



ENVI@PARL.GC.CA

Le 21 mars 2017

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

Monsieur,

Objet : Examen 2016 de la LCPE – Réponse de l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) au document de discussion de mai 2016 sur la LCPE d'Environnement et Changement climatique Canada

En mai 2016, Environnement et Changement climatique Canada (« ECCC ») a présenté au Comité permanent un document de discussion portant sur des questions afférentes à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE (1999)) et sur des approches possibles permettant de les aborder [*Environnement et Changement climatique Canada, Document de discussion : Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) – Questions et approches possibles* (Ottawa : ECCC, mai 2016) (ci-après le « Document de discussion »)]. Le Document de discussion traite de la plupart des douze parties de la *Loi*. Toutefois, nos commentaires se limiteront essentiellement aux considérations du Document de discussion ayant trait aux parties 2, 3, 4 et 5 de la *Loi* traitant de la participation du public, de la collecte d'information, de la prévention de la pollution et du contrôle des substances toxiques.

Sommaire des propositions choisies du Document de discussion

En ce qui touche certaines questions relatives aux parties 2 à 5 de la LCPE (1999), le Document de discussion propose les approches possibles suivantes :

- Modifier la *Loi* afin de mentionner dans le préambule l'importance de tenir compte des populations vulnérables dans les évaluations de risques (section 2.1 du document de discussion);
- Modifier la *Loi* afin d'y ajouter un pouvoir explicite de radier une substance de la Liste intérieure des substances lorsqu'elle n'est pas commercialisée, ce qui permettrait de la traiter comme une nouvelle substance assujettie au processus d'avis et d'évaluation avant la mise en marché prévue par la *Loi*, si une personne souhaite la fabriquer ou l'importer au Canada après sa radiation de liste (section 2.2);
- Modifier la *Loi* afin de permettre d'interrompre la période d'évaluation d'une nouvelle substance si la ministre exige des précisions sur les renseignements soumis (cela n'est pas autorisé à l'heure actuelle, situation qui peut avoir pour conséquence de permettre l'entrée de la substance au Canada avant que la ministre n'ait reçu les précisions requises pour prendre une décision éclairée) (section 2.4);

- Modifier la *Loi* afin de permettre la fabrication ou l'importation contrôlée d'une substance tout en exigeant de l'auteur d'une notification de fournir des renseignements complémentaires (section 2.6);
- Modifier la *Loi* afin d'exiger un avis pour les nouvelles activités relatives aux substances qui figurent sur la Liste intérieure des substances de façon analogue à ce qui se fait pour les substances qui ne sont pas sur la liste (section 2.7);
- Modifier la *Loi* afin d'autoriser une approche différente en ce qui a trait à la quasi-élimination des substances persistantes, bioaccumulables et toxiques, car l'approche actuelle restreint le recours aux dispositions actuelles aux substances pouvant être mesurées pendant qu'elles sont rejetées dans l'environnement (p. ex. les rejets de sources ponctuelles), mais empêche le gouvernement fédéral de procéder à la quasi-élimination des substances qui sont rejetées de façon diffuse (section 2.8);
- Modifier la *Loi* afin de reconnaître expressément les ententes sur la performance environnementale intervenues entre le gouvernement fédéral et un membre de la communauté réglementé (ce qui, jusqu'à ce jour, se fait en dehors du cadre de la *Loi* et limite le recours à certaines mesures préventives et d'application de la *Loi*) (section 2.9);
- Modifier la *Loi* afin de permettre à la ministre de la Santé d'être responsable des obligations prévues aux articles 91 et 92 pour élaborer un instrument ou un règlement de prévention ou de contrôle pour une substance toxique : 1) lorsque la gestion des risques sera entièrement dirigée par la ministre de la Santé au moyen d'un instrument prévu dans la LCPE (1999) que la ministre a le pouvoir d'élaborer unilatéralement (c.-à-d. les directives ou codes de pratique prévus au par. 55(1)); ou 2) lorsque l'élaboration de l'instrument ou du règlement de prévention ou de contrôle sera entièrement dirigée par la ministre de la Santé en vertu d'une loi de Santé Canada comme la *Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation* ou la *Loi sur les aliments et drogues* (section 2.10);
- Modifier la *Loi* afin d'accorder explicitement à la ministre le pouvoir d'exiger en vertu de l'article 71 des renseignements sur la méthodologie, les données ou les modèles utilisés, les résultats des essais toxicologiques ou autres essais réalisés, et ce, afin de déterminer si une substance est effectivement ou potentiellement toxique (section 9.2);
- Modifier la *Loi* afin d'abaisser le seuil pour tenter une action en protection de l'environnement, seuil qui passerait d'une allégation selon laquelle une infraction a entraîné une « atteinte importante » au simple fait qu'elle a causé une « atteinte » à l'environnement (section 12.1);
- Modifier la *Loi* afin d'exiger que la ministre publie un avis indiquant l'intention de constituer une commission de révision et, de ce fait, venant suspendre la période prévue au paragraphe 92(1) durant laquelle la ministre est tenue d'élaborer un règlement ou un instrument de prévention ou de contrôle d'une substance donnée (section 12.2);
- Modifier la *Loi* afin d'exiger un examen parlementaire tous les dix ans plutôt que tous les cinq ans comme le prévoit actuellement l'article 343 (section 12.4). Reportez-vous de manière générale au document *Environnement et Changement climatique Canada, Document de discussion : Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) – Questions et approches possibles* (Ottawa : ECCC, mai 2016).

