

Examen de la *Loi canadienne sur la protection de  
l'environnement (1999)*

Mémoire présenté au  
Comité permanent de l'environnement et du développement durable

David R. Boyd  
Professeur adjoint, Programme de maîtrise en politiques publiques,  
Université de la Colombie-Britannique  
Professeur adjoint, Gestion des ressources et de l'environnement,  
Université Simon Fraser

Le 7 novembre 2016

## **Table des matières**

<b>Sommaire des recommandations</b>	<b>3</b>
<b>A. Introduction</b>	<b>6</b>
<b>B. Le principe du pollueur-payeur</b>	<b>8</b>
<b>C. Le principe de substitution</b>	<b>13</b>
<b>D. Le principe de précaution</b>	<b>17</b>
<b>E. Le droit à un environnement sain</b>	<b>21</b>
<b>F. Des normes de classe mondiale</b>	<b>28</b>
<b>G. La justice environnementale</b>	<b>32</b>
<b>H. L'application efficace de la loi</b>	<b>39</b>
<b>I. Les délais prescrits par la loi</b>	<b>45</b>
<b>J. Conclusion</b>	<b>46</b>

## **Sommaire des recommandations**

1. Modifier le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) pour qu'il fasse référence au principe du pollueur-payeur de manière à ce que le gouvernement du Canada ait le devoir de l'appliquer.
2. Modifier la partie 11 de la LCPE (1999) (Dispositions diverses) pour autoriser de manière explicite le recours à une taxe sur la pollution comme moyen d'appliquer le principe du pollueur-payeur.
3. Utiliser les renseignements contenus dans l'Inventaire national des rejets de polluants comme fondement d'un système national de taxation de la pollution pour les quelque 370 substances visées par l'INRP.
4. Modifier le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) pour qu'il fasse référence au principe de substitution de manière à ce que le gouvernement du Canada ait le devoir de l'appliquer.
5. Modifier les dispositions relatives à la gestion des risques de la LCPE (1999) (Partie 5 – Substances toxiques) afin d'exiger l'évaluation de substituts aux substances toxiques et d'imposer à l'industrie le fardeau de démontrer qu'il n'existe pas de substituts moins toxiques.
6. Exiger des substituts moins toxiques aux substances qui figurent à l'annexe 1 de la LCPE (1999) et qui sont cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction; très persistantes et très bioaccumulables; persistantes, bioaccumulables et toxiques; on doit accorder la priorité aux substituts aux substances chimiques perturbatrices du système endocrinien. Voici des exemples de substances ou de sources de pollution au chapitre desquelles le Canada accuse un retard : l'amiante, le formaldéhyde, le benzène, la pollution de l'air, les émissions de moteur diesel, les ignifugeants polybromés (PBDE), les composés perfluorés (PFC) et certains phtalates.
7. En ce qui concerne les substances dont la toxicité doit être évaluée en vertu de la LCPE (1999), il devrait être exigé que l'industrie fournisse les résultats de l'évaluation d'un éventail de paramètres de santé, notamment la cancérogénicité, la mutagénicité, les perturbations du système endocrinien, la neurotoxicité et les effets sur le plan de la reproduction ou du développement.
8. Modifier la LCPE (1999) (Partie 5 – Substances toxiques) afin qu'elle adopte une approche axée sur les dangers pour un sous-ensemble de substances toxiques désignées comme substances extrêmement préoccupantes. Dans le cas de ces substances, il sera présumé que la fabrication, l'importation, la vente ou l'utilisation de la substance seront interdites au Canada à moins que l'industrie démontre que cette substance ne présente aucun danger et qu'il n'existe aucune solution de rechange. C'est l'approche adoptée par l'Union européenne pour les substances extrêmement préoccupantes.

9. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle impose la suspension de l'importation, l'exportation, la fabrication et la vente de substances et de produits qui contiennent des substances interdites par d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et ce, jusqu'à la révision de la suspension par les ministres de la Santé et de l'Environnement.
10. Modifier l'article 75 de la LCPE (1999) de manière à permettre à toute personne de déclencher un examen spécial des substances toxiques qui ont fait l'objet d'une réglementation rigoureuse ou d'une interdiction dans d'autres pays membres de l'OCDE, mais ne sont pas rigoureusement réglementées ou interdites au Canada.
11. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle respecte l'intention de la première LCPE : affirmer le droit à un environnement sain, c'est-à-dire le droit à de l'air pur, à des aliments sains et de l'eau potable salubre, à un climat stable, à un environnement non toxique et à une biodiversité florissante.
12. Modifier la LCPE (1999) pour renforcer les dispositions relatives à l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice. Cela devrait comprendre la publication d'un rapport complet sur l'état de l'environnement tous les cinq ans.
13. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle affirme le droit du consommateur de savoir quelles sont les substances dangereuses dans les produits de consommation et exige l'étiquetage des produits de consommation qui contiennent des substances toxiques.
14. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle garantisse que les Canadiens sont protégés par des normes environnementales aussi rigoureuses que celles de tout autre pays de l'OCDE.
15. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle demande aux ministres d'élaborer des normes nationales juridiquement contraignantes et exécutoires pour la qualité de l'air et pour la salubrité de l'eau potable, aussi rigoureuses que celles de tout autre pays de l'OCDE.
16. Ajouter un nouvel article à la partie 2 de la LCPE (1999) (Participation du public) pour permettre à toute personne de contraindre les ministres à revoir toute loi fédérale, tout instrument législatif ou toute politique jugée plus faible qu'une mesure semblable en vigueur dans un ou plusieurs autres pays membres de l'OCDE.
17. Le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) devrait exiger que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour protéger les populations vulnérables et marginalisées lors de l'établissement des priorités, l'évaluation des incidences sur la santé et l'environnement, l'élaboration de règlements, de normes, de

lignes directrices, de plans de prévention de la pollution et d'autres mesures visant à protéger la santé humaine et celle des écosystèmes. Cela doit comprendre une définition des populations vulnérables<sup>1</sup>.

18. La LCPE (1999) devrait exiger que les ministres mènent une évaluation nationale des inégalités en matière de salubrité de l'environnement afin de recenser de façon exhaustive les points chauds actuels et les injustices environnementales, et prennent des mesures visant à atténuer ces injustices et à prévenir les injustices à l'avenir (comme l'a recommandé l'Organisation mondiale de la Santé). Cette évaluation doit aussi mesurer les effets cumulatifs et être menée périodiquement.
19. Modifier la LCPE (1999) pour permettre à des membres du public de déposer des poursuites civiles, en prévoyant les mesures de sauvegarde appropriées sans imposer un fardeau excessif.
20. Modifier la LCPE (1999) pour établir des échéanciers précis pour les mesures relatives à la gestion des risques liés aux substances toxiques. Il devrait se passer un maximum d'un an à compter de la conclusion de l'évaluation préalable à l'inscription d'une substance à l'annexe 1; un maximum de 18 mois pour les projets de mesures visant à remédier aux risques posés par des substances nouvellement inscrites; et un maximum de 18 mois pour arriver à des mesures définitives.
21. Modifier la LCPE (1999) pour définir des délais rigoureux visant :
  - a) l'examen des mesures de gestion des risques tous les 10 ans, ou lorsque de nouvelles restrictions ou interdictions sont mises en place par un autre pays de l'OCDE ou lorsqu'une personne présente de nouvelles données scientifiques sur une substance toxique;
  - b) l'examen des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de prévention de la pollution tous les 5 à 10 ans, et prévoir un mécanisme exigeant des mesures plus strictes si les objectifs ne sont pas atteints;
  - c) l'établissement d'une limite de 90 jours pour que le gouvernement réponde à un avis d'opposition présenté en vertu du paragraphe 332(1).

---

<sup>1</sup> Voir également les recommandations exhaustives et réfléchies que l'Association canadienne du droit de l'environnement a formulées à l'égard de la justice environnementale dans sa lettre du 16 juin 2016 au Comité permanent.

## **A. Introduction**

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)] est l'une des lois environnementales les plus importantes au Canada. Elle a pour objet fondamental de protéger la santé humaine et la santé de l'écosystème contre les effets nocifs des substances toxiques et de la pollution. La version initiale de la LCPE a été adoptée en 1988, et le ministre de l'Environnement de l'époque, Tom McMillan, avait soutenu plus tôt qu'il s'agirait du « projet de loi sur la protection de l'environnement qui sera[it] le plus rigoureux de l'hémisphère occidental » et qu'il inclurait « la première déclaration des droits environnementaux du Canada<sup>2</sup> ». Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces promesses n'ont été tenues.

À première vue, le Canada est l'un des pays les plus magnifiques au monde, doté d'une eau fraîche apparemment abondante, d'un air pur et de peu de signes manifestes de contamination ou de dégradation de l'environnement. Mais les apparences peuvent être trompeuses. La feuille de route du Canada sur le plan environnemental est relativement peu flatteuse et, de ce fait, les Canadiens sont exposés à des risques environnementaux qui causent le cancer, affectent le développement normal des enfants, perturbent les systèmes respiratoire, cardiovasculaire, reproductif, endocrinien, immunitaire et nerveux et infligent des dommages à la peau et aux organes<sup>3</sup>. Plus de deux cents maladies et affections humaines ont un lien avec une exposition à des substances chimiques, allant des anomalies congénitales et de l'asthme jusqu'au cancer et aux maladies cardiaques<sup>4</sup>. Voici quelques exemples précis d'effets néfastes sur la santé qui sont liés aux risques environnementaux : la leucémie aiguë lymphoblastique, le cancer du poumon, le cancer de la vessie, le cancer de la peau, les naissances prématurées, les diminutions permanentes du quotient intellectuel, les problèmes comportementaux, l'asthme, la maladie pulmonaire obstructive chronique (MPOC), la maladie de Parkinson, les crises cardiaques, les accidents vasculaires cérébraux, la diminution de la fécondité ainsi que les maladies gastro-intestinales aiguës.

Il est largement reconnu que la pollution atmosphérique contribue chaque année à des milliers de décès prématurés ainsi qu'à des millions d'épisodes de maladie au Canada<sup>5</sup>. Les taux des cas d'asthme diagnostiqués par un médecin chez

---

<sup>2</sup> T. McMillan. *Débats des Communes*, 10 octobre 1986, p. 290 et 292. T. Vigod et M. Valiante, *Submission by the Canadian Environmental Law Association and Canadian Environmental Law Research Foundation on the Proposed Federal Environmental Protection Act*, Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement, 1987, p. 3.

<sup>3</sup> Voir le Canadian Environmental Health Atlas, <http://www.ehatlas.ca>.

<sup>4</sup> S. Janssen, G. Solomon et T. Schettler, « CHE Toxicant and Disease Database », Collaborative on Health and the Environment, 2013, <https://www.healthandenvironment.org/what-we-do/toxicant-and-disease-database/>.

<sup>5</sup> D. R. Boyd, *L'air que nous respirons : Les normes et lignes directrices en matière de qualité de l'air – Une comparaison internationale*, Vancouver, Fondation David Suzuki, 2006; Association médicale canadienne, *No Breathing Room : National Illness Costs of Air Pollution*, Toronto, AMC, 2008.

les enfants ont quadruplé ces dernières décennies<sup>6</sup>. Il y a eu des centaines d'épidémies d'origine hydrique au Canada au cours des 30 dernières années, comme l'illustrent tout particulièrement les catastrophes de Walkerton, de North Battleford et de Kashechewan<sup>7</sup>. Chaque année, les industries canadiennes rejettent des milliards de kilogrammes de substances toxiques dans l'air, dans l'eau et dans le sol<sup>8</sup>. Un Canadien sur six – et un Canadien à faible revenu sur quatre – vit à moins d'un kilomètre d'une grande installation polluante<sup>9</sup>. La réalité est que, au Canada, la pollution est envahissante, elle s'introduit dans chaque écosystème et s'accumule dans l'organisme de chaque Canadien. Dans tout le Canada, des adultes et des enfants sont contaminés par des dizaines de substances chimiques industrielles, dont les pesticides, les BPC (biphényles polychlorés), les produits ignifuges (polybromodiphényléthers, ou PBDE), les PFC (produits chimiques perfluorés, que l'on trouve dans de nombreux produits de consommation), les composés organiques volatils (COV), ainsi que les phtalates (utilisés comme parfums et comme plastifiants)<sup>10</sup>. Malgré la réputation qu'a le Canada en tant que pays relativement propre, le fardeau corporel chimique des Canadiens est semblable à celui des Américains<sup>11</sup>. De récentes études ont même trouvé des centaines de substances chimiques industrielles toxiques dans le sang ombilical de nouveau-nés<sup>12</sup>.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, dans les pays riches tels que le Canada, il est difficile pour quelqu'un de repérer les risques environnementaux – souvent, il nous est impossible de voir la pollution ou les microbes présents dans l'air que nous respirons, de goûter les agents pathogènes et les produits chimiques présents dans l'eau que nous buvons, ni de sentir ou de goûter les pesticides et les bactéries présents dans la nourriture que nous consommons. Nous ne pouvons pas faire la distinction entre un moustique infecté par le virus du Nil occidental et un moustique qui ne l'est pas. C'est pour cela que les Canadiens comptent sur les gouvernements pour les protéger contre les risques environnementaux. Certains ont de la difficulté à croire que la présence d'une substance chimique dans leur organisme en des quantités en apparence infinitésimales peut être nocive pour leur santé. Pourtant, de nombreux médicaments d'ordonnance ordinaires sont biologiques actifs à des

---

<sup>6</sup> Santé Canada, *Les maladies respiratoires au Canada*, Ottawa, Santé Canada, 2001.

<sup>7</sup> C. G. Schuster, A. G. Ellis, W. J. Robertson et coll., « Infectious Disease Outbreaks Related to Drinking Water in Canada 1974–2001 », *Canadian Journal of Public Health* 96, 4, 2005, p. 254-258.

<sup>8</sup> Environnement Canada, « Inventaire national des rejets de polluants », 2014, <http://www.ec.gc.ca>.

<sup>9</sup> Institut canadien d'information sur la santé, *Environnements physiques en milieu urbain et inégalités en santé*, Ottawa, ICIS, 2011.

<sup>10</sup> Environmental Defence Canada, *Toxic Nation : A Report on Pollution in Canadians*, Toronto, EDC, 2005; Environmental Defence Canada, *Polluted Children, Toxic Nation : A Report on Pollution in Canadian Families*, Toronto, EDC, 2006. Ces deux documents sont disponibles à l'adresse électronique suivante : <http://environmentaldefence.ca/>.

<sup>11</sup> US Centers for Disease Control and Prevention, Department of Health and Human Services, « Third National Report on Human Exposure to Environmental Chemicals », 2009, <http://www.cdc.gov/exposurereport/>.

<sup>12</sup> Environmental Defence Canada, *Pre-Polluted : A Report on Toxic Substances in the Umbilical Cord Blood of Canadian Newborns*, Toronto, EDC, 2013.

concentrations tout aussi infimes. Deux exemples sont le Viagra, actif dans l'organisme à des concentrations aussi faibles que 30 parties par milliard (ppm), et le NuvaRing, un contraceptif dont l'œstrogène qu'il contient est cliniquement efficace à une concentration de 0,035 ppm. Malgré des doses aussi minimes, ces médicaments peuvent déclencher la procréation ou la prévenir, et avoir aussi d'importants effets secondaires<sup>13</sup>.

La LCPE (1999) est une loi complexe, qu'il est nécessaire de modifier en profondeur si l'on veut qu'elle réponde à ses aspirations initiales, soit d'être la meilleure loi contre la pollution au monde et d'établir pour les Canadiens ce que l'on peut appeler une charte des droits environnementaux. Les recommandations qui suivent sont inspirées de pratiques exemplaires appliquées au Canada et ailleurs dans le monde.

## **B. Le principe du pollueur-payeur**

### Recommandations

1. Modifier le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) pour qu'il fasse référence au principe du pollueur-payeur de manière à ce que le gouvernement du Canada ait le devoir de l'appliquer.
2. Modifier la partie 11 de la LCPE (1999) (Dispositions diverses) pour autoriser de manière explicite le recours à une taxe sur la pollution comme moyen d'appliquer le principe du pollueur-payeur.
3. Utiliser les renseignements contenus dans l'Inventaire national des rejets de polluants comme fondement d'un système national de taxation de la pollution pour les quelque 370 substances visées par l'INRP.

