

**LES SUBSTANCES TOXIQUES :
CONTRÔLE FÉDÉRAL-PROVINCIAL**

**Kristen Douglas
David Johansen
Monique Hébert
Division du droit et du gouvernement**

Révisé le 31 juillet 1997



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SUBSTANCES TOXIQUES : CONTRÔLE FÉDÉRAL-PROVINCIAL*

DÉFINITION DU SUJET

L'effet des substances toxiques sur la santé humaine et l'environnement inquiète l'ensemble de la population. Au cours des dernières décennies, l'incendie survenu à Saint-Basile-le-Grand, le déraillement d'un train à Mississauga et d'autres incidents du même genre ont de nouveau attiré l'attention sur cette question. Le public se tourne de plus en plus vers les gouvernements pour qu'ils traitent de ses préoccupations dans ce domaine et exige l'établissement de normes strictes en la matière, ainsi que leur application uniforme dans tout le pays. **Un sondage effectué en 1996 à l'échelle nationale par Insight Canada Research a révélé que plus de 90 p. 100 des Canadiens étaient préoccupés par la question de l'environnement. Les personnes interrogées n'ont accordé que des notes médiocres aux gouvernements fédéral et provinciaux pour la façon dont ils mènent les dossiers environnementaux. Le gouvernement fédéral a obtenu une note moyenne légèrement supérieure (4,84 sur 10) à celle de l'ensemble des gouvernements provinciaux (4,74 sur 10).**

Au Canada, le contrôle et la gestion des substances toxiques ne relèvent pas d'un seul palier de gouvernement et nécessitent l'intervention du gouvernement fédéral aussi bien que des provinces. Il est donc essentiel de coordonner et d'uniformiser le plus possible les efforts déployés. Le succès de ces efforts conjoints dépend en définitive de la qualité des normes établies à l'échelle nationale, de l'efficacité des mécanismes d'application de ces normes et de la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux de coordonner leurs activités en la matière.

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en novembre 1988. Le document a sans cesse été mis à jour depuis.

Il ressort du rapport *À l'heure des comptes : Les rejets et les transferts de polluants en Amérique du Nord, 1994*, publié en juillet 1997 par la Commission de coopération environnementale (créée en application de l'accord parallèle de l'ALÉNA en matière d'environnement), que le Canada ne s'est pas particulièrement illustré dans sa lutte contre la pollution. À l'aide de données provenant de 1994, les auteurs ont signalé qu'en termes relatifs, les industries du Canada polluaient plus de deux fois plus que celles des États-Unis, chacune des usines de fabrication canadiennes produisant annuellement en moyenne 105 000 kilogrammes de polluants chimiques en comparaison de 45 000 pour les usines des États-Unis. Il faut également noter que l'Ontario figurait parmi les plus grands pollueurs, n'étant devancée que par le Texas et le Tennessee.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le contrôle des substances toxiques et la Constitution canadienne

Les questions relatives à l'environnement en général et au contrôle des substances toxiques en particulier ne relèvent clairement d'aucun des pouvoirs conférés à l'un ou à l'autre palier de gouvernement par la Constitution canadienne. Ni la *Loi constitutionnelle de 1867* ni ses modifications subséquentes ne font mention de l'environnement ou des substances toxiques. Certains aspects du contrôle des substances toxiques sont réglementés par le gouvernement fédéral, d'autres relèvent des gouvernements provinciaux, et il peut aussi y avoir chevauchement, concurrence ou conjonction de lois des deux paliers relativement à d'autres aspects.

Le gouvernement fédéral s'est généralement fondé sur sa compétence exclusive en matière de navigation, de pêche en mer et en eau douce, de droit pénal et de commerce interprovincial et international, ainsi que sur son pouvoir résiduel d'adopter des lois visant à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, pour légiférer en vue de contrôler les substances toxiques. De leur côté, les provinces se sont fondées, entre autres, sur leur pouvoir de faire des lois concernant les entreprises et ouvrages d'intérêt local, la propriété et les droits civils et les questions d'intérêt local ou privé sur leur territoire, ainsi que les terres, mines, minéraux et redevances leur appartenant.

Le pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada constitue le fondement constitutionnel d'un certain nombre de lois fédérales sur l'environnement. Les tribunaux reconnaissent généralement ce pouvoir dans les

circonstances suivantes : en cas de crise nationale; lorsqu'une situation ou un problème n'est pas mentionné expressément dans la Constitution et n'a pas un caractère local ou privé; et lorsque la question concerne l'ensemble des Canadiens et ne peut être réglée efficacement par les provinces.

