraux, provinciaux et du secteur privé portant sur les substances toxiques et d'évaluer l'étendue possible de ces projets et leur efficacité, ainsi que de comprendre les lacunes qui doivent être comblées. Une telle structure aiderait à situer la LCPE parmi les nombreux outils de travail, y compris les lois fiscales, les programmes de transfert de la technologie, les politiques de développement industriel et les droits de propriété intellectuelle qui visent l'utilisation et le sort des substances toxiques au Canada.

6.2.1.2 Obligations internationales

Le partage constitutionnel des pouvoirs restreint la capacité du gouvernement fédéral d'astreindre les provinces à des ententes internationales dans des domaines qui relèvent de leur sphère de compétence. Néanmoins, comme le démontre les règlements sur les substances appauvrissant la couche d'ozone, la LCPE permet au gouvernement fédéral de s'assurer que le Canada remplit un large éventail d'obligations possibles, car elle s'applique en général à toutes les substances «toxiques». De plus, certaines dispositions particulières de la LCPE sont conçues pour être conformes à diverses obligations internationales, notamment la Convention de Bâle (importation et exportation de déchets dangereux), certaines parties de la Convention de Londres (immersion de déchets en mer) et à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

6.2.1.3 Leadership fondé sur des valeurs morales

On appuie l'argument de certains critiques selon lequel le gouvernement fédéral devrait se faire le chef de file sur le plan des valeurs morales, afin d'influencer le comportement des autres. Le fait d'avoir deux poids deux mesures pour les activités du gouvernement fédéral tel qu'expliqué à la section 3.5 affaiblit la légitimité de la LCPE et de tous les règlements fédéraux sur l'environnement. Selon nous, ce problème prendra de l'ampleur dès que le gouvernement aura recours à un plus grand nombre d'outils de travail qui vont au-delà des règlements habituels de contrôle, afin d'essayer d'influencer les décisions qui sont prises sur la qualité de l'environnement.

Même si ce problème est d'importance primordiale, il ne peut être attribué entièrement à la LCPE. Le gouvernement n'a pas une idée précise des dommages environnementaux qui découlent de ses propres activités en raison d'une gestion inefficace. De plus, le gouvernement accorde peu d'importance à l'organisation de ses propres activités, ce qui est attribuable à un manque de volonté sur le plan politique. Cette situation devrait être réglée et il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle loi.

6.2.1.4 L'excellence des données scientifiques

Selon la coutume, le gouvernement fédéral est un chef de file au pays en ce qui a trait à la recherche sur la santé des êtres humains et la protection de l'environnement. Tous les paliers de gouvernement se fient aux renseignements précieux fournis par les instituts de recherche fédéraux. Néanmoins, la contribution possible des chercheurs du gouvernement fédéral au chapitre du contrôle des substances toxiques au Canada est limitée pour plusieurs raisons. Ainsi, Environnement Canada devra d'abord régler un conflit interne sur la détermination de la toxicité d'une substance en vertu de la LCPE, même si elle ne présente un danger que dans une seule province. Nous croyons que cette interprétation empêche le gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités de chef de file lorsqu'il s'agit d'établir des renseignements de base à l'échelle nationale concernant la qualité de l'environnement. Peu de provinces disposent des ressources nécessaires pour reproduire les compétences scientifiques du gouvernement fédéral. De toute manière, la pollution est habituellement un problème qui ne connaît pas de frontières et on ne pourra probablement jamais être certain qu'un problème sera concentré à un seul endroit.

Il est également nécessaire que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership, afin d'assurer la coordination des efforts dans le domaine de la recherche entre le Canada et les autres pays et qu'il profite pleinement de ces recherches. Avec le temps, on peut s'attendre à ce qu'il devienne de plus en plus nécessaire de tirer parti des recherches internationales et ce, pour trois raisons. Premièrement, un certain nombre d'évaluations des substances paraissant à la LSIP1 seront peu concluantes en raison du manque de renseignements. Deuxièmement, une fois qu'une substance a été évaluée, on sait maintenant que dans de nombreux cas, il s'agit d'un effluent, d'un produit ou d'un déchet plus complexe qui doit être évalué et contrôlé. Enfin, comme il sera nécessaire de concentrer la recherche au niveau de l'écosystème, les défis actuels dans le domaine de la recherche deviendront encore plus difficiles à relever. Tandis que la collaboration internationale n'est pas une panacée, elle représente une source d'aide importante et le gouvernement fédéral est le mieux placé pour tirer parti de ces possibilités.

Les évaluations qui sont présentement effectuées en vertu de la LCPE ont également été freinées par des problèmes liés à la gestion de l'information. À la section 3.1, nous avons recommandé un certain nombre de modifications législatives particulières qui aideront le gouvernement à avoir accès à des renseignements sur le secteur industriel. De plus, il faut faire davantage d'efforts, afin de lier les systèmes d'information internes du gouvernement aux diverses initiatives en matière d'établissement des priorités, d'évaluation, de conception et de mise en œuvre des contrôles qui sont prévues dans la LCPE. Selon nous, les dispositions du Rapport sur l'état de l'environnement au Canada qui font également partie de la LCPE pourraient aider à satisfaire cette exigence. Nous avons également noté que dans certains cas, les systèmes de surveillance des incidences environnementales peuvent

permettre d'obtenir les observations qui sont nécessaires pour évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle qui ont été mis en œuvre.

6.2.1.5 Identification, évaluation et contrôle efficaces et efficaces des substances toxiques d'intérêt prioritaire

Établissement des priorités

Les priorités devraient être établies à deux reprises pendant le processus. Il faudrait déterminer les substances et les questions qui sont prioritaires pour la recherche et l'évaluation. Une fois ce travail terminé, il faudra ensuite décider parmi les substances quelles sont celles qui présentent un risque inacceptable et qui devraient devenir prioritaires aux fins de contrôle. La LSIP et les dispositions de la LCPE concernant les substances nouvelles constituent des démarches importantes, afin de déterminer les substances prioritaires qui devront être évaluées. Selon ces dispositions, presque toutes les substances nouvelles devront être évaluées. Les questions importantes qui influencent la réalisation de cet objectif sont donc la pertinence des ressources et l'efficacité du processus de détermination des mesures de contrôle qui sont nécessaires. Puisque les règlements sur les renseignements concernant les substances nouvelles n'ont pas encore été promulgués, on a été incapable d'évaluer l'efficacité opérationnelle de ces dispositions.

À la section 3.1, on a signalé que la LSIP ne comprendra peut-être pas toutes les questions qui devraient être prioritaires en ce qui concerne l'évaluation et la recherche. En raison des préoccupations répandues sur le manque de protocoles et de méthodes scientifiques pour l'évaluation des risques que présentent les mélanges complexes, la LSIP1 comprenait principalement des substances individuelles ou des catégories de composés clairement apparentés. Les critères qui ont été proposés au début pour le choix de la LSIP2 se concentrent également sur les substances individuelles et les catégories connexes. Étant donné que la plupart des problèmes les plus importants résultent de mélanges complexes tels que les produits commerciaux, ainsi que les effluents et les déchets industriels, les ministères ont récemment ajouté des critères pour la sélection des mélanges complexes. À notre avis, il s'agit d'un changement important.

Un dernier problème qu'il faut aborder est celui de l'orientation trop limitée des recherches scientifiques entreprises dans le cadre de la LCPE en ce qui concerne les évaluations individuelles des substances. De nombreux problèmes sont d'abord identifiés comme étant attribuables à des effets peu souhaitables des substances toxiques sur l'écosystème. Bien que des recherches sur l'écosystème sont présentement en cours à Environnement Canada, ce genre de recherche devrait également être obligatoire en vertu de la LCPE. Ainsi, les priorités pour les différents genres de recherches pourraient être explicitement établies si la LCPE donnait également une liste distincte des secteurs menacés et des autres interventions environnementales d'un intérêt particulier pour les recherches prioritaires.

Évaluation

On a fait des efforts considérables au cours des cinq dernières années, afin de mettre en œuvre et d'améliorer le processus d'évaluation de la LSIP et de se préparer pour les dispositions concernant l'évaluation des substances nouvelles. Malgré ces améliorations, le

processus d'évaluation des risques doit être clarifié. Il devrait être plus transparent et comprendre plus de responsabilités et de possibilités ayant pour but de faire participer le public.