Propositions du Document de discussion : impressions générales

Dans l'ensemble, un certain nombre de propositions du Document de discussion permettraient d'améliorer l'efficacité globale de la LCPE (1999). Certaines d'entre elles n'apporteraient toutefois qu'une amélioration limitée, n'allant pas suffisamment loin compte tenu des circonstances (p. ex. l'ajout d'une mention relative aux populations vulnérables au préambule, mais nulle part ailleurs dans la *Loi*), tandis que d'autres propositions du gouvernement peuvent être perçues comme allant tout à fait dans la mauvaise direction (p. ex. celle qui consisterait à autoriser que la période d'examen ait lieu tous les dix ans, plutôt que tous les cinq ans comme cela est actuellement requis; ou à permettre la fabrication ou

l'importation contrôlée d'une substance tout en exigeant de l'auteur de la notification de fournir des renseignements complémentaires, approche qui rappelle le régime d'homologation conditionnelle problématique de la loi fédérale sur les produits antiparasitaires, récemment critiqué par la commissaire fédérale à l'environnement parce qu'il permet à des produits antiparasitaires faisant l'objet d'une homologation conditionnelle de demeurer sur le marché pendant de longues périodes dépassant dans certains cas les cinq années normalement autorisées, et ce, pendant que se poursuivent les études de sécurité et de salubrité environnementale – voir Commissaire à l'environnement et au développement durable, *La sécurité des pesticides* (Ottawa : CEDD, automne 2015) < www.oag-bvg.gc.ca >. Vous trouverez ci-dessous des commentaires plus poussés sur plusieurs des propositions du Document de discussion.

Commentaires précis sur des propositions choisies du Document de discussion

Mentionner les populations vulnérables dans le préambule

Il est dit à la section 2.1 du Document de discussion que « [l]a LCPE ne reconnaît toutefois pas officiellement l'importance de tenir compte des vulnérabilités de certaines populations par principe au moment de déterminer si une substance est effectivement ou potentiellement toxique ». ECCC propose ce qui suit comme approche possible pour aborder la question : « La LCPE pourrait être modifiée afin de mentionner, dans son préambule, qu'il est important de tenir compte des populations vulnérables dans les évaluations des risques » (Document de discussion, page 13).

S'il est encourageant de constater qu'ECCC reconnaît l'importance de tenir compte des populations vulnérables dans les évaluations de risques, il n'est toutefois pas facile de comprendre ce que le fait d'envisager de modifier uniquement le préambule pour exprimer ses préoccupations viendrait ajouter de plus à ce qu'ECCC dit déjà faire sous le régime de la LCPE (1999). Il est dit dans le Document de discussion que « [l]es évaluations des risques liés à la santé humaine menées en vertu de la LCPE tiennent compte des vulnérabilités particulières de chacun de ces groupes, y compris des facteurs de sécurité appropriés, en fonction des données disponibles sur les risques, l'utilisation et l'exposition » (Document de discussion, pages 12 et 13).

S'il est déjà tenu compte des populations vulnérables en vertu de la *Loi*, il ne peut y avoir de mal à le préciser, non seulement au préambule, mais aussi dans la raison d'être et dans des dispositions fondamentales de la *Loi*. Nous avons déjà énoncé cela, nous avons expliqué pourquoi il est nécessaire d'aller au-delà de la simple modification du préambule, nous avons rédigé ces modifications et les avons soumises au Comité permanent dans le contexte général de l'établissement de principes de justice environnementale dans la LCPE (1999)¹. De plus, si le Parlement a pu inclure le fait de tenir compte des populations vulnérables dans les modifications apportées en 2002 aux dispositions fondamentales de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, il peut tout au moins en faire autant en ce qui concerne les produits agrochimiques – et l'ACDE l'a vivement encouragé à aller beaucoup plus loin – dans les modifications de 2016-2017 visant la LCPE (1999), en ce qui concerne les produits chimiques industriels².