Les écologistes et les économistes sont généralement d'avis que les taxes sur la pollution sont le moyen le plus efficace, efficient et équitable de mettre en application le principe du pollueur-payeur. Ce principe est déjà intégré au texte de la LCPE (1999) dans son préambule, ainsi que dans ses dispositions concernant la « détermination de la peine » (art. 287). Cependant, le Canada accuse un retard important par rapport à la plupart des pays membres de l'OCDE au chapitre du recours à des taxes en vue d'internaliser les coûts de la pollution et des dommages environnementaux, et cela est attribuable en partie à l'absence de pouvoirs législatifs explicites. Dans mon récent ouvrage, intitulé *Cleaner, Greener, Healthier : A Prescription for Stronger Canadian Environmental Laws and Policies* (chap. 8), je procède à une analyse comparative des droits perçus sur les véhicules automobiles, des taxes sur le carburant, des taxes sur l'énergie, des taxes sur les pesticides, des taxes sur la pollution atmosphérique, des taxes sur les effluents liquides ainsi que des taxes sur la pollution en général, en faisant une comparaison entre le Canada et les États-Unis, l'Australie et vingt-huit pays européens. Il ressort des résultats que le Canada se situe constamment loin derrière les pays européens et, dans la plupart des cas, les États-Unis au chapitre du recours aux taxes sur la pollution. Ces

---

<sup>13</sup> K. Cook, « Testimony », Subcommittee on Superfund, Toxics, and Environmental Health, Senate Environment and Public Works Committee, 4 février 2010, p. 3.

conclusions confirment les résultats d'une étude que KPMG a publiée en 2013 et qui signalait que le Canada se classait au tout dernier rang parmi les pays industrialisés au chapitre de l'utilisation de taxes écologiques en vue d'obliger les pollueurs à payer, accusant même du retard par rapport à des pays nouvellement industrialisés tels que la Chine et l'Afrique du Sud<sup>14</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'OCDE a critiqué à plusieurs reprises le Canada pour ne pas se servir de mécanismes de tarification en vue d'internaliser ses coûts environnementaux externes<sup>15</sup>.

Les pays européens appliquent avec grand succès des taxes sur la pollution en vue de réduire les rejets de substances chimiques toxiques dans l'air et dans l'eau, d'amoinrir l'utilisation des pesticides et d'atténuer les émissions de dioxyde de carbone, de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote<sup>16</sup>. Par exemple, les Pays-Bas se servent de taxes sur la pollution pour obtenir une réduction de 72 % à 99 % dans le cas de divers polluants de l'eau<sup>17</sup>. La Suède applique une taxe sur le soufre en vue de réduire de plus de 80 % les émissions de dioxyde de soufre, et ce, à des niveaux par habitant qui équivalent au huitième du niveau équivalent au Canada<sup>18</sup>.

Dès 1998, un Comité technique de la fiscalité des entreprises du Parlement avait recommandé d'établir une taxe environnementale répartie sur une large base, en vue de réduire les émissions de substances polluantes et les activités dangereuses pour l'environnement<sup>19</sup>. La Coalition du budget vert, qui représente de nombreux groupes écologistes d'un bout à l'autre du Canada, a recommandé à plusieurs reprises d'établir une taxe nationale sur la pollution<sup>20</sup>. Comme l'a récemment fait remarquer la Commission de l'écofiscalité au Canada, le Canada « n'a pas pris le virage menant à des mesures qui lui permettraient de réaliser une meilleure adéquation de ses objectifs économiques et environnementaux<sup>21</sup> ».

La majeure partie du débat qui entoure les taxes sur la pollution au Canada est axée sur la tarification des émissions de carbone, mais il y a une série nettement plus vaste de substances toxiques qui devraient elles aussi être taxées de façon à internaliser les coûts externes existants et à décourager leur production, leur utilisation et leur rejet. Le fait d'imposer une taxe sur une seule substance toxique, en faisant abstraction des autres, semble illogique, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Le fait de modifier la

---

<sup>14</sup> KPMG International, « KPMG Green Tax Index 2013 », 2013,

<http://www.kpmg.com/greentax>.

<sup>15</sup> OCDE, *Étude économique du Canada*, Paris, OCDE, 2012.

<sup>16</sup> Ekins et Speck, *Environmental Tax Reform*. Pour d'autres exemples de transferts de taxes écologiques, voir D. R. Boyd, *Unnatural Law : Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*, Vancouver, UBC Press, 2003, p. 321–325.

<sup>17</sup> OCDE, *Eco-Efficiency*, Paris, OCDE, 1998.

<sup>18</sup> D. R. Boyd, *Canada vs. Sweden : An Environmental Face-off*, Victoria, Eco-Research Chair in Environmental Law and Policy, 2002.

<sup>19</sup> Comité technique de la fiscalité des entreprises, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, Ottawa, ministère des Finances, 1998, 9.16,

[https://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/tsrep\\_f.pdf](https://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/tsrep_f.pdf).

<sup>20</sup> Coalition du budget vert, *Recommandations pour le Budget de 2005*, Ottawa, Coalition du budget vert, 2005, <http://greenbudget.ca/?lang=fr>.

<sup>21</sup> Commission de l'écofiscalité au Canada, *Une vision intelligente, concrète, réaliste*, p. 25.

LCPE (1999) de façon à autoriser explicitement l'utilisation de taxes sur la pollution permettrait de créer un nouveau système national de taxes sur la pollution qui ciblerait tous les types de pollution industrielle de l'air et de l'eau. Il faudrait également songer à établir à l'avenir une nouvelle taxe sur les pesticides et à remanier complètement l'écoprélèvement, une taxe sur la pollution établie par le premier ministre Harper en vue de dissuader les consommateurs d'acheter des véhicules automobiles inefficaces ou énergivores<sup>22</sup>. Malheureusement, l'écoprélèvement, tel qu'il est appliqué à l'heure actuelle, ne vise qu'une infime part des véhicules vendus au Canada et est fixé à des niveaux trop faibles pour avoir une influence marquée sur les décisions concernant l'achat d'un véhicule<sup>23</sup>.

Pendant qu'il modifie la LCPE (1999) en vue d'autoriser explicitement l'application de taxes sur la pollution, le Canada devrait créer par la même occasion un système national de taxes sur la pollution qui s'appliquerait aux rejets de substances toxiques déterminées par les grands pollueurs qui les déclarent à l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP). Les taxes sur les rejets de chaque substance seraient déterminées par le volume des émissions ou des rejets et par leur degré de toxicité pour les humains, les animaux sauvages et les écosystèmes. Les données sur la pollution recueillies par l'INRP serviraient de fondement à ce nouveau système de taxation, et les frais initiaux seraient relativement modestes du point de vue unitaire, mais ils augmenteraient à la longue (comme dans le cas de la taxe sur le carbone que la Colombie-Britannique applique avec succès).

Un système national de taxes sur la pollution, qui serait fondé sur l'actuel INRP, engloberait la majorité des émissions toxiques totales au Canada. À la longue, il serait nécessaire d'amplifier l'INRP pour qu'il englobe un éventail plus vaste de substances toxiques (p. ex. les substances nouvellement ajoutées à l'annexe 1 de la LCPE (1999)). Il faudrait qu'Environnement Canada vérifie régulièrement les rejets déclarés par l'industrie de façon à rehausser la fiabilité des informations. Il faudrait que le système national de taxes sur la pollution soit conçu pour prendre appui sur les premiers systèmes que des provinces ont mis en œuvre, car la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont déjà réalisé de modestes progrès sur le plan de l'établissement de taxes sur les émissions et les effluents industriels. Aux États-Unis, deux des principales lois environnementales – la *Clean Air Act* et la *Clean Water Act* – obligent les États américains à imposer des taxes sur la pollution de l'air et la pollution de l'eau, respectivement, ce qui procure au Canada des précédents utiles.

Il serait possible de mettre en œuvre un second type de taxe sur la pollution pour protéger les contribuables canadiens qui sont actuellement tenus de supporter

---

<sup>22</sup> Les véhicules qui consomment plus de 13 litres aux 100 kilomètres (L/100 km) sont assujettis à une taxe de 1 000 \$, qui passe à 4 000 \$ pour les véhicules consommant plus de 16 L/100 km.

<sup>23</sup> Prenons l'exemple d'une nouvelle automobile dont la cote de consommation de carburant est de 12 L/100 km. En Norvège et aux Pays-Bas, l'acheteur de ce véhicule paierait une taxe d'au moins 40 000 € (56 000 \$). En Finlande et au Portugal, la taxe correspondante serait d'au moins 15 000 € (21 000 \$). En Autriche et en Irlande, la taxe s'élèverait à au moins 5 000 € (7 000 \$). L'acheteur d'une telle automobile aux États-Unis paierait 1 700 \$ US en vertu de la *Gas Guzzler Tax*, tandis qu'au Canada, l'écoprélèvement ne s'appliquerait pas.

les dizaines de milliards de dollars que représentent les obligations financières associées au nettoyage et à la restauration de sites contaminés<sup>24</sup>. Par exemple, à la suite de la faillite de Royal Oak Mines, le gouvernement fédéral fait aujourd'hui face à une obligation financière d'au moins 1 milliard de dollars en frais de nettoyage à la mine Giant, près de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. L'imposition d'un impôt sur le revenu environnemental très faible, semblable à la taxe que recueillaient les États-Unis en vertu de son *Superfund*, contribuerait dans une large mesure à réorienter le fardeau que représentent les travaux de nettoyage vers les responsables des dommages environnementaux. L'impôt sur le revenu environnemental établi aux États-Unis se situait à un taux de 0,12 % des revenus imposables de plus de 2 millions de dollars (ce qui protégeait les petites entreprises contre un accroissement de leur fardeau fiscal).

Les recettes que pourraient engendrer les taxes environnementales sont considérables. Une modeste taxe sur les principaux polluants atmosphériques émanant des grands pollueurs industriels, et ciblant le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, les particules fines, le benzène et d'autres substances toxiques, permettrait de recueillir des recettes de plusieurs milliards de dollars. Par exemple, si le Canada appliquait les taux de la Taxe nationale sur la pollution qu'a établie la France à quatre catégories de polluants atmosphériques seulement, les recettes fiscales annuelles atteindraient plus de 725 millions de dollars (voir le tableau 1). Bien qu'il s'agisse là d'une somme d'argent considérable et d'un premier pas positif, cette mesure est loin de refléter entièrement les dommages pour la santé et l'environnement que causent les émissions de ces substances toxiques. Il serait nécessaire de rajuster régulièrement les taxes sur la pollution afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques, et aussi de les indexer pour suivre le rythme de l'inflation.

**Tableau 1<sup>25</sup>**  
**Estimation des recettes canadiennes découlant d'une taxe sur quatre catégories de polluants atmosphériques, selon les taux de taxation appliqués en France**

	SO <sub>x</sub>	NO <sub>x</sub>	MP	COV
Émissions (tonnes par année) <sup>1</sup>	1 130 000	809 000	468 000	693 000
Taux de taxation (par tonne) <sup>2</sup>	196,82 \$	237,57 \$	376,02 \$	196,82 \$

<sup>24</sup> Commissaire à l'environnement et au développement durable, « Chapitre 3 – Les sites contaminés fédéraux et leurs impacts », dans *Printemps 2012 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2012.

<sup>25</sup> Sources : émissions – Environnement Canada, *Inventaire des émissions de polluants atmosphériques : Émissions de polluants atmosphériques au Canada, 2011*, Ottawa, Environnement Canada, 2013; taux de taxation – France (Ministre de l'Économie et des Finances), *Taxe générale sur les activités polluantes : Taux de 2014, 2014*, <http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/professionnel/fiscalite/tgap-2014.pdf>.

	SO <sub>x</sub>	NO <sub>x</sub>	MP	COV
Taxes générées	222 406 600 \$	192 194 130 \$	175 977 360 \$	136 396 260 \$

Notes : SO<sub>x</sub> = oxydes de soufre; NO<sub>x</sub> = oxydes d'azote; MP = matières particulaires; COV = composés organiques volatils

- 1 Les données sur les émissions canadiennes n'incluent que les sources industrielles et la production d'électricité.
- 2 Les taux de taxation français datent de 2014. Les montants en euros ont été convertis en dollars canadiens, au taux de change en vigueur le 10 décembre 2014 : 1 € = 1,42 \$ CA.

Comme il a été mentionné plus tôt, l'imposition au Canada d'une taxe modeste sur les pesticides serait un premier pas vers une internalisation des coûts liés à la santé et à l'environnement. Le rapport le plus récent de Santé Canada sur les ventes de pesticides indique qu'une quantité d'environ 101 millions de kilogrammes d'ingrédients actifs ont été vendus en 2014<sup>26</sup>. Il faudrait que le Canada en vienne à appliquer une taxe sur les pesticides particulière, basée sur la toxicité relative des ingrédients actifs, comme cela se fait en Norvège et au Danemark. Dans l'intervalle, le Canada devrait recourir à la mesure simple qu'applique la Suède (4,40 \$ le kilogramme), plus 2 % environ du chiffre d'affaires annuel en vue de supporter les frais administratifs. Cette taxe sur les pesticides générerait des recettes de plus de 400 millions de dollars par année. Les pays scandinaves ont recours avec succès à des taxes pour obtenir d'importantes réductions sur le plan de l'utilisation des pesticides. La Suède a réduit cette utilisation de plus de 80 % depuis 1980 en imposant une taxe spéciale sur les pesticides, en offrant un soutien économique au secteur de l'agriculture biologique, en finançant des travaux de recherche sur des solutions de rechange à l'emploi de pesticides et en offrant aux utilisateurs de pesticides des programmes de sensibilisation obligatoires afin de les aider à réduire leur dépendance à l'égard de ces substances chimiques<sup>27</sup>.

Si le Canada ne faisait que hausser les taxes environnementales totales (qui représentent à l'heure actuelle 1,2 % du PIB) aux niveaux moyens qu'appliquent les pays membres de l'OCDE (1,66 % du PIB), cela représenterait en tout des recettes fiscales additionnelles d'environ 8,28 milliards de dollars par année. Si le Canada haussait les taxes environnementales à un niveau qui concorderait avec celui des membres européens de l'OCDE (2,39 % du PIB), cela doublerait les recettes fiscales environnementales actuelles, lesquelles atteindraient environ 43 milliards de dollars par année. Il s'agit là de sommes d'argent considérables, qui procureraient aux gouvernements une souplesse importante sur le plan financier.

Il serait possible d'utiliser de quatre façons différentes les recettes nouvelles ou majorées que l'on tirerait des taxes canadiennes sur la pollution : 1) réduire d'autres taxes (recyclage de recettes), 2) réduire au minimum les effets répartitifs, 3) éviter ou atténuer les effets sur la compétitivité, et 4) investir dans des biens publics, comme les mesures de protection environnementale ou l'infrastructure verte. Par exemple, les recettes découlant de taxes sur la pollution atmosphérique

<sup>26</sup> Santé Canada, *Rapport sur les ventes de produits antiparasitaires en 2014*, Ottawa, Santé Canada, 2016.

<sup>27</sup> G. Wossink et T. A. Feitshans, « Pesticide Policies in the European Union », *Drake Journal of Agricultural Law* 5, 2000, p. 223–247.

(y compris les émissions de carbone) pourraient servir à réduire les émissions, à subventionner les énergies renouvelables, à protéger les Canadiens à faible revenu et d'autres ménages susceptibles de souffrir des effets disproportionnés dus à l'augmentation des frais d'énergie et de transport, et à sauvegarder les industries dont le profil commercial international indique que de telles taxes pourraient compromettre leur compétitivité. Les recettes tirées de taxes sur la pollution de l'eau pourraient être orientées vers la réparation et la modernisation de l'infrastructure hydraulique, la réadaptation des écosystèmes aquatiques endommagés ou le financement de meilleures mesures de protection pour les sources d'eau potable. Une autre option serait de financer une stratégie de transition équitable, à l'intention des travailleurs qui perdent leur emploi à cause de normes environnementales plus strictes<sup>28</sup>. De nombreux experts ont recommandé que l'on compense de nouvelles taxes environnementales par des réductions des charges sociales et des impôts sur le revenu. Cette approche sans incidence sur les recettes, employée dans le cas de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, est censée produire des avantages à la fois environnementaux et économiques.

Pour mettre au point de nouvelles taxes environnementales, le Canada devrait s'en tenir aux éléments clés que l'OCDE a établis pour la conception et la mise en application des taxes environnementales :

1. les taxes environnementales devraient viser des polluants précis et des comportements dommageables sur le plan environnemental;
2. le taux de taxation devrait tenir compte de l'ampleur des dommages pour la santé et l'environnement;
3. la taxe doit être importante et son taux prévisible;
4. il faudrait traiter des effets distributifs pour éviter de créer ou d'exacerber des éléments inéquitables;
5. il faut évaluer avec soin les préoccupations relatives à la compétitivité;
6. des communications claires sont cruciales pour obtenir l'adhésion du public;
7. les taxes environnementales doivent être combinées à d'autres instruments stratégiques<sup>29</sup>.

### **C. Le principe de substitution**

#### Recommandations

4. Modifier le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) pour qu'il fasse référence au principe de substitution de manière à ce que le gouvernement du Canada ait le devoir de l'appliquer.
5. Modifier les dispositions relatives à la gestion des risques de la LCPE (1999) (Partie 5 – Substances toxiques) afin d'exiger l'évaluation de substituts aux substances toxiques et d'imposer à l'industrie le fardeau de démontrer qu'il n'existe pas de substituts moins toxiques.

---

<sup>28</sup> Ontario Task Force on the Primary Prevention of Cancer, *Recommendations*.

<sup>29</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Paris, OCDE, 2010.