En principe, l'évaluation des risques devrait être distincte de la gestion des risques. Mais en pratique, cette distinction est minée par l'exigence de l'article 13 voulant que les ministres déclarent au moment où le rapport sur l'évaluation des risques est publié (l'objectif de la phase de l'évaluation des risques), leur intention de formuler des règlements (une décision relative à l'évaluation des risques). La définition du terme «toxique» paraissant à l'article 11 a ajouté à l'incertitude concernant l'objectif de l'évaluation des risques en vertu de la LCPE. Nous avons donc recommandé à la section 3.1 les changements suivants afin de clarifier la distinction entre le processus de l'évaluation des risques et celui de la gestion des risques :

- a) clarifier l'objectif de la phase de l'évaluation des risques en remplaçant le terme «toxique» par une expression moins provocante, par exemple, «qui pose ou peut poser un risque»,
- b) modifier l'article 13,
- c) clarifier le processus visant à déterminer si une substance pose un risque inacceptable,
- d) veiller à ce que la Liste des substances toxiques inscrites à l'Annexe 1 devienne la liste des substances qui, selon le gouvernement, posent un risque inacceptable et que celui-ci a l'intention de contrôler d'une certaine manière, et
- e) imposer la responsabilité du contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1 en (i) exigeant que les ministres déclarent, au cours d'une certaine période de temps, les mesures de contrôle qui seront adoptées, et (ou) en (ii) exigeant un rapport public annuel sur les progrès réalisés en matière de contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1.

Utilisation appropriée des outils

Le processus de gestion des risques en vertu de la LCPE comporte aussi des problèmes. La faiblesse des liens opérationnels entre la phase de l'évaluation des risques et celle de la gestion des risques a entravé le processus en partie. L'insuffisance des mécanismes de surveillance visant à favoriser l'évaluation de l'efficacité des mécanismes de contrôle actuels a aussi miné l'application efficace de mécanismes de contrôle. Il n'y a pas non plus de mécanisme officiel servant à déterminer les priorités en vue d'élaborer des mesures de contrôle pour chacune des diverses substances dont on a déterminé qu'elles posaient ou pourraient poser un risque inacceptable.

En 1988, le gouvernement fédéral favorisait une approche réglementaire stricte dans le domaine de la lutte contre la pollution, tout comme l'ont fait de nombreux autres niveaux de compétence au Canada et dans le monde. Cinq ans plus tard, les priorités ont changé dès que l'on s'est rendu compte des coûts et des limites d'une approche purement réglementaire. Dans le Plan vert et dans d'autres documents préparés par la suite, le gouvernement fédéral a mentionné qu'il serait souhaitable d'appliquer une diversité de solutions de gestion aux problèmes que pose la pollution. Ainsi, le gouvernement fédéral suit maintenant une vaste tendance sur le plan international (Innovest, 1993).

Les représentants du secteur industriel ont critiqué vivement le fait qu'Environnement Canada a négligé de justifier les coûts et les avantages économiques des règlements élaborés en vertu de la LCPE. Comme on l'a proposé à la section 3.1, nombre de ces problèmes sont attribuables au fait que jusqu'à tout récemment, Environnement Canada n'accordait pas une priorité élevée à l'intégration des considérations socio-économiques dans son processus décisionnel et que de toute manière, il avait été incapable de s'occuper de cette question en raison du manque d'expertise économique.

De plus, on ne sait pas au juste si Environnement Canada est encore en mesure de satisfaire les exigences de la LCPE en matière d'évaluation et de règlements. On s'attend à ce qu'il soit difficile de mettre en application les dispositions concernant l'évaluation des substances nouvelles. L'insuffisance des données sur l'utilisation et l'exposition rendra encore plus difficile le respect des délais serrés imposés au gouvernement. Selon des fonctionnaires du ministère, il faudra évaluer environ 100 nouvelles substances par année (et ce chiffre pourrait même s'élever à 300 ou 400 pendant les deux premières années environ). On peut également s'attendre à ce qu'il devienne de plus en plus difficile d'obtenir les renseignements nécessaires lorsque l'évaluation porte sur des substances un peu moins connues. Même si au cours des cinq prochaines années, des règlements doivent être préparés uniquement pour un faible pourcentage des substances évaluées en vertu de la LSIP1 et de la LSIP2, ainsi que pour les dispositions concernant les substances nouvelles, il se peut qu'Environnement Canada doive augmenter considérablement son effectif responsable de l'élaboration et de l'observation des règlements.

Dans une telle période de restriction des ressources, le gouvernement fédéral devra apprendre à réglementer et par ailleurs, à administrer ses responsabilités de façon différente et plus efficiente. Le gouvernement et le public exigent que les règlements futurs respectent des normes de plus en plus rigoureuses. Même si les questions environnementales deviennent plus importantes par rapport aux autres secteurs de l'intervention gouvernementale, il se peut que la totalité des ressources disponibles pour l'élaboration des règlements diminue.

6.2.1.6 Un régime de contrôle uniforme, précis et non répétitif

Les documents didactiques soulignent que les facteurs sociaux sont très importants pour la lutte contre la pollution⁷⁸. Les gouvernements qui veulent réduire la pollution devraient s'attarder à modifier les valeurs culturelles en plus d'établir des règles. Pour ce faire, ils devront encourager l'adoption de valeurs qui favorisent une réduction de la pollution en plus d'aider les organismes à apprendre comment mettre un terme à la pollution.

En ce qui a trait aux initiatives conçues pour aider l'industrie à apprendre comment mettre un terme à la pollution, la majorité des intervenants s'entendent sur le fait qu'en général, il est plus efficace d'être souple lorsqu'il s'agit de la façon de se conformer aux règles, plutôt que de préciser toutes les exigences techniques limitant ainsi les possibilités d'innovation.

⁷⁸ Pour un examen des documents d'information sur les politiques dans le domaine des initiatives de contrôle de la pollution, voir Roy, 1988. Pour un examen des documents d'information sur les politiques concernant le Canada en général, voir Lindquist, 1992.

En résumé, la meilleure façon d'apprendre à une entreprise comment lutter contre la pollution est d'établir un milieu réglementaire où l'apprentissage est facile et où les objectifs sont précis. Il faut alors disposer d'un régime uniforme, précis et non répétitif.

Plus précisément, les derniers documents soulignent que les politiques en tant que concept incitant les pollueurs éventuels à apprécier la qualité de l'environnement en général et le contrôle de la pollution en particulier sont efficaces, en partie si elles sont prévisibles et précises, et en partie si elles sont mises en application avec compétence et rigueur (Roy, 1988).

Le régime actuel de contrôle des substances toxiques au Canada ne peut être décrit comme étant «uniforme, précis et non répétitif». La LCPE fait partie d'une mosaïque de politiques et de règlements énoncés par tous les paliers de gouvernement. Les organisations environnementales non gouvernementales (OENG) et les représentants du secteur industriel s'entendent sur le fait que c'est là un problème important qui doit être réglé si l'on veut accomplir des progrès significatifs. Dans une certaine mesure, la fragmentation entre les sphères de compétence est inévitable, étant donné le contexte constitutionnel compliqué qui vise les règlements environnementaux au Canada. De même, le partage interministériel des responsabilités au sein du gouvernement fédéral représente depuis toujours une coutume bien ancrée qu'il sera difficile de laisser tomber. Comme nous l'avons également noté, il se peut que les critères établis pour les ententes d'équivalence dans le cadre de la LCPE limitent aussi les efforts pour atteindre un équilibre entre les sphères de compétence.

Le fait de n'avoir conclu aucune entente administrative ou d'équivalence après cinq ans suscite de graves questions au sujet de l'utilité de l'approche basée sur l'entente d'équivalence en vertu du régime actuel de partage des sphères de compétence fédérales-provinciales relatives à l'environnement. Les gouvernements fédéral et provinciaux devront peut-être redéfinir leurs rôles en matière de protection de l'environnement avant de négocier de telles ententes sur le partage des tâches. Des projets récemment entrepris en Australie et dans les Pays-Bas indiquent qu'il est possible d'adopter une solution de rechange. Une approche selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux négocient un régime exhaustif de gestion de l'environnement qui leur permet d'attribuer des tâches et de définir les responsabilités. Sans sous-estimer les sérieux obstacles qui devront être franchis pour adopter une telle solution au Canada, les problèmes soulevés dans la présente évaluation relativement au chevauchement des règlements et à leur observation non uniforme peuvent indiquer qu'il est temps d'envisager une telle approche.