¹ Témoignage de l'ACDE devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 19 mai 2016, p. 9; lettre de l'ACDE à Cynara Corbin, greffière du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 16 juin 2016 (Réponses aux questions posées par les membres du Comité lors de l'audience du 19 mai 2016), p. 2-5; voir aussi lettre de l'ACDE à Cynara Corbin, greffière du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 24 août 2016 (Commentaires relatifs à la lettre adressée par Dayna Scott, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, York University, aux membres du Comité permanent, 3 août 2016), p. 2-3 (La question du préambule).

² Lettre de l'ACDE à Cynara Corbin, greffière du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 24 août 2016 (Commentaires relatifs à la lettre adressée par Dayna Scott, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, York University, aux membres du Comité permanent, 3 août 2016), p. 3 (La question de la *Loi sur les produits antiparasitaires* (LPA)).

Radier les substances non commercialisées de la Liste intérieure des substances

Il est dit à la section 2.2 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin d'y ajouter un pouvoir explicite de radier une substance de la Liste intérieure des substances lorsqu'elle n'est pas commercialisée. La substance deviendrait donc assujettie aux exigences d'avis et d'évaluation de nouvelles substances avant la mise en marché, si une personne souhaite la fabriquer ou l'importer au Canada après sa radiation de la liste. » (Document de discussion, page 14)

A priori, cette proposition ne semble pas choquante. Toutefois, un examen plus attentif en révèle les aspects problématiques. D'abord, le paragraphe 81(2) de la *Loi* autorise la fabrication ou l'importation d'une substance ne figurant pas sur la liste intérieure durant la période de 180 jours au cours de laquelle les renseignements réglementaires sont attendus, si la substance a été produite ou importée entre le 1^{er} janvier 1987 et le 30 juin 1994. Cela constitue une exception au paragraphe 81(1), en vertu duquel il est interdit de fabriquer ou d'importer une substance non inscrite sur la liste intérieure sans avoir fourni à la ministre les renseignements réglementaires au moment de la demande et tant que le délai d'évaluation prévu à l'article 83 n'est pas expiré. Notre proposition ne justifie aucunement l'octroi d'une période de grâce de 180 jours pour une substance réintroduite après avoir été volontairement retirée du commerce. Les renseignements réglementaires concernant les substances radiées de la Liste intérieure des substances à réintroduire devraient être présentés à la ministre au moment de la demande.

Ensuite, l'alinéa 81(8)c) autorise la ministre à exempter de l'obligation de fournir les renseignements réglementaires si, de l'avis de la ministre, il est impossible d'obtenir les résultats des essais nécessaires à l'établissement des renseignements. Une substance figurant sur la liste intérieure devrait déjà s'accompagner de données scientifiques amplement suffisantes pour en démontrer l'innocuité pour l'environnement et la santé humaine, surtout compte tenu de l'achèvement du processus de catégorisation entrepris entre les années 2000 et 2006. L'incapacité d'un fabricant ou d'un importateur à fournir les données corroborant l'innocuité pour la santé et la sécurité de l'environnement d'une substance qui pourrait avoir figuré sur la liste intérieure durant des décennies avant sa radiation devrait en empêcher la réintroduction dans le commerce au Canada.

À notre avis, les mêmes arguments devraient s'appliquer aux substances biotechnologiques animées [partie 6 de la *Loi*] qui ont été radiées de la Liste intérieure des substances et que l'on cherche à réintroduire dans le commerce au Canada (voir le par. 106(2) et l'al. 106(8)c)).

Autoriser la production ou l'importation d'une substance alors que les données sont manquantes

Il est dit à la section 2.6 du Document de discussion que: « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin de permettre officiellement la demande de renseignements complémentaires au moyen de l'alinéa 84(1)c), en permettant en même temps la fabrication ou l'importation contrôlée en vertu de l'alinéa 84(1)a) (c.-à-d. afin de permettre une exception à l'interdiction prévue au paragraphe 84(2) si la fabrication ou l'importation est permise en vertu de l'alinéa 84(1)a)) ».