C'est précisément ce pouvoir qui a permis de confirmer la validité constitutionnelle des normes nationales concernant les émissions secondaires de plomb des fonderies, normes édictées en vertu de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* du gouvernement fédéral (qui est maintenant incorporée à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)). En effet, le tribunal a alors jugé que le contrôle de la qualité de l'air dépassait la compétence des provinces et ne constituait pas une question à caractère local ou privé. La Cour suprême du Canada a également reconnu la légitimité de ce pouvoir exercé dans l'intérêt national en jugeant, dans l'arrêt marquant *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.* (1988), que l'interdiction d'immerger des déchets sans permis prévue au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* (qui est maintenant incorporée dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)) et, par conséquent, la lutte contre la pollution marine étaient effectivement du ressort du gouvernement fédéral. Dans une décision rendue le 6 août 1992 dans l'affaire *R. c. Hydro-Québec*, la Cour supérieure du Québec a révoqué une ordonnance provisoire concernant les PCB prise en vertu de la partie II de la LCPE, jugeant l'arrêté *ultra vires*. Dans un jugement rendu le 14 février 1995, la Cour d'appel du Québec a confirmé cette décision. **La cause a ensuite été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, qui l'a entendue le 10 février 1997, mais a différé sa décision. Celle-ci n'est pas attendue avant l'automne 1998.** La confirmation des décisions antérieures par cette dernière instance pourrait avoir une incidence sur la capacité du gouvernement fédéral de réglementer les substances toxiques en vertu de la partie II de la LCPE.

B. Les lois

Le gouvernement fédéral et les provinces ont adopté des lois ayant trait aux substances toxiques. Les provinces contrôlent les substances toxiques par divers moyens. Pour limiter le rejet de telles substances dans l'environnement, elles recourent généralement à des licences, autorisations, ordonnances et permis prévus dans des lois sur la protection de l'environnement et d'autres lois visant des objets particuliers. En outre, elles réglementent l'élimination et le transport des déchets dangereux à l'intérieur de leur territoire.

Les principales lois fédérales en la matière sont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), qui a reçu la sanction royale le 28 juin 1988 et a été modifiée en 1989, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD), la *Loi sur les produits antiparasitaires*, les dispositions de la *Loi sur les pêches*, qui traitent des substances nuisibles aux poissons, et la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, qui permet de fixer des normes sur les émissions produites par les véhicules automobiles.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est une loi détaillée qui a remplacé la *Loi sur les contaminants de l'environnement* (LCE) et intégré des dispositions d'autres lois concernant la pollution atmosphérique internationale (*Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*), l'immersion de déchets en mer (*Loi sur l'immersion de déchets en mer*), ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits de nettoyage et de conditionneurs d'eau contenant des substances nutritives (*Loi sur les ressources en eau du Canada*).

La LCPE visait deux grands objectifs, à savoir la révision de la loi précédente (la *Loi sur les contaminants de l'environnement*) qui ne répondait plus de façon satisfaisante aux besoins et aux préoccupations de la population, et l'harmonisation de la loi canadienne avec les lois des autres pays. Elle se fonde en grande partie sur le pouvoir du gouvernement fédéral d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement et sur sa compétence en matière de droit pénal. Même si la qualité de l'environnement ne relève pas clairement ou exclusivement du gouvernement fédéral, la LCPE établit un lien entre elle et la vie humaine et la santé et, par là même, avec la responsabilité d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Les passages de la LCPE où il est question de « l'environnement essentiel pour la vie humaine » tentent d'établir le cadre de référence juridique et constitutionnel de l'activité fédérale dans ce domaine.

Le cycle de vie des substances toxiques comprend diverses étapes dont les principales sont la recherche-développement, l'introduction de la substance, sa fabrication, son transport, sa distribution, son utilisation et finalement son élimination. Le degré de responsabilité du gouvernement fédéral et des provinces varie au fil de ces étapes. Par exemple, le gouvernement fédéral peut être le principal responsable de la recherche-développement ainsi que de l'introduction des substances toxiques; il peut partager avec les gouvernements provinciaux la responsabilité de leur fabrication, de leur transport et de leur distribution; enfin, la responsabilité de leur utilisation et de leur élimination peut incomber principalement aux provinces. Le tableau de la page suivante donne un aperçu des pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans ce domaine.

Depuis la mise en oeuvre de la LCPE, plus de 23 000 substances ont été placées sur la première Liste intérieure des substances. Parmi elles, 44 ont été choisies pour évaluation et

inscrites sur la première Liste des substances d'intérêt prioritaire. Les 44 évaluations ont établi que 25 des substances sont toxiques et six non toxiques. Pour ce qui est des 13 autres qui ont été supprimées de la Liste des substances d'intérêt prioritaire, il n'a pas été possible de tirer de conclusions en raison de l'insuffisance des preuves. Des règlements ou d'autres outils de contrôle visant les substances jugées toxiques ont été mis au point ou sont en train de l'être. Dans le cadre de la deuxième Liste des substances d'intérêt prioritaire, émise en décembre 1995, 25 autres substances ont été choisies pour évaluation.

