

**L'Association canadienne du droit de
l'environnement**

**INSTITUT CANADIEN DU DROIT ET DE LA
POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT**

**Présentation au comité permanent de l'environnement
et du développement durable de la Chambre des communes
sur le projet de loi C-32 – *Loi canadienne sur la protection de l'environnement***

Rédigé par

**Paul Muldoon
de l'Association canadienne du droit de l'environnement**

Mémoire n° 346

et

**Mark Winfield
de l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement**

Mémoire n° 98/2

Le 2 juin 1998

CIELAP Shelf;
Canadian Institute for Environmental Law and Policy;
Canadian Environmental Law Association; Winfield,
Presentation to the House of Common Standing
Committee on Environment and Sustainable

RN 27184

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	2
II.	Observations générales sur le projet de loi C-32	2
III.	Principales préoccupations au sujet du projet de loi C-32	3
	Alinéa 2(1)l) – Harmonisation environnementale	3
	Article 2 – Nature résiduelle du projet de loi C-32	4
	Partie I – Exécution – Articles 6 à 10	5
	Partie II – Participation du public – Articles 11 à 42	6
	Partie V – Substances toxiques – Articles 64 à 103	8
	Partie VI – Biotechnologie	11
	Partie IX – Opérations gouvernementales	14
	Partie XI – Dispositions diverses	15

I. Introduction

L'Association canadienne du droit de l'environnement est un groupe de défense de l'intérêt public fondé en 1970 pour utiliser et améliorer la législation visant à protéger l'environnement et à conserver les ressources naturelles. Financée à titre de clinique juridique communautaire spécialisée dans le droit de l'environnement, l'Association représente des particuliers et des groupes de citoyens devant des tribunaux de première instance et des cours d'appel ainsi que des tribunaux administratifs dans une vaste gamme de causes environnementales. En plus de plaider dans des causes environnementales, l'Association fait de l'éducation du public, de l'organisation communautaire et des activités dans le domaine de la réforme du droit.

L'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement est un organisme indépendant sans but lucratif qui travaille dans le domaine du droit de l'environnement, de la recherche sur la politique de l'environnement, et de l'éducation du public, fondé en 1970 sous le nom de Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement.

L'Association et l'Institut ont tous deux participé au processus d'examen de la *Loi canadienne de la protection de l'environnement*, depuis les toutes premières consultations tenues par Environnement Canada en octobre 1993. Les deux organisations ont présenté de volumineux mémoires au comité permanent qui étudiait la LCPE à l'automne 1994.

Les organisations ont été les principaux coauteurs des réponses remises au gouvernement en mars 1996 par les caucus de la biotechnologie et des substances toxiques du Réseau canadien de l'environnement, à la suite du dépôt par le gouvernement, en décembre 1995, de sa réponse au rapport du comité permanent qui étudiait la LCPE.

L'Institut a participé à l'étude et aux tables rondes du comité permanent sur la réglementation de la biotechnologie, au printemps et à l'automne 1996. Quant à l'Association, elle a comparu comme témoin devant le comité permanent durant l'étude effectuée ce printemps-ci de la mise en application de la législation environnementale fédérale.

Les deux organisations ont également suivi de près le dossier de l'harmonisation depuis son origine à l'automne 1993 et ont publié de nombreux commentaires et mémoires sur la question. Les deux ont témoigné devant le comité permanent à l'automne 1997, lorsque le comité étudiait l'initiative du CCME.

II. Observations générales sur le projet de loi C-32

L'Institut et l'Association ne peuvent appuyer l'adoption du projet de loi C-32 dans sa forme actuelle. Le projet de loi exige de nombreux amendements dans un certain nombre de domaines-clés. La mise en vigueur du projet de loi sans changement important constituerait une mesure rétrograde sur le plan de la protection de la santé et de l'environnement des Canadiens.

L'Institut et l'Association sont particulièrement préoccupés par les dispositions du projet de loi qui portent sur la réglementation de la biotechnologie, les substances toxiques, l'« harmonisation » environnementale, les droits des citoyens, la prévention de la pollution, et les

nouvelles substances chimiques. Les deux organisations feront également de brèves observations sur les dispositions du projet de loi qui concerne la gestion de l'environnement par le gouvernement fédéral, ainsi qu'un certain nombre d'autres questions abordées dans la partie du projet de loi intitulée Dispositions diverses.

L'Association et l'Institut entendent présenter au comité permanent une analyse détaillée, article par article, du projet de loi, et faire des recommandations d'amendement, formulées de façon spécifique et dans une forme juridique, lorsque le comité permanent abordera l'étude article par article du projet de loi à l'automne.

