

Association canadienne du droit de l'environnement

ENVI@PARL.GCA

Le 12 mai 2016

Madame Cynara Corbin
Greffière du Comité permanent de l'environnement
et du développement durable
Chambre des communes
131, rue Queen, 6^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Objet : Examen de 2016 de la LCPE

Madame,

Veillez trouver ci-joint notre résumé des témoignages entendus par le Comité permanent les 8 et 10 mars 2016 sur la question mentionnée en objet.

Puisque nous ferons référence à ces témoignages lors de notre comparution devant le Comité permanent le 19 mai 2016, nous avons pensé qu'il serait utile aux membres du Comité d'avoir à leur disposition notre résumé des témoignages entendus en mars 2016.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Joseph F. Castrilli, avocat
ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Association canadienne du droit de l'environnement

T 416 960-2284 • 1-844-755-1420 • F 416 960-9392 • 55, avenue University, bureau 1500, Toronto (Ontario) M5J 2H7 • cela.ca

Résumé des témoignages entendus par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes les 8 et 10 mars 2016 concernant l'examen de 2016 de la LCPE

A. Examen de 2016

1. Contexte

Le 25 février 2016, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a adopté la motion suivante : « Que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable entame une étude et formule des recommandations concernant [...] un examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, plus particulièrement en ce qui a trait à la gestion des produits chimiques, à la qualité de l'air et de l'eau, à la planification de la prévention de la pollution, aux seuils de précaution relatifs à la persistance et à la bioaccumulation dans le cadre des évaluations toxicologiques, aux stratégies de gestion du risque et à la réévaluation de substances. Cette étude peut comprendre des recommandations de modification d'autres lois ou règlements fédéraux visant la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les substances toxiques. »

En conséquence, le 22 mars 2016, la Chambre des communes a demandé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de procéder à l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la LCPE de 1999.

Le Comité permanent a commencé ses travaux au début de mars 2016 en entendant le témoignage de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et d'intervenants d'organisations non gouvernementales de l'environnement et de l'industrie. Voici un résumé des points de vue exprimés sur diverses questions concernant les dispositions et l'application de la LCPE de 1999 par les témoins invités à comparaître devant le Comité permanent.

Le texte ajouté entre crochets ou entre parenthèses ne fait pas partie du résumé des témoignages; il est ajouté par l'Association canadienne du droit de l'environnement à des fins d'éclaircissement.

B. Gouvernement fédéral

Les premiers témoins à comparaître devant le Comité permanent ont été de hauts fonctionnaires de Santé Canada et d'Environnement et Changement climatique Canada. Le témoignage de Santé Canada a consisté principalement d'un aperçu des objectifs et des réalisations du (1) plan de gestion des produits chimiques (PGPC) et des (2) programmes de gestion de la qualité de l'air, lesquels s'inscrivent dans le cadre de la LCPE.

En ce qui concerne le PGPC, Santé Canada a mentionné que le Ministère travaille en étroite collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada pour mettre en œuvre les parties 5 (Substances toxiques) et 6 (Substances biotechnologiques animées) de la LCPE de 1999. Ces activités ont consisté notamment à catégoriser les 23 000 substances qui étaient en vente au Canada de 1984 à 1986 (avant l'adoption de la première LCPE en 1988). Il s'agit de substances dont les risques pour la santé humaine ou l'environnement n'avaient pas

été évalués. Dans le cadre du processus de catégorisation, les ministères ont déterminé que 4 300 de ces substances nécessitaient un examen complémentaire.

L'un des principaux objectifs du PGPC est de s'assurer que les 4 300 substances auront toutes été examinées pour déterminer les risques qu'elles peuvent poser pour l'environnement et la santé humaine, et de gérer ensuite ces risques de façon appropriée. Selon le fonctionnaire de Santé Canada, de 2006 à 2016, les deux ministères ont évalué quelque 2 700 de ces substances et ont proposé ou mis en place des mesures de gestion des risques pour environ 300 d'entre elles. La troisième phase du PGPC (PGPC3) vient d'être entamée. Elle a pour objectif d'évaluer 1 550 autres des 4 300 substances au cours des cinq prochaines années. Santé Canada reconnaît que, même après que les ministères auront terminé l'évaluation des 4 300 substances catégorisées, ils devront gérer celles qui sont jugées nocives pour la santé humaine ou l'environnement, et tenir compte des nouvelles données scientifiques qui pourraient nécessiter une réévaluation de substances existantes.