En juin 1995, Environnement Canada a publié la *Politique sur la gestion des substances toxiques*, qui énonce la nouvelle politique du gouvernement fédéral sur le sujet. Cette politique, qui s'appliquerait à toutes les substances préoccupantes pouvant être réglementées à l'échelle fédérale, que ce soit aux termes de la LCPE ou d'une autre loi fédérale, a proposé deux mesures de gestion de ces substances :

- l'élimination presque totale dans l'environnement de toute substance toxique persistante, susceptible de bioaccumulation et d'origine principalement anthropique (résultant de l'activité humaine);
- la mise en oeuvre de la gestion des autres substances toxiques et substances préoccupantes, de la production à l'élimination, pour prévenir ou réduire leur rejet dans l'environnement.

La nouvelle politique du gouvernement fédéral a été critiquée par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, qui a déposé son examen de la LCPE en juin 1995, après un an de travail. Déçu que le gouvernement ait décidé de lancer une nouvelle politique juste avant le dépôt prévu de son rapport, le Comité a contesté la nouvelle politique du gouvernement parce qu'elle repose sur l'utilisation du terme « toxique » au sens de la LCPE ou son équivalent; le Comité est d'avis que cette définition impose une barrière trop stricte étant donné qu'elle exige une évaluation complète des risques des substances en question. Le Comité a aussi critiqué la nouvelle politique parce qu'elle permettrait aux pires substances, celles qui sont toxiques, persistantes *et* biocumulatives, d'être utilisées dans le commerce si leur promoteur peut démontrer qu'elles ne seront pas rejetées dans l'environnement. Selon le Comité, sa proposition sur l'usage des substances toxiques est préférable parce qu'elle aurait une plus grande portée et permettrait d'en venir à éliminer un plus grand nombre de substances préoccupantes.

POUVOIRS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*			
ACTIVITÉ	COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS	ÉVALUATION	CONTRÔLE
Fabrication	F,P	F,P	F,P(2)
Transformation	F,P	F,P	F,P(2)
Utilisation	F,P	F,P	F,P(2)
Importation	F,P	F,P	F
Rejets provenant d'activités commerciales, industrielles et gouvernementales(1)	F,P	F,P	F,P
- déversements	F,P	F,P	F,P
- abandon	F,P	F,P	F,P
- rejets dans l'air, l'eau, le sol	F,P	F,P	F,P
- élimination	F,P	F,P	F,P
Situation de l'environnement et toxicologie	F,P	F,P	

*F = autorité fédérale

*P = autorité provinciale

1. En général, les lois provinciales ne s'appliquent pas aux installations fédérales.
2. L'autorité provinciale dans ce domaine, qui peut équivaloir à un contrôle indirect, porte sur l'évaluation des activités entourant la fabrication, la transformation et l'utilisation des substances en vue de contrôler les rejets, mais non les activités elles-mêmes.

Source : Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, 1986, annexe 6.

Répondant le 14 décembre 1995 aux recommandations du Comité, le gouvernement fédéral a essentiellement repris l'approche énoncée dans sa publication de juin 1995, *Politiques sur la gestion des substances toxiques*. **Près d'un an plus tard, le 10 décembre 1996, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-74, Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1997).** Ce projet de loi, en plus de rendre exécutoire la politique gouvernementale de 1995 sur la gestion des substances toxiques, aurait entraîné certains changements importants, notamment :

- en mettant davantage l'accent sur la « prévention » de la pollution que sur la « lutte » contre la pollution, comme on le fait présentement;
- en régissant les gaz d'échappement des moteurs, un domaine qui est présentement sous le régime de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*;
- en ajoutant la pollution de l'eau à la pollution de l'atmosphère aux domaines relevant actuellement du gouvernement en matière de pollution transfrontalière;
- en autorisant la conclusion d'accords d'équivalence et d'accords administratifs avec les administrations autochtones et non uniquement avec les administrations provinciales et territoriales, comme c'est le cas présentement;
- en créant dans la nouvelle loi une section distincte traitant de la biotechnologie;
- en accordant au gouvernement fédéral le pouvoir général de limiter l'application de la LCPE à certaines parties du Canada, à des personnes ou des groupes de personnes particuliers ou encore à des activités ou des catégories d'activités déterminées.

Le gouvernement fédéral espérait pouvoir promulguer la nouvelle LCPE au printemps 1997, mais le projet de loi n'a jamais franchi l'étape de la deuxième lecture, finissant par mourir au *Feuilleton* lors du déclenchement des élections fédérales en avril 1997.