6.2.1.7 Application juste et uniforme

Redéfinir le rôle du gouvernement fédéral en regard du contrôle des substances toxiques peut entraîner une diminution de sa responsabilité relative à l'application de la loi. En vertu de l'entente actuelle, le gouvernement fédéral a un important rôle à jouer quant à l'application de la loi. À la section 3.3, on a souligné le manque d'uniformité des règlements liés à la LCPE et de leur application dans les régions. On en a donc conclu que ces problèmes résultent d'un certain nombre de facteurs, notamment le manque de précisions au sein du ministère en ce qui concerne l'ensemble de la stratégie d'application appropriée, des systèmes d'information mal coordonnés, des règlements complexes et un système de gestion de l'application décentralisé. Chacun de ces problèmes peut être réglé

sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. Cependant, nous soutenons également que de nombreux problèmes actuels en ce qui a trait à l'application de la LCPE sont attribuables au fait que les règlements de la LCPE sont mis en application au même titre que des lois pénales. La honte d'avoir commis un acte criminel explique en partie pourquoi de nombreux fonctionnaires hésitent à appliquer rigoureusement la loi. De plus, dans de nombreux cas, les tribunaux hésitent à considérer les infractions à l'égard de l'environnement dans la même catégorie que les actes criminels habituels et de toute manière, les sentences qui peuvent être imposées sont également limitées en vertu du Code criminel.

À la section 3.4, on a conclu que certains de ces problèmes pourraient être réglés partiellement en mettant en vigueur un système de sanctions administratives pour la majorité des infractions à la LCPE, ce qui ferait que seules les infractions les plus importantes deviendraient des actes criminels. Nous prétendons également qu'il serait plus facile d'appliquer la loi si l'on établissait une meilleure distinction entre les activités concernant l'application et celles concernant la publicité, c'est-à-dire en centralisant les fonctions liées à l'application et en élargissant l'utilisation des dispositions relatives aux rapports volontaires et des ententes concernant l'observation.

6.2.2 LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Afin que la LCPE atteigne les objectifs qu'on lui a fixés, il était important de replacer Environnement Canada au sein de l'administration fédérale et d'améliorer sa situation. Un historien qui a suivi l'évolution du ministère a souligné que quatre facteurs ont limité le développement et l'efficacité d'Environnement Canada depuis le milieu des années 1970 (Conway, 1990) :

... son incapacité d'établir et de mettre en application des procédures d'observation rigoureuses, une diminution du personnel responsable de la recherche et des enquêtes et une augmentation de son volume de travail, l'incertitude et l'insécurité dans les relations fédérales-provinciales et interministérielles, et un manque de connaissances sur le plan économique et juridique.

Notre évaluation démontre qu'en vertu de la LCPE, ces problèmes n'ont pas été réglés. Les faits qui concernent l'évolution de la situation d'Environnement Canada ne sont pas précis. Bien que le Plan vert et la nomination de ministres de premier plan pour diriger le ministère, ainsi que la création du Comité du Cabinet chargé de l'environnement⁷⁹ viennent attester la place de plus en plus importante qu'occupent les questions environnementales au gouvernement fédéral, les attentes de nombreux environnementalistes étaient encore plus élevées. L'un d'entre eux affirme que plusieurs groupes environnementaux étaient tellement insatisfaits de la LCPE qu'ils ont poursuivi le gouvernement en justice (Tingley, 1991) :

⁷⁹ L'ancien Comité du Cabinet chargé de l'environnement a été fusionné et porte maintenant le nom de Comité du Cabinet chargé de la politique économique et environnementale.

Les environmentalistes en particulier étaient très déçus des efforts du gouvernement fédéral concernant l'adoption d'une législation rigoureuse sur l'environnement par l'entremise de la LCPE. En raison de leur manque de confiance à l'égard du gouvernement fédéral, les environmentalistes ont intenté par la suite de nombreuses poursuites contre le gouvernement fédéral l'obligeant à se conformer à ses propres exigences environnementales et plus particulièrement au Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Néanmoins, le gouvernement fédéral est plus actif aujourd'hui dans le domaine de la protection de l'environnement, ce qui est attribuable en partie à la LCPE et aussi à d'autres initiatives comme le Plan vert.

Il est évident qu'il y a une limite aux possibilités qu'Environnement Canada assume un rôle de premier plan au gouvernement, à tout le moins dans un avenir prochain. Dans un document publié en 1993, Doern signale cinq éléments qui pourraient empêcher Environnement Canada d'assumer un rôle plus important au sein du gouvernement fédéral, soit le genre de décisions et les diverses capacités légales auxquelles le ministère doit faire face, le nombre de décisions qui sont prises, les genres de rapports avec les autres ministères, la légitimité et le niveau de mobilisation de la collectivité responsable de la politique environnementale au Canada, ainsi que la capacité organisationnelle et analytique du ministère. Une bonne partie de ces restrictions ne sont pas du ressort de la LCPE.

6.2.3 CONCLUSIONS

La LCPE constitue un élément essentiel de toute stratégie fédérale de protection de l'environnement. Afin que l'on puisse assurer une meilleure protection de la santé des êtres humains et de l'environnement grâce au contrôle des substances toxiques, il faudra continuer d'élargir les connaissances scientifiques. De plus, il faudra établir des règlements au cas où les méthodes de rechange ne seraient pas efficaces ou appropriées. La question la plus difficile qui reste à résoudre est de savoir si la LCPE est la meilleure façon d'assurer les recherches et d'appliquer les règlements dans le cadre d'une politique et d'une stratégie nationale globale portant sur le contrôle des substances toxiques.

Certains observateurs signalent que la LCPE n'arrive pas à refléter les nouvelles préoccupations concernant la protection de l'environnement comme la nécessité de concentrer les efforts sur la prévention de la pollution, et ils précisent que pour que la loi soit efficace dans ce domaine, elle devrait être complètement révisée (CTC, 1992; Lindgren, 1991). Par contre, de nombreuses personnes que nous avons interrogées au gouvernement ou à l'extérieur soulignent que la LCPE est un outil de travail souple, que son application dépendait en grande partie de l'ensemble des décisions de principe et que cette tendance se poursuivra dans le futur.

Dans un régime fédéral comme au Canada où les sphères de compétence au chapitre de l'environnement sont partagées, il est important de déterminer le rôle opportun des différents ordres de gouvernement. Un examen de dix pays qui a été entrepris récemment sur les tendances internationales dans le domaine de la politique environnementale (Innovest, 1993) souligne qu'en général, les pays qui ont un régime fédéral essaient d'assigner les responsabilités pour les lignes directrices et les normes nationales, ainsi que

la négociation de traités internationaux au gouvernement fédéral, tandis que les gouvernements provinciaux sont principalement responsables de la mise en œuvre et de l'application.

On retrouve dans la LCPE les éléments essentiels qui permettent d'adopter ce modèle de responsabilités fédérales-provinciales, c'est-à-dire que la loi assure la promulgation de règlements auxquels il faut se conformer intégralement à l'échelle nationale, la loi prévoit des lignes directrices nationales sur la qualité de l'environnement et des ententes fédérales-provinciales selon lesquelles le gouvernement fédéral n'appliquerait pas ses règlements là où il en existe déjà de semblables dans les provinces. Néanmoins, l'efficacité de ces dispositions a été minée par un certain nombre de problèmes de gestion et d'organisation découlant de la loi, et essentiellement par l'absence d'objectifs précis pour la loi.

Parmi les principaux problèmes structurels, on retrouve :

- le fait que la LCPE n'englobe pas toutes les questions relatives aux substances toxiques qui sont du ressort de l'administration fédérale, mais qu'elle fait partie d'une mosaïque de règlements et de mesures d'application,
- le fait que la loi néglige d'effectuer une distinction efficace entre l'évaluation des risques et la gestion des risques,
- les limites inhérentes présentées par l'évaluation des substances individuelles,
- les critères trop rigoureux pour les ententes d'équivalence,
- l'absence d'un programme de pénalités administratives, et
- des pouvoirs inadéquats en vertu de la Partie IV pour la réglementation des activités fédérales.

De plus, de nombreux problèmes expliqués dans la présente évaluation sont attribuables à la gestion, par exemple, l'application non uniforme de la loi et le fait que le gouvernement fédéral n'a pas su montrer la voie sur le plan de l'environnement. Si l'on veut atteindre les objectifs audacieux qui ont été fixés pour la loi, il faudra d'abord régler les problèmes structurels et de gestion.