6. Exiger des substituts moins toxiques aux substances qui figurent à l'annexe 1 de la LCPE (1999) et qui sont cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction; très persistantes et très bioaccumulables; persistantes, bioaccumulables et toxiques; on doit accorder la priorité aux substituts aux substances chimiques perturbatrices du système endocrinien. Voici des exemples de substances ou de sources de pollution au chapitre desquelles le Canada accuse un retard : l'amiante, le formaldéhyde, le benzène, la pollution de l'air, les émissions de moteur diesel, les ignifugeants polybromés (PBDE), les composés perfluorés (PFC) et certains phtalates.

7. En ce qui concerne les substances dont la toxicité doit être évaluée en vertu de la LCPE (1999), il devrait être exigé que l'industrie fournisse les résultats de l'évaluation d'un éventail de paramètres de santé, notamment la cancérogénicité, la mutagénicité, les perturbations du système endocrinien, la neurotoxicité et les effets sur le plan de la reproduction ou du développement.

La LCPE (1999) devrait explicitement incorporer le principe de substitution, en exigeant que les produits, les procédés et les substances toxiques soient remplacés par des solutions de rechange plus sûres. Le principe de substitution a pris naissance dans la législation suédoise en matière de substances chimiques, qui est considérée comme la plus stricte au monde et qui fait maintenant partie intégrante de la législation de l'Union européenne<sup>30</sup>. Pour presque chaque application ou utilisation de substances toxiques dans la société actuelle, il existe des substituts moins dangereux et toutefois économiquement viables, surtout si l'on prend en compte les coûts cachés au chapitre de la santé et de l'environnement. Par exemple, des chercheurs ont relevé des substituts viables pour les retardateurs de flammes bromés les plus couramment utilisés dans le monde (décaBDE)<sup>31</sup>. Dans le même ordre d'idées, une étude commandée par l'État du Massachusetts a conclu qu'il existe des substituts économiquement viables pour cinq matières couramment utilisées, mais dangereuses (le plomb, le formaldéhyde, le perchloroéthylène, le DEHP et le chrome hexavalent)<sup>32</sup>. Dans les pays qui ont banni l'amiante, des aramides synthétiques (fibres solides et résistantes à la chaleur) entrent dans la fabrication des plaquettes et des garnitures de freins. Contrairement à l'amiante, l'inhalation d'aramides synthétiques ne pose pas de menaces pour la santé des poumons humains<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> L'Union européenne a créé un portail de la substitution appelé SUBSPORT, un site Web présentant des renseignements juridiques et pratiques sur l'application du principe de substitution, voir : <http://www.subsport.eu/>.

<sup>31</sup> Lowell Center for Sustainable Production, *Decabromodiphenylether: An Investigation of Non-Halogen Substitutes in Electric Enclosure and Textile Applications*, Lowell, University of Massachusetts, 2005.

<sup>32</sup> Toxics Use Reduction Institute, *Five Chemicals Alternatives Assessment Study*, Lowell, MA, TURI, 2006.

<sup>33</sup> K. Donaldson, « The inhalation toxicology of p-aramid fibrils ». *Critical Reviews in Toxicology* 39(6), 2009, p. 487-500.

L'intégration du principe de substitution à la LCPE (1999) catalysera le développement d'un secteur industriel chimique vert au Canada, ce qui permettra de mener des travaux de recherche et de développement sur des substances plus propres et plus sûres qui présentent d'énormes avantages économiques. La chimie verte s'entend de l'application d'une série de principes qui réduisent ou éliminent l'utilisation ou la production de substances dangereuses dans le cadre de la conception, de la fabrication et de l'application de produits chimiques<sup>34</sup>. Ce secteur du marché des produits chimiques est en croissance rapide, et passera d'un chiffre d'affaires de moins de 3 milliards de dollars en 2011 à un montant estimatif de 100 milliards de dollars en 2020<sup>35</sup>.

Le Canada devrait se servir de la LCPE (1999) pour éliminer progressivement la production, l'utilisation, la vente, l'importation ou le rejet de substances lorsqu'on sait ou qu'il est probable que ces substances causent le cancer, des anomalies congénitales, un développement anormal, des dommages au cerveau, au système nerveux, au système reproducteur ou au système immunitaire, ou des perturbations du système endocrinien. En 1995, l'Ontario Task Force on the Primary Prevention of Cancer, qui est formé de plus d'une vingtaine d'experts en médecine, a demandé au gouvernement de fixer des échéanciers pour l'élimination des substances cancérigènes, du chlore et des substances persistantes, bioaccumulables et toxiques. Comme l'a conclu ce Groupe, « le seul moyen prudent de sauvegarder la santé du public contre les cancérigènes environnementaux connus et soupçonnés est d'agir avec prudence pendant que l'on effectue les travaux de recherche nécessaires pour régler l'incertitude<sup>36</sup> ». Les citoyens devraient être en mesure de déclencher le processus de substitution en produisant des preuves selon lesquelles il existe des substituts plus sûrs ou qu'un autre pays membre de l'OCDE a interdit une substance ou un produit qui continue d'être autorisé au Canada.

Il y aurait lieu d'analyser toutes les substances chimiques afin d'évaluer si elles sont cancérigènes, mutagènes, perturbantes pour le système endocrinien ou neurotoxiques, ou si elles ont des effets sur le plan de la reproduction ou du développement. La Suède a déjà adopté cette règle<sup>37</sup>.

### **Éliminer l'exposition aux substances cancérigènes connues**

Comme les risques environnementaux causent chaque année, au Canada, des milliers de décès prématurés dus au cancer, il semble évident que les lois et les politiques devraient viser à réduire et, à terme, éliminer les expositions involontaires aux substances cancérigènes. Les éléments prioritaires devraient inclure la totalité des substances désignées comme des substances cancérigènes pour l'humain connues ou probables par l'autorité de référence mondiale en la matière, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC). Les exemples de

---

<sup>34</sup> P. T. Anastas et J. C. Warner, *Green Chemistry: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>35</sup> Navigant Research, *Green Chemistry*, 2011, <http://www.navigantresearch.com/wp-content/uploads/2011/06/GCHEM-11-Executive-Summary.pdf>.

<sup>36</sup> Ontario Task Force on the Primary Prevention of Cancer, *Recommendations*, 29 [TRADUCTION].

<sup>37</sup> Ministère suédois de l'Environnement, *New Guidelines on Chemicals Policy: Non-Hazardous Products*, Stockholm, Ministère de l'Environnement, 2000.

substances cancérigènes connues à l'égard desquelles les lois et les politiques canadiennes sont plus faibles que dans d'autres pays comprennent la pollution de l'air, l'amiante, le formaldéhyde, le benzène et le carburant diesel. À l'heure actuelle, le Canada permet que l'essence contienne environ deux fois plus de benzène, comparativement aux règlements appliqués aux États-Unis<sup>38</sup>. Le benzène étant un cancérigène connu, il faudrait rectifier cette anomalie le plus rapidement possible. Tous les types de fibres d'amiante sont cancérigènes. Étant donné que plus d'une cinquantaine de pays ont frappé d'interdiction la totalité des usages de l'amiante, il existe manifestement des substituts efficaces et abordables. Il faudrait donc éliminer au Canada tous les usages légitimes qui subsistent.

### **Éliminer l'exposition aux neurotoxines agissant sur le développement**

Il est bien établi que certaines substances chimiques industrielles – dont le plomb, le mercure, le manganèse, l'arsenic, les BPC et le toluène – causent des troubles neurologiques et un dysfonctionnement cérébral chez les nourrissons et les jeunes enfants<sup>39</sup>. Des centaines d'autres substances chimiques industrielles – dont des pesticides, des solvants et des métaux lourds – sont soupçonnées d'être des neurotoxines « développementales », mais les preuves ne sont pas encore concluantes<sup>40</sup>. Les effets néfastes de ces neurotoxines comprennent le TDAH, la paralysie cérébrale, les troubles du spectre autistique ainsi que les atteintes de la cognition, de la mémoire et de l'intelligence. Comme les dommages neuro-développementaux sont souvent permanents, il est essentiel d'éviter toute exposition. Le Canada devrait éliminer toutes les expositions au plomb, au mercure, à l'arsenic, au toluène et à d'autres neurotoxines agissant sur le développement. Il devrait jouer un rôle de chef de file à l'échelle mondiale en faisant pression en faveur d'une entente internationale qui protège les cerveaux en développement des enfants du monde entier.

### **Éliminer l'exposition aux substances chimiques qui perturbent le système endocrinien**

Ces dernières années, des scientifiques ont relevé un nombre croissant de substances chimiques d'origine anthropiques qui perturbent le système endocrinien des humains et des animaux sauvages, et qui provoquent ainsi des maladies ou perturbent le développement normal<sup>41</sup>. Il a été démontré que des perturbateurs du système endocrinien portent atteinte au système reproducteur, intensifient l'apparition des graisses et les gains de poids, élèvent le risque de cancer et portent atteinte aux systèmes immunitaire et cardiovasculaire. Certains de ces

---

<sup>38</sup> Aux États-Unis, le *Control of Hazardous Air Pollutants from Mobile Sources (Federal Register 72, 37 2007 : 8428)* de l'EPA exige que les concentrations de benzène dans l'essence soient inférieures à 0,62 % en 2011, tandis qu'au Canada le *Règlement sur le benzène dans l'essence (DORS/97-493)* autorise des concentrations de benzène variant de 1,0 à 1,5 %.

<sup>39</sup> P. Grandjean et P. J. Landrigan, « Developmental Neurotoxicity of Industrial Chemicals », *Lancet*, 368, 9553, 2006, p. 2167–2178.

<sup>40</sup> P. Grandjean et P. J. Landrigan, « Neurobehavioural Effects of Developmental Toxicity », *Lancet Neurology* 13, 3, 2014, p. 330–338.

<sup>41</sup> A. Bergman, J. J. Heindel, S. Jobling, K. A. Kidd et R. T. Zoeller, *State of the Science : Endocrine Disrupting Chemicals 2012 : Summary for Policymakers*, Genève, Programme des Nations unies pour l'environnement/Organisation mondiale de la Santé, 2013.

perturbateurs agissent à très faible dose et peuvent avoir des effets multigénérationnels ou transgénérationnels, ce qui souligne l'importance d'éviter toute exposition et d'adopter une approche axée sur la prudence<sup>42</sup>. Parmi les perturbateurs endocriniens connus ou soupçonnés d'en être figurent les phtalates, le triclosane, les pesticides, les retardateurs de flammes, ainsi que huit cents autres substances chimiques industrielles<sup>43</sup>. Il serait utile de s'inspirer des progrès réalisés par l'Union européenne au chapitre de l'interdiction des perturbateurs endocriniens ou de la limitation de leur utilisation<sup>44</sup>.

#### **Interdire l'importation de produits contenant des PBDE**

Tous les PBDE (polybromodiphényléthers) devraient être désignés en vue d'une quasi-élimination sous le régime de la LCPE (1999) de façon à protéger la santé humaine et l'environnement. Un règlement en interdit déjà la fabrication, l'importation et la vente. Toutefois, le Canada accuse un certain retard par rapport à l'UE et d'autres pays qui limitent ou interdisent l'importation de produits contenant des PBDE. Le Canada pourrait devenir un « dépotoir » pour ces produits de consommation, ce qui créerait dans ce cas alors des dizaines d'années d'exposition dommageable et inutile.

#### **Interdire la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation de tous les PFC au Canada**

Le Canada devrait remplacer l'approche fragmentaire actuelle concernant la réglementation des PFC (hydrocarbures perfluorés) par un règlement qui en interdirait la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation, et cela inclut l'acide perfluorooctanoïque (APFO), le perfluorooctane sulfonate (PFOS) ainsi que leurs précurseurs. Il existe des substituts plus sûrs pour toutes ces substances chimiques dangereuses.

#### **Éliminer l'utilisation des phtalates dangereux**

Le Canada devrait s'inspirer de l'Union européenne et éliminer graduellement tous les usages du phtalate de benzyle et de butyle (BBP), du phtalate de dibutyle (DBP), du phtalate de diisodécyle (DIDP) et du DEHP. Même si l'utilisation du DEHP dans les produits destinés aux enfants a été interdite par le Canada en 2010, la poursuite de son utilisation dans un large éventail d'applications, allant des emballages alimentaires jusqu'aux dispositifs médicaux, n'est plus justifiable.

### **D. Le principe de précaution**

#### **Recommandations**

8. Modifier la LCPE (1999) (Partie 5 – Substances toxiques) afin qu'elle adopte une approche axée sur les dangers pour un sous-ensemble de

---

<sup>42</sup> L. N. Vandenberg, T. Colborn, T. B. Hayes, et coll., « Hormones and Endocrine-Disrupting Chemicals: Low-Dose Effects and Non-Monotonic Dose Responses », *Endocrine Review* 33, 3, 2012, p. 378–455.

<sup>43</sup> Bergman et coll., *State of the Science*.

<sup>44</sup> Par exemple, voir la Commission européenne, *Règlement n° 358/2014 du 9 avril 2014 modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques*.

substances toxiques désignées comme substances extrêmement préoccupantes. Dans le cas de ces substances, il sera présumé que la fabrication, l'importation, la vente ou l'utilisation de la substance seront interdites au Canada sauf si l'industrie démontre que cette substance ne présente aucun danger et qu'il n'existe pas de solutions de rechange. Telle est l'approche adoptée par l'Union européenne pour les substances extrêmement préoccupantes<sup>45</sup>.

9. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle impose la suspension de l'importation, l'exportation, la fabrication et la vente de substances et de produits qui contiennent des substances interdites par d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et ce, jusqu'à la révision de la suspension par les ministres de la Santé et de l'Environnement.

10. Modifier l'article 75 de la LCPE (1999) de manière à permettre à toute personne de déclencher un examen spécial des substances toxiques qui ont fait l'objet d'une réglementation rigoureuse ou d'une interdiction dans d'autres pays membres de l'OCDE, mais ne sont pas rigoureusement réglementées ou interdites au Canada.

Le principe de précaution signifie que « lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement<sup>46</sup> ». Même si ce principe est déjà intégré à la LCPE (1999) (aux art. 2, 6 et 76), sa mise en œuvre n'a pas encore répondu aux aspirations<sup>47</sup>. De nouvelles substances chimiques et technologies continuent de voir le jour et d'être largement utilisées avant que l'on puisse étudier ou comprendre comme il faut leurs effets potentiellement dommageables sur la

---

<sup>45</sup> Les substances inscrites dans la liste des substances extrêmement préoccupantes du modèle REACH de l'UE sont les suivantes :

- les substances répondant aux critères de classification en tant qu'agents cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (substances CMR), de catégorie 1 ou 2;
- les substances considérées comme persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT);
- les substances très persistantes et très bioaccumulables (vPvB);
- les substances pour lesquelles il existe des preuves suscitant des préoccupations semblables, comme les perturbateurs endocriniens.

<sup>46</sup> « Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable », *Yearbook on International Environmental Law* 1, 1990, p. 429-431. Définition adoptée par la Cour suprême du Canada : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson* (2001), 40 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.S.C.).

<sup>47</sup> *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, c. 33, al. 2(1)a); *Loi sur les océans* du Canada, L.C. 1996, c. 31, préambule; *Loi sur les espèces en péril* du Canada, L.C. 2002, c. 29, préambule et art. 38; *Loi sur l'assainissement de l'air* du Nouveau-Brunswick, L.N.B. 1997, c. C-5.2, al. 2h); *Endangered Species Act* de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1998, c. 11, al. 2(1)h) et par. 11(1); *Loi sur la faune et la flore* du Nunavut, L.Nun. 2003, ch. 26, al. 1(2)e), par. 130(3), al. 132(1)e), par. 132(2) et al. 134(2)b).

santé humaine et l'environnement<sup>48</sup>. Comme il est souvent ardu de tirer des conclusions définitives à propos des impacts environnementaux sur la santé humaine, l'application du principe de précaution est particulièrement cruciale dans le cas des substances extrêmement préoccupantes du fait de leurs propriétés connues ou de leurs similitudes avec d'autres substances toxiques.

Selon la partie 5 de la LCPE (1999), l'approche actuellement suivie est que les substances sont « innocentes jusqu'à preuve du contraire ». Le gouvernement du Canada a le fardeau de prouver qu'une substance répond à la définition de « toxique », ce qui est une condition préalable pour qu'elle soit inscrite à l'annexe 1 ainsi que pour la création d'outils de gestion de risque. Pour une sous-série choisie de substances, les risques élevés justifient que l'on établisse un processus davantage axé sur la précaution, en recourant à ce que l'on appelle l'approche fondée sur le risque. Le modèle REACH de l'Union européenne indique que les substances inscrites dans les catégories suivantes sont extrêmement préoccupantes :

- les substances cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction;
- les substances très persistantes et très bioaccumulables;
- les substances persistantes, bioaccumulables et toxiques;
- les perturbateurs endocriniens<sup>49</sup>.