C. La coopération fédérale-provinciale

Les éléments de la réglementation des substances toxiques qui relèvent à la fois des deux paliers de gouvernement nécessitent une coopération fédérale-provinciale qui peut revêtir un caractère plus ou moins officiel. Parmi les mécanismes actuellement en usage, on compte des

ententes fédérales-provinciales, des comités consultatifs, des groupes de travail et des comités au niveau opérationnel ainsi que des organes de coordination interministérielle.

1. Les ententes générales avec les provinces

Au milieu des années 70, le gouvernement fédéral a signé des ententes avec sept des dix provinces pour protéger l'environnement et en améliorer la qualité. (Aucune entente n'a été conclue avec Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique.) Ces ententes visaient à rendre plus efficaces les activités de contrôle de l'environnement et à encadrer d'autres ententes portant sur des points plus précis.

Aux termes de ces ententes, les provinces ont convenu d'établir et d'appliquer des règles au moins aussi strictes que les règles fédérales en matière de protection de l'environnement. Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est engagé à établir, après consultation des provinces, des objectifs nationaux concernant la qualité de l'eau et de l'air ambiant et à fixer à des groupes industriels précis des exigences de base et des directives concernant le rejet de certains polluants dans l'air et dans l'eau.

Le mode d'application des normes environnementales était l'un des aspects importants de ces ententes. Les provinces étaient premières responsables de l'application des normes, alors que les autorités fédérales devaient intervenir dans les installations fédérales (à moins d'entente à l'effet contraire), à la demande d'une province ou lorsqu'une province manquerait à ses obligations dans l'administration d'une question de compétence fédérale.

Un document de travail sur les poursuites relatives à des infractions aux lois sur l'environnement publié en 1984 par la Commission de réforme du droit laissait entendre que le fait d'encourager les provinces à prendre les devants dans ce domaine créerait des disparités puisque bon nombre d'entre elles avaient des politiques d'application différentes. Les auteurs concluaient qu'en déléguant aux provinces le pouvoir de faire respecter les lois sur l'environnement, le gouvernement fédéral abdiquait sa responsabilité et favorisait la disparité des mesures d'application.

Les ententes susmentionnées ne sont plus en vigueur, mais un accord de coopération environnementale a été signé avec le Territoire du Yukon le 8 août 1992. En outre, le 31 mai 1994, le gouvernement fédéral et les gouvernements des quatre provinces de l'Atlantique ont signé un accord environnemental portant création d'un régime de gestion conjoint, afin de réduire le chevauchement et le double emploi. Cette entente s'inscrit dans le cadre plus général de gestion de l'environnement qui est en cours d'élaboration sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) et dont il est question plus loin dans le présent document.

2. Les ententes conclues en vertu de la LCPE

Les ententes générales relatives à l'environnement n'ont pas conduit à la conclusion d'ententes fédérales-provinciales particulières sur le contrôle de substances toxiques. Des ententes de ce genre sont cependant prévues expressément dans la LCPE, qui autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Environnement, à reconnaître par décret la primauté d'un règlement provincial concernant une substance toxique donnée lorsque le ministre et le gouvernement de la province en question conviennent notamment que les dispositions provinciales correspondent aux dispositions fédérales concernant cette même substance. L'existence d'un tel « accord d'équivalence » avec une province signifie que la substance toxique visée sera assujettie à la loi provinciale plutôt qu'à la LCPE. Ainsi, les provinces seront d'autant plus intéressées à conclure des accords d'équivalence qu'elles pourront réglementer les substances toxiques selon leurs propres mécanismes de réglementation.

Suivant la politique d'application publiée par le ministère de l'Environnement en mai 1988, les facteurs qui permettront de déterminer l'équivalence comprendront : a) un niveau de contrôle égal prévu par une loi; b) des techniques de mesure comparables; c) des sanctions comparables; d) une politique et des mécanismes d'application comparables et conformes à la politique fédérale d'application; e) le droit des personnes résidant au Canada de réclamer une enquête sur une infraction présumée et de recevoir un rapport en exposant les conclusions.