Il doit être bien clair que nos deux organisations ne peuvent pas appuyer l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle. Le projet de loi exige d'être modifié en profondeur dans des domaines-clés. À bien des égards, non seulement le projet de loi ne constituera pas une amélioration par rapport à la situation actuelle, il représente même une mesure rétrograde sur le plan de la protection de l'environnement. À moins que ces importantes modifications ne soient apportées dans les domaines-clés identifiés, nous recommanderons que le projet de loi soit rejeté et que la loi actuelle demeure en vigueur.

III. Principales préoccupations au sujet du projet de loi C-32

APPLICATIONS ADMINISTRATIVES

Alinéa 2(1)l) : Le projet de loi C-32 sera subordonné à l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale

a) Généralités

Le 29 janvier 1998, la ministre fédérale de l'Environnement et ses homologues provinciaux ont conclu l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale afin d'orchestrer les interventions fédérales et provinciales en matière de législation et de politique environnementales. L'accord a été sévèrement critiqué par les groupes d'intérêt public, pour de nombreuses raisons, notamment le retrait de l'influence et de la capacité fédérales dans les dossiers environnementaux. Le comité permanent a également exprimé ses préoccupations au sujet de l'accord dans son rapport de décembre 1997.

L'influence de l'accord sur le projet de loi C-32 est manifeste à bien des égards; c'est surtout flagrant à l'article 2. En effet, aux termes de l'alinéa 2(1)l) du projet de loi C-32, il est clair que l'accord aura préséance sur la LCPE; le projet de loi stipule que la LCPE devra, aux termes de la loi, être administré de façon compatible avec l'accord sur l'harmonisation. En fait, cette disposition se trouve à intégrer à la LCPE, par renvoi, les dispositions de l'accord national et des ententes connexes.

De plus, la capacité du gouvernement fédéral d'agir sans l'accord des provinces serait extrêmement limitée dans des domaines-clés comme les urgences environnementales et la mise en application des obligations environnementales du Canada aux termes de traités internationaux et du droit international coutumier. C'est extrêmement préoccupant, étant donné

que l'accord et les ententes connexes stipulent que les parties « ne doivent pas agir » dans certaines circonstances.

De plus, le projet de loi C-32 permet l'utilisation accrue des accords d'« équivalence », aux termes desquels les lois et règlements fédéraux dans le domaine de l'environnement ne s'appliquent pas dans certaines provinces.

Il faut également signaler que l'Association canadienne du droit de l'environnement a intenté une procédure d'examen judiciaire pour contester l'accord. On s'attend à ce que la cause soit entendue par la cour fédérale plus tard cette année.

RECOMMANDATION : Cette disposition doit être supprimée ou remplacée par le texte suivant : « agir en tenant compte de l'esprit des accords et arrangements intergouvernementaux...dans tout le Canada. »

b) Autres dispositions pertinentes : la clause d'« harmonisation »

Une disposition aux termes de laquelle le ministre de l'Environnement est tenu de consulter les gouvernements des provinces et les membres autochtones du comité consultatif national avant de prendre toute mesure a été insérée un peu partout dans la loi, notamment : collecte de l'information (47(2)); élaboration des objectifs, directives et codes de pratique (54(3)); prévention de la pollution (62(1)); substances toxiques (69(2)); liste des substances d'intérêt prioritaire (76(2)); protection du milieu marin contre la pollution de sources telluriques (121(2)); combustibles (140(3)); pollution atmosphérique internationale (166(2)); pollution internationale des eaux (176(2)); urgences environnementales (197); opérations gouvernementales fédérales (208(2)); mesures économiques (323).

RECOMMANDATION : L'ajout de cette disposition crée un obstacle inutile à la prise de mesures aux termes de la loi et cette disposition doit donc être supprimée.

Applications administratives, article 2 : le projet de loi C-32 rendra la Loi résiduelle par rapport aux autres lois fédérales

Contrairement au texte actuel de la LCPE, le paragraphe 2(2) du projet de loi C-32 propose de rendre la loi applicable seulement lorsque des mesures prises dans d'autres ministères ne sont pas « suffisantes », d'après le ministre de l'Environnement et le ministre responsable de ces autres mesures. Le résultat de cette disposition est que la LCPE s'appliquera seulement lorsqu'aucune autre ne s'applique. Autrement dit, la LCPE deviendra une loi résiduelle et non plus une pierre d'assise de la législation et de la politique fédérale en matière d'environnement.

RECOMMANDATION : Ce paragraphe doit être supprimé.

PARTIE I – EXÉCUTION – Articles 6 à 10

Vue d'ensemble

Cette partie établit la structure administrative pour mettre à exécution la LCPE, notamment :

- * l'ajout de représentants autochtones au comité consultatif fédéral-provincial qui participent à l'élaboration des règlements pris aux termes de la LCPE;
- * l'élargissement des ententes administratives et d'équivalence conclues avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour y inclure les gouvernements autochtones;
- * l'élargissement des accords d'équivalence pour y inclure les règlements qui portent sur les urgences environnementales, la gestion de l'environnement sur les terres domaniales fédérales, la pollution atmosphérique internationale et la pollution internationale des eaux;
- * l'ajout d'une période d'avis public et de commentaires avant l'adoption des accords administratifs et d'équivalence;
- * l'abrogation automatique après cinq ans des accords d'équivalence et des accords administratifs.