6.3 RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes paraissent intégralement dans la partie principale du rapport. Nous avons regroupé et divisé nos recommandations en trois rubriques : recommandations relatives à la protection de l'environnement au niveau fédéral, recommandations relatives à la gestion de la LCPE et enfin, recommandations opérationnelles particulières.

6.3.1 RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

1. Il faudrait élaborer des objectifs sur la qualité de l'écosystème et sur la santé des êtres humains aux fins des responsabilités environnementales du gouvernement fédéral. Ils devraient être conçus pour aider à établir des priorités, pour guider le choix des substances à évaluer, la mise en œuvre et l'application des méthodes de contrôle et pour offrir des mesures d'efficacité utiles.

2. Il faut élaborer un processus permettant d'établir des priorités pour l'évaluation des risques et pour l'élaboration de mesures de contrôle. Des méthodes de classement des risques relatifs devraient être élaborées et utilisées de concert avec les rapports sur l'état de l'environnement et un ensemble précis d'objectifs généraux. Les méthodes d'évaluation des risques relatifs devraient englober les problèmes attribuables à la réaction de l'écosystème, les substances susceptibles d'apparaître à la LSIP plus tard, les substances de la LSIP et les nouvelles substances qui sont jugées toxiques, mais qui ne sont pas encore contrôlées et enfin, les substances qui font déjà l'objet d'un contrôle.
3. À la lumière de l'expérience acquise par l'application de la LCPE à ce jour, le gouvernement fédéral devrait examiner quels rôles utiles—science, établissement de normes, observation et application, leadership basé sur les valeurs morales, solution de problèmes entre les sphères de compétence—il peut jouer afin de protéger l'environnement canadien. Cet examen devrait déboucher sur des négociations avec les provinces au sujet de l'attribution de la responsabilité du contrôle des substances toxiques au Canada.
4. Le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle de leadership beaucoup plus ferme grâce aux pouvoirs qui lui ont été délégués en vertu de la Partie IV de la LCPE lorsqu'il s'agit de réduire au minimum les conséquences de ses activités sur l'environnement.

6.3.2 RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA GESTION DE LA LCPE

Gestion par résultats (section 4.1)

5. Il faudrait définir les résultats particuliers que l'on veut obtenir au cours des cinq prochaines années par le truchement de la LCPE et d'instruments connexes. Il faudrait vérifier, tous les ans, si le rendement donne les résultats escomptés. Nous recommandons également que l'évaluation de la LCPE après cinq ans, qui est prévue dans la loi, soit effectuée de nouveau dans les cinq prochaines années.
6. Il faudrait élaborer un plan décrivant les mesures requises pour obtenir les résultats après les avoir définis.
7. Il faudrait élaborer une stratégie à long terme visant les ressources humaines (portant sur le recrutement et la formation) qui serait liée à des priorités et à des résultats définis.

Ressources (section 4.2)

8. Le financement requis pour la LCPE devrait être revu en tenant compte de la clarification des objectifs de la LCPE et l'état du financement du Plan vert devrait être clarifié immédiatement après.

9. L'affectation des ressources aux activités menées dans le cadre de la LCPE devrait être examinée tous les ans, conjointement avec un examen comparatif du rendement et des résultats.

Participation du public (section 3.4)

10. Environnement Canada devrait élaborer un processus de consultation moins fragmenté, plus cohérent du point de vue des questions abordées, davantage axé sur les priorités clés et en mesure d'assurer une rétroaction utile aux participants.
11. Environnement Canada devrait déterminer s'il devrait appuyer certains intervenants, afin qu'un éventail complet d'intérêts soient représentés durant le processus de consultation de la LCPE.

Harmonisation des pouvoirs réglementaires (sections 3.3 et 3.5)

12. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, devrait envisager un certain nombre d'initiatives, afin d'améliorer la collaboration fédérale-provinciale, notamment :
- a) la consolidation des exigences concernant les rapports,
 - b) la coordination des inspections (les inspections effectuées conformément à diverses lois par des fonctionnaires provinciaux et fédéraux devraient être coordonnées, afin de réduire au minimum les fardeaux administratifs du secteur industriel et du gouvernement),
 - c) la coordination de l'application (il faudrait imposer des sanctions plus strictes aux organismes qui ont enfreint divers règlements plus d'une fois),
 - d) la coordination de la délivrance des permis, et
 - e) des calendriers d'observation simultanés (afin que les organismes puissent planifier en même temps leurs investissements et les changements à apporter aux procédures d'exploitation pour ce qui est des nombreuses exigences de la réglementation).
13. Environnement Canada devrait réviser ses critères pour les ententes d'équivalence, particulièrement les articles 108 et 109, et revoir sa stratégie visant à diminuer le chevauchement entre les sphères de compétence, tout en conservant son droit de promulguer des lignes directrices nationales sur la qualité de l'environnement et de réglementer les substances toxiques.

6.3.3 RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES PARTICULIÈRES

Choix des substances à évaluer (section 3.1.1.1)

14. Étant donné que dans de nombreux cas il faut contrôler des mélanges complexes tels que les effluents industriels, les déchets ou les produits commerciaux, il faudrait :
 - a) que les critères pour le choix des substances à inscrire à la LSIP2 mettent l'accent sur le choix des mélanges complexes comme les déchets, les effluents et les produits chimiques commerciaux, ou
 - b) élaborer une politique soulignant que toutes les substances paraissant à la LSIP2 ne sont pas destinées à être évaluées par les deux ministères et mettre en application un processus pour assurer que les ressources consacrées à la recherche se concentrent également sur l'évaluation des mélanges plus complexes, tels que les effluents industriels, les déchets et les produits commerciaux.
15. Étant donné que dans certains cas, les effets des substances toxiques seront d'abord observés en tant que «réaction de l'écosystème», il faudrait :
 - a) appuyer davantage la recherche dans le domaine de la réaction de l'écosystème, et
 - b) envisager de modifier la LCPE, afin de dresser une liste des secteurs géographiques et des interventions environnementales aux fins de l'évaluation des priorités.
16. Lorsque des produits chimiques qui existent à l'état naturel sont portés à la LSIP2, il faudrait donner des conseils sur la cause du problème (secteur ou processus industriel) et le genre de problème à évaluer.

Processus d'évaluation des risques (section 3.1.1.2)

17. Afin d'augmenter l'efficacité du processus d'évaluation des risques dans le cadre de la LCPE, le gouvernement devrait tenir compte des avantages suivants :
 - a) l'impartition de plus de contrats qu'à l'heure actuelle en ce qui concerne les évaluations de substances paraissant à la LSIP, et
 - b) la mise en application d'une disposition (comme les dispositions sur les produits pharmaceutiques en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* ou sur les pesticides en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*) voulant que ce soit plutôt à l'industrie d'effectuer les évaluations des risques conformément aux normes du gouvernement.
18. Le fait qu'une substance peut être jugée toxique en vertu de la LCPE uniquement si son utilisation peut être contrôlée par la législation fédérale devrait être clarifié.

19. L'évaluation des risques devrait être encore plus distincte de la gestion des risques et il faudrait déterminer au cours de la gestion des risques si un risque est inacceptable. Pour ce faire, il faudrait apporter les changements suivants à la LCPE :
- a) changer le terme toxique pour une expression moins provocante, par exemple, «qui pose ou posera probablement un risque pour l'environnement ou la santé»,
 - b) supprimer les exigences des alinéas 13(1)c)(i) et (ii), afin de faire connaître les intentions du gouvernement au sujet des règlements au moment où l'on publie un rapport d'évaluation concernant la LSIP,
 - c) la Liste des substances toxiques de l'Annexe 1 devrait être la liste des substances qui, selon le gouvernement, posent un risque inacceptable et que celui-ci a l'intention de contrôler d'une certaine manière, et
 - d) imposer la responsabilité du contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1 en (i) exigeant que les ministres déclarent, au cours d'une certaine période de temps, la mesure de contrôle qui sera élaborée et (ou) en (ii) exigeant que les ministres fournissent un rapport public annuel sur les progrès réalisés en matière de contrôle des substances inscrites à l'Annexe 1.
20. Il faudrait encore envisager d'exiger à l'article 8 de la loi que les niveaux de risque acceptables soient formulés sous forme de lignes directrices sur la santé de l'écosystème et ce, pour chacune des substances inscrites à l'Annexe 1.
21. Environnement Canada devrait utiliser davantage le processus de révision scientifique par les pairs pour les évaluations des substances inscrites à la LSIP.
22. Il faudrait envisager de former un ou plusieurs comités consultatifs sur les processus d'évaluation des substances inscrites à la LSIP et d'évaluation des substances nouvelles.
23. Les évaluations provisoires de la LSIP devraient être diffusées, afin d'obtenir les commentaires du public avant que le ministre publie officiellement les évaluations, aux termes de l'article 13.