L'emploi de l'approche fondée sur le risque signifie que les substances appartenant à ces catégories sont interdites sauf si l'industrie peut fournir au gouvernement une certitude suffisante à deux égards : que la substance peut être utilisée sans danger dans des applications précises et qu'il n'existe aucun substitut viable. En fait, le fardeau de preuve est inversé dans le cas des substances extrêmement préoccupantes. Cette approche est, de par sa nature même, davantage axée sur la précaution, comme l'illustrent les résultats plus stricts obtenus au sein de l'UE pour de nombreuses substances, allant de l'amiante et de certains phtalates jusqu'aux PBDE et à de nombreuses substances chimiques qui perturbent le système endocrinien. Les substances qui ne se rangent pas dans les catégories extrêmement préoccupantes seraient soumises à l'actuel processus d'évaluation et de gestion de risque que prévoit la LCPE. Dans les deux processus, l'industrie continue de fournir des données au sujet des effets sur la santé et l'environnement, tandis que le gouvernement conserve la fonction d'évaluer ces renseignements et de prendre des décisions réglementaires.

L'article 75 de la LCPE (1999) a créé un mécanisme destiné à garantir que le Canada suivait le rythme d'autres pays industrialisés riches sur le plan des mesures destinées à restreindre ou à interdire la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente de substances toxiques ainsi que de produits qui en contiennent. Cependant, ce mécanisme n'a pas été convenablement mis en œuvre, comme l'illustre le fait que l'on continue de fabriquer, d'importer, d'exporter,

---

<sup>48</sup> Agence européenne pour l'environnement, *Late Lessons from Early Warnings 1898-1998*, Copenhague, Agence européenne pour l'environnement, 2002.

<sup>49</sup> Règlement (EC) N° 1907/2006 du Parlement européen et du Council on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), <https://echa.europa.eu/regulations/reach/legislation>.

d'utiliser et de vendre au Canada des substances toxiques qui sont restreintes ou interdites dans d'autres pays membres de l'OCDE. En voici quelques exemples marquants : l'amiante, les PBDE, certains phtalates, le triclosane et de nombreuses autres substances qui perturbent le système endocrinien.

Il serait possible d'affermir l'article 75 de deux façons. Premièrement, il pourrait comporter la présomption réfutable selon laquelle une substance ou un produit frappé d'interdiction dans un ou plusieurs pays membres de l'OCDE devrait faire l'objet d'une interdiction provisoire au Canada, en attendant que les ministres de la Santé et de l'Environnement l'étudient. Si l'industrie fournissait des renseignements suffisants pour convaincre les ministres que des usages sécuritaires sont possibles, les restrictions provisoires seraient dans ce cas modifiées.

Une seconde amélioration de l'article 75 consisterait à habiliter le public à déclencher un examen spécial de substances toxiques sérieusement restreintes ou interdites dans d'autres pays membres de l'OCDE. Cette modification devrait préciser les renseignements à fournir, le délai de réponse des ministres, ainsi que les options dont disposeraient ces derniers pour leur réponse. Par exemple :

*75A. (1) Toute personne peut présenter une demande d'examen spécial d'une substance toxique quelconque qui est susceptible de porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement en transmettant aux ministres les renseignements suivants :*

- a) le nom et l'adresse du demandeur;*
- b) la substance toxique en question dont la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente ont été sérieusement restreintes ou interdites par un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques;*
- c) les détails concernant les effets néfastes sur la santé et l'environnement ainsi que les restrictions ou les interdictions imposées;*
- d) sous forme concise, toute autre preuve à l'appui de la demande.*

*(2) Les ministres doivent analyser la demande et, dans les quatre-vingt-dix jours suivants, déterminer si le Canada est tenu d'adopter les restrictions ou les interdictions concernant la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente d'une substance toxique qu'un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont mises en œuvre.*

*(3) Le ministre doit, selon le cas :*

- a) publier un plan visant à adopter, en tout ou en partie, les restrictions ou les interdictions concernant la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente d'une substance toxique qu'un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont mises en œuvre;*
- b) faire publier dans le Registre environnemental de la LCPE une réponse expliquant pourquoi le gouvernement du Canada n'adoptera pas les restrictions ou les interdictions en question.*

*(4) Le plan visant à adopter, en tout ou en partie, les restrictions ou les interdictions concernant la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente d'une substance toxique qu'un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont mises en œuvre doit être appliqué dans les deux années suivant la date de sa publication.*

(5) Dans des circonstances atténuantes, le ministre peut proroger pour une période maximale d'un an le délai prévu pour mettre en œuvre le plan visant à restreindre ou à interdire la fabrication, l'importation, l'exportation, l'utilisation et la vente d'une substance toxique qu'un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont mis en œuvre en faisant publier dans le Registre environnemental de la LCPE un rapport d'activité et les motifs du retard.

## **E. Le droit à un environnement sain**

### Recommandations

11. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle respecte l'intention de la première LCPE : affirmer le droit à un environnement sain, c'est-à-dire le droit à de l'air pur, à des aliments sains et de l'eau potable salubre, à un climat stable, à un environnement non toxique et à une biodiversité florissante.

12. Modifier la LCPE (1999) pour renforcer les dispositions relatives à l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice. Cela devrait comprendre la publication d'un rapport complet sur l'état de l'environnement tous les cinq ans.

13. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle affirme le droit du consommateur de savoir quelles sont les substances dangereuses dans les produits de consommation et exige l'étiquetage des produits de consommation qui contiennent des substances toxiques.

### Contexte

Depuis sa formulation initiale dans la Déclaration de Stockholm de 1972, le droit à un environnement sain s'est répandu plus largement aux quatre coins du globe que n'importe quel autre droit humain<sup>50</sup>. Sur les 193 pays membres de l'ONU, 100 ont une constitution qui reconnaît le droit à un environnement sain. Un autre groupe de 12 pays a reconnu l'existence d'un droit implicite à un environnement sain dans le cadre de décisions rendues par leur Cour constitutionnelle ou suprême<sup>51</sup>. Divers traités régionaux incorporant ce droit ont été ratifiés par au moins 120 pays<sup>52</sup>. Le droit à un environnement sain est intégré à la loi dans plus d'une centaine de pays<sup>53</sup>. Si l'on regroupe les pays dont les constitutions, les obligations issues d'un traité, les lois environnementales ou les décisions judiciaires reconnaissent l'existence du droit à un environnement sain, on peut dire que 94 % des pays membres de l'ONU (181 sur 193) reconnaissent ce droit<sup>54</sup>. Dans certains de ces pays, ce droit est plus un objectif ambitieux qu'un droit exécutoire (p. ex. dans l'Afrique subsaharienne).

---

<sup>50</sup> Law et Versteeg, 2012, 2011.

<sup>51</sup> Boyd, 2011, *RECIEL*.

<sup>52</sup> *Charte africaine*, 52 pays; *Convention d'Aarhus*, 43 pays (exclusion faite du R.-U.); *Protocole de San Salvador*, 16 pays; et la *Charte arabe*, 10 pays (y compris 3 pays qui ont aussi ratifié la *Charte africaine*).

<sup>53</sup> D. R. Boyd, *The Right to a Healthy Environment: Revitalizing Canada's Constitution*, Vancouver, UBC Press, 2012.

<sup>54</sup> D. R. Boyd, *The Right to a Healthy Environment: Revitalizing Canada's Constitution*, Vancouver, UBC Press, 2012.

Mais, sur tout le territoire européen, en Amérique latine et dans certaines parties de l'Asie, des efforts véritables sont faits et, dans certains cas, des progrès impressionnants sont réalisés. Fait remarquable, le Canada est l'un des douze pays qui ne reconnaissent pas encore le droit à un environnement sain, de pair avec les États-Unis et plusieurs pays qui ne sont pas renommés pour leur bilan en matière de droit de l'environnement ou de droits de la personne, tels que la Corée du Nord, la Chine, Oman et l'Afghanistan.

Un ensemble très considérable de preuves montrent que le fait de reconnaître l'existence de droits et de responsabilités en matière d'environnement donne lieu à une amélioration du rendement environnemental tout en catalysant les innovations et en étayant la résilience économique. Par exemple, les pays qui reconnaissent le droit de leurs citoyens à un environnement sain ont réduit plus rapidement la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre, et obtiennent de meilleurs résultats par rapport à des indices généraux du rendement environnemental que des pays qui ne reconnaissent pas ce droit<sup>55</sup>.

En réponse à l'importance sans précédent que l'on a accordée ces dernières années aux approches fondées sur les droits de la personne pour assurer la protection de l'environnement, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a nommé en 2012 un expert indépendant chargé des droits de l'homme et de l'environnement, M. John Knox<sup>56</sup>. Une série de rapports de cet expert indépendant ont clarifié les obligations de fond et de procédure auxquelles sont confrontés les gouvernements dans le contexte des droits de l'homme et de l'environnement. Les obligations de fond exigent des États qu'ils « adoptent des cadres juridiques et institutionnels qui protègent contre les dommages environnementaux qui portent atteinte à la jouissance des droits de l'homme, y compris ceux que causent des acteurs privés<sup>57</sup> ». Les obligations de procédure exigent des États qu'ils « évaluent les impacts environnementaux sur les droits de l'homme et qu'ils rendent publiques les informations environnementales, de façon à faciliter la participation aux décisions concernant l'environnement et à donner accès à des recours efficaces » [TRADUCTION].

Outre le droit international, les autres raisons pour lesquelles il est impératif que l'on reconnaisse légalement les droits et les responsabilités en matière d'environnement pour le bien-être futur du Canada sont les suivantes :

1. la protection environnementale s'est transformée en une valeur fondamentale que détiennent la très grande majorité des Canadiens. Neuf

---

<sup>55</sup> D. R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver, UBC Press, 2012. C. Jeffords et L. Minkler, « Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Performance », *Kyklos*, 69, 2, 2016, p. 295-334.

<sup>56</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Resolution 19/10: Human Rights and the Environment*, 2012, A/HRC/RES/19/10. En 2015, le mandat de rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement a été renouvelé. Voir <[www.ieenvironment.org](http://www.ieenvironment.org)>.

<sup>57</sup> Expert indépendant des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement, UN Doc A/HRC/28/61, 2015, p.3. Pour plus de détails sur chaque bonne pratique, voir : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/IEEnvironment/Pages/GoodPracticesCategories.aspx> [TRADUCTION].

- Canadiens sur dix croient que les gouvernements devraient reconnaître le droit qu'ils ont de vivre dans un environnement sain<sup>58</sup>;
2. il existe un urgent besoin d'améliorer le piètre rendement du Canada sur le plan environnemental<sup>59</sup>;
  3. il est indispensable de protéger la santé des Canadiens contre les dangers environnementaux tels que la pollution atmosphérique, les aliments et l'eau contaminés et les substances chimiques toxiques<sup>60</sup>;
  4. les droits et les responsabilités en matière d'environnement sont des éléments fondamentaux du droit des Autochtones, et le fait de les reconnaître serait une étape importante dans le cadre de l'actuel projet de réconciliation avec les peuples autochtones<sup>61</sup>.

### Contexte historique

En 1981, le regretté député libéral, Charles Caccia, a déposé une motion d'initiative parlementaire au sujet d'une déclaration des droits environnementaux<sup>62</sup>. Les membres de tous les partis ont exprimé leur appui à l'égard de cette motion, y compris le ministre de l'Environnement de l'époque, John Roberts (libéral) et le futur ministre de l'Environnement, Tom McMillan (progressiste-conservateur). En réponse à la motion de 1981 de M. Caccia au sujet d'une charte des droits environnementaux, M. McMillan a déclaré : « [...] je crois que nous avons effectivement besoin d'une déclaration des droits sur l'environnement qui stipule clairement et explicitement entre autres choses que le citoyen a droit à un environnement sain, que le gouvernement se doit de protéger l'environnement contre les personnes et les groupes de personnes qui seraient prédisposés à le polluer et que, en acceptant ou rejetant toute proposition, le gouvernement devrait accorder la priorité absolue à la protection de l'intérêt public en ce qui a trait à l'environnement<sup>63</sup> ».

La motion de M. Caccia n'est allée nulle part, comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des efforts faits par des députés d'arrière-ban au sein du système parlementaire canadien. M. McMillan a dit exprimer ses regrets que le gouvernement libéral n'inclue pas les droits environnementaux dans son train de mesures de réforme constitutionnelles<sup>64</sup>. Il a présenté une motion demandant au ministre de l'Environnement, M. Roberts, d'expliquer « en détail à la Chambre pourquoi la déclaration des droits de la personne proposée [la Charte] par le gouvernement ne contient pas une seule allusion aux droits écologiques, alors qu'elle traite de toutes les autres questions imaginables<sup>65</sup> ».

---

<sup>58</sup> Sondage 2012 d'Angus Reid/Vision Critical. Étude préparée pour la Fondation David Suzuki.

<sup>59</sup> Conference Board du Canada, *How Canada Performs: A Report Card*, 2016.

<sup>60</sup> D. R. Boyd, *Cleaner, Greener, Healthier : A Prescription for Stronger Canadian Environmental Laws and Policies*, Vancouver, UBC Press, 2015.

<sup>61</sup> J. Borrows, *Canada's Indigenous Constitution*, Toronto, U of T Press, 2010.

<sup>62</sup> Motion d'initiative parlementaire, Charles Caccia, « Établissement d'une déclaration des droits environnementaux », *hansard*, 9 juillet 1981, p. 11385-11389.

<sup>63</sup> T. McMillan, *Débats des Communes*, 9 juillet 1981, p. 11388.

<sup>64</sup> T. McMillan, *Débats des Communes*, 9 juillet 1981, p. 11389.

<sup>65</sup> T. McMillan, *Débats des Communes*, 10 juillet 1981, p. 11405.

En 1986, les progressistes-conservateurs du premier ministre Mulroney ont promis d'adopter une loi détaillée, appelée *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le ministre de l'Environnement, Tom McMillan, a soutenu qu'il s'agirait de la loi antipollution la plus sévère qui soit dans le monde occidental et qu'elle constituerait la première charte des droits environnementaux du Canada<sup>66</sup>. Dans un rapport gouvernemental intitulé « Le droit à un environnement sain », il a été déclaré que le préambule de la nouvelle loi reconnaîtrait le droit des Canadiens à un environnement sain et on a promis que le gouvernement fédéral jouerait un rôle de chef de file en établissant des normes nationales en matière de qualité de l'environnement<sup>67</sup>. Des ateliers publics organisés par Environnement Canada ont fait état d'un large consensus à l'égard de l'inclusion du droit à un environnement sain dans la nouvelle loi<sup>68</sup>.

Cependant, quand, en 1987, les progressistes-conservateurs ont déposé le projet de loi C-74, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*, elle ne comportait pas une charte des droits. Au moins une douzaine de députés de l'opposition ont dénoncé cette omission et exprimé leur appui à l'égard de l'inclusion d'une charte des droits environnementaux dans la nouvelle LCPE<sup>69</sup>. Selon l'opposition, le ministre de l'Environnement « a promis une déclaration des droits de l'environnement, mais au lieu de cela, il nous a donné dans le préambule une prose élégante qui n'a aucune valeur juridique<sup>70</sup> ». Le député néo-démocrate Nelson Riis a affirmé que la très grande majorité des Canadiens voulaient une « déclaration des droits écologiques ». Et, a-t-il ajouté : [n]ous convenons tous que les Canadiens ont droit à un environnement sain. S'il y a un pays au monde qui peut s'offrir cela, c'est bien le Canada<sup>71</sup> ».

Lorsque la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a finalement été adoptée, en 1988, elle n'incluait pas une charte des droits environnementaux, mais uniquement une série très restreinte de droits procéduraux permettant de demander la tenue d'une enquête et d'engager des poursuites. Malgré l'omission d'inclure une telle charte dans la LCPE, le concept a continué d'avoir ses défenseurs.

---

<sup>66</sup> T. McMillan, *Débats des Communes*, 10 octobre 1986, p. 290 et 292. T. Vigod et M. Valiante, *Submission by the Canadian Environmental Law Association and Canadian Environmental Law Research Foundation on the Proposed Federal Environmental Protection Act*, Toronto, Canadian Environmental Law Association, 1987, p. 3.

<sup>67</sup> T. McMillan, « Le droit à un environnement sain : Aperçu du projet de loi sur la protection de l'environnement, Ottawa, Environnement Canada, 1986, p. 16 et 25.

<sup>68</sup> Environnement Canada, *Summary of Workshops : Draft Environmental Protection Act*, Ottawa, Environnement Canada, 1987.

<sup>69</sup> N. A. Riis, *Débats des Communes*, 17 septembre 1987, p. 9054. L. McDonald, *Débats des Communes*, 17 septembre 1987, p. 9022. R. Skelly, 1987. *Débats des Communes*, 24 septembre 1987, p. 9313. C. Keeper, *Débats des Communes*, 25 septembre 1987, p. 9350. J. Manly, *Débats des Communes*, 23 octobre 1987, p. 10336. D. Berger, *Débats des Communes*, 17\*septembre 1987, p. 9061. A. McLaughlin, *Débats des Communes*, 17 septembre 1987, p. 9062. S. Copps, *Débats des Communes*, 17 septembre 1987, p. 9070. I. Waddell, *Débats des Communes*, 20 avril 1988, p. 14658. S. Langdon, *Débats des Communes*, 2 mai 1988, p. 15006. D. Heaps, *Débats des Communes*, 4 mai 1988, p. 15135.