Dans son témoignage, le fonctionnaire de Santé Canada a aussi mentionné que le PGPC, qui concerne l'évaluation des substances sur le marché, a également permis au gouvernement fédéral de mieux intégrer les programmes ministériels relatifs aux produits chimiques et d'assurer chaque année l'évaluation et la gestion d'environ 450 nouvelles substances (ou nouvelles utilisations de substances déjà sur le marché) au Canada.

Santé Canada a admis que la mise en œuvre de la LCPE de 1999 nécessite une collaboration d'ordre bilatéral et multilatéral avec les gouvernements d'autres pays. Un exemple d'ordre bilatéral est le Conseil de coopération en matière de réglementation entre le Canada et les États-Unis. Dans le cadre du Conseil, les deux gouvernements mettent au point des approches communes pour définir les priorités et les nouveaux risques pour l'environnement et la santé humaine posés par les produits chimiques dans les deux pays, et pour harmoniser certaines de leurs méthodes d'évaluation et de gestion des risques au besoin.

Les exemples d'ordre multilatéral mentionnés par Santé Canada comprennent les efforts conjoints déployés dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Programme des Nations Unies pour l'environnement pour partager l'expertise, les connaissances et les données sur les produits chimiques afin d'identifier et de gérer les risques qu'ils posent, ainsi que la négociation de conventions internationales, comme la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention de Minamata sur le mercure, qui sont juridiquement contraignantes et obligent le Canada à mettre en place les mesures nécessaires dans ses lois, comme la LCPE de 1999, pour en respecter les dispositions.

En ce qui concerne la qualité de l'air, Santé Canada note que le gouvernement fédéral a récemment défini [en vertu des articles 54 et 55 de la LCPE de 1999] de nouvelles normes plus rigoureuses sur la qualité de l'air (appelées Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant) visant à protéger la santé et l'environnement. Santé Canada a aussi mentionné que le gouvernement fédéral, avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, l'industrie et des organisations non gouvernementales de la santé et de l'environnement, a établi une approche nationale à la gestion de la qualité de l'air appelée Système de gestion de la qualité de l'air (SGQA), sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Le SGQA a pour but de remplacer l'ensemble disparate de mesures mises en place au pays et d'instaurer des zones aériennes afin de surveiller et gérer la qualité de l'air à l'échelle locale et

régionale. Santé Canada a aussi déclaré que le Canada poursuit sa collaboration avec les États-Unis afin de combattre la pollution atmosphérique transfrontalière dans le cadre de l'Accord Canada–États-Unis sur la qualité de l'air et qu'il a appuyé l'adoption, à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), de mesures internationales visant l'amélioration de la qualité de l'air. En outre, le Canada a appuyé en 2015 une résolution qui invite l'OMS à élaborer un plan pour renforcer la lutte mondiale contre les effets nocifs de la pollution de l'air.

Cela faisait suite à un rapport de 2013 de l'OMS qui signalait qu'il y a au Canada quelque 9 000 décès prématurés par année (4 000 000 dans le monde en 2012 selon l'OMS) par suite de l'exposition aux fines particules en suspension dans l'air. Voir le hansard, Parlement du Canada, numéro 006, 1^{re} session, 42^e législature (8 mars 2016) (John Cooper, directeur général par intérim, Direction de la sécurité des milieux, Santé Canada).

Le témoignage d'Environnement et Changement climatique Canada a consisté principalement d'un aperçu détaillé des dispositions et de l'application de la LCPE de 1999. Le témoin a mentionné que depuis son adoption en 1999, et son entrée en vigueur en 2000, la LCPE de 1999 a fait l'objet de quelques modifications mineures, d'un examen d'un comité de la Chambre des communes et d'un examen parallèle d'un comité sénatorial en 2006 et 2007. Cependant, aucun examen parlementaire ultérieur n'a été mené et aucune réforme en profondeur n'a été apportée à la *Loi* depuis 1999. Environ un tiers des recommandations formulées par les comités visaient une réforme législative et réglementaire, mais aucune n'a été suivie.

D'une façon générale, s'il y a d'autres dispositions législatives assurant une protection équivalente de l'environnement et de la santé, elles prennent le pas sur la LCPE de 1999. Compte tenu de l'étendue et de la complexité de la *Loi*, le témoin d'Environnement et Changement climatique Canada a employé trois moyens pour la décrire : (1) en examinant sa structure; (2) en passant en revue les pouvoirs généraux qu'elle contient; et (3) en étudiant les questions ou les sujets abordés.