Gestion des risques (section 3.1.1.3)

24. Le processus d'évaluation des risques devrait être mieux intégré au processus de gestion des risques tel que décrit ci-dessous :
- a) lorsque cela est possible, la gestion des risques devrait prévoir les résultats d'une évaluation des risques et le processus devrait être entamé avant qu'une substance ne soit déclarée officiellement toxique,
 - b) les employés chargés de la gestion des risques devraient informer les employés de l'évaluation des risques au sujet de leurs besoins en information, et

- c) une politique administrative devrait être élaborée exigeant que les rapports d'évaluation comprennent des renseignements utiles pour évaluer la façon de gérer les risques. Plus particulièrement, les évaluations ultérieures des substances figurant à la LSIP devraient contenir plus de renseignements au sujet du cycle de vie des substances. Ce travail nécessitera plus de ressources et ne devrait être entrepris que dans la mesure où ces efforts supplémentaires s'avèrent très rentables au point de vue temps et ressources au cours de l'étape de la gestion des risques.
25. Il faudrait améliorer le processus de gestion des risques en adoptant les mesures suivantes :
- a) envisager des solutions de rechange aux règlements le plus tôt possible à l'étape de la gestion des risques, et
 - b) améliorer la capacité de Santé Canada et d'Environnement Canada de tenir compte des facteurs socio-économiques lors de l'évaluation des options en matière de contrôle.

Renseignements (section 3.1.1.5)

26. À l'heure actuelle, les processus de surveillance ne sont pas suffisants pour évaluer l'efficacité des moyens de contrôle existants. Afin de remédier à cette situation, il faudrait envisager les trois changements suivants :
- a) une plus grande utilisation de la surveillance des incidences environnementales,
 - b) une politique exigeant que les rapports d'évaluation des substances paraissant à la LSIP précisent les paramètres à évaluer, afin de déterminer l'efficacité de toute mesure de contrôle qui pourrait être élaborée en définitive, et
 - c) lier les REE à la surveillance des substances toxiques par le ministère.
27. Environnement Canada devrait améliorer la liaison entre ses bases de données scientifiques.
28. L'article 18 devrait être modifié, afin de permettre au gouvernement d'exiger du secteur industriel qu'il fournisse des renseignements à plusieurs reprises sur la même substance, ce qui servirait à évaluer la substance et à déterminer la façon dont elle devrait être contrôlée.
29. Il faudrait ajouter à la loi une disposition concernant une «nouvelle utilisation importante», afin d'obliger l'industrie à informer le gouvernement lorsqu'une substance qui a déjà été évaluée est utilisée dans des proportions différentes ou de façon différente.
30. Une disposition «de mise en attente» devrait être ajoutée à l'article 14. (À l'heure actuelle, chaque évaluation des substances paraissant à la LSIP doit être terminée dans les cinq ans qui suivent l'inscription de cette substance à la LSIP. Lorsque le gouvernement n'a pas assez de renseignements pour pouvoir évaluer une substance,

il devrait pouvoir appliquer les articles 16 et 18, afin d'obtenir des renseignements du secteur industriel et «une prorogation du délai» du moins jusqu'à ce que l'industrie ait prouvé sa bonne foi pour fournir les renseignements demandés.)

31. Il faudrait ajouter à la loi des dispositions sur le partage des frais, afin de répartir équitablement entre les industries touchées les coûts de communication des renseignements exigés en vertu de la LCPE.

Produits de la biotechnologie (section 3.1.1.3)

32. Environnement Canada et Santé Canada devraient s'assurer qu'ils ont assez de ressources à leur disposition, afin de se conformer à l'exigence voulant que tous les produits de la biotechnologie soient évalués en vertu de la LCPE, même s'ils seront réglementés en vertu d'une autre législation fédérale, à moins qu'une autre loi fédérale n'autorise une évaluation de la toxicité de la substance en vertu de la LCPE.
33. La LCPE devrait être modifiée, afin d'inclure des seuils de déclenchement non quantitatifs différents pour les produits de la biotechnologie.

Exportation et importation de déchets et de matières recyclables (section 3.2.2.2)

34. La LCPE devrait être modifiée, afin que les dispositions de la loi sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux décrivent l'objectif des paramètres généraux du plan de réglementation et qu'ils en donnent un aperçu. De plus, les exigences devraient faire partie des règlements.
35. La LCPE devrait être modifiée, afin de faire mention de l'exportation et de l'importation de tous les déchets.
36. L'alinéa 45(3)c) devrait expliquer clairement qu'un embargo est autorisé et que des conditions seront imposées.
37. L'alinéa 45(3)c) devrait souligner l'existence de certains pouvoirs discrétionnaires permettant l'exportation ou l'importation.

Combustibles (section 3.2.2.3)

38. Les mêmes restrictions qui s'appliquent à l'utilisation, à la production et à l'importation de combustibles devraient s'appliquer au genre de combustibles que le Canada peut exporter.

Substances nutritives (section 3.2.2.4)

39. Il faudrait se demander si la LCPE devrait traiter des sources de phosphates autres que les détersifs à lessive. Il faudrait également songer à abroger cette partie de la loi.

Pollution atmosphérique internationale (section 3.2.2.5)

40. Environnement Canada devrait déterminer s'il est nécessaire de modifier la LCPE, afin de traiter du problème que pose l'introduction dans l'atmosphère canadienne de substances toxiques produites et utilisées ailleurs.

Immersion de déchets en mer (section 3.2.2.6)

41. Environnement Canada devrait essayer d'atténuer les différences qui existent présentement entre les régions au sujet de l'immersion de déchets de poisson, des bio-essais et des substances qui sont réglementées.
42. La loi devrait être modifiée de façon à ce que les frais d'acquisition de permis soient augmentés, afin de payer une plus grande partie des coûts permanents de surveillance et d'application.
43. La loi devrait être modifiée, afin de prévoir des dispositions visant à dédommager ceux qui ont subi des préjudices en raison de l'immersion de déchets en mer. Il faudrait également se demander si certains des problèmes actuels pourraient être réglés en augmentant la participation des collectivités pouvant être visées à l'ensemble du processus de planification du choix de sites de rejet appropriés.
44. Afin de régler le problème voulant que l'augmentation des frais en vertu de la Phase II du Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer pourrait accroître l'immersion illégale des déchets en mer, plus particulièrement sur la côte est, il faudrait envisager de consacrer une certaine partie des recettes générées par l'augmentation des frais au développement de centres de recyclage des déchets de poisson et (ou) à l'augmentation du nombre d'employés responsables de l'application de la loi au bureau régional de l'Atlantique.
45. Environnement Canada devrait entreprendre un projet intergouvernemental, afin d'élaborer un plan exhaustif de gestion des côtes.
46. Le ministère devrait attribuer une priorité élevée aux éléments de surveillance des sites de rejet contenus dans le Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer et fournir les ressources nécessaires pour effectuer le travail, puisqu'il est difficile de déterminer comment on peut améliorer le Règlement sur l'immersion de déchets en mer sans avoir de renseignements sur l'efficacité du règlement actuel.

Application (section 3.3)

47. Environnement Canada devrait envisager de mettre en œuvre un système d'application centralisé. Lorsque cette question sera évaluée, il faudrait examiner l'expérience des autres sphères de compétence dans ce domaine.
48. Environnement Canada devrait examiner et mettre à jour sa politique d'application et d'observation.