<sup>70</sup> W. Rompkey, *Débats des Communes*, 25 septembre 1997, p. 9325.

<sup>71</sup> N. Riis, *Débats des Communes*, 5 mai 1988, p. 15148.

Pendant qu'il faisait partie de l'opposition au début années 1990, le Parti libéral fédéral a promis de déposer une charte des droits environnementaux qui garantirait aux citoyens le droit à un environnement sain, la possibilité de prendre part aux décisions prises et le pouvoir de recourir aux tribunaux afin de garantir que l'on respecterait et que l'on exécuterait les lois environnementales fédérales<sup>72</sup>. Dans un document signé par le futur premier ministre Paul Martin, le Parti libéral a déclaré :

Une réforme de l'économie dans une perspective environnementale doit s'accompagner d'une réforme du système juridique. À l'heure actuelle, le système juridique du Canada décourage les citoyens d'intenter au nom de l'intérêt public des actions contre les pollueurs afin qu'ils répondent des dommages qu'ils causent. Or on peut remédier à cette situation en adoptant une Charte des droits environnementaux qui accordera à tous les Canadiens le droit à un environnement sain par le truchement des droits suivants :

- le droit de recourir aux tribunaux afin d'assurer le respect et l'application des lois fédérales sur l'environnement; et
- le droit de participer à part entière au processus décisionnel du gouvernement fédéral en matière d'environnement<sup>73</sup>.

En 1993, la députée libérale Ethel Blondin a présenté une motion exhortant le gouvernement à « créer une Charte des droits environnementaux détaillée<sup>74</sup> ». Dans son programme électoral, publié plus tard en 1993 sous le titre *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, le Parti libéral a reconnu que « les Canadiens sont bien en avance sur leurs gouvernements en ce qui touche à la protection de l'environnement [...] Un nouveau gouvernement libéral sensible aux préoccupations de la population donnera aux citoyens de nouveaux outils pour protéger l'environnement et participer au processus décisionnel dans ce domaine<sup>75</sup>. » Le document souscrivait également à la proposition de prévoir le droit juridique de poursuivre ceux qui enfreignaient les lois environnementales. En 1995, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a recommandé que « le gouvernement du Canada établisse une loi fédérale exhaustive concernant les droits environnementaux des Canadiens et des travailleurs canadiens<sup>76</sup> ».

A récemment été déposé au Parlement le projet de loi d'initiative parlementaire C-469, Loi portant création de la Charte canadienne des droits environnementaux, qui comportait une reconnaissance explicite du droit à un environnement sain<sup>77</sup>. La Charte canadienne des droits environnementaux avait été rédigée par des avocats d'Ecojustice pour le compte de Friends of the Earth et du Sierra Club du Canada en 2008 et déposée par la députée néo-démocrate,

---

<sup>72</sup> Martin, 1992.

<sup>73</sup> Martin, 1992.

<sup>74</sup> E. Blondin, *Débats des Communes*, 19 février 1993, p. 16235-16238.

<sup>75</sup> Parti libéral du Canada, 1993, p. 68.

<sup>76</sup> Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 1995, p. 235 [TRADUCTION].

<sup>77</sup> Boyd, 2010.

Linda Duncan, en 2009. En 2010, les partis d'opposition l'emportant par la majorité des votes sur le gouvernement, la Charte canadienne des droits environnementaux a été adoptée en deuxième lecture et renvoyée pour examen au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes. Après avoir entendu de nombreux témoins, le Comité a modifié le projet de loi C-469 et l'a renvoyé à la Chambre pour troisième lecture en février 2011. Cependant, il est mort au *Feuilleton* quand le Parlement a été dissous pour l'élection en mai 2011.

Au Québec, en Ontario, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, les citoyens sont protégés par des droits environnementaux énoncés dans la loi :

- le Québec a inclus le droit dans sa *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1978 et, plus récemment, dans sa propre *Charte des droits et libertés de la personne* (2006);
- l'Ontario a adopté la *Charte des droits environnementaux* en 1993;
- le Yukon a inclus le droit dans la *Loi sur l'environnement* en 1991;
- les T.N.-O. ont adopté leur *Environmental Rights Act* en 1988;
- le Nunavut a adopté l'ensemble des lois des T.N.-O., y compris l'*Environmental Rights Act*, lorsqu'il est devenu un territoire en 1999.

Il vaut la peine de signaler que le Québec et l'Ontario, les deux seules provinces qui reconnaissent les droits environnementaux de leurs citoyens, sont celles qui occupent le rang le plus élevé dans le classement qu'a établi le Conference Board du Canada au chapitre de la performance environnementale.

En s'inspirant des pratiques exemplaires appliquées au Canada et aux quatre coins du globe, il est recommandé d'utiliser le libellé suivant pour intégrer les droits et les responsabilités en matière d'environnement dans la version révisée de la LCPE :

### *Droits environnementaux*

1) *Chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et écologiquement équilibré, ce qui inclut un accès à un air pur, une eau salubre, un sol fertile, des aliments nutritifs, un climat stable, un environnement non toxique et une biodiversité florissante.*

2) *Chacun a droit à :*

- a) des informations environnementales gratuites, opportunes et utiles, y compris des informations sur les substances toxiques contenues dans les produits de consommation, les substances toxiques utilisées dans le cadre des procédés industriels, ainsi que les substances toxiques rejetées dans leurs collectivités;*
- b) des mécanismes efficaces pour prendre part aux décisions prises en matière d'environnement;*
- c) des processus administratifs et judiciaires équitables, rapides et abordables pour éviter toute violation de leurs droits environnementaux ou y remédier<sup>78</sup>.*

---

<sup>78</sup> Ces dispositions sont tirées de la *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 38 ILM 515, 1998.

3) *Chacun a droit à des normes environnementales strictes ou plus strictes que celles dont jouissent les citoyens d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques*<sup>79</sup>.

#### Responsabilités environnementales

1) *Il incombe à chacun de tout mettre en œuvre pour protéger, conserver et, si possible, restaurer l'environnement.*

2) *Le gouvernement du Canada est un fiduciaire chargé de la protection, de la conservation et de la restauration de l'environnement dans les limites de sa compétence en tant que fiducie publique, et ce, pour l'avantage des générations actuelles et futures.*

3) *Le gouvernement du Canada doit, dans les limites de sa compétence, protéger le droit de chaque résident du Canada à un environnement sain et écologiquement équilibré.*

4) *le gouvernement du Canada est tenu d'effectuer une évaluation nationale des inégalités en matière de santé environnementale de façon à relever en détail les injustices actuelles sur le plan environnemental*<sup>80</sup>.

### **Exiger l'étiquetage obligatoire de tous les produits contenant des substances toxiques**

Il faudrait également modifier la LCPE (1999) afin d'exiger que l'on appose obligatoirement une étiquette de danger sur tous les produits de consommation (y compris les aliments) contenant des substances qui ont pour effet connu ou soupçonné de causer des effets néfastes sur la santé, dont le cancer, des anomalies congénitales ou des effets dommageables sur le plan de la reproduction. Il existe déjà des exigences semblables en Europe et en Californie<sup>81</sup>. Un élément clé des règles d'étiquetage de l'UE est l'adoption du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques de l'ONU. En 2006, la Stratégie canadienne de lutte contre le cancer a recommandé d'adopter des dispositions législatives obligeant à divulguer intégralement la totalité des cancérigènes connus et probables que comportent les produits de consommation<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Voir le par. 17(2) de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, c. 28, où figure un exemple précis de la mise en œuvre de ce principe.

<sup>80</sup> Recommandé par l'Organisation mondiale de la Santé, OMS, Bureau régional de l'Europe, 2012. *Les inégalités en matière d'hygiène de l'environnement en Europe : Rapport d'évaluation*, Copenhague, OMS, non traduit.

<sup>81</sup> Voir la *Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act of 1986* de la Californie, aussi appelée « Proposition 65 », qui oblige les entreprises à fournir aux consommateurs des renseignements clairs sur les substances reconnues par l'État pour causer le cancer, des anomalies congénitales ou des dommages sur le plan de la reproduction. Voir également le *Règlement sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances chimiques et de leurs mélanges* de 2009 (le « Règlement sur la CEE »), qui comporte des exigences en matière d'étiquetage pour la quasi-totalité des produits de consommation.

<sup>82</sup> Stratégie canadienne de lutte contre le cancer, Comité national sur les expositions environnementales et professionnelles, *Prevention of Occupational and Environmental Cancers in Canada: A Best Practices Review and Recommendations*, 2006, [http://s.cela.ca/files/uploads/BPReport\\_Final\\_May2006.pdf](http://s.cela.ca/files/uploads/BPReport_Final_May2006.pdf).

## **F. Des normes de classe mondiale**

### Recommandations

14. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle garantisse que les Canadiens sont protégés par des normes environnementales aussi rigoureuses que celles de tout autre pays de l'OCDE.

15. Modifier la LCPE (1999) pour qu'elle demande aux ministres d'élaborer des normes nationales juridiquement contraignantes et exécutoires pour la qualité de l'air et pour la salubrité de l'eau potable, aussi rigoureuses que celles de tout autre pays de l'OCDE.

16. Ajouter un nouvel article à la partie 2 de la LCPE (1999) (Participation du public) pour permettre à toute personne de contraindre les ministres à revoir toute loi fédérale, tout instrument législatif ou toute politique jugée plus faible qu'une mesure semblable en vigueur dans un ou plusieurs autres pays membres de l'OCDE.

Les Canadiens conviennent que le Canada devrait disposer de normes environnementales de classe mondiale. En fait, le gouvernement du Canada soutient souvent que les Canadiens bénéficient déjà de normes environnementales de classe mondiale. Malheureusement, des analyses vérifiées par des pairs révèlent que ce n'est pas le cas. Une comparaison récente et détaillée entre les lois et les politiques canadiennes régissant la qualité de l'air (extérieur et intérieur), la qualité de l'eau potable, les pesticides et les substances toxiques et les règles pertinentes appliquées aux États-Unis, en Australie et en Europe a montré que ces lois et ces politiques sont systématiquement et nettement plus faibles que celles de nos pairs industrialisés. Cela dénote que les gouvernements et l'industrie traitent les Canadiens comme des citoyens de seconde classe, causant ainsi des risques inutiles et injustifiables pour la santé humaine et l'environnement.

### Qualité de l'air

Par exemple, le Canada est le seul pays occidental industrialisé qui ne possède pas de normes nationales légalement exécutoires en matière de qualité de l'air<sup>83</sup>. Nous disposons plutôt de lignes directrices volontaires, et ces lignes directrices nationales sont très faibles. Les lignes directrices canadiennes qui se rapportent aux matières particulaires, à l'ozone, au dioxyde de soufre et aux oxydes d'azote sont plus faibles que les normes européennes, australiennes ou américaines correspondantes (voir le tableau 2). Par exemple, aux États-Unis, la norme applicable au dioxyde de soufre (75 parties par milliard) est quatre fois plus stricte que la ligne directrice canadienne (334 ppm). Le Canada ne dispose même pas de lignes directrices volontaires pour certaines substances toxiques de l'air à l'égard desquelles l'UE et les États-Unis ont adopté des normes juridiques exécutoires, dont l'arsenic, le benzène, le cadmium et les hydrocarbures aromatiques polycycliques.

---

<sup>83</sup> Santé Canada a fait référence à des normes nationales de qualité de l'air ambiant nouvelles et améliorées. Cela est trompeur, car il s'agit de lignes directrices volontaires plutôt que de normes exécutoires. Témoignage de John Cooper, 8 mars 2016.

**Tableau 2**  
**Comparaison internationale des normes et des lignes directrices en matière de qualité de l'air ambiant<sup>84</sup>**

<b>Polluant</b>	<b>Canada</b>	<b>UE</b>	<b>É.-U.</b>	<b>Australie</b>	<b>OMS</b>
Ozone <sup>1</sup>	63	60	75	80	50
Particules fines <sup>2</sup>	28	–	35	25	25
Dioxyde de soufre <sup>3</sup>	115	48	–	80	8
Dioxyde de soufre <sup>4</sup>	334	132	75	200	–
Dioxyde de nitrogène <sup>5</sup>	53	21	53	30	21
Dioxyde de nitrogène <sup>1</sup>	213	105	100	120	105
Monoxyde de carbone <sup>6</sup>	13	9	9	9	9
Plomb <sup>7</sup>	–	0,5	1,5	0,15	0,5

*Notes :* Un tiret (–) dénote qu'aucune norme ou ligne directrice n'a été établie.

1 8 heures, parties par milliard

2 24 heures, microgrammes par mètre cube

3 24 heures, parties par milliard

4 1 heure, parties par milliard

5 Annuel, parties par milliard

6 8 heures, parties par million

7 Microgrammes par mètre cube, chiffre moyenné sur un an (les États-Unis sont plus stricts et utilisent une moyenne sur trois mois).

Pour chacun des six principaux polluants atmosphériques, il y a au moins une administration, et jusqu'à trois autres, qui disposent de normes de qualité de l'air extérieur plus strictes que celles du Canada. Ce dernier ne dispose pas du niveau de protection de la santé qui est le plus élevé pour l'un quelconque des polluants atmosphériques. Enfin, le Canada est la seule administration qui n'ait aucune ligne directrice au sujet des niveaux ambiants de plomb, malgré le fait que cette substance soit l'une des menaces environnementales les plus universellement reconnues. Il semble que ce soit une habitude pour le Canada de traîner les pieds en réponse à la menace que représente le plomb pour la santé des enfants. Le Canada a été lent à interdire l'utilisation du plomb comme additif pour essence, lent à restreindre l'utilisation du plomb dans la peinture, et lent à restreindre le plomb contenu dans les bijoux pour enfants<sup>85</sup>.

### Eau potable

En ce qui concerne l'eau potable, le Canada se fonde là encore sur des lignes directrices nationales volontaires, qui sont intégrées à la loi dans certaines provinces et certains territoires, mais pas tous, ce qui donne lieu à une mosaïque de

<sup>84</sup> *Sources :* Canada – Les normes nationales de qualité de l'air ambiant sont établies par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (<http://www.ccme.ca>). Les objectifs nationaux de qualité de l'air ambiant sont fixés conjointement par Santé et Environnement Canada (<http://www.hc-sc.gc.ca> et <http://www.ec.gc.ca>).

<sup>85</sup> Association canadienne du droit de l'environnement et Ontario College of Family Physicians, *Environmental Standard Setting and Children's Health*, Toronto, CELA/Ontario College of Family Physicians, 2000.

mesures de protection de qualité inégale. L'absence de normes nationales exécutoires nous situe derrière les États-Unis et l'Union européenne et en porte-à-faux par rapport aux recommandations de l'OMS et de l'Enquête Walkerton. Un autre problème est que, pour ce qui est de fixer des concentrations maximales admissibles (CMA) pour les contaminants chimiques et radiologiques, les lignes directrices volontaires qui concernent la qualité de l'eau potable canadienne sont nettement plus faibles que les normes fixées par les États-Unis et l'Union européenne, les lignes directrices australiennes et les recommandations de l'OMS. Sur 65 contaminants chimiques, le Canada dispose de lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable plus faibles que celles d'au moins une autre administration ou que la recommandation de l'OMS concernant plus de 80 % de ces substances (53 sur 65). Dans certains cas, la ligne directrice canadienne est 50, 100 voire 1 000 fois plus faible que la norme européenne correspondante.

### Substances toxiques

Pour ce qui est de la réglementation des substances toxiques, le Canada accuse généralement du retard par rapport aux chefs de file mondiaux. C'est l'Union européenne qui a les lois et les règlements les plus stricts au sujet de l'amiante (de pair avec l'Australie), des PBDE, des PFC (de pair avec le Canada), des phtalates et du formaldéhyde. Une pétition déposée auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable en 2014 par Ecojustice et l'Association canadienne du droit de l'environnement a relevé 22 substances toxiques frappées d'interdiction dans l'Union européenne en vertu de la loi REACH de l'UE, mais encore utilisées au Canada, dont le musc xylène, le 4,4'-diaminodiphénylméthane (MDA), trois phtalates (BBP, DBP et DIBP), et le 2,4-dinitrotoluène (2,4-DNT), ce qui renforce les preuves que le Canada ne parvient pas à suivre le rythme des chefs de file mondiaux sur le plan de la réglementation des menaces que posent pour la santé les substances toxiques<sup>86</sup>.

L'amiante est frappé d'interdiction complète dans plus d'une cinquantaine de pays, dont l'ensemble de l'Union européenne, l'Australie, le Japon, Singapour, la Turquie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande. Le Canada et les États-Unis restreignent l'utilisation de l'amiante jusqu'à un certain point, mais l'autorisent dans un nombre surprenant de produits, en se fondant sur la croyance injustifiable que ce produit peut être utilisé sans danger. Il est encore permis d'exporter de l'amiante du Canada, mais aucune mine d'amiante n'est en activité à l'heure actuelle. Selon Statistique Canada, les importations d'amiante sont en hausse.