Sous la direction du Comité consultatif fédéral-provincial créé en vertu de la LCPE, le Groupe de travail sur les partenariats a rédigé, en 1992, un rapport sur les méthodes et les procédures qui doivent servir à juger l'équivalence. **Ce rapport a facilité les négociations, mais jusqu'ici, un seul accord d'équivalence aux termes de la LCPE a été entériné, soit avec l'Alberta, le 1^{er} juin 1994. Il est toujours en vigueur.**

En outre, l'article 98 de la LCPE prévoit la conclusion d'accords avec les provinces en ce qui a trait à l'application de la Loi. De tels accords ont été conclus avec la Saskatchewan le 15 septembre 1994 et avec le Yukon le 16 mai 1995. En outre, des ententes administratives sectorielles ont été négociées avec certaines provinces en vertu des mêmes dispositions de la LCPE et de l'article 5 de la *Loi sur les pêches*, concernant l'exécution des règlements d'application de ces lois touchant les pâtes et papiers. **Des ententes du genre ont été signées avec le Québec en mai 1994, et avec la Colombie-Britannique, en septembre 1994. Elles sont toutefois maintenant échues et sont en train d'être renégociées.**

Le ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement sur l'administration des divers accords fédéraux-provinciaux conclus en vertu de la LCPE, y compris ceux qui portent sur l'application de règles provinciales équivalentes.

3. Le Comité consultatif fédéral-provincial

Le Comité consultatif fédéral-provincial a été créé aux termes de la LCPE afin de conseiller les ministres quant à l'adoption de règlements sur les substances toxiques. Il est composé de représentants du gouvernement fédéral, venant du ministère de l'Environnement et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ainsi que de représentants de chaque province et territoire. Le Comité cherche à créer un climat de collaboration pour les consultations fédérales-provinciales sur les activités de réglementation en matière de protection environnementale et de gestion des substances toxiques. Il tente également d'en arriver à ce qu'il existe une qualité de l'environnement de niveau égal dans tout le pays au moyen de l'harmonisation des normes, de l'adoption d'approches préventives et respectueuses du cycle de vie et de la réduction des règlements faisant double emploi.

Les membres du Comité se réunissent de deux à quatre fois par année et correspondent ou se consultent aussi au moyen d'appels conférences. L'étude de questions particulières est confiée, au besoin, à des groupes de travail fédéraux-provinciaux créés par le Comité.

4. La concertation des ministres de l'Environnement

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) joue un rôle important dans la coordination des initiatives ministérielles ayant trait à l'environnement. Créé en 1961 dans la foulée de la Conférence sur les ressources et notre avenir pour demain en vue de servir de tribune aux ministres canadiens de l'Environnement, le Conseil a vu son mandat s'élargir en 1971 afin d'englober la gestion de l'environnement. Le Conseil constitue maintenant une tribune où l'on discute et prévoit une action concertée sur des sujets de préoccupation environnementale d'envergure nationale, internationale et planétaire.

Le Conseil se réunit normalement deux fois l'an. Il discute de questions environnementales, échange de l'information et établit des politiques afin d'orienter les travaux à effectuer entre les réunions. Le travail du Conseil est exécuté par un Comité de sous-ministres et un

secrétariat permanent. Plus récemment, le Conseil a proposé d'améliorer la gestion de l'environnement au Canada. **Ce projet de coopération, ou « initiative d'harmonisation » comme on l'appelle, a débuté en mai 1994 lorsque le Conseil a publié *Rationalisation du régime de gestion de l'environnement*, un document en faveur de l'élaboration d'un nouveau cadre de gestion de l'environnement au Canada fondé sur la collaboration et des rôles et responsabilités mieux définis, et visant à mieux protéger de façon permanente l'environnement au pays.**

Selon ce qui avait d'abord été proposé, l'initiative d'harmonisation aurait compris une entente-cadre intergouvernementale et 11 annexes traitant des questions de gestion environnementale suivantes : la surveillance; l'application de la loi; l'octroi des permis et les approbations; l'évaluation environnementale; les accords internationaux; la recherche et le développement; l'élaboration des lignes directrices; les textes législatifs, réglementaires et administratifs; les communications et l'éducation; les rapports sur l'état de l'environnement; ainsi que la prévention de la pollution et les interventions d'urgence.

En décembre 1994, la version provisoire de la principale entente-cadre (l'Entente-cadre pour la gestion de l'environnement) et de quatre annexes (la surveillance, l'application de la loi, l'octroi des permis et les approbations ainsi que l'évaluation environnementale et les accords internationaux) ont été rendues publiques pour commentaires. En octobre 1995, l'entente-cadre principale a de nouveau été transmise à la population mais dans une forme modifiée, avec 10 annexes sur 11 (celle sur l'évaluation environnementale n'étant pas du nombre). Le travail relatif à l'initiative d'harmonisation a par la suite été suspendu étant donné la nature litigieuse de la proposition. Toutefois, les négociations ont repris après une réunion du Conseil des ministres, en mai 1996, qui a décidé de poursuivre les efforts d'harmonisation mais selon une nouvelle approche. Cette dernière prévoit une progression plus graduelle.