Comme nous le mentionnions précédemment, une telle proposition n'est pas viable sur le plan environnemental et est contraire au principe de prudence, à l'application duquel s'engage le gouvernement fédéral en vertu de l'alinéa 2(1)a) de la *Loi*. Autoriser la fabrication ou l'importation contrôlée d'une substance tout en exigeant de l'auteur de la notification de fournir des renseignements complémentaires est une approche qui rappelle le régime d'homologation conditionnelle problématique de la loi fédérale sur les produits antiparasitaires qui a fait l'objet de critiques en 2015 de la part de la commissaire fédérale à l'environnement. Dans le rapport de la commissaire, il est noté qu'une telle pratique a permis à des produits antiparasitaires faisant l'objet d'une homologation conditionnelle de demeurer sur le marché pendant de longues périodes alors que les études de sécurité et de salubrité environnementale demeuraient en suspens. La commissaire constate que les utilisateurs en viennent à

dépendre d'un produit qui, au bout du compte, se révélera dangereux. En raison de la dépendance du marché et de l'absence de solutions de rechange, il pourrait être plus difficile pour le gouvernement de révoquer l'homologation de produits qui pourraient poser ultérieurement des risques inacceptables³. Le Comité permanent ne devrait pas adopter cette proposition d'ECCE.

Adopter une approche double en matière de quasi-élimination

Il est dit à la sa section 2.8 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin de créer un régime de quasi-élimination plus fonctionnel pour gérer les substances persistantes, bioaccumulables et toxiques » en divisant l'annexe 1 de la *Loi* en deux parties, soit en une liste de quasi-élimination, et en une liste des autres substances toxiques. Des substances pourraient être ajoutées à l'une de ces deux listes, mais pas aux deux. Les risques associés aux substances ajoutées à la liste de quasi-élimination pourraient être gérés : 1) par un règlement adopté en vertu de la LCPE (1999) ou d'une autre loi fédérale; ou 2) par leur ajout à une nouvelle Liste des substances toxiques avec activités restreintes et en précisant les activités liées à la substance qui sont interdites. Les raisons évoquées par ECCE pour justifier sa proposition sont : 1) le fait que la liste de quasi-élimination et les procédures relatives aux substances qui y figurent font essentiellement double emploi avec les mesures de gestion de risques existantes du fait qu'une substance figure à l'annexe 1; 2) le fait que le régime de quasi-élimination n'est pas conçu pour répondre aux problèmes des émissions fugitives de substance, par opposition aux rejets de sources ponctuelles.

Dans sa présentation, l'ACDE recommande au Comité permanent de ne pas adopter cette proposition d'ECCE pour les raisons suivantes. Premièrement, la quasi-élimination au sens où l'entend le Parlement [al. 77(2)c) et par. 77(4) de la *Loi*] vise les substances toxiques : 1) qui sont aussi persistantes et bioaccumulables; 2) qui proviennent principalement de l'activité humaine; 3) qui ne sont pas des substances inorganiques d'origine naturelle. Soucieux de longue date de ces questions, le fédéral les intègre à sa Politique de gestion des substances toxiques depuis au moins les années 1990⁴. Les substances toxiques qui sont aussi reconnues comme persistantes, bioaccumulables et qui résultent principalement de l'activité humaine sont désignées aux fins de quasi-élimination de l'environnement (ce sont les substances visées par la voie 1 de la Politique de gestion des substances toxiques). La proposition d'ECCE pourrait faire en sorte que certaines de ces substances demeurent dans le commerce en étant placées sur la Liste des substances toxiques avec activités restreintes proposée. La Politique de gestion des substances toxiques comporte aussi une 2^e voie, qui permet de maintenir les substances toxiques dans le commerce. Il s'agit toutefois des substances toxiques qui ne répondent pas aux critères de quasi-élimination. La proposition d'ECCE pourrait avoir pour conséquence de laisser dans le commerce des substances persistantes et bioaccumulables, surtout si le gouvernement fédéral ne modifie pas le désuet *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation*, qui n'est pas aussi rigoureux que ses équivalents dans d'autres pays. Deuxièmement, la seule proposition sensée est celle qui consiste pour le gouvernement fédéral à bannir les substances désignées aux fins de quasi-élimination. Dans un tel cas, la limite de dosage au sens du paragraphe 65.1, mesurable pour les sources ponctuelles et non ponctuelles, serait de zéro. Par conséquent, la meilleure approche ne consiste pas à tenter d'établir la limite de dosage d'une substance qui devrait être quasi éliminée. La réglementation relative à de telles substances devrait essentiellement porter sur leur élimination complète de l'environnement. L'approche proposée par l'ACDE est compatible avec celle adoptée dans le cadre de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 2012*, qui met l'accent sur la nécessité de parvenir à la quasi-élimination et à l'interdiction totale de rejet des produits chimiques sources de préoccupations mutuelles qui pourraient

³ Commissaire à l'environnement et au développement durable, *La sécurité des pesticides*, Ottawa, CEDD, automne 2015, sections 1.10 et 1.11.