L'Europe est le leader mondial de la réglementation des menaces que présentent les phtalates pour la santé, notamment le DEHP, ainsi que l'interdiction d'utiliser le DEHP dans les jouets et d'autres articles pour enfants, les produits de beauté, les emballages et la plupart des produits de consommation. Le Canada interdit d'utiliser le DEHP dans un éventail plus restreint de produits, dont les produits de beauté, les jouets et d'autres articles pour enfants. L'Union européenne

---

<sup>86</sup> Ecojustice et Association canadienne du droit de l'environnement, *Petition to the Commissioner of Environment and Sustainable Development: Implementation of CEPA 1999, s. 75(3) and EU REACH*, 15 avril 2014.

est elle aussi un chef de file de la réglementation de l'utilisation du formaldéhyde dans un éventail de produits, allant des produits de beauté jusqu'aux produits de bois composite. Le Canada réglemente le formaldéhyde provenant des émissions de véhicules et présent dans les produits de beauté, mais non dans les produits du bois.

#### La réalisation de normes de classe mondiale

Il est temps pour le Canada d'adopter des normes nationales légalement contraignantes pour la qualité de l'air et la qualité de l'eau potable. La qualité de l'air et de l'eau est généralement bonne au Canada, mais la création de normes nationales garantirait que tous les Canadiens ont accès à ces commodités essentielles. Ce sont ceux qui vivent dans les régions où la qualité de l'air est la pire et l'eau la plus contaminée qui en tireraient les plus grands avantages. Aux États-Unis, selon la *Clean Air Act*, le fait de ne pas respecter les normes fédérales en matière de qualité de l'air déclenche une obligation de créer des plans étatiques de mise en œuvre, lesquels sont approuvés par l'Environmental Protection Agency fédérale, qui surveille ensuite les progrès accomplis. Le fait de ne pas créer ces plans ou de ne pas les mettre en œuvre avec succès peut entraîner la perte de fonds fédéraux déterminés en cas de non-conformité persistante. Ce système a permis de réduire avec un succès remarquable l'exposition aux matières particulaires fines et à d'autres substances polluantes dans des villes et des régions où l'air était auparavant le plus pollué aux États-Unis.

Pour permettre aux citoyens de contribuer à l'établissement de normes environnementales de classe mondiale pour le Canada, il faudrait créer un mécanisme par l'entremise duquel les membres du public pourraient inciter à revoir une loi, un instrument législatif ou une politique qui seraient destinés à protéger l'environnement. Une personne serait habilitée à fournir une preuve que des dispositions plus strictes sont en vigueur dans un autre pays membre de l'OCDE. Le commissaire à l'environnement et au développement durable examinerait la demande de cette personne afin de déterminer si elle était fondée et, dans l'affirmative, il transmettrait la demande au Ministre. Ce dernier, dans un délai défini, publierait dans ce cas un plan destiné à affermir la loi, l'instrument législatif ou la politique en question, ou publierait (dans le Registre environnemental de la LCPE) une explication pour laquelle il refuserait de le faire.

Le libellé qui suit illustre le processus envisagé pour permettre à des citoyens de tenir des gouvernements responsables des engagements qu'ils ont pris à l'égard de normes de classe mondiale.

*1) Toute personne peut présenter une demande d'examen spécial d'une loi, d'un instrument législatif ou d'une politique qui vise à protéger l'environnement ou est susceptible de dommages à l'environnement en transmettant les renseignements qui suivent au commissaire à l'environnement et au développement durable :*

*a) le nom et l'adresse du demandeur;*

*b) la loi, l'instrument législatif ou la politique qui est censément plus faible qu'une loi, un instrument législatif ou une politique semblable en vigueur dans un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques;*

- c) les détails concernant la faiblesse relative de la loi, de l'instrument législatif ou de la politique du Canada en question;
- d) sous forme concise, les éléments de preuve à l'appui de la demande.
- 2) Le commissaire analyse la demande et, dans les 30 jours suivants, décide si la loi, l'instrument législatif ou la politique en question du Canada est plus faible qu'une loi, un instrument législatif ou une politique semblables qu'appliquent un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
- 3) Le commissaire fait part de cette conclusion au ministre et à l'auteur de la demande d'examen et fait publier l'analyse dans le Registre environnemental.
- 4) Le ministre examine la décision du commissaire et, dans les 90 jours suivants, selon le cas :
- a) publie dans le Registre environnemental un plan destiné à affermir la loi, l'instrument législatif ou la politique du Canada de façon à atteindre ou dépasser le niveau de la loi, de l'instrument législatif ou de la politique semblables qu'appliquent un ou d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques,
- b) fait publier dans le Registre environnemental une réponse expliquant pourquoi le gouvernement du Canada n'affermira pas la loi, l'instrument législatif ou la politique du Canada.
- 5) Le plan visant à affermir la loi, l'instrument législatif ou la politique du Canada doit être établi dans un délai de deux ans.
- 6) Dans des circonstances atténuantes, le ministre peut proroger pour une période maximale d'un an le délai prévu pour affermir la loi, l'instrument législatif ou la politique du Canada en faisant publier dans le Registre environnemental un rapport d'activités et les raisons expliquant le délai.

## **G. La justice environnementale**

### Recommandations

17. Le paragraphe 2(1) de la LCPE (1999) devrait exiger que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour protéger les populations vulnérables et marginalisées lors de l'établissement des priorités, l'évaluation des incidences sur la santé et l'environnement, l'élaboration de règlements, de normes, de lignes directrices, de plans de prévention de la pollution et d'autres mesures visant à protéger la santé humaine et celle des écosystèmes. Cela doit comprendre une définition des populations vulnérables.

18. La LCPE (1999) devrait exiger que les ministres mènent une évaluation nationale des inégalités en matière de salubrité de l'environnement afin de recenser de façon exhaustive les points névralgiques actuels et les injustices environnementales, et prennent des mesures visant à atténuer ces injustices et à prévenir les injustices à l'avenir (comme l'a recommandé l'Organisation mondiale de la Santé). Cette évaluation doit aussi mesurer les effets cumulatifs et être menée périodiquement.

\* Voir également les recommandations réfléchies formulées par l'Association canadienne du droit de l'environnement eu égard à la justice environnementale dans sa lettre du 16 juin 2016 au Comité.

Les injustices environnementales peuvent se présenter sous de nombreuses formes, de fond et de procédure. Un ensemble considérable de preuves montrent que d'importantes sources ponctuelles de pollution industrielle et concentrations de pollueurs industriels (appelés « points névralgiques sur le plan de la pollution ») – usines chimiques, sites d'enfouissement, usines de pâtes, sites contaminés, raffineries, etc. – sont plus susceptibles d'être situées dans des collectivités qui sont pauvres ou peuplées par des minorités visibles. Ces collectivités subissent également des effets néfastes liés au bruit, à la circulation, à des sols contaminés, aux odeurs, à moins de commodités et à des logements de qualité inférieure<sup>87</sup>. La pollution de source non ponctuelle – provenant de véhicules, d'eaux de ruissellement urbaines et d'activités agricoles – est elle aussi répartie de manière inéquitable<sup>88</sup>. Par exemple, les collectivités à faible revenu sont plus susceptibles d'être situées à côté d'autoroutes et d'autres routes achalandées. En milieu urbain, la proportion d'espaces verts et le couvert arborescent sont systématiquement plus élevés dans les collectivités mieux nanties<sup>89</sup>. Il existe aussi des preuves convaincantes que les dommages environnementaux dus à l'exploitation des ressources naturelles ont eu, et continuent d'avoir, de profonds effets négatifs sur la santé des peuples autochtones<sup>90</sup>.

Un autre problème est que les populations exposées à une proportion accrue de risques environnementaux peuvent être plus vulnérables à ces derniers parce que leur état de santé est déjà compromis. Ce double péril peut être imputable à la pauvreté, à un mauvais régime alimentaire, au stress ou à d'autres facteurs sociaux, psychologiques et physiques. Un triple péril peut se présenter quand ces populations vulnérables, exposées de manière disproportionnée à des risques environnementaux ou privées d'agréments de l'environnement, n'ont pas accès au système de soins de santé ou sont mal servies par ce dernier.

Au Canada, les populations vulnérables et marginalisées supportent une part disproportionnée des risques environnementaux, sont plus susceptibles de vivre à proximité de zones sensibles sur le plan de la pollution et n'ont souvent pas accès à des biens et à des services de nature environnementale comme des espaces verts

---

<sup>87</sup> S. A. Perlin, K. Sexton et D. W. S. Wong, « An Examination of Race and Poverty for Populations Living near Industrial Sources of Air Pollution », *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology* 9, 1999, p. 29–48.

<sup>88</sup> R. McConnell, K. Berhane, L. Yao, M. Jerrett et coll., « Traffic, Susceptibility, and Childhood Asthma », *Environmental Health Perspectives* 114, 5, 2006, p. 766–772.

<sup>89</sup> T. R. Tooke, B. Klinkenberg et N. C. Coops, « A Geographical Approach to Identifying Vegetation-Related Environmental Equity in Canadian Cities », *Environment and Planning B: Planning and Design* 37, 6, 2010, p. 1040–1056.

<sup>90</sup> L. Westra, *Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples*, London, Earthscan, 2008.

publics et une eau potable de qualité<sup>91</sup>. Dans toutes les régions du Canada – Kitimat (C.-B.), Fort McKay (Alberta) et Sarnia (Ontario) – les peuples autochtones ont été et continuent d’être exposés à des niveaux élevés de pollution atmosphérique. L’actuelle catastrophe sur le plan de l’hygiène publique qui est survenue dans la réserve d’Aamjiwnaang, près de Sarnia, a été décrite comme « un exemple particulièrement troublant de l’incapacité de notre système réglementaire à faire respecter la justice environnementale<sup>92</sup> ». Les collectivités autochtones qui dépendent d’une alimentation traditionnelle sont vulnérables au mercure et à d’autres contaminants présents dans le poisson et les animaux sauvages. Par exemple, la collectivité autochtone de Fort Chipewyan, située près des projets d’exploitation des sables bitumineux en Alberta, semble présenter des niveaux disproportionnés de cancer, et des études ont relevé des concentrations élevées de contaminants dans les aliments traditionnels, dont le poisson et l’original<sup>93</sup>. Les Autochtones du Nord, et notamment les Inuits consommant des aliments traditionnels, présentent des charges corporelles de substances chimiques toxiques qui menacent à la fois leur santé et celle de leurs enfants<sup>94</sup>. Par exemple, 73 % des mères inuites ont dans le sang des concentrations de BPC qui excèdent le niveau que Santé Canada considère comme préoccupant, ainsi que des concentrations d’oxychlordanes et de trans-nonachlor (dus à des pesticides) qui sont 6 à 12 fois supérieures à celles des autres mères canadiennes<sup>95</sup>.

Il est important de reconnaître qu’au Canada l’injustice environnementale ne se limite pas qu’aux Autochtones. Un exemple frappant est qu’un Canadien à faible revenu sur quatre vit à une distance de moins de 1 km d’une source importante de pollution atmosphérique industrielle, ce qui donne lieu à des taux élevés d’hospitalisation pour maladies cardiovasculaires et respiratoires<sup>96</sup>. Les Canadiens ayant un statut socioéconomique inférieur sont nettement plus susceptibles de vivre à proximité de routes à forte densité de circulation, ce qui augmente les risques de

---

<sup>91</sup> C. Dhillon et M. G. Young, « Environmental Racism and First Nations : A Call for Socially Just Public Policy Development », *Canadian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, 1, 2010, p. 23–37.

<sup>92</sup> S. Sabzwari et D. N. Scott, « The Quest for Environmental Justice on a Canadian Aboriginal Reserve », dans *Poverty Alleviation and Environmental Law*, sous la dir. d’Y. Le Bouthillier, M. A. Cohen, J. J. Gonzalez Marquez, A. Mumma et S. Smith, Cheltenham, R.-U., IUCN Academy of Environmental Law/Edward Elgar, 2012, p. 88.

<sup>93</sup> L. Young, « Alberta Report Finds Fort Chipewyan Has Higher Rates of Three Kinds Of Cancer », *Global News*, 24 mars 2014, <http://globalnews.ca/news/1227635/alberta-report-finds-fort-chipewyan-has-higher-rates-of-three-kinds-of-cancer/>.

<sup>94</sup> S. F. Trainor, A. Goduhn, L. K. Duffy et coll., « Environmental Injustice in the Canadian Far North: Persistent Organic Pollutants and Arctic Climate Impacts », dans Agyeman et coll., *Speaking for Ourselves* 2009, p. 144–162.

<sup>95</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport d’évaluation des contaminants dans l’Arctique canadien, phase II : Santé humaine*, Ottawa, MAINC, Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord, 2003.

<sup>96</sup> Institut canadien d’information sur la santé, *Environnements physiques en milieu urbain et inégalités en santé*, Ottawa, ICIS, 2011.

maladies cardiaques, de maladies pulmonaires et de cancer<sup>97</sup>. En Nouvelle-Écosse, les collectivités productrices d'acier et de charbon du comté du Cap-Breton sont à la fois défavorisées sur le plan socioéconomique et parmi les zones les plus polluées en Amérique du Nord. Les taux de cancer dans les collectivités productrices d'acier et les maladies respiratoires et les cancers du poumon dans les régions productrices de charbon sont maintenant supérieurs aux moyennes nationales<sup>98</sup>. Il a été signalé pour la première fois, en 1977, que les quartiers à faible revenu de Hamilton sont victimes d'une quantité disproportionnée de pollution atmosphérique<sup>99</sup>. Selon une récente étude menée à Toronto, tant les minorités visibles que les collectivités ayant un faible statut socioéconomique « sont situées de manière disproportionnée à proximité d'installations qui rejettent de grandes quantités de polluants, et ceux-ci sont les plus dangereux<sup>100</sup> ». Ces conclusions étaient particulièrement évidentes pour les groupes originaires de l'Asie du Sud et des Philippines.

Aux États-Unis, des progrès ont été réalisés tant au niveau fédéral qu'au niveau étatique à l'égard du problème de l'injustice environnementale<sup>101</sup>. En 1994, le président Bill Clinton a signé l'Executive Order 12898, prescrivant la prise de mesures fédérales visant à traiter de la justice environnementale dans les collectivités minoritaires et à faible revenu. L'ordonnance exécutive exigeait : 1) que les organismes fédéraux relèvent les effets environnementaux ou sanitaires humains élevés et néfastes sur les populations minoritaires et à faible revenu qui sont susceptibles de découler de programmes, de politiques et d'activités du gouvernement fédéral; et 2) que le gouvernement intervienne pour régler ces disparités. Plus précisément, l'ordonnance exécutive prescrivait l'adoption de meilleures méthodes pour évaluer et atténuer les effets de projets proposés, l'intégration de considérations relatives à la santé dans les évaluations environnementales, la collecte de données auprès des populations minoritaires et à faible revenu dont la santé pouvait être disproportionnellement à risque et la prise en compte des collectivités qui dépendaient de la chasse et de la pêche de subsistance<sup>102</sup>.

L'Environmental Protection Agency des États-Unis compte aujourd'hui un Office of Environmental Justice et un National Environmental Justice Advisory Council. Des lois relatives à la justice environnementale ont été adoptées dans de nombreux États, dont le Connecticut, la Floride, la Louisiane, le Maryland et la

---

<sup>97</sup> Institut canadien d'information sur la santé, *Environnements physiques en milieu urbain et inégalités en santé*, Ottawa, ICIS, 2011.

<sup>98</sup> P. J. Veugelers et J. R. Read, « Health Deficiencies in Cape Breton County, Nova Scotia, Canada, 1950–1995 », *Epidemiology* 10, 5, 1999, p. 495–499.

<sup>99</sup> F. Handy, « Income and Air Pollution in Hamilton, Ontario », *Alternatives* 6, 1977, p. 18–24.

<sup>100</sup> S. Kershaw, S. Gower, C. Rinner et M. Campbell, « Identifying Inequitable Exposure to Toxic Air Pollution in Racialized and Low Income Neighbourhoods to Support Pollution Prevention », *Geospatial Health* 7, 2, 2013, p. 274.

<sup>101</sup> J. Lester, H. Allan et K. Hill, *Environmental Injustice in the United States : Myths and Realities*, Boulder, CO, Broadview Press, 2001; W. Bowen, *Environmental Justice : Towards Research-Based Decision-Making*, New York, Garland Press, 2001.

<sup>102</sup> Bullard, *The Quest for Environmental Justice*.

Californie<sup>103</sup>. Selon des études publiées en 2007 et en 2010, au moins 32 États et le District de Columbia ont adopté des lois, des ordonnances exécutives ou des politiques en matière de justice environnementale. Au moins 10 autres États emploient des agents ou du personnel de justice environnementale à plein temps, ou disposent de programmes de justice environnementale actifs<sup>104</sup>. En annonçant l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires limitant la pollution par le carbone émanant de centrales au charbon en 2014, le président Obama a fait remarquer que « les problèmes de santé dont nous parlons touchent particulièrement fort certaines collectivités. Les enfants afro-américains ont deux fois plus de risques d'être hospitalisés pour l'asthme, quatre fois plus de risques de mourir de cette affection. Les Latinos ont 30 % plus de risques d'être hospitalisés pour l'asthme. Les normes proposées nous aideront donc à faire directement face à ce défi<sup>105</sup>. »

Le paradigme de la justice environnementale s'est maintenant propagé des États-Unis jusqu'à d'autres pays, dont le Royaume-Uni, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Suède<sup>106</sup>. L'Organisation mondiale de la Santé a publié un rapport détaillé sur les inégalités en Europe en matière de salubrité de l'environnement<sup>107</sup>.