C'est ainsi qu'une deuxième entente, l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, a été mise au point et présentée aux ministres de l'environnement, lesquels lui ont donné leur accord de principe lors d'une réunion du CCME, en novembre 1996. Cet Accord définit une vision, des objectifs et des principes destinés à orienter l'élaboration d'ententes auxiliaires particulières touchant la gestion et les enjeux environnementaux. Ces ententes auxiliaires, qui pourraient être multilatérales, régionales ou bilatérales, doivent servir à circonscrire des rôles et des responsabilités

spécifiques afin de permettre la mise en place d'un guichet unique pour la mise en oeuvre de mesures environnementales et d'un seul processus d'évaluation et de révision pour les projets nécessitant une évaluation environnementale de la part de plus d'un gouvernement. L'Accord est également assorti d'un plan de travail comportant des délais précis. Il faut notamment :

- présenter en mai 1997, à des fins de ratification, l'Accord pancanadien et trois ententes auxiliaires (évaluations environnementales; inspections; standards) aux ministres de l'environnement;
- déterminer d'ici 12 mois des normes pour une première série de substances polluantes d'intérêt prioritaire, en application de l'entente auxiliaire sur les normes, et établir d'ici 18 mois des plans pour les atteindre;
- conclure d'ici 18 mois une première série d'ententes de mise en oeuvre aux termes de l'entente auxiliaire sur les inspections;
- conclure d'ici 18 mois les ententes auxiliaires concernant la surveillance continue et les rapports; la réponse aux urgences environnementales; la recherche et le développement; et l'application réglementaire (l'Accord n'indique pas clairement si cette dernière entente auxiliaire doit être conclue d'ici 18 mois ou trois ans);
- conclure d'ici trois ans les ententes auxiliaires concernant les politiques et les législations; les ententes internationales; et les rapports sur l'état de l'environnement.

La ratification de l'Accord pancanadien et des trois premières ententes auxiliaires, prévue au départ pour mai 1997, a été reportée en raison du déclenchement des élections fédérales; les nouvelles dates de ratification ont été fixées provisoirement aux 8 et 9 octobre 1997.

MESURES PARLEMENTAIRES

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* prévoit, à l'article 139, qu'un comité de la Chambre des communes, ou des deux Chambres du Parlement, examinera l'administration de la Loi dans les cinq ans suivant sa promulgation. Cet examen a été confié, par ordre de renvoi daté du 9 juin 1993, au Comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes. La trente-quatrième législature a cependant été dissoute avant que l'examen puisse être

entrepris. Au cours de la trente-cinquième législature, l'examen de la LCPE a été confié au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, en vertu d'un ordre de renvoi en date du 10 juin 1994.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a déposé son rapport *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution* le 20 juin 1995. Il y formule 141 recommandations détaillées sur les changements qui s'imposent.

En général, le Comité estime que la Loi n'a pas réussi à régler le problème des substances préoccupantes et qu'elle a été mal appliquée et administrée. Étant donné que les découvertes et les tendances en matière d'environnement ont rapidement dépassé le champ d'application de la LCPE, il juge qu'une nouvelle approche s'impose. Selon lui, l'objectif fondamental de la LCPE devrait être de contribuer au développement durable, et les principes sous-jacents à la poursuite de cet objectif devraient être la prévention de la pollution, l'approche écosystémique, la biodiversité, le principe de la prudence et la responsabilité de l'utilisateur et du producteur. Pour le Comité, l'orientation de la Loi doit être modifiée radicalement. Il faut en effet viser dès le départ à ne pas créer la pollution plutôt qu'à gérer celle-ci après coup. Afin d'améliorer le processus d'évaluation de substances visées par la Loi, le Comité recommande que la définition du terme « toxique » soit modifiée pour inclure à la fois l'évaluation des risques et celle des dangers, et qu'une approche à trois volets soit adoptée pour l'évaluation et la gestion des substances préoccupantes. Cette approche est la suivante :

- Le volet 1 permettrait l'abandon graduel de toute substance déjà interdite ou abandonnée graduellement dans une province canadienne ou dans un autre pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ou de toute substance persistante, ayant un potentiel biocumulatif et une toxicité inhérente.
- Le volet 2 établirait qu'est présumée toxique toute substance qui est réglementée par une province canadienne ou par un autre pays membre de l'OCDE.
- Le volet 3 supposerait l'évaluation permanente des substances figurant sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire, qui devrait être remaniée pour englober plus de classes de substances, d'effluents et de flux de déchets.