Généralement parlant, les premières parties de LCPE de 1999 confèrent des pouvoirs généraux, précisent certaines obligations liées aux exigences de transparence et de participation du public, accordent des pouvoirs de collecte de renseignements pour déterminer les questions à aborder ainsi que des pouvoirs concernant certains des outils utilisés, de même que des objectifs, des lignes directrices et des codes de pratique.

Le cadre juridique du PGPC se trouve surtout dans les parties 4, 5 et 6 de la *Loi*, qui se fondent sur le critère de la toxicité d'une substance; le mot « toxique » a une large définition et signifie nuisible pour la santé, nuisible pour l'environnement ou nuisible pour l'environnement duquel dépend la vie humaine. Le pouvoir de réglementer une substance jugée toxique dans le cadre de la LCPE de 1999 se fonde sur cette définition. Le processus d'évaluation est très différent selon qu'il s'agit d'une nouvelle substance ou d'une substance existante. Dans le cas d'une nouvelle substance, il est interdit de l'utiliser avant de fournir au gouvernement fédéral suffisamment de renseignements pour qu'une décision soit prise quant à sa sûreté. Dans le cas d'une substance existante, le gouvernement fédéral a établi dans le cadre du PGPC un régime grâce auquel certaines substances sont identifiées en adoptant presque une présomption de risque, jusqu'à preuve du contraire. En réponse à des questions d'un membre du Comité permanent, le fonctionnaire d'Environnement et Changement climatique Canada a expliqué que l'approche utilisée dans le cadre de la LCPE de 1999 est bien différente de l'approche européenne dans le

cadre du programme REACH, qu'il décrit comme étant un processus extrêmement long qui exige un important travail de la part des utilisateurs et des producteurs et qui aboutit à beaucoup moins de décisions que ce que le Canada a pu réaliser dans le cadre du PGPC.

Le témoin a mentionné d'autres pouvoirs en ce qui concerne la définition de normes régissant la conception des véhicules et des moteurs ainsi que leurs émissions, et la réglementation de la composition des carburants. Ces pouvoirs sont considérés comme étant importants parce que la combustion de carburants peut produire de la pollution atmosphérique et des gaz à effet de serre.

Des pouvoirs complémentaires autorisant le gouvernement à établir des systèmes d'échange (articles 322 à 326 de la *Loi*) ont été utilisés dans la réglementation des émissions dans l'atmosphère, mais aussi dans d'autres domaines comme les carburants renouvelables, le soufre dans l'essence, les solvants, etc. Le fonctionnaire a fait remarquer que les systèmes d'échange efficaces comportent parfois des caractéristiques telles que la vente de permis aux enchères. À l'heure actuelle, il n'est pas permis d'organiser de telles ventes en vertu de la LCPE de 1999. De nombreuses administrations ont décidé de mettre aux enchères au moins une partie de leurs permis. Ainsi, le marché peut en confirmer la valeur, et ceux qui en ont le plus besoin paieront le plus pour les obtenir. Une autre caractéristique de systèmes d'échange efficaces d'autres administrations est le pouvoir d'imposer des sanctions administratives, un pouvoir qui n'est pas accordé par la LCPE de 1999. Le fonctionnaire d'Environnement et Changement climatique Canada considère que cette lacune dépend du fait que la plus grande partie de la *Loi* est établie en vertu de la rubrique de compétence du droit pénal.

Les autres instruments mentionnés par le fonctionnaire comprennent les systèmes de permis pour l'immersion en mer, le mouvement transfrontalier des déchets dangereux et l'exportation des substances inscrites sur la Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée.

Le pouvoir du gouvernement fédéral d'imposer l'élaboration de plans de prévention de la pollution aux membres de la collectivité réglementée pour la gestion d'une substance est un autre outil mis en place dans la LCPE de 1999 (article 56) (voir la partie 4 de la *Loi*). S'ils établissent un plan, ils auront satisfait aux exigences de la *Loi*. Ils n'ont pas l'obligation en vertu de la LCPE de 1999 de mettre en œuvre le plan, ce que le fonctionnaire ne perçoit pas comme une lacune puisque l'expérience a démontré que les entreprises habituellement font le nécessaire pour régler le problème environnemental. Les plans de prévention de la pollution sont l'un des outils dont le gouvernement se sert. Il n'y a pas recours dans tous les cas, mais surtout en fonction de la réceptivité probable du public cible.