Par contraste avec les États-Unis et d'autres pays, cependant, les lois et les politiques canadiennes n'ont pas encore été révisées de façon à prendre en compte la justice environnementale. Le gouvernement du Canada l'admet : « nous savons que certains segments de notre population sont exposés à des concentrations inadmissibles de polluants présents dans l'environnement<sup>108</sup> ». Les groupes de Canadiens vulnérables comprennent les Autochtones, les Afro-Canadiens, les enfants, les immigrants récents, les travailleurs migrants, les personnes dont le

---

<sup>103</sup> M. B. Gerrard et S. R. Foster (dir.), *The Law of Environmental Justice: Theories and Procedures to Address Disproportionate Risk*, 2<sup>e</sup> éd., Chicago, American Bar Association, 2008; S. Bonorris, *Environmental Justice for All: A Fifty State Survey of Legislation, Policies and Cases*, 3<sup>e</sup> éd., Chicago, American Bar Association/Hastings College of the Law, 2007.

<sup>104</sup> Bonorris, *Environmental Justice for All*.

<sup>105</sup> Cité dans B. Mock, « Why Obama's Carbon Regs Will Help Kids of Color Breathe Easier », *Grist*, 3 juin 2014, <http://grist.org/climate-energy/why-obamas-carbon-regs-will-help-kids-of-color-breathe-easier/> [TRADUCTION].

<sup>106</sup> M. Lloyd-Smith et L. Bell, « Toxic Disputes and the Rise of Environmental Justice in Australia », *International Journal of Occupational and Environmental Health* 9, 2003, p. 14-23; L. McCleod, L. Jones, A. Stedman, R. Day et coll., « The Relationship between Socio-Economic Indicators and Air Pollution in England and Wales: Implications for Environmental Justice », *Regional Environmental Change* 1, 2000, p. 78-85; R. Haluza-Delay, « Environmental Justice in Canada », *Local Environment* 12, 6, 2007, p. 557-564; D. A. McDonald (dir.), *Environmental Justice in South Africa*, Cape Town, University of Cape Town Press, 2002; J. Curtice, A. Ellaway, C. Robertson et coll., *Public Attitudes and Environmental Justice in Scotland: A Report for the Scottish Executive on Research to Inform the Development and Evaluation of Environmental Justice Policy*, Édimbourg, Scottish Centre for Social Research, 2005.

<sup>107</sup> Organisation mondiale de la Santé, Bureau régional de l'Europe, *Les inégalités en matière d'hygiène de l'environnement en Europe: Rapport d'évaluation*, Copenhague, OMS, Bureau régional de l'Europe, 2012.

<sup>108</sup> Gouvernement du Canada, *La santé des enfants et l'environnement en Amérique du Nord: Premier rapport sur les indicateurs et mesures disponibles. Rapport national: Canada*, Gatineau, QC, Environnement Canada, 2005, p. 58.

système immunitaire est affaibli ou qui présentent des manifestations d'intolérance au milieu, ainsi que les personnes qui souffrent de désavantages sociaux et économiques, tels que la pauvreté et le sans-abrisme. Souvent, ces facteurs agissent de manière combinée. Par exemple, les autorités savent depuis le milieu des années 1980 que les enfants de l'Ontario qui vivent dans la pauvreté courent davantage de risques d'être exposés à des concentrations élevées de plomb<sup>109</sup>. Les enfants autochtones vivant dans des collectivités désavantagées sur le plan socioéconomique sont exposés à des concentrations élevées de BPC, de mercure, de plomb, de pesticides et d'autres contaminants dangereux.

#### S'attaquer aux injustices environnementales dans la LCPE (1999)

Surmonter les injustices environnementales requiert la participation sérieuse et le traitement équitable de tous les citoyens et de toutes les collectivités – indépendamment du statut socioéconomique, de l'origine ethnique, du sexe ou de l'âge – dans le cadre de l'établissement, de la mise en œuvre et de l'exécution des lois, des règlements et des politiques de nature environnementale<sup>110</sup>.

Il faudrait modifier la LCPE (1999) de façon à exiger explicitement que l'on prenne des mesures pour protéger les enfants, les femmes enceintes, les personnes au système immunitaire affaibli, ainsi que d'autres populations vulnérables ou marginalisées au moment d'établir des priorités, de fixer des normes et d'évaluer les effets sur la santé et l'environnement<sup>111</sup>. Il faudrait également définir les populations vulnérables et marginalisées.

Comme l'a recommandé l'Organisation mondiale de la Santé, il y aurait lieu de modifier la LCPE (1999) afin d'exiger que le gouvernement du Canada procède à une évaluation nationale sur les inégalités en matière de santé environnementale, de façon à relever de manière complète les secteurs problématiques, et adopter ensuite des lois et des politiques qui améliorent la qualité de l'environnement pour tous, mais qui procurent une aide supplémentaire aux populations les plus exposées et vulnérables<sup>112</sup>. La LCPE (1999) devrait exiger qu'une telle évaluation soit mise à jour à intervalles périodiques, peut-être tous les 5 à 10 ans. Ces évaluations doivent prendre en compte les effets cumulatifs sur la santé et l'environnement. Les Ministres pourraient nommer un comité consultatif, en vertu du paragraphe 7(1) de la LCPE (1999), pour superviser le processus d'évaluation. De plus, l'Association canadienne du droit de l'environnement a présenté une série exhaustive de recommandations concernant la façon de régler les problèmes que pose la justice

---

<sup>109</sup> J. O'Heany, R. Kusiak, C. E. Duncan et coll., « Blood Lead and Associated Risk Factors in Ontario Children », *Science of the Total Environment* 71, 3, 1988, p. 477–483.

<sup>110</sup> R. D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, 3<sup>e</sup> éd., Boulder, CO, Westview Press, 2000.

<sup>111</sup> J. Kemm, J. Parry et S. Palmer, *Health Impact Assessment: Concepts, Theory, Techniques, Applications*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>112</sup> Organisation mondiale de la Santé, Bureau régional de l'Europe, *Les inégalités en matière d'hygiène de l'environnement en Europe: Rapport d'évaluation*, Copenhague, OMS, Bureau régional de l'Europe, 2012.

environnementale par l'entremise de la LCPE (1999) dans sa réponse du 16 juin 2016 à des questions posées par des membres du Comité<sup>113</sup>.

Les États-Unis ont dépensé des millions de dollars pour des programmes d'élimination du plomb, axés sur les risques que présente la peinture au plomb dans les logements pour personnes à faible revenu. Comme l'a conclu une récente étude américaine : « Si nous continuons de permettre que les enfants et, par extension, les femmes enceintes, conservent jusqu'à 10 µg/dL de plomb dans le sang sans intervenir activement pour réduire le taux d'exposition, nous laissons encore la majeure partie des dommages subcliniques évitables se produire<sup>114</sup>. » Le Canada n'a jamais fait un tel investissement dans des mesures d'élimination du plomb, même si le gouvernement estime que jusqu'à un enfant sur quatre peut être exposé à ce risque environnemental. La remédiation des secteurs à forte incidence de plomb, où les enfants souffrent de concentrations élevées de plomb dans le sang [p. ex. Trail (Colombie-Britannique) et Belledune (Nouveau-Brunswick)] devrait être une priorité<sup>115</sup>. Les mesures prises aux États-Unis et les travaux de recherche menés par Santé Canada dénotent que les avantages que présentent pour la santé, l'environnement et l'économie une réduction des concentrations de plomb dans le sang se mesureront vraisemblablement en milliards de dollars.

Une autre priorité en matière de justice environnementale consiste à améliorer la qualité de l'eau potable dans les réserves autochtones. Dans les collectivités autochtones, les avis d'ébullition d'eau sont nettement plus fréquents que dans les collectivités non autochtones. À quelque moment que ce soit, plus d'une centaine de réserves (une sur six) se trouve sous le coup d'un tel avis qui, dans bien des cas, peut traîner pendant des mois, voire des années<sup>116</sup>. Bien que l'on ait accompli quelques progrès, tant sur le plan de la loi (la *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations* de 2013) que sur le terrain, le Canada se doit d'intensifier ses efforts pour s'assurer que ces collectivités sont alimentées en eau potable. Il est urgent de procéder à d'autres investissements sur le plan de l'infrastructure, de la formation, des systèmes de distribution, de l'exécution de tests et d'activités de surveillance.

---

<sup>113</sup> J. F. Castrilli et F. de Leon. *Réponses de l'ACDE aux questions posées par les membres du Comité lors de l'audience du 19 mai 2016*, [http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/421/ENVI/WebDoc/WD8385935/421\\_ENVI\\_reldoc2\\_PDF/CELA-f.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/421/ENVI/WebDoc/WD8385935/421_ENVI_reldoc2_PDF/CELA-f.pdf).

<sup>114</sup> S. J. Rothenberg et J. C. Rothenberg, « Testing the Dose-Response Specification in Epidemiology: Public Health and Policy Consequences for Lead », *Environmental Health Perspectives* 113, 9, 2005, p. 1190-1195.

<sup>115</sup> S. N. Tsekrekos et I. Buka, « Lead Levels in Canadian Children: Do We Have to Review the Standard? » *Paediatrics and Child Health* 10, 4, 2005, p. 215-220.

<sup>116</sup> Santé Canada, « Santé des Premières Nations et des Inuits : Eau potable et eaux usées », 2014, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/promotion/public-publique/water-eau-fra.php>; M. Mascarenhas, « Where the Waters Divide: First Nations, Tainted Water, and Environmental Justice in Canada », *Local Environment* 12, 6, 2007, p. 565-577.

## **H. L'application efficace de la loi**

### Recommandation

19. Modifier la LCPE (1999) pour permettre à des membres du public de déposer des poursuites civiles, en prévoyant les mesures de sauvegarde appropriées sans imposer un fardeau excessif.

Même les lois environnementales les plus strictes au monde n'ont aucune valeur si on ne les applique pas. Quand la version initiale de la *Loi canadienne sur la protection environnementale* a été introduite en 1987, le ministre de l'Environnement, Tom McMillan, l'a vantée plus tôt comme étant la « loi environnementale la plus sévère qui soit dans le monde occidental<sup>117</sup> ». Il y a toutefois lieu de se demander à quoi sert une loi environnementale sévère si elle est rarement appliquée. Le montant total des amendes imposées sous le régime de la LCPE au cours des 23 années qui se sont écoulées entre 1988 et 2010 a été de 2 466 352 \$<sup>118</sup>. À titre de comparaison, en une seule année la Bibliothèque municipale de Toronto a recueilli davantage d'argent en amendes pour des livres retournés en retard (3 653 199 \$ en 2012)<sup>119</sup>. Au Canada, on enfreint quotidiennement les lois environnementales. D'un océan à l'autre, l'air est pollué, l'eau et le sol sont contaminés, et les habitats naturels sont détruits. Pourtant, il est rare que l'on intente des poursuites et même que l'on impose des sanctions administratives. Selon un rapport publié en 2013, même si le ministère de l'Environnement de l'Alberta a enregistré plus de 4 000 violations liées à la pollution par les sables bitumineux entre 1996 et 2012, ce n'est que dans 0,9 % des cas que des mesures d'application ont été prises<sup>120</sup>. Et même quand des mesures ont été prises, la valeur médiane des pénalités imposées a été de 4 500 \$, ce qui incite peu une entreprise de grande taille à remettre de l'ordre dans ses affaires. Des données que l'organisme de promotion du droit de l'environnement Ecojustice a obtenues à la suite de demandes d'accès à l'information (après de longues batailles pour y avoir accès) décrivent également comment les gouvernements ferment les yeux sur des milliers d'infractions que l'on commet chaque année aux lois environnementales fédérales et provinciales<sup>121</sup>. Même si le gouvernement fédéral a embauché d'autres employés chargés d'appliquer les dispositions des lois environnementales depuis 2007, le nombre des mesures d'application a diminué davantage par rapport à des niveaux qui étaient déjà ridiculement bas<sup>122</sup>.

Par comparaison, aux États-Unis, à l'échelon fédéral, l'application des lois environnementales est nettement plus « agressive » et éclipse celles que l'on prend

---

<sup>117</sup> Tom McMillan, cité dans Boyd, *Unnatural Law*, 101 [TRADUCTION].

<sup>118</sup> Girard et coll., « Tracking Environmental Crime through CEPA », p. 219–241.

<sup>119</sup> Bibliothèque municipale de Toronto, « Circulation and Collection Use (Including Fines and Fees) Policy Recommendations 2013 », 29 avril 2013.

<sup>120</sup> K. Timoney et P. Lee, *Environmental Incidents in Northeastern Alberta's Bitumen Sands Region, 1996–2012*, Edmonton, Global Forest Watch, 2013.

<sup>121</sup> Boyd, *Unnatural Law*.

<sup>122</sup> Commissaire à l'environnement et au développement durable, « Application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* »; Ecojustice, *Getting Tough on Environmental Crime?*

au Canada. En 2012, l'EPA a asséné aux transgresseurs des sanctions civiles (administratives et judiciaires) d'un montant de plus de 204 millions de dollars américains, et elle a obtenu des jugements contraignant les défendeurs à payer 44 millions de dollars américains en amendes pénales<sup>123</sup>. L'Agence a également jeté en prison des cadres ou des gestionnaires de sociétés polluantes et spoliantes pour une période totale de 90 ans et a contraint des sociétés contrevenantes à investir plus de 19 milliards de dollars américains afin qu'elles se conforment à leurs obligations légales<sup>124</sup>. En 2013, la Société BP a convenu de payer la somme de 4 milliards de dollars américains en vue de régler des accusations criminelles liées à la catastrophe causée par la plateforme pétrolière Deepwater Horizon<sup>125</sup>. Selon l'EPA, les mesures d'application prises en vertu de la *Clean Air Act* en 2011 ont permis de réduire les émissions de matières particulaires, de dioxyde de soufre, d'oxydes de nitrogène et de COV, ce qui a donné lieu à divers avantages pour la santé grâce au fait d'éviter de 1 800 à 4 500 décès prématurés, 1 100 consultations d'urgence ou admissions hospitalières, 1 200 cas de bronchites chroniques, 2 800 attaques cardiaques non fatales, 30 000 crises d'asthme, 230 000 jours d'absence au travail et 1,3 million de journées d'activité restreinte. L'EPA a évalué la valeur économique des avantages de ces mesures d'application pour la santé et l'environnement à une somme variant entre 15 milliards et 36 milliards de dollars américains<sup>126</sup>.

L'une des raisons qui expliquent probablement le bilan lamentable du Canada sur le plan de l'application des lois environnementales est le manque de ressources humaines et financières. Même si les dépenses fédérales à l'égard de la protection de l'environnement se sont accrues depuis 1983, elles n'ont pas suivi le rythme de l'inflation. En 2012, les dépenses se situaient à 13 % de moins que les dépenses corrigées en fonction de l'inflation qui avaient été faites en 1983<sup>127</sup>. Les dépenses provinciales en matière de protection de l'environnement ont atteint un sommet en 1993, soit 1,76 milliard de dollars, et elles sont tombées à 1,27 milliard de dollars en 2012, ce qui représente une baisse de 28 %<sup>128</sup>. Si l'on rajuste les dépenses faites en 1993 pour tenir compte de l'inflation, les dépenses des provinces à l'égard de la protection de l'environnement représentent à peine la moitié de ce qu'elles étaient il y a 20 ans de cela.

Dans le cadre d'une vérification menée en 2011, le commissaire à l'environnement et au développement durable a sévèrement critiqué la manière

---

<sup>123</sup> R. Esworthy, *Federal Pollution Control Laws: How Are They Enforced?*, Rapport au Congrès, Washington, DC, Congressional Research Service, 2013.

<sup>124</sup> US EPA, « Compliance and Enforcement: Annual Results 2011 », 2012, <http://www.epa.gov/compliance/enforcement/annual-results/eoy2011.pdf>.

<sup>125</sup> US Department of Justice, « BP Exploration and Production Inc. Pleads Guilty, Is Sentenced to Pay Record \$4 Billion for Crimes Surrounding Deepwater Horizon Incident », communiqué de presse, 29 janvier 2013.

<sup>126</sup> US EPA, « Compliance and Enforcement: Annual Results 2011 ».

<sup>127</sup> Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada 1983-2012, Volume II (1983-2012)* (feuilles de calcul dans les dossiers de l'auteur).