49. Il faudrait envisager d'augmenter la diversité des options relatives à l'application dont on peut maintenant se prévaloir en vertu de la LCPE, et pour ce faire :
- a) adopter un système de sanctions administratives semblable à celui utilisé en vertu de l'EPA des É.-U., ainsi qu'à celui qui est présentement élaboré à titre d'essai par Agriculture Canada,
 - b) élargir l'utilisation des dispositions relatives aux rapports volontaires qui sont semblables aux règlements concernant les usines de pâtes et papiers, et
 - c) fournir une structure pour les accords qui ont été négociés.
50. Afin d'encourager l'utilisation de vérifications environnementales, Environnement Canada devrait clarifier sa politique concernant l'utilisation de renseignements mis en évidence lors de vérifications volontaires.
51. Environnement Canada devrait améliorer ses méthodes de transmission des infractions aux tribunaux, et pour ce faire :
- a) tenir des séances d'information, afin de sensibiliser le pouvoir judiciaire à la gravité des infractions environnementales,
 - b) aider les procureurs fédéraux à mieux comprendre les questions qui sont jugées importantes, afin de pouvoir prononcer un jugement contre ceux qui sont coupables d'infractions environnementales, et
 - c) suivre l'exemple de la dernière modification à la *Loi sur la marine marchande du Canada* en modifiant la législation, afin de classer clairement les infractions et d'y inclure les facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on rend un jugement.
52. Le Code criminel ou la LCPE devrait traiter des complots ayant pour but de commettre des infractions environnementales.
53. La LCPE devrait être modifiée, afin de réviser le cas qui s'est produit récemment en Colombie-Britannique. On avait alors soutenu que la prescription d'une durée de deux ans accordée pour les poursuites visant une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire en vertu de l'article 117 exige un certificat attestant la date à laquelle le ministre a été informé de l'infraction.
54. Les stratégies de mise en application pour les nouveaux projets de réglementation devraient être élaborées conjointement par le personnel responsable des programmes et celui chargé de l'application.
55. Environnement Canada devrait faire de la publicité sur ses activités d'application en vertu de la LCPE.

Commencer chez soi (section 3.6)

56. Environnement Canada devrait établir des priorités pour améliorer le rendement du gouvernement sur le plan environnemental en se fondant sur une analyse des coûts financiers et des effets sur l'environnement. Une telle analyse expliquerait les coûts et les avantages de diverses options politiques.
57. La Partie IV devrait être révisée, afin de donner au ministre de l'Environnement des pouvoirs plus précis lui permettant d'élaborer et de mettre en application des règlements concernant les activités fédérales qui autrement ne sont pas réglementées.

Accords internationaux en matière d'environnement

58. La LCPE devrait comprendre une disposition indiquant qu'une fois qu'un accord international est ratifié, il fait force de loi au Canada.

RÉFÉRENCES

- Agence américaine de protection de l'environnement. 1992. *Report to Congress: Pollution Prevention Strategy*. Washington, D.C.
- Agence américaine de protection de l'environnement (EPA). 1991. "Setting Environmental Protection Priorities: The Debate About Risk". *EPA Journal* 17(2).
- Armstrong, V.C. et R.C. Newhook. 1992. "Assessing the Health Risks of Priority Substances under the Canadian Environmental Protection Act". *Regulatory Toxicology and Pharmacology* 15: 111-121.
- Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC). 1993. Lettre de Gordon Lloyd à Peter Higgins, en date du 5 avril 1993.
- Bakvis, H. et N. Nevitte. 1992. "The Greening of the Canadian Electorate". Dans *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*. Édité par R. Boardman. Toronto: Oxford University Press, 144-163.
- Brickman, R., S. Jasanoff et T. Ilgen. 1985. *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*. Ithaca et Londres : Cornell University Press.
- Brown, R. et M. Rankin. 1990. "Persuasion, Penalties, and Prosecution: Administrative v. Criminal Sanctions". Dans *Securing Compliance*. Édité par M. Friedland. Toronto: University of Toronto Press, 325-353.
- Bureau de la gestion des déchets. 1993. Réglementation sur l'immersion de déchets en mer : renseignements de base.
- _____. 1993. *Rapport d'étape sur le Plan d'action sur l'immersion des déchets en mer*. Le 18 février.
- Chappell, D. 1988. *From Sawdust to Toxic Blobs: A Consideration of Sanctioning Strategies to Combat Pollution in Canada*. Ottawa : ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- Cohen, D.S. 1991. "The Regulation of Green Advertising: The State, the Market and the Environmental Good". *UBC Law Review* 25: 225.
- Colombie-Britannique, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs. Août 1993. *Non-Compliance Lists Assist in Improving B.C.'s Waste Management*. Communiqué, 1993 : ELP 148.
- Comité consultatif fédéral-provincial. 1991. *Rapport final du Groupe d'étude fédéral-provincial sur les partenariats de la LCPE*. Présenté au Comité consultatif fédéral-provincial chargé de la LCPE. Avant-projet.

- Comité consultatif sur les substances d'intérêt prioritaire (Canada). 1988. *Rapport du Comité consultatif sur les substances d'intérêt prioritaire aux termes de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Ottawa.
- Comité permanent des finances. 1993. *Regulations and Competitiveness*. Dix-septième rapport du Comité permanent des finances, premier rapport du sous-comité sur la réglementation et la compétitivité. Ottawa : ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- Commission de réforme du droit du Canada. 1985. *Document de travail sur les crimes contre l'environnement*. Ottawa.
- Congrès du Travail du Canada, Bureau de l'environnement. 1992. *A National Pollution Prevention Strategy*. Ottawa, février.
- Conseil canadien des ministres de l'Environnement. *Statement of Interjurisdictional Cooperation on Environmental Matters*.
- Conseil consultatif canadien de l'environnement. 1987. *Review of the Proposed Environmental Protection Act*.
- Conseil consultatif canadien de l'environnement. 1988. *Listing Toxics Under CEPA - Is The Chemistry Right?*
- Conseil du Trésor du Canada. 1993. *A Strategic Approach to Assessing Regulatory Alternatives: A Guide*.
- Conseil du Trésor du Canada. 1993. *Responsive Regulation in Canada: Highlights*. Réponse au rapport sur la réglementation et la compétitivité.
- Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat. 1992. *Regulatory Policy: Regulatory Affairs Guide*.
- Conway, T. 1990. "Taking Stock of the Traditional Regulatory". Dans *Getting it Green: Case Studies in Canadian Environmental Regulation*. Édité par G. Bruce Doern. Toronto et Calgary : C.D. Howe Institute, 25.
- Cortner, H. et D. Schweitzer. 1983. "Institutional Limits and Legal Implications of Quantitative Models in Forest Planning". *Environmental Law* 13: 493.
- Cotton, R. et Kelley M. McKinnon. 1993. "An Overview of Environmental Law in Canada". Dans *Environmental Law and Business in Canada*. Édité par Geoffrey Thompson, Moira L. McConnell et Lynne B. Huestis. Ottawa: Canada Law Book.
- Cotton, R. et D. Snider. 1990. *An Overview of the Canadian Environmental Protection Act*. Association du Barreau canadien, Programme d'éducation juridique permanente, 19 janvier.

- Croal, P., D. Halliburton et N. Levin. 1989. "Impact of the Canadian Environmental Protection Act on the Recycled Paperboard Industry". *Pulp and Paper Canada* 90, 12: 213-215.
- Currie, J. Aucune date. "An Approach to Assessing the Management of Environmental Responsibilities in Federal Departments and Agencies". *The Journal of Public Sector Management*.
- Davies, J. 1988. *Sustainable Development: A Conservation and Protection Newsletter*, vol. 9, n° 2. Août 1988.
- Davies, J. 1988. "CEPA - The Canadian Environmental Protection Act", *JAPCA* 38, 9: 1111-1113.
- Deweese, D. 1990. "The Effect of Environmental Regulation: Mercury and Sulphur Dioxide". Dans *Securing Compliance*. Édité par Friedland. Toronto: University of Toronto Press, 354-391.
- Division du milieu marin. 1993. *Ocean Dumping Regulations: Phase 1 Amendments*. Rapport sur les consultations.
- Division du milieu marin. Juin 1993. *Ocean Dumping Regulations*. Projet de rapport transmis au Comité d'examen.
- Division du milieu marin. Mars 1993. *Directives provisoires nationales sur la surveillance des sites de rejet*. Ébauche.
- Doern, G. Bruce. 1993. "From Sectoral to Macro Green Governance: The Canadian Department of the Environment as an Aspiring Central Agency". *Governance*, printemps : 37.
- Duncan, L.F. 1990. "The Rule of Law and Sustainable Development". *CBA Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. 284.
- _____, éd. 1985. "Environmental Enforcement: Proceedings of the National Conference on the Enforcement of Environmental Law". Edmonton: Environmental Law Centre.
- Duncan, Linda F. et Elizabeth Swanson. 1987. *Submission to the Parliamentary Committee on Bill C-74: Canadian Environmental Protection Act*. Edmonton: Environmental Law Centre.
- Ecosystem Consulting Inc. et Ressources Futures Internationale. *An Evaluation of the Substance-by-Substance Approach of the Canadian Environmental Protection Act (CEPA) From an Ecosystem Perspective: A Preliminary Proposal*. Préparé pour la Direction de la santé des écosystèmes, Direction générale des sciences et de l'évaluation des écosystèmes, Environnement Canada.