En général, les règlements pris en vertu de la LCPE s'appliquent partout dans le pays, mais il est possible de limiter l'application des règlements à une région particulière du pays où des préoccupations liées à l'environnement ou à la santé le justifient. Toutefois, en ce qui concerne les substances toxiques présentes dans des produits, le témoin affirme qu'il serait possible de mieux réglementer en examinant le mode de production plutôt que le mode d'utilisation des produits, mais que la LCPE de 1999 ne confère pas ce pouvoir.

En ce qui concerne des questions mentionnées par des fonctionnaires d'Environnement et Changement climatique Canada, le témoin a fait remarquer que dans la LCPE de 1999, le Parlement avait tenu à distinguer les substances persistantes, bioaccumulables et intrinsèquement toxiques parce que les scientifiques, de même que la Commission mixte

internationale, avaient jugé cette catégorie de substances digne d'une attention particulière, croyant qu'elle devait être virtuellement éliminée de l'environnement. Par conséquent, la *Loi* établit certaines obligations à cet égard. Toutefois le témoin affirme que les fonctionnaires sont incapables de satisfaire à toutes ces obligations pour l'ensemble des substances qui s'inscrivent dans les critères définis. Il affirme également que certaines des obligations sont redondantes du fait que lorsqu'une substance répond à ces critères, elle est généralement ajoutée à la liste du *Règlement sur certaines substances toxiques interdites*. Par conséquent, selon les fonctionnaires fédéraux, il n'est pas vraiment utile d'établir un plan d'élimination virtuelle qui fixe la quantité ou la concentration dans laquelle la substance peut être rejetée dans l'environnement et d'imposer au ministre de prendre un règlement qui interdit son utilisation (voir l'art. 65 de la *Loi* et le *Règlement sur certaines substances toxiques interdites (2012)*, DORS/2012-285).

Les autres questions mentionnées durant le témoignage du fonctionnaire fédéral devant le Comité permanent avaient trait à des dispositions du droit international dans des conventions dont le Canada est signataire, comme l'immersion en mer (Protocole de Londres), et les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et des matières recyclables dangereuses (Convention de Bâle). Le témoin a mentionné que depuis la dernière refonte de la *Loi*, le Protocole de Londres a fait l'objet de deux modifications, en 2006 et en 2009 et que la LCPE de 1999 n'avait pas été modifiée afin d'intégrer ces changements dans le régime international. Voir le *hansard*, Parlement du Canada, numéro 006, 1^{re} session, 42^e législature (8 mars 2016) (John Moffet, directeur général, Affaires législatives et réglementaires, Environnement et Changement climatique Canada).

C. Intervenants

1. Industrie

Des représentants de l'industrie chimique ont aussi témoigné devant le Comité permanent lors de ses premières réunions. En général, selon le témoignage des intervenants de l'industrie chimique, le PGPC est un succès et atteint ses objectifs. À cet égard, les témoins ont mentionné trois facteurs qui ont contribué au succès du PGPC : (1) les ressources appropriées ont été affectées; (2) c'est un cas d'utilisation modèle des ressources publiques et privées pour créer une politique publique efficace; et (3) il intègre complètement des mesures faisant appel à plusieurs intervenants, autorités et ministères pour gérer les substances toxiques au Canada. La catégorisation a permis au gouvernement de réduire le nombre de 23 000 figurant dans la Liste intérieure des substances à 4 300 substances d'intérêt prioritaire dont moins de 2 % des substances sont considérées comme méritant des mesures supplémentaires de gestion des risques. De plus, le programme est en voie de réaliser son mandat dans le délai initialement prévu, soit d'ici 2020, une réalisation qualifiée par les représentants de l'industrie « d'un exemple singulièrement impressionnant de politique publique efficace ».

Selon les intervenants de l'industrie chimique, le PGPC est une telle réussite qu'ils en parlent à l'étranger comme d'un modèle à suivre. Ils font en outre remarquer que l'approche de la priorisation inscrite dans le PGPC est la pierre angulaire des projets de loi qui sont actuellement étudiés par le comité d'uniformisation du Congrès des États-Unis, qui s'apprête à modifier la *Toxic Substances Control Act (TOSCA)*. Selon les témoins, parce que le PGPC prend en compte le point de vue de toutes les parties intéressées, le Canada ne se retrouve pas avec un ensemble de règles et de règlements contradictoires d'un bout à l'autre du pays, contrairement

aux États-Unis, où les nombreuses mesures prises par de nombreux États ont de quoi « dérouter les consommateurs et perturber le commerce ».