L'aspect le plus troublant des dispositions énumérées ci-dessus concerne le recours accru aux accords relatifs aux dispositions équivalentes. Les recommandations suivantes visent à régler ce problème.

RECOMMANDATIONS :

- * **Renforcer les obligations en matière de rapport au Parlement, dans le cadre des accords administratifs.**
- * **Ne pas autoriser le recours accru aux accords relatifs aux dispositions équivalentes, compte tenu qu'aucune évaluation n'a permis de mesurer l'efficacité des accords existants.**
- * **Avant que l'on puisse conclure des accords d'équivalence, il faudrait intégrer dans la législation provinciale/territoriale/autochtone des dispositions en matière de poursuites intentées par les citoyens et de dénonciation au moins aussi vigoureuses que celles qui figurent dans la LCPE, faute de quoi ces droits qui sont inscrits dans la LCPE disparaîtront au moment de l'entrée en vigueur des accords d'équivalence.**
- * **Renforcer les obligations de rapport au Parlement dans le cadre des accords relatifs aux dispositions équivalentes.**
- * **Prévoir l'abrogation automatique, après cinq ans, des ordonnances relatives aux dispositions équivalentes.**

PARTIE II – PARTICIPATION DU PUBLIC – Articles 11 à 42

a) Généralités

La partie 2 du projet de loi C-32 confère aux Canadiens certains droits nouveaux ou renforcés. Par exemple, la création d'un registre de la protection de l'environnement donne aux Canadiens un outil nouveau et important qu'il y a lieu d'appuyer. Toutefois, il subsiste de graves lacunes, relativement à des droits importants qui ne sont pas prévus dans le projet de loi. Dans le passé, nos deux organisations et le comité permanent ont réclamé l'élaboration d'une déclaration des droits fédérale de l'environnement, laquelle comprendrait des droits plus nombreux que ceux qui sont énumérés dans ce projet de loi. Par exemple, le droit de donner préavis de tout nouveau règlement, politique ou approbation et d'inviter le public à se prononcer.

Deuxièmement, non seulement le projet de loi C-32 omet de nombreux droits environnementaux importants dont le public a besoin, mais de plus, les dispositions visant la participation du public comportent un certain nombre de lacunes, au point que dans certains cas, on fera seulement semblant de favoriser l'accès du public et la reddition de comptes au public.

b) Action en protection de l'environnement

L'élément central de la partie 2 est la proposition de conférer un nouveau droit au public. Les articles 22 à 38 du projet de loi C-32 permettent aux membres du grand public d'intenter une action au civil afin de demander réparation en cas d'infractions aux dispositions du projet de loi. Cette « action en protection de l'environnement » est un droit nouveau et l'on peut dire qu'elle vise trois objectifs : 1) assurer le respect de la loi; 2) faciliter l'accès des tribunaux au public lorsque la loi n'est pas respectée; 3) renforcer la responsabilité du gouvernement relativement à ses activités d'exécution du projet de loi C-32.

Nous sommes tout à fait d'accord avec la création d'un nouveau droit d'intenter des poursuites aux termes du projet de loi C-32. Toutefois, il faut apporter un certain nombre d'amendements à ces dispositions afin d'améliorer l'efficacité et la disponibilité de l'action en protection de l'environnement. Le principal problème du régime proposé est qu'il comporte inutilement un trop grand nombre de réserves et de restrictions. Le résultat est que le recours que constitue l'action en protection de l'environnement ne sera pas utilisé et n'atteindra donc pas le but visé.

Surtout, le projet de loi C-32 omet deux éléments-clés qui se trouvent pourtant dans la *Déclaration des droits de l'environnement* de l'Ontario. Premièrement, si l'action en protection de l'environnement peut être intentée par un particulier qui prétend qu'il y a eu infraction au projet de loi C-32, on a oublié de donner aux particuliers le droit d'intenter une action lorsque quelqu'un « est sur le point d'enfreindre » la loi.

Deuxièmement, on ne permet pas aux citoyens d'intenter immédiatement des poursuites devant les tribunaux en cas d'urgences environnementales, sans avoir au préalable remis avis de son intention aux fonctionnaires gouvernementaux. À notre avis, il faut remédier à ces lacunes en apportant des amendements aux dispositions du projet de loi C-32 qui traitent de l'action en protection de l'environnement.