⁴ < www.ec.gc.ca >.

autrement se retrouver dans l'air, dans l'eau, dans les sols, dans les sédiments ou dans le biote⁵. Troisièmement, l'adoption de l'approche proposée par l'ACDE serait plus cohérente avec la prévention de la pollution et la partie 4 de la LCPE (1999), car elle est axée sur la nécessité de s'éloigner des efforts de gestion et de réduction de ces substances plutôt que sur la recherche de solutions de rechange. Quatrièmement, il y a un aspect de la proposition d'ECCC qui vaut la peine d'être examiné et qui consiste à supprimer la définition de la « quasi-élimination » du paragraphe 65(1) de la *Loi*⁶. L'ACDE recommanderait de la remplacer par la définition suivante : « quasi-élimination » signifie : a) la cessation de la production, de l'utilisation, du rejet, de l'exportation, de la distribution ou de l'importation intentionnels d'une substance ou d'une catégorie de substances; b) lorsqu'une substance est le sous-produit de la production ou de l'utilisation d'une autre substance, quasi-élimination signifie l'apport de modifications aux procédés ou pratiques, ou la substitution de matériaux ou produits afin d'éviter la création des substances en question.

Étendre la « boîte à outils » de la gestion des risques

À la section 2.9 du Document de discussion il est dit que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin d'élargir officiellement la boîte à outils » de conformité réglementaire et de mesures d'application existants. Bien que cette rubrique comporte de bonnes suggestions (p. ex. veiller à réglementer les produits pouvant rejeter une substance), l'approche proposée soulève aussi des préoccupations, la principale étant la proposition d'ECCC de permettre aux ministres de conclure des ententes de performance avec la partie réglementée afin de s'acquitter de l'obligation liée à la gestion des risques. Le défaut de cette approche est qu'elle risque d'exclure les membres du public de la mise en application de telles ententes, car ils n'en seront pas parties prenantes. Cela pourrait avoir pour conséquence d'amoinrir, et non de renforcer, l'application de la *Loi* dans la mesure où les ministres privilégieront l'approche en question. La proposition d'ECCC risque aussi de diminuer le recours aux actions en protection de l'environnement, qu'ECCC affirme vouloir accroître (voir ci-après).

Rationaliser les rôles pour la gestion des substances toxiques

Il est dit à la section 2.10 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin de permettre officiellement à la ministre de la Santé d'être responsable des obligations prévues aux articles 91 et 92 d'élaborer un instrument ou un règlement de prévention ou de contrôle pour une substance toxique » : 1) lorsque la gestion des risques sera entièrement dirigée par la ministre de la Santé, au moyen d'un instrument prévu dans la LCPE (1999) que la ministre de la Santé a le pouvoir d'élaborer de façon unilatérale (c.-à-d. directives et codes de pratique prévus à l'article 55); 2) lorsque l'élaboration de l'instrument ou du règlement de prévention ou de contrôle sera entièrement dirigée par la ministre de la Santé en vertu d'une loi de Santé Canada, comme la *Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation* ou la *Loi sur les aliments et drogues*.

L'ACDE n'appuie pas la proposition d'ECCC pour les raisons suivantes : 1) des produits chimiques jugés toxiques pour l'environnement sont aussi présents dans des produits qui, aux termes de la proposition d'ECCC, pourraient n'être visés que par la législation fédérale entourant les produits de consommation; et 2) comme l'ont déclaré plusieurs témoins devant le Comité permanent, il existe de trop nombreux cas de produits chimiques considérés comme « toxiques au sens de la LCPE » qui n'ont pas été adéquatement ou entièrement réglementés parmi les produits à la consommation après de

⁵ Accord de 2012 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relative à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (art. 4(0) – quasi-élimination pour l'élimination des rejets de produits chimiques sources de préoccupations mutuelles); art. 4(p) – zéro rejet pour le contrôle des rejets de produits chimiques sources de préoccupations mutuelles; annexe 