Parce que l'industrie chimique estime que le PGPC est un grand succès, dans leurs réponses aux questions de membres du Comité permanent, ses représentants se sont opposés aux propositions de modifier la LCPE de 1999 pour y inclure (1) des principes de « justice environnementale » (bien qu'il n'ait pas été défini au cours des réunions, le concept correspond à assurer la protection des populations particulièrement vulnérables à l'exposition aux substances toxiques à cause de leur race, couleur de peau, origine nationale, revenu, secteur géographique, âge, sexe, y compris les femmes enceintes, nourrissons, enfants, femmes, personnes âgées, etc.) parce que la *Loi* comprend déjà des dispositions portant sur ces considérations, (2) des éléments du programme REACH parce que l'industrie juge que c'est une manière bien moins efficace d'utiliser les ressources publiques, (3) de nouvelles exigences quant à la recherche et l'évaluation de substituts plus sûrs aux produits chimiques toxiques, parce que selon l'industrie cela fait déjà partie du processus décisionnel, ou (4) une évaluation axée sur les dangers inscrite dans la *Loi* plutôt qu'un processus d'évaluation axé sur les risques comme c'est le cas actuellement. Voir le hansard, Parlement du Canada, numéro 007, 1^{re} session, 42^e législature (10 mars 2016) (Bob Masterson, président et directeur général, Association canadienne de l'industrie de la chimie).

2. Organisations non gouvernementales de l'environnement

Le témoignage de représentantes d'organisations non gouvernementales de l'environnement devant le Comité permanent a consisté principalement à proposer d'apporter plusieurs importantes modifications à la LCPE de 1999. Les recommandations visant à apporter des modifications à la *Loi* comprennent :

- Inclure des principes de justice environnementale dans la *Loi* parce que les populations vulnérables, comme les collectivités à faible revenu, les Premières Nations, les femmes enceintes, les nourrissons, les enfants, les femmes et les personnes âgées sont souvent affligées d'un fardeau environnemental disproportionné. Le paragraphe 19(2) de la *Loi sur les produits antiparasitaires* présente un précédent partiel à cet égard.
- Instaurer dans le cadre de la *Loi* des normes nationales obligatoires sur la qualité de l'air et sur l'eau potable parce que les dispositions en matière de toxicité énoncées à l'article 54 de la *Loi* ne sont pas exécutoires.
- Modifier la *Loi* pour exiger l'évaluation de substituts aux substances toxiques dans le cadre de l'évaluation des risques pour toute substance et tout organisme. Le paragraphe 7(9) de la *Loi sur les produits antiparasitaires* établit un précédent à cet égard dans la loi canadienne, bien que la disposition ne soit pas impérative.
- Modifier la *Loi* pour indiquer clairement les déclencheurs de l'évaluation d'une substance (autres que le processus de catégorisation) parce que les dispositions de la *Loi* à cet égard, notamment aux articles 70 et 71, et au paragraphe 75(3), ne fonctionnent pas correctement.
- Modifier la *Loi* pour exiger la publication des exemptions ainsi que des consultations et de la transparence dans l'examen des nouvelles substances.

- Améliorer les processus relatifs à l'inventaire national des rejets de polluants (INRP) et imposer dans la *Loi* des exigences de publication et de déclaration complètes et claires, avec des seuils plus bas, et mettre à la disposition du public un mécanisme transparent et responsable pour présenter des demandes de modifications de l'INRP parce que la *Loi* ne donne pas une description stricte de ce qui devrait figurer dans l'INRP, que l'INRP comprend de nombreuses exemptions, comme celles accordées au secteur de l'exploration pétrolière et gazière, et qu'elle fixe des seuils de déclaration très élevés lorsque les exigences de publication sont applicables de sorte que l'inventaire ne donne pas un tableau complet des rejets polluants réels dans les collectivités.
- Modifier la *Loi* afin qu'elle accorde des pouvoirs visant à assurer la sûreté des produits de consommation pour protéger l'environnement et la santé humaine.
- Modifier la définition de la toxicité en vertu de la LCPE de 1999 pour qu'elle prenne en compte les répercussions des produits chimiques qui perturbent le système endocrinien.
- Modifier la *Loi* afin qu'elle adopte une approche axée sur les dangers plutôt qu'une approche axée sur les risques.

Voir le Hansard, Parlement du Canada, numéro 007, 1^{re} session, 42^e législature (10 mars 2016) (Elaine MacDonald, scientifique principale, Ecojustice Canada et Maggie MacDonald, gestionnaire du programme des produits chimiques toxiques, Protection environnementale du Canada).