Par ailleurs, cette partie du projet de loi comporte d'autres lacunes :

- * pour que l'action suive son cours, il faut que le ministre ait omis de prendre des mesures raisonnables;
- * l'infraction doit avoir causé une atteinte importante à l'environnement;
- * aucune action n'est permise si les mesures prises par l'intervenant visaient à remédier à l'atteinte à l'environnement ou à l'atténuer (article 24);
- * aucune action n'est permise si l'atteinte résulte de mesures liées à la sécurité nationale, au maintien de la paix, etc.
- * aucune action n'est permise si la conduite reprochée était raisonnable et destinée à assurer la sécurité du public;
- * le tribunal peut rejeter l'action, s'il est dans l'intérêt public de le faire.

RECOMMANDATION : Les dispositions de protection de l'environnement du projet de loi C-32 doivent être modifiées pour permettre au grand public de recourir efficacement aux tribunaux pour veiller à faire appliquer la loi.

PARTIE IV – PRÉVENTION DE LA POLLUTION – Articles 56 à 63

Vue d'ensemble

Il y a lieu de se féliciter de l'orientation générale du projet de loi C-32 visant l'adoption d'une approche de prévention de la pollution. Par exemple, les initiatives relatives à la planification des mesures de prévention de la pollution et à la création d'une centrale de renseignements sur la prévention de la pollution sont des pas dans la bonne direction. Toutefois, à la lecture de la partie 4, il ressort que les mesures réglementaires et non réglementaires visant à renforcer la prévention de la pollution au Canada sont en fait très limitées.

Par exemple, les dispositions sur la planification des mesures de prévention de la pollution restent totalement discrétionnaires. De plus, elles s'appliquent seulement aux substances figurant sur la liste des substances d'intérêt prioritaire, même si le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire. En outre, le législateur n'a pas adopté dans cette partie l'approche globale de prévention de la pollution recommandée par le comité permanent dans son rapport intitulé It's About Our Health! et aussi par des groupes non gouvernementaux.

RECOMMANDATION :

Modifier cette partie pour rendre obligatoire l'élaboration de plans de prévention de la pollution pour toute installation qui utilise, fabrique ou diffuse dans l'environnement des substances toxiques figurant sur la liste de la LCPE ou toute substance déclarée toxique aux termes de la LCPE.

PARTIE V – SUBSTANCES TOXIQUES – Articles 64 à 103

a) Généralités

De façon générale, les dispositions traitant des substances toxiques représentent une nette amélioration par rapport à la loi actuelle. Cette partie comporte toutefois un certain nombre de faiblesses importantes, au point qu'il faut y apporter des modifications.

Par exemple, voici certains aspects positifs de cette partie du projet de loi :

- * examen des substances figurant sur la liste intérieure pour déceler toute substance toxique persistante et bioaccumulative interdite ou faisant l'objet de contraintes sévères parmi les pays de l'OCDE;
- * la quasi-élimination d'une substance si elle est persistante, si elle est bioaccumulative, si sa présence dans l'environnement résulte de l'activité humaine;
- * le ministre peut exiger qu'une personne prépare et remette un plan pour la quasi-élimination des substances dans des délais prescrits par le ministre.

En dépit de ces aspects positifs, il y a aussi un certain nombre de faiblesses importantes qui sont énumérées ci-dessous. L'un des problèmes qui sous-tend l'ensemble de ces dispositions est qu'en juin 1995, deux semaines avant le dépôt du rapport du comité permanent, le gouvernement fédéral a publié la politique de gestion des substances toxiques. Cette politique a à notre avis enlevé tout son sens au débat légitime sur la façon de réglementer les substances toxiques les plus dangereuses. En dépit des vues exprimées par le comité permanent, le projet de loi C-32 reprend essentiellement sous forme législative les éléments de la politique promulguée. Dès le départ, les organisations non gouvernementales avaient sévèrement critiqué cette politique et, à ce jour, ont présenté des arguments détaillés démontrant que la politique est à la fois inappropriée et inefficace. C'est pourquoi les questions centrales ayant trait à la partie 5 de la LCPE aboutiront nécessairement à un débat sur la légitimité de cette politique de gestion des substances toxiques.

a) Article 64 – Définition de quasi-élimination

À l'article 64, on définit l'expression « quasi-élimination ». On dit que la quasi-élimination est la réduction définitive de la quantité ou concentration d'une substance jusqu'à un niveau inférieur au niveau mesurable, égale à la limite de dosage définie par règlement ou s'en rapprochant, dans le cas d'une substance qui est de nature à causer un effet nocif sur l'environnement ou à présenter un danger pour la vie ou la santé humaine.