Le Comité préconise aussi que le gouvernement fédéral joue un important rôle de chef de file dans la protection et la gestion de l'environnement canadien. Notamment, le gouvernement fédéral devrait établir des normes nationales sur les questions qui sont de sa

compétence et celles qui revêtent un « intérêt national »; il devrait promouvoir l'établissement de normes nationales dans les domaines nécessitant une collaboration entre différents gouvernements; et il devrait inciter les autres gouvernements à collaborer pour réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois inutiles et harmoniser selon les normes les plus élevées les différents régimes de gestion de l'environnement des provinces, des territoires et des administrations autochtones. Voici d'autres recommandations dignes de mention :

- La définition de l'immersion en mer devrait être étendue pour comprendre le rejet de substances à partir des quais et dans les zones intertidales; il faudrait demander explicitement aux requérants d'un permis de démontrer que le déversement en mer constitue la meilleure option d'un point de vue environnemental; la LCPE devrait être modifiée pour que soit interdite toute immersion dans les océans de déchets qui ne figurent pas sur une liste spécifique de substances autorisées.
- Une politique nationale de gestion des zones côtières devrait être élaborée.
- La partie V de la LCPE (pollution atmosphérique internationale) devrait être modifiée pour que soient ajoutées des dispositions l'autorisant à prévenir la pollution transfrontalière.
- Les cartouches chargées de grenailles de plomb et les plombs de pêche devraient être interdits d'ici le 31 mai 1997.
- Le gouvernement fédéral devrait produire un répertoire donnant des informations complètes sur les sites fédéraux contaminés; il devrait aussi établir un plan d'action et un calendrier des travaux d'assainissement de tous les sites contaminés fédéraux à haut risque.
- Un filet de sécurité fédéral devrait être prévu dans la Loi pour traiter des urgences environnementales, et le gouvernement fédéral devrait entamer des discussions avec les provinces et les territoires afin d'élaborer un système national à guichet unique pour l'enregistrement de tous les sites contenant des substances dangereuses en quantités supérieures aux seuils préétablis. Tous les organes fédéraux devraient aussi être assujettis à un vaste système de gestion des urgences.
- À court terme, les organes fédéraux devraient être assujettis aux règlements provinciaux et territoriaux en matière d'environnement dans les domaines où il n'existe aucun règlement fédéral; à plus long terme, des règlements exhaustifs tenant compte de normes environnementales optimales devraient être élaborés pour les organes fédéraux. Tous les ministères et organismes fédéraux devraient également élaborer des plans de gestion de l'environnement et nommer, au sein de chaque organisation, un cadre qui s'occuperait de promouvoir les questions environnementales.
- Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et le règlement des revendications territoriales devraient comprendre des dispositions qui établissent des régimes autochtones de protection

de l'environnement, et les ressources voulues devraient être assurées aux peuples autochtones qui souhaitent s'occuper de l'environnement sur leurs territoires. Un cadre devrait aussi être établi pour discuter du processus de modification des dispositions de la LCPE qui traitent des peuples autochtones.

- Le gouvernement fédéral devrait continuer de financer la recherche scientifique sur le Nord, en particulier pour ce qui est des sources, des voies d'entrée et des effets des contaminants.
- On devrait favoriser une participation accrue du public à l'élaboration des décisions qui touchent l'environnement, et un registre informatisé sur l'environnement qui serait destiné au public devrait être créé; la portée de l'Inventaire national des rejets polluants (INRP) devrait être étendue; les dispositions de la LCPE sur la présentation des commentaires et les appels devraient être consolidées; les circonstances permettant de formuler une demande de confidentialité devraient être limitées; il faudrait assurer la protection des dénonciateurs; les citoyens devraient pouvoir engager des poursuites; et on devrait établir un fonds de l'environnement qui servirait notamment à la prestation d'une aide financière.
- On devrait établir, à Environnement Canada, un bureau indépendant et des bureaux régionaux; des renseignements détaillés sur l'application de la loi devrait être diffusés; un régime de sanctions administratives pécuniaires devrait être établi comme solution de rechange aux peines prévues par la loi; et les pouvoirs des inspecteurs devraient être étendus considérablement.
- Le public devrait être informé des projets d'entente administrative et d'équivalence conclus avec les provinces et les territoires aux termes de la LCPE et la *Loi sur les Pêches* et être consulté à ce sujet. Ces ententes ne devraient entrer en vigueur qu'après avoir été approuvées par la Chambre des communes et elles devraient faire l'objet d'un examen périodique.

Les deux membres représentant l'opposition officielle au sein du Comité ont formulé une opinion dissidente. Ils ont convenu avec le Comité que la LCPE n'avait pas obtenu l'effet souhaité, mais ils ont dit être en profond désaccord avec les solutions proposées par le Comité pour améliorer l'efficacité de la LCPE et de l'ensemble des questions environnementales. Ils ont rejeté le rapport dans son intégralité, soutenant qu'il préconise la centralisation de la gestion environnementale au Canada et est injustement défavorable aux provinces.

Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre, le Comité a demandé au gouvernement de déposer une réponse globale à ses recommandations dans un délai de 150 jours. La réponse a été déposée le 14 décembre 1995.

CHRONOLOGIE

- 1972 - Le groupe de travail fédéral sur la législation en matière de contaminants de l'environnement souligne dans son rapport la nécessité d'adopter une loi exhaustive sur les contaminants de l'environnement.
- 1976 - Entrée en vigueur de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* adoptée par le Parlement fédéral en 1975.
- octobre 1986 - Publication du rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, qui recommande une série de modifications à la LCE.
- décembre 1986 - Le ministre de l'Environnement dévoile un avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.
- 26 juin 1987 - Présentation à la Chambre des communes du projet de loi C-74, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.
- mai 1988 - Publication de la politique d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* par le ministère de l'Environnement.
- 30 juin 1988 - Entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.
- 11 décembre 1990 - Dévoilement du Plan vert du gouvernement fédéral.
- 6 août 1992 - Dans l'affaire *R. c. Hydro-Québec*, la Cour supérieure du Québec révoque l'ordonnance provisoire touchant les PCB prise en vertu de la partie II de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, jugeant l'arrêté *ultra vires*.
- 10 juin 1994 - La Chambre des communes, par un ordre de renvoi, charge le Comité permanent de l'environnement et du développement durable d'effectuer un examen exhaustif des dispositions et de l'administration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, comme le prévoit l'article 139 de la Loi.
- 14 février 1995 - La Cour d'appel du Québec confirme la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *R. c. Hydro-Québec*.
- juin 1995 - Environnement Canada rend publique sa nouvelle *Politique de gestion des substances toxiques*.

- 20 juin 1995 - Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dépose son rapport sur l'examen de la LCPE intitulé *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution*.
- 14 décembre 1995 - Le gouvernement fédéral dépose sa réponse aux recommandations formulées par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dans son rapport sur l'examen de la LCPE, daté de juin 1995.
- 10 décembre 1996 - Le projet de loi C-74, Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1997), est déposé à la Chambre des communes.**
- 20 décembre 1996 - Les ministres de l'Environnement donnent leur accord de principe à la proposition d'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale.**

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Canada, Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes. *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution*. Juin 1995.
- Canada, gouvernement du Canada. *L'examen de la LCPE, réponse du gouvernement : mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir — Une LCPE renouvelée*. Ministre des Approvisionnements et Services Canada. 1995.
- Canada, ministère de l'Environnement. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : politique d'application*. Ottawa, 1992.
- Canada, ministère de l'Environnement. *Évaluation de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), rapport final*. (Présenté à la Direction de l'évaluation d'Environnement Canada par Resource Futures International, Ottawa.) Décembre 1993.
- Canada, ministère de l'Environnement. *Bilan 1993 : L'Inventaire national des rejets polluants*. Avril 1995.
- Canada, ministère de l'Environnement. *Politique de gestion des substances toxiques*. Juin 1995.
- Canada, vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, chapitre 2, Environnement Canada : Les déchets dangereux — la gestion d'un lourd héritage*. Mai 1995.

Castrilli, J.F. « Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy ». *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 20, 1982, p. 322-401.

Commission de coopération environnementale. *À l'heure des comptes : Les rejets et les transferts de polluants en Amérique du Nord, 1994. 1997.*

Commission de réforme du droit du Canada. « Policing Pollution : The Prosecution of Environmental Offences ». Document préliminaire, 1984.

Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME). Page d'accueil (http://www.ccme.ca/ccme/f_harmonization.html).

Fitzgerald, Edward. « The Constitutionality of Toxic Substances Regulation under the Canadian Environmental Protection Act ». *V.B.C. Law Review*, vol. 30, n° 1, 1996, p. 55.

Lucas, Alastair R. « Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework ». *Managing Natural Resources in a Federal State*. J. Owen Saunders (éd.). Toronto, Carswell, 1986.

Lucas, Alastair R. « *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd* ». *U.B.C. Law Review*, vol. 23, 1989, p. 356.

Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod et Marcia Valiante. *The Regulation of Toxic and Oxidant Air Pollution in North America*. CCH Canadian Limited, 1986.

Muldoon, Paul. « Toward a National Pollution Prevention Strategy: Principles for Reform to Address the Problem of Toxic Contamination of the Canadian Environment ». Dans *Développement durable au Canada : les avenues de la réforme du droit*. Association du Barreau canadien. Ottawa, Rapport de comité, 1990.

Tingley, Donna (éd.). *Environmental Protection and the Canadian Constitution*. Environmental Law Society (Alberta), 1987.