<sup>128</sup> Gouvernements provinciaux, *Comptes publics (1988-2012)* (feuilles de calcul dans les dossiers de l'auteur).

dont le gouvernement appliquait la LCPE (1999). Le commissaire a conclu ce qui suit :

- Le programme d'application de la loi n'a pas été géré de manière à assurer une application adéquate de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et à faire en sorte de minimiser les menaces que présente la pollution pour la population canadienne et l'environnement. La Direction de l'application de la loi en environnement ne dispose pas de certaines informations clés sur les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux visés par les divers règlements, informations dont elle aurait besoin pour pouvoir déterminer si ses activités d'application ciblent les contrevenants les plus susceptibles de récidiver ou les risques les plus graves pour la santé humaine et l'environnement, comme l'exige Environnement Canada dans sa propre politique d'application de la loi.
- On trouve des lacunes dans les mesures que prend Environnement Canada pour faire observer la loi, ce qui limite la capacité du Ministère à appliquer les règlements pris en vertu de la LCPE (1999). Bon nombre des facteurs qu'il prend en compte pour fixer les priorités en matière d'application de la loi n'ont rien à voir avec les risques pour la santé humaine ou l'environnement ni avec la mesure dans laquelle les parties visées ont respecté la loi par le passé. De même, certains règlements sont exclus des priorités parce que les agents chargés de faire observer la loi n'ont pas reçu de formation suffisante ou qu'on ne dispose pas de suffisamment d'essais adéquats en laboratoire pour vérifier la conformité.
- La Direction de l'application de la loi en environnement n'a effectué aucun suivi de la moitié des mesures d'application qu'elle a prises durant la période visée par la vérification, pour vérifier si les contrevenants avaient fini par se conformer aux règlements découlant de la LCPE (1999). De plus, il est souvent arrivé qu'elle néglige certains contrôles administratifs clés visant à garantir que les agents appliquent la *Loi* de manière juste, prévisible et cohérente dans tout le pays, comme l'exige la *Loi*.
- Le Ministère a été lent à réagir aux lacunes importantes qui continuent de faire obstacle à une application réussie de la loi, notamment en ce qui concerne la formation des agents chargés de faire observer la loi ainsi que la collecte et l'analyse des renseignements servant à planifier et à cibler les activités d'application de la loi. De plus, le Ministère n'évalue pas les résultats de ses activités et mesures d'application de la loi, et il ne sait pas si son programme a atteint les objectifs visés, soit favoriser l'observation de la loi et réduire le plus possible les dommages et menaces auxquels l'environnement est exposé.

Dans le même ordre d'idées, dans un rapport publié en 2011, Ecojustice a conclu qu'en dépit d'une augmentation du nombre des agents d'application de la loi, le nombre des inspections, des avertissements, des enquêtes, des poursuites et des condamnations avait constamment diminué depuis 2003-2004<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> W. Amos, *Getting Tough on Environmental Crime?*, Ottawa, Ecojustice, 2011.

Amélioration des mesures d'application en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

Même si la LCPE (1999) l'autorise à l'article 22, aucune action relative à la protection de l'environnement n'a été introduite par des citoyens ou conclue au cours de l'histoire de la *Loi*. Les obstacles que comporte l'article 22 se sont révélés insurmontables. Par contraste, l'application, par le public, des lois environnementales s'est révélée efficace aux États-Unis et en Australie pour ce qui est de promouvoir la conformité et de catalyser davantage la prise de mesures d'application plus rigoureuses de la part du gouvernement. Ces pays ont reconnu que des citoyens intéressés peuvent compléter les ressources restreintes dont dispose leur gouvernement sur le plan de l'application de la loi, et que les gouvernements ont parfois des objectifs contradictoires qui rendent les mesures d'application peu probables.

Aux États-Unis, des dispositions relatives aux poursuites que peuvent intenter des citoyens sont incluses dans la quasi-totalité des lois environnementales fédérales importantes depuis la *Clean Air Act* de 1970, et cela inclut la liste de lois qui suit : *Clean Water Act*, *Safe Drinking Water Act*, *Resource Conservation and Recovery Act*, *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, *Endangered Species Act*, et la *Emergency Planning and Community Right to Know Act*. En Australie, les lois environnementales qui comportent des dispositions semblables comprennent la *Environmental Planning and Assessment Act 1979* (Nouvelles-Galles du Sud) et la *Protection of the Environment Operations Act 1997* (Nouvelles-Galles du Sud).

Tant aux États-Unis qu'en Australie, il existe des mécanismes de sauvegarde appropriés pour éviter d'avoir affaire à une prolifération de poursuites engagées à l'initiative de citoyens dans le domaine de l'environnement. Par exemple, aux États-Unis, toutes les dispositions relatives aux poursuites engagées à l'initiative de citoyens exigent que les éventuels plaignants fournissent au gouvernement et à tout présumé contrevenant un préavis d'au moins 60 jours avant d'entreprendre une action judiciaire. Cette disposition donne aux gouvernements la possibilité de faire enquête et, le cas échéant, d'entreprendre des mesures d'application de la loi. Elle permet également aux contrevenants de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à la loi. Un autre mécanisme de sauvegarde, destiné à éviter toute répétition, est qu'un citoyen ne peut pas engager une poursuite si le gouvernement est déjà en train de prendre des mesures d'application qui se rapportent au même ensemble de faits. En outre, de telles poursuites, si elles sont futiles, vexatoires ou importunes, sont susceptibles d'être rejetées rapidement et de faire l'objet de l'octroi de dépens à la partie adverse.

Le Sénat des États-Unis décrit les poursuites engagées à l'initiative de citoyens dans le domaine de l'environnement comme un « outil d'application ayant fait ses preuves » [TRADUCTION] qui a dissuadé les transgresseurs et permis d'atteindre des gains importants sur le plan de la conformité<sup>130</sup>. Une cour fédérale a

---

<sup>130</sup> Voir, Senate Rep. N° 99-50, 1985, p. 28. Voir aussi, 136 Cong. Rec. S3180, 1990 (« Les ressources citoyennes sont un ajout important aux mesures gouvernementales qui permet de garantir que ces lois sont appliquées de manière adéquate. En cette époque marquée par des

fait remarquer que « le Congrès a voulu que les poursuites engagées à l'initiative de citoyens aient un double objectif : inciter les organismes responsables à faire appliquer de manière plus vigoureuse les normes antipollution et, si ces organismes ne faisaient rien, prévoir un mécanisme d'application de rechange<sup>131</sup> ». Entre 1992 et 2002, il y a eu chaque année environ 80 poursuites de nature environnementale engagées à l'initiative de citoyens devant des tribunaux fédéraux américains<sup>132</sup>. Vu la différence de population entre le Canada et les États-Unis, il est raisonnable de s'attendre à ce que le nombre annuel de poursuites équivalentes au Canada soit le dixième de ce chiffre, soit environ huit par année.

Le libellé qui suit pourrait servir à établir dans la LCPE (1999) la possibilité pour le public d'intenter une action en matière de protection de l'environnement de façon à stimuler et à compléter les mesures d'application que prend le gouvernement :

#### Actions en matière de protection de l'environnement

*1.(1) Toute personne peut engager une action civile en matière de protection de l'environnement devant la Cour fédérale :*

*a) à l'encontre du gouvernement du Canada pour, selon le cas :*

*(a) avoir porté atteinte au droit à un environnement sain et écologiquement équilibré;*

*(b) avoir omis de s'acquitter de tout acte ou devoir non discrétionnaire que prévoit une loi environnementale fédérale;*

*(c) avoir omis de s'acquitter de ses obligations à titre de fiduciaire de l'environnement;*

*b) à l'encontre de toute personne, toute organisation ou tout organisme gouvernemental qui porte atteinte ou menace de porter atteinte à une loi, un règlement ou un instrument législatif environnemental fédéral.*

*(2) La personne qui envisage d'engager l'action civile visée à l'alinéa 1b) est tenue de fournir au préalable au ministre ainsi qu'à tout défendeur éventuel un préavis d'au moins 60 jours.*

*(3) L'action civile visée à l'alinéa 1b) ne peut être engagée si le gouvernement du Canada a déjà introduit ou engagé des mesures d'application à l'encontre des défendeurs éventuels.*

*(4) Les actions civiles en matière de protection de l'environnement sont assujetties à une norme de preuve civile et sont tranchées selon la prépondérance des probabilités.*

#### Médiation

*2. Toutes les actions civiles en matière de protection de l'environnement doivent être soumises à la médiation pour une période de 30 jours suivant le dépôt de l'avis*

---

ressources gouvernementales restreintes, les mesures d'application prises au moyen d'une action judiciaire déclenchée par une poursuite engagée à l'initiative de citoyens sont une dimension utile du droit de l'environnement » [TRADUCTION].

<sup>131</sup> *Baughman v. Bradford Coal Co.*, 592 F.2d 215, 218 (3d Cir. 1979).

<sup>132</sup> J. May. 2003. « Now More than Ever: Trends in Environmental Citizen Suits at 30 ». *Widener L. Rev.* 10, 1, p. 3.

introductif d'enquête, lequel délai peut être prorogé avec l'accord de toutes les parties<sup>133</sup>.

#### Pouvoirs de la Cour fédérale

3. (1) Indépendamment des dispositions réparatrices que renferment d'autres lois, si la Cour fédérale conclut que le demandeur est en droit d'obtenir jugement dans le cadre d'une action visée au paragraphe 1(1), elle peut :

- a) rendre un jugement déclaratoire;
- b) accorder une injonction visant à mettre fin à l'infraction;
- c) suspendre ou annuler un permis ou une autorisation que le gouvernement fédéral a accordé à un défendeur;
- d) ordonner au défendeur de procéder au nettoyage, à la remise en état ou à la réhabilitation d'une partie quelconque de l'environnement;
- e) ordonner au défendeur de prendre des mesures préventives déterminées;
- f) ordonner au défendeur d'acquitter une amende qui servira à supporter les frais de remise en état ou de réhabilitation concernant la partie de l'environnement à laquelle il a porté atteinte;
- g) ordonner au défendeur d'acquitter une amende qui servira à supporter les frais d'amélioration ou de protection de l'environnement en général;
- h) ordonner au ministre de surveiller le respect des conditions de toute ordonnance;
- i) rendre toute autre ordonnance que la Cour estime juste.

(2) Pour rendre une ordonnance visée au paragraphe (1), la Cour fédérale peut demeurer saisie de l'affaire de manière à s'assurer que l'on se conforme à son ordonnance.

#### Rejet

4. Un défendeur peut demander à la Cour fédérale qu'une action civile en matière de protection de l'environnement soit rejetée si, selon le cas :

- a) l'action fait double emploi avec une autre instance judiciaire qui met en cause les mêmes actes, omissions ou dommages environnementaux;
- b) l'action est futile, vexatoire ou importune;
- c) l'action n'a aucune chance raisonnable de succès.

#### Ordonnances provisoires

5.(1) Le demandeur qui engage une action en vertu du paragraphe 1(1) peut demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance provisoire en vue de protéger l'objet de cette action si, de l'avis de la Cour, des dommages sérieux à l'environnement peuvent survenir avant l'instruction de l'action.

(2) Une ordonnance provisoire ne sera pas refusée au motif que le demandeur est incapable de s'engager à payer des dépens ou des dommages-intérêts.

(3) Toute obligation de fournir un engagement à payer des dépens ou des dommages-intérêts à l'appui de la demande du demandeur ne peut excéder 1 000 \$<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Voir la Cour suprême des Philippines, *Rules of Procedure for Environmental Cases*, 2010. Désignée comme une « bonne pratique » à l'échelle mondiale par le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement.

<sup>134</sup> La *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, c. Q-2, art. 19.4 fixe la limite de 500 \$ dans des situations semblables.

### Dépens

6.(1) *Le demandeur qui engage une action en vertu du paragraphe 21(1) et qui obtient gain de cause en tout ou en partie a droit à ses dépens, qu'il ait été représenté par un avocat ou non*<sup>135</sup>.

(2) *Le demandeur qui engage une action en vertu du paragraphe 21(1) et qui est débouté ne peut se voir imposer les dépens que s'il est conclu que l'action est futile, vexatoire ou importune.*

## **I. Les délais prescrits par la loi**

### Recommandations

20. Modifier la LCPE pour établir des échéanciers précis pour les mesures relatives à la gestion des risques liés aux substances toxiques. Il devrait se passer un maximum d'un an à compter de la conclusion de l'évaluation préalable à l'inscription d'une substance à l'annexe 1; un maximum de 18 mois pour les projets de mesures visant à remédier aux risques posés par des substances nouvellement inscrites; et un maximum de 18 mois pour arriver à des mesures définitives.

21. Modifier la LCPE pour définir des délais rigoureux visant :

- a) l'examen des mesures de gestion des risques tous les 10 ans, ou lorsque de nouvelles restrictions ou interdictions sont mises en place par un autre pays de l'OCDE ou lorsqu'une personne présente de nouvelles données scientifiques sur une substance toxique;
- b) l'examen des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de prévention de la pollution tous les 5 à 10 ans, et prévoir un mécanisme exigeant des mesures plus strictes si les objectifs ne sont pas atteints;
- c) l'établissement d'une limite de 90 jours pour que le gouvernement réponde à un avis d'opposition présenté en vertu du paragraphe 332(1).

Ces dernières années, le gouvernement du Canada a accompli un travail extraordinaire pour ce qui est de catégoriser des milliers de substances chimiques. Il s'agit là d'une entreprise énorme qui mérite d'être reconnue. L'une des principales causes de ce succès est le fait que la LCPE (1999) comportait une échéance impérative pour l'exécution de ce processus (par. 73(1)). Cependant, le défi qui se pose est de s'assurer que l'on s'attaque en temps opportun aux risques que présentent les substances considérées comme toxiques pour la santé humaine et l'environnement dans le cadre du processus de catégorisation. Cela n'a pas été fait dans le passé, et il est nécessaire d'apporter des modifications afin de garantir que ce ne soit pas le cas à l'avenir.

D'énormes retards liés à la prise de mesures de gestion de risque sont monnaie courante (p. ex. amiante, PBDE et triclosane). L'amiante a été ajouté à la Liste des substances toxiques il y a plus de 25 ans de cela, et pourtant, son

---

<sup>135</sup> Cette approche à l'égard des dépens est appliquée dans les lois environnementales des États-Unis (p. ex. *Clean Water Act*, al. 1365(d)) de même qu'en Irlande. Voir la *Environment (Miscellaneous Provisions) Act, 2011*, n° 20 de 2011, art. 3, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/act/20/enacted/en/pdf>.

exportation, son importation et sa vente sont toujours autorisées (bien que bannies dans plus d'une cinquantaine de pays). Il est donc nécessaire de modifier la LCPE (1999) afin de veiller à ce que les mesures de gestion de risque soient prises en temps opportun. L'adoption d'une approche fondée sur les risques dans le cas des substances extrêmement préoccupantes, comme il est indiqué à la recommandation XX, sera d'une grande utilité, car cela amènera à prendre des mesures de précaution pour interdire l'utilisation de ces substances au Canada sauf si l'industrie peut démontrer qu'il est possible de les utiliser sans danger dans des applications précises et qu'il n'existe aucun substitut possible. Lors de l'établissement de cette approche, il sera essentiel de fixer des échéanciers précis pour les mesures à prendre.

## **J. Conclusion**

Un certain nombre des recommandations que je propose ont aussi été avancées par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, qui a examiné la LCPE (1999) en 2007. Cela inclut le fait de traiter des populations vulnérables (recommandation n° 17), d'exiger que l'on effectue des tests concernant la neurotoxicité développementale (n° 14), de renverser le fardeau de la preuve dans le cas des substances extrêmement préoccupantes (n° 2), d'intégrer l'évaluation de solutions de rechange et la substitution obligatoire (n° 26), d'améliorer la capacité des citoyens de contribuer à des mesures d'application efficaces (n° 28) et de publier à intervalles réguliers un rapport exhaustif sur l'état de l'environnement (n° 1)<sup>136</sup>.

Dans le même ordre d'idées, un certain nombre des recommandations que je propose ont aussi été avancées par le Comité sénatorial qui a examiné la LCPE (1999) en 2008. Cela inclut le fait de traiter des populations vulnérables (recommandations nos 9, 10 et 24), d'imposer des délais obligatoires additionnels (nos 3, 16 et 17), d'améliorer la capacité des citoyens de contribuer à des mesures d'application efficaces (nos 14 et 15) et de publier à intervalles réguliers un rapport exhaustif sur l'état de l'environnement (n° 7)<sup>137</sup>.

Il est utile de garder à l'esprit que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE) est elle aussi soumise à un examen. Un grand nombre des principes énoncés dans le présent mémoire devraient également être intégrés à la LCEE modifiée, dont les suivants : le pollueur-payeur, le principe de précaution, le droit à un environnement sain, des normes de classe mondiale, la justice environnementale, des mesures d'application efficaces et des échéanciers stricts. Il est nécessaire d'intégrer avec soin la LCPE et la LCEE de façon à maximiser les progrès que réalise le Canada en vue d'un avenir durable.

---

<sup>136</sup> Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, *Examen quinquennal de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) – Comblent les lacunes*, 2007.

<sup>137</sup> Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) – Rx : Renforcez et appliquez avec soin*, 2008.

Je vous sais gré de m'offrir la possibilité de contribuer à affermir la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, la loi environnementale la plus importante au Canada. En unissant nos efforts, nous pouvons réaliser des progrès importants et opportuns et offrir ainsi à tous les Canadiens un avenir plus propre, plus vert et plus sain.