Il faut rejeter cette définition que l'on donne à l'article 64 de la quasi-élimination. La définition est incompréhensible et on semble établir un lien entre, d'une part, l'obligation de réduire le rejet d'une substance jusqu'à un niveau non mesurable et, d'autre part, le fait que la substance en question doit être de nature à causer un effet nocif sur l'environnement ou présenter un danger pour la vie ou la santé humaine. Voici les principaux arguments qui militent contre cette définition :

- * Cette définition légitimise l'usage et le rejet des substances les plus dangereuses.

Même si la mesure proposée se fixe comme objectif la « quasi-élimination » de certaines substances, la définition de cette expression est telle que cela permettra en fait à l'industrie de continuer à utiliser et à rejeter des substances, pourvu que ces rejets soient en concentration inférieure au niveau mesurable et qu'il soit établi qu'ils n'ont pas d'effets nocifs.

- * C'est incompatible avec le concept de prévention de la pollution.

Quand on dit que l'objectif de la quasi-élimination, c'est d'obtenir des « rejets non mesurables », on se trouve à légitimer le recours continu à des techniques de lutte contre la pollution qui visent à réduire la quantité d'émissions mesurées au bout des tuyaux d'effluents. Quand on dit que la quasi-élimination revient à réduire la concentration d'une substance jusqu'à un niveau inférieur au niveau mesurable, il est clair que l'initiative a essentiellement pour but de réduire les émissions, et non pas de s'orienter vers des changements de procédé ou encore d'autres mesures qui visent plutôt à éviter au départ de créer des substances toxiques. La politique proposée vient donc renforcer les pratiques actuelles. Cela n'encouragera pas l'innovation, incitant plutôt l'industrie à accepter des mesures plus coûteuses mais au bout du compte moins efficaces pour réduire les émissions après le fait.

- * Le débat portera maintenant sur la définition des « rejets non mesurables ».

En plus des problèmes que pose cette définition sur le plan des principes, elle suscite également des problèmes d'ordre pratique. Qui définira quel est exactement le « niveau inférieur au niveau mesurable »? Comment cette limite sera-t-elle fixée? Qu'arrive-t-il ensuite si les techniques de détection s'améliorent? La réalité, c'est que la détermination de ce qui constitue « la limite des rejets non mesurables » sera tout aussi difficile, controversée et complexe que l'établissement des limites dans le cadre du régime actuel.

- * La mesure proposée est incompatible avec les engagements juridiques et politiques actuels.

Nous sommes d'avis que la définition utilisée dans la politique de gestion des substances toxiques n'est pas compatible avec la définition de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs¹, les interprétations fournies par la Commission mixte internationale dans ses rapports biannuels sur la qualité de l'eau,² le rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable³, la réponse du gouvernement fédéral dans *La prévention de la pollution : Stratégie fédérale d'action* et dans le Livre rouge libéral.

- * La définition donnée à l'article 64 est moins rigoureuse que celle contenue dans la politique sur la gestion des substances toxiques

¹ Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis (1978), article II et annexe 12.

² Voir : Commission mixte internationale, Sixième rapport biannuel sur la qualité de l'eau (Ottawa-Washington); Septième rapport biannuel sur la qualité de l'eau (Ottawa-Washington).

³ Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *It's About Our Health! Towards Pollution Prevention*, p. 72-74.

L'alinéa 64(1)b ne figure pas dans la politique en question, laquelle déclare, essentiellement, que la quasi-élimination, c'est quand les rejets sont inférieurs au niveau mesurable et lorsqu'il n'y a aucun effet nocif sur l'environnement ou la santé humaine. Ainsi, il faut démontrer non seulement que les rejets sont à un niveau supérieur au niveau mesurable, mais aussi qu'ils ont des effets nocifs sur l'environnement ou la santé humaine. Nous soutenons que ce seuil ne sera jamais atteint en aucune circonstance, puisqu'il sera toujours impossible d'établir la corrélation entre des rejets minimes de substances dangereuses et des effets spécifiques sur l'environnement et la santé humaine. En effet, de par leur nature même, la plupart des effets sont chroniques.

Ainsi, la définition de quasi-élimination donnée à l'article 64 est tout à fait impossible à faire appliquer; c'est donc une disposition impraticable qui aura pour résultat de permettre l'usage continu et le rejet des substances les plus dangereuses.

RECOMMANDATION

La définition de « quasi-élimination » énoncée dans la politique de gestion des substances toxiques et reprise dans la stratégie de mise en oeuvre proposée doit être rejetée. La quasi-élimination doit être définie de manière compatible avec les définitions énoncées par la Commission mixte internationale et doit être mise en application dans le cadre d'un cadre national de prévention de la pollution. Plus précisément, la quasi-élimination devrait signifier l'élimination de la production, de l'utilisation et des rejets de ces substances.

b) La partie 5 ne reconnaît pas le besoin d'englober les perturbateurs endocriniens

De plus, on ne prévoit pas spécifiquement l'élimination graduelle des perturbateurs endocriniens. Il est peu probable que ces substances soient englobées dans la définition de substances persistantes, bioaccumulatives et toxiques (PTB), à moins qu'elles ne soient spécifiquement désignées comme telles. Enfin, dans l'alinéa où il est fait mention de « l'effet nocif à long terme », il n'est nullement question des effets nocifs à long terme sur la santé humaine.