- Environnement Canada. 1993. *Rapport : Forum scientifique 1*. Ottawa.
- Environnement Canada. 1993. "Alternatives to Existing Regulations: Environment Canada Review". Ébauche. 16 juillet 1993.
- Environnement Canada, Direction générale de la protection de l'environnement. 1993. *Report on Codes, Guidelines and Objectives in Conservation and Protection*. Préparé par la Division des affaires réglementaires et économiques, Direction des affaires réglementaires et de l'intégration des programmes.
- Environnement Canada, Division des affaires réglementaires et économiques. 1993. *Rapport sur les codes, directives et objectifs à Conservation et Protection*. Ottawa.
- Environnement Canada. 1992. *Rapport de synthèse. Forum scientifique I*. Bureau du Conseiller en sciences.
- Environnement Canada. 1992. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Politique d'application et d'observation*. Ottawa.
- Environnement Canada. *Conservation et Protection*. 1992. *Environment Canada One-Program Operational Plan Framework*. Direction de l'imputabilité, Finances et Administration.
- Environnement Canada. 1992. *A Proposed Process for the Preparation of Strategic Options Reports to Reduce Discharges of "Toxicity" Priority Substances and Other Substances of Concern*. Ottawa.
- Environnement Canada. 1992. "Canada's Strategic Approach to Pollution Prevention and Control". OCDE.
- Environnement Canada. 1989. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : questions et réponses*. Ottawa.
- Environnement Canada. 1989. *Canadian Environmental Protection Act: IWD Roles and Responsibilities*. Ottawa.
- Environnement Canada. 1989. *Controlling Toxic Substances Under CEPA - An Integrated Management Framework*.
- Environnement Canada, Conservation et Protection. 1989. *Canadian Environmental Protection Act Action Plan Report*.
- Environnement Canada, Conservation et Protection. 1989. *Controlling Toxic Substances Under CEPA: An Integrated Management Framework*.

Environnement Canada, Direction de l'évaluation. 1989. *Evaluation of the Scientific and Technical Support for the Ocean Dumping and Marine Program, Final Report*. Ottawa.

Environnement Canada. 1988. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement et le rôle des organismes fédéraux*. Ottawa.

Environnement Canada, Service de protection de l'environnement. 1988. *The Canadian Environmental Protection Act and Environmental Auditing: An Information Seminar for Federal Departments, Agencies and Crown Corporation*. Les 7 et 8 décembre 1988, Ottawa (Ontario). Ottawa.

Environnement Canada. 1987. *Élaboration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, document préliminaire, réunion nationale de consultation, mars 1987.

Environnement Canada, Conservation et Protection. 1987. *Development of the CEPA: Response to Public Input*.

Environnement Canada. 1986. *L'intégral : système de gestion des produits chimiques*. Ottawa.

Environnement Canada, Conservation et Protection. Aucune date. *Development of the Canadian Environmental Protection Act*.

Environnement Canada. *Development of the Canadian Environmental Protection Act: Response to Public Input*. Ottawa.

Environment Ontario. 1991. *Offences Against the Environment: Environmental Convictions in Ontario*. Queen's Printer.

Environmental Law Centre. 1990. *Into the Future: Environmental Law and Policy for the 1990's*. Édité par Donna Tingley. Documents présentés lors d'une conférence tenue à Edmonton, les 19 et 20 octobre 1989.

Estrin, D. éd. 1993. *Business Guide to Environmental Law*. Toronto: Carswell.

Fairbairn, L.S. *Administratively-Imposed Civil Monetary Penalties: Features, Opportunities and Constraints*. Préparé pour la Section du droit administratif, Comité d'éducation juridique permanente, Association du Barreau canadien et la conférence des avocats sur les nouvelles questions en matière de droit administratif.

Fairley, H. Scott. 1990. "The Environment, Sustainable Development and the Limits of Constitutional Jurisdiction". *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. Ottawa : Association du Barreau canadien, 55.

- Gaba, J.M. 1984. "Regulation of Toxic Pollutants Under the Clean Water Act, NPDES Toxic Control Strategies". *Journal of Air Law and Comm.* 50: 761.
- Goetler, F., P. Muldoon et M. Valiante. 1990. "Public Access to Environmental Justice". *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. Ottawa : Association du Barreau canadien.
- Gibson, D. 1973. "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada". *University of Toronto Law Journal* 23: 54.
- Giffin-Boudreau, Diane. 1989. *Canadian Environmental Protection Act Coordination Evaluation, Atlantic Region*. Dartmouth : Environnement Canada, région de l'Atlantique.
- Giroux, Lorne. 1985. "A Statement by the Canadian Environmental Advisory Council on Enforcement Practices of Environment Canada". Juin 1985.
- Gouvernement du Canada. 1991. *L'état de l'environnement au Canada*. Ottawa : ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- Gouvernement du Canada. 1990. *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain*. Ottawa : ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- Greenwood, T. 1988. *Knowledge and Risk Assessment in Government Regulation*. Toronto: Praeger.
- Groupe d'étude du CCME sur l'administration globale du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. 1990. *Rapport du Groupe d'étude fédéral-provincial sur l'administration globale du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Présenté aux sous-ministres du CCME. Avant-projet.
- Groupe d'étude sur le partenariat fédéral-provincial pour la protection de l'environnement. 1989. *Rapport du Groupe d'étude sur le partenariat fédéral-provincial pour la protection de l'environnement*. Présenté au Groupe d'étude des sous-ministres du CCME. Avant-projet.
- Hahn, R. et J. Hird. 1991. "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis". *Yale Journal of Regulation* 8, 1: 233-278.
- Hawkesworth, M.E. 1988. *Theoretical Issues in Policy Analysis*. State University of New York Press.
- Hawkins, K. 1984. *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press.

- Holdren, J.P. 1980. *Integrated Assessment for Energy-Related Environmental Standards: A Summary of Issues and Findings*. Energy and Resources Group, Université de Californie.
- Holmberg, R. 1993. *Pulp Mills and the Environment: An Annotated Bibliography for Northern Alberta*. Northern Reference Series No. 1. Université d'Athabasca, l'Institut circumpolaire canadien (ICC) et l'Environmental Research and Studies Centre, Université de l'Alberta, Edmonton.
- Jaeger, M.A. 1992. "Back to the Future: Environmental Federalism in an Era of Sustainable Development". *Journal of Environmental Law and Practice* 3(1) 3-40.
- Kirby, C.W.D. et T.R. Lederer. 1992. "Enforcement of Water Quality Regulations in Canada". Dans *Water Pollution: Law and Liability*. Édité par P. Thomas. Graham et Trotman et l'International Bar Association, 211.
- Lawrence, J. 1990. *Toxic Substances Science in C&P*. Burlington : Institut national de recherche sur les eaux, Environnement Canada.
- Lederer, T.R. 1989. "The Canadian Environmental Protection Act". *Environmental Law: New Developments, Enforcement Policy, Practical Advice*. The Canadian Institute.
- Lee-Davis, D. 1985. "The Shotgun Wedding of Science and Law: Risk Assessment and Judicial Review". *Columbia Journal of Environmental Law* 10: 67.
- Le May, F. 1993. *Système de suivi de l'application de la loi, Étude de faisabilité - Rapport final*. Ottawa. Environnement Canada.
- Lindgren, D. 1989. "Toxic Substances in Canada: The Regulatory Role of the Federal Government". Dans *Into the Future: Environmental Law and Policy for the 1990's*. Édité par D. Tingley. Edmonton: Environmental Law Centre, 37-45.
- Lucas, A. 1989. "Case Comment: R. V Crown Zellerback Canada Ltd.". *University of B.C. Law Review* 23: 335.
- MacDonald, J.R. 1989. "The CEPA and the CPPA". *Pulp and Paper Canada* 91(3): 119-121.
- MacLaughlan, H.W. 1991. "Developments in Administrative Law". *Supreme Court Law Review* 2 (seconde série) : 77-81.
- McConnel, M.L. et D. VanderZwaag. 1990. "Sustainable Development and Marine Environmental Protection". Dans *Options for Sustainable Development*. Carswell, Association du Barreau canadien, 180.