RECOMMANDATION : Il faut modifier le projet de loi C-32 de manière à permettre l'élimination graduelle des perturbateurs endocriniens, autant les substances dont on a déjà établi qu'elles perturbent les fonctions endocriniennes que les autres substances semblables qui seront identifiées à l'avenir.

c) L'article 65 n'inclut pas le concept de toxicité inhérente

La réponse du gouvernement part de l'hypothèse que la définition actuelle de « toxicité » qui figure à l'article 11 de la LCPE suffit à englober et à mettre en application le concept de toxicité inhérente. Nous soutenons que la définition de l'actuel article 11 de la LCPE ne convient pas et ne répond pas aux objectifs de la LCPE.

Certaines substances peuvent posséder des caractéristiques qui, de façon intrinsèque, leur donnent le potentiel de causer des effets nocifs sur la santé humaine et sur l'environnement. Par exemple, certaines substances sont « persistantes » ou bien donnent lieu à la « bioaccumulation ». D'autres sont soupçonnées de perturber les systèmes endocriniens des animaux sauvages et peut-être des humains.

La question est bien simple : les Canadiens veulent-ils que des substances qui possèdent de telles caractéristiques soient librement mises en vente au Canada?

La définition de l'actuel article 11 ne pose toutefois pas cette question. Au lieu de cela, pour qu'une substance soit déclarée toxique, il faut non seulement qu'elle ait le potentiel de causer des effets nocifs, mais il faut encore que les Canadiens et leur environnement soient exposés à cette substance en quantité suffisante pour causer du tort.

La nécessité de prouver qu'il y a exposition a été un facteur important dans la décision quand on a jugé que certaines substances inscrites sur la liste prioritaire et dont on sait qu'elles ont des propriétés toxiques intrinsèques n'étaient pas des substances toxiques aux fins de la LCPE. Le toluène en est un bon exemple; bien que cette substance ait des propriétés toxiques, il a été jugé qu'il ne s'agissait pas d'une substance toxique aux termes de la définition de la LCPE. Le toluène est spécifiquement mentionné dans presque tous les autres règlements provinciaux traitant de déchets dangereux et de santé et sécurité au travail.

Il faut modifier la définition de « toxicité » dans la LCPE afin d'éliminer l'obligation de prouver qu'il y a exposition et il faut inclure le concept de toxicité inhérente pour régler ces problèmes.

RECOMMANDATION

La définition de toxicité dans la LCPE doit reconnaître le concept de toxicité inhérente. La toxicité doit être établie sur la base des propriétés toxiques inhérentes ou intrinsèques des substances, par exemple la létalité aiguë, la toxicité chronique ou sous-chronique, la cancérogénicité, la tératogénicité, la génotoxicité et la capacité de perturber le système endocrinien.

PARTIE VI – BIOTECHNOLOGIE

Vue d'ensemble

Le projet de loi C-32 comprend une nouvelle partie consacrée à la biotechnologie. Toutefois, cette partie, dans son libellé actuel, souffre d'un certain nombre de faiblesses.

a) L'équivalence de la réglementation aux termes d'autres lois du Parlement

La plus importante de ces faiblesses est que la loi proposée permettrait à d'autres ministres de décider que les règlements qu'ils administrent répondent aux exigences d'équivalence établies par l'actuel alinéa 26(3)a) de la LCPE pour les produits de la biotechnologie comme les plantes et les poissons, qui sont réglementés aux termes d'autres lois. Dans sa forme actuelle, la LCPE exige que tout nouveau produit de biotechnologie

réglementé aux termes d'une autre loi du Parlement fasse l'objet d'une évaluation pour en mesurer les effets potentiels sur la santé humaine et sur l'environnement et cette évaluation doit être au moins équivalente à celle qui aurait lieu aux termes de la LCPE. Les dispositions proposées dans le projet de loi C-32 affaibliraient cette exigence d'équivalence.

En outre, une fois accordée par le gouverneur en conseil, l'équivalence pourrait seulement être retirée sur la recommandation du ministre responsable de l'administration de l'autre loi du Parlement aux termes de laquelle le règlement jugé « équivalent » a été pris. Et ce, même si des changements sont apportés ultérieurement au règlement « équivalent », de sorte qu'il n'est plus vraiment équivalent à la norme de la LCPE.

De plus, les décrets du gouverneur en conseil au sujet de l'équivalence entre un règlement et les exigences de la LCPE sont exemptés des dispositions de la loi qui exigent en d'autres circonstances un avis public et la possibilité de publier un avis d'opposition. (Article 332)

Cette partie de la loi stipule également que les règlements pris aux termes d'autres lois du Parlement ont préséance sur les règlements pris aux termes de la partie de la biotechnologie de la LCPE.

Il faut signaler que des modifications semblables sont proposées dans les dispositions du projet de loi qui traitent des nouvelles substances chimiques.

b) La définition de « toxique » et la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*

Enfin, cette partie ne répond pas aux exigences du paragraphe 8g) de la *Convention sur la diversité biologique*, qui exige que l'on protège la « conservation et l'utilisation durable de la biodiversité » contre l'utilisation et les rejets de produits biotechnologiques. La définition actuelle de « toxique » aux termes de la LCPE, définition sur laquelle s'appuie actuellement cette partie de la loi, ne renferme aucune référence directe à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique. Étant donné la décision rendue en septembre 1997 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de l'Hydro-Québec, il y a lieu de soulever de sérieux doutes sur la capacité de l'actuelle définition de « toxique » aux termes de la LCPE de permettre de prendre en considération l'impact d'une substance sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

c) Portée : Les produits « vivants » de la biotechnologie

Dans son libellé actuel, cette partie s'appliquerait uniquement aux « organismes vivants » définis comme toute substance biotechnologique animée. Il s'agit d'une catégorie plus restreinte que les actuelles dispositions de la LCPE sur la biotechnologie, qui s'appliquent sur la base de la définition de « biotechnologie » donnée dans la loi. Les dispositions actuelles ont une portée plus vaste et comprennent l'utilisation directe ou indirecte des organismes vivant « ou de toute partie ou produit d'organismes vivants dans leur forme naturelle ou modifiée ».

L'approche adoptée dans le projet de loi C-32 invite à des débats sans fin sur ce qui constitue un « organisme vivant » ou une « substance biotechnologique animée » et crée un certain flou autour de certaines catégories importantes, notamment les virus, les prions, les fragments d'ADN et certains types d'aliments pour êtres humains ou pour animaux. Il ne semble exister aucune définition légalement acceptée de « organisme vivant ». Il est important de signaler que dans le règlement sur la biotechnologie pris aux termes de la LCPE et publié dans la Gazette le 17 août 1996, on faisait explicitement mention d'organismes « vivants ou tués » (article 1(2)).

d) Avis public, commentaires et responsabilité

Cette partie ne renferme aucune disposition exigeant que l'on donne publiquement avis des effets en vraie grandeur, de l'imposition, de la modification ou du retrait de conditions ou d'interdictions à l'égard de produits de biotechnologie que l'on a jugé toxiques ou que l'on soupçonne d'être toxiques, ou encore de l'octroi de dispenses qui exemptent effectivement certains produits des exigences de la loi en matière d'avis et d'évaluation.

RECOMMANDATION

- * **Les dispositions actuelles de la LCPE en matière d'équivalence des exigences d'avis et d'évaluation de la toxicité aux termes d'autres lois du Parlement doivent être reprises et renforcées. Les dispositions des articles 332 à 334 en ce qui a trait au décret d'équivalence doivent être supprimées.**
- * **Il faut donner dans cette partie de la loi une définition de « toxique » aux termes de la LCPE spécifiquement pour les produits de biotechnologie, en faisant expressément mention de la « conservation et utilisation durable de la biodiversité ».**
- * **Cette partie devrait s'appliquer à tous les produits de la biotechnologie, selon la définition de la LCPE, et non pas seulement aux « organismes vivants ». Toute mention d'« organisme vivant » à la partie VI du projet de loi doit être remplacée par l'expression « produit de biotechnologie ».**
- * **Il faut prévoir des dispositions exigeant l'avis public et la possibilité de faire connaître son point de vue à l'égard de tout essai en vraie grandeur, modification des conditions ou des interdictions, et octroi de dispenses à l'égard des exigences d'avis et d'information.**

PARTIE IX : OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES, TERRITOIRE DOMANIAL ET TERRES AUTOCHTONES – Articles 206 à 215

Vue d'ensemble

Cette partie habilite le gouvernement fédéral à prendre des mesures incitatives (objectifs, directives et codes de pratique) relativement aux ministères fédéraux, aux opérations gouvernementales et aux terres autochtones.

Cette partie renferme un certain nombre d'éléments positifs. Il y a par exemple des dispositions visant à protéger les employés fédéraux qui signalent des rejets de substances en infractions de la loi. La nouvelle partie supprime également l'exigence de la loi actuelle relativement à l'obligation d'obtenir l'accord des ministres touchés avant de pouvoir prendre des règlements aux termes de la LCPE relativement aux opérations gouvernementales ou activités du gouvernement fédéral qui relèvent de leur compétence.

Cette partie du projet de loi souffre toutefois d'un certain nombre de faiblesses importantes. Les dispositions stipulent que les objectifs, les codes de pratique, les lignes directrices et les règlements établis en application de la loi et qui visent les sociétés d'État « ne peuvent avoir pour effet » de leur imposer des obligations plus rigoureuses que celles applicables au secteur privé.

En outre, sont exemptées des dispositions de cette partie les activités dans les domaines de l'aéronautique et du transport aérien, de la défense nationale et de la sécurité. Le texte proposé stipule aussi que les règlements applicables aux opérations gouvernementales fédérales et aux terres domaniales et autochtones pris aux termes de la LCPE ne s'appliquent pas lorsque des règlements pris aux termes d'une autre loi du Parlement s'appliquent.

De façon plus générale, il faut se demander si la protection de l'environnement sur les terres autochtones ne serait pas mieux assurée aux termes d'une partie distincte de la loi, par rapport aux dispositions traitant des opérations gouvernementales, et s'il ne faudrait pas établir des différences qualitatives entre la situation des Premières nations et des communautés autochtones et celles des organismes gouvernementaux fédéraux.

De plus, le texte de loi proposé n'impose aucune exigence spécifique quant à la performance environnementale des organismes du gouvernement fédéral dans le cadre de leurs activités. On n'exige nullement, par exemple, que ces organismes ne soient la cause d'aucun effet nocif sur l'environnement, comme on l'exige à l'article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario*.

RECOMMANDATION

- * **L'exemption relativement au secteur aéronautique doit être supprimée.**
- * **L'exemption relative à la défense nationale doit être limitée à l'état de guerre et aux missions menées en application de résolutions du conseil de sécurité de l'ONU.**

- * **Les limites quant à l'application aux sociétés d'État des exigences en matière de protection environnementale doivent être supprimées.**
- * **Les dispositions traitant des conflits entre des règlements pris aux termes de cette partie de la LCPE et des règlements pris aux termes d'une autre loi du Parlement doivent être modifiées de manière qu'en cas de conflit, l'exigence la plus rigoureuse s'applique.**
- * **Il faut établir dans cette partie une norme de performance environnementale pour les opérations gouvernementales fédérales.**

PARTIE XI : DISPOSITIONS DIVERSES – Articles 313 à 343

Vue d'ensemble

Cette partie renferme des dispositions traitant d'un certain nombre de questions importantes, notamment la communication de renseignements, les mesures économiques, l'obligation d'aviser le public avant de prendre des décrets et des règlements, la constitution et la procédure de commissions de révision, les rapports annuels au Parlement sur l'administration et l'application de la loi, et le prochain examen parlementaire de la loi.

Articles 322 à 327 – Mesures économiques

Vue d'ensemble

L'article 325 permet d'instaurer un système de consignation relativement aux substances toxiques visées par la LCPE, aux substances nutritives et aux terres et aux activités du gouvernement fédéral.

L'article 326 instaure un programme d'échange de droits d'émission et un mécanisme de permis échangeables pour les substances toxiques aux termes de la LCPE, les substances nutritives, les combustibles, la pollution atmosphérique internationale et la pollution internationale des eaux, et les terres et activités du gouvernement fédéral.

Les paragraphes 328(S) et (4) permettent de fixer des tarifs pour recouvrer le coût de l'administration des approbations délivrées aux termes de la loi.

RECOMMANDATIONS

- * **Modifier le projet de loi de manière à interdire tout mécanisme d'échange de droits d'émission de substances toxiques et autres substances nocives pour l'environnement ou la santé humaine.**
- * **Modifier le projet de loi de manière à permettre l'imposition de droits et tarifs environnementaux supérieurs aux coûts de l'administration relativement aux substances toxiques, substances nutritives, combustibles, déversements océaniques, à la pollution atmosphérique**

internationale et à la pollution internationale des eaux et au transport outre-frontière des déchets.

Articles 333-341 – Constitution d'une commission de révision

Aux termes de ces dispositions, la commission de révision peut fixer des frais relatifs à une instance, mais rien ne permet d'accorder une aide financière aux intervenants. Il faudrait prévoir la possibilité d'accorder une aide financière aux intervenants dans les instances devant la commission.

Articles 342-343 – Rapport au Parlement

Ces dispositions exigent que l'on fasse chaque année rapport au Parlement au sujet de l'administration et de l'application de la loi.

Le prochain examen parlementaire aura lieu sept ans après l'entrée en vigueur (c.-à-d. en 2004). Il n'est pas nécessaire que cet examen soit mené par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable ou par un comité qui succédera à celui-ci.

RECOMMANDATION

- * **Cet article doit être modifié de manière à prévoir un examen de l'administration et de l'application de la loi tous les cinq ans par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes ou le comité qui lui succédera.**