- McIver A. et D. Aggett. 1987. "Issues and Concerns Surrounding the Ocean Disposal of Fish Processing Wastes and a Case Study". Document présenté lors du 7^e symposium international sur l'élimination des déchets, Wolfville, N.S.
- McMillan, T. 1987. Notes pour l'allocution du ministre devant le Comité consultatif portant sur le projet de loi C-74. Le 3 février 1988. *Élaboration de la Loi sur la protection de l'environnement*, document préliminaire, réunion nationale de consultation, mars.
- McMillan, T. 1987. *The Right to a Healthy Environment: An Overview of the Proposed Environmental Protection Act*. Ottawa : Environnement Canada.
- Muldoon, P. 1990. "Toward a National Pollution Prevention Strategy: Principles for Reform to Address the Problem of Toxic Contamination of the Canadian Environment". Dans *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. Association du Barreau canadien : 130-153.
- Mulvihill, P. et P. Jacobs. 1991. "Towards South/North Development Strategies in Canada". *Alternatives* 18(2): 34-39.
- National Wildlife Federation et Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement. 1991. *A Prescription for Healthy Great Lakes: Report of the Program for Zero Discharge*. Washington: National Wildlife Federation.
- Northey, R. 1991. "Federalism and Comprehensive Environmental Reform: Seeing Beyond the Murky Medium". *Osgoode Hall Law Journal* 29: 127.
- Popper, K. 1959. *The Logic of Scientific Discovery*.
- Projet de valorisation de l'action réglementaire du ministère de la Justice. 1992. "A Strategic Approach to Developing Compliance Policies: A Guide". *Regulatory Affairs Series*, numéro 2. Ottawa.
- Rankin, M. 1993. "Environmental Regulation and the Changing Canadian Constitutional Landscape". Dans *Environmental Law and Business in Canada*. Édité par G. Thompson, M. McConnell et L.B. Heustis. Ottawa: Canada Law Book, 31-51.
- Rankin, M. et P. Finkle. 1983. "The Enforcement of Environmental Law: Taking the Environment Seriously". *UBC Law Review* 17: 35.
- Ressources Futures Internationale (CFRI). 1992. *Conservation and Protection: Strengthening Socio-Economic and Economic Direction*. Rapport d'atelier. Les 27 et 28 octobre 1992.
- Ressources Futures Internationale. 1991. *Canadian Environmental Protection Act, Priority Substances Assessment Program*. Rapport sur l'atelier des chefs de

groupe de travail portant sur les substances d'intérêt prioritaire. Les 3, 4 et 5 décembre 1991. Préparé pour la Division de l'évaluation des produits chimiques, Direction des produits chimiques commerciaux, Environnement Canada.

Roy, Manik Ratan. 1988. *How We Are Learning to Pollute Less: Pollution Control, Organizational Culture, and Social Learning*. Thèse de doctorat, Université de Harvard, Cambridge, Massachusetts.

Ryan, J.F. et J. Lawrence. 1993. *Compendium of Research Needs Identified in PSL Assessments*. Burlington : Institut national de recherche sur les eaux, Environnement Canada.

Ryan, J.F. et J. Lawrence. 1990. *Toxic Science Network: Preliminary Evaluation of Feasibility*. Burlington : Institut national de recherche sur les eaux, Environnement Canada.

Santé et Bien-être social Canada. 1992. *A Vital Link: Health and the Environment in Canada*. Ottawa, 41-43.

Santé et Bien-être social Canada, Bureau des dangers des produits chimiques. 1992. *Détermination de "toxique" aux termes du paragraphe 11c) de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Première édition.

Saxe, D. 1991. "The Impact of Prosecution of Corporations and their Officers and Directors upon Regulatory Compliance by Corporations". *Canadian Journal of Environmental Law and Practice* 1: 91.

Saxe, D. 1990. "Application of Provincial Environmental Statutes to the Federal Government, Its Servants and Agents". *Canadian Environmental Law Review* (N.S.) 114.

Schrecker, T. 1990. "Spending Green: Federal Expenditure Reform and Sustainable Development". Dans *Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. Ottawa. Association du Barreau canadien.

Schrecker, T. 1992. "Of Invisible Beasts and the Public Interest: Environmental Cases and the Judicial System". Dans *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*. Édité par R. Boardman. Toronto: Oxford University Press.

Searle, D.H. 1989. "Canadian Environmental Protection Act: An Industry Perspective". Dans *Toxic Substances and Environmental Legislation*. Insight Press.

Sharpe, R.J. 1983. *Injunctions and Specific Performance*. Toronto: Canada Law Book.

- Sly, Peter. "Ecosystem Health: An Example of Implications Arising From Regulations Under the Canadian Environmental Protection Act (CEPA), and the Importance of Setting Precedent". *Journal of Aquatic Ecosystem Health* 1(1).
- _____. 1993. *Habitat Management: More Effective Use of the Ecosystem Approach*. Présenté lors de la 36^e conférence annuelle sur la recherche visant les Grands Lacs, International Association for Great Lakes Research, Collège St. Norbert, Green Bay, Wisconsin, juin 1993.
- Stevenson, Ian L. 1991. *Atelier sur le projet de réglementation concernant les produits de la technologie, aux termes de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, les 21 et 22 janvier 1991, Centre d'études fédéral, Ottawa, Ontario, Canada*. Ottawa : Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada.
- Swanson, E. 1990. "CEPA - Where Are We Now?" *Bulletin du Environmental Law Centre*, 5(1-2).
- Synergistics. 1993. *Canadians and the Environment: Key Trends and Implications for Federal Decision Makers*.
- Sypher: Mueller International Inc. 1991. *Towards a Regulatory Strategy for Environmental Protection: A Management Study*.
- Temple Scott Associates. 1993. *Environmental Dimensions*. Volume 4, numéro 23.
- The Innovest Group International. 1993. *New Direction in Environmental Policy: A Ten-Country Review of International Trends and Best Practices*. Document de travail préparé pour la Direction des politiques et de la planification stratégique, Environnement Canada.
- Tingley, D. 1991. "Conflict and Cooperation on the Environment". Dans *Canada: The State of the Federation*. Édité par D.M. Brown. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 131.
- VanderZwaag, D. et L. Duncan. 1992. "Canada and Environmental Protection: Confident Political Faces, Uncertain Legal Hands". Dans *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*. Édité par R. Boardman. Toronto: Oxford University Press.
- VanderZwaag, D. 1989. "Canada and Marine Environmental Protection: The Changing Tides of Law and Policy". Dans *Canadian Oceans Policy: National Strategies and the New Law of the Sea*. Publié par D. McRae et G. Munro. Vancouver: UBC Press.

- Vérificateur général du Canada. 1991. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, année financière se terminant le 31 mars 1990*. Ottawa : ministre d'Approvisionnement et Services Canada.
- Versteeeg, Hajo. 1993. *Examining the Current and Proposed Potential of The Canadian Environmental Protection Act to Incorporate Pollution Prevention Principles and Strategies*. Rapport final. Préparé pour Environnement Canada.
- Waterston, Dorothy Jane. 1989. *Canadian Environmental Protection Act: Priority Substances Science Forum*. Tenu au Centre canadien des eaux intérieures, Burlington, Ontario, les 22 et 23 février 1989. Ottawa : Environnement Canada.
- Webb, K. 1988. *Pollution Control in Canada: The Regulatory Approach in the 1980's*. Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada.
- Webb, K. 1991. «Taking Matters Into Their Own Hands: The Role of Citizens in Canadian Pollution Control Enforcement», 36 *Revue de droit de McGill* 771.
- Will, E.J. 1993. "Integrated Resource Management in Canada: Enhancing the Federal Role in Water Management". Thèse de doctorat, Université d'Ottawa.
- Wilson, J. 1992. «Green Lobbies: Pressure Groups and Environmental Policy». Dans *Canadian Environmental Policy*. Édité par R. Boardman. Toronto: Oxford University Press. 109-125.
- Wyche, B.W. "The Regulation of Toxic Pollutants Under the Clean Water Act: EPA's Ten Year Rulemaking Nears Completion". *Natural Resource Lawyer* 15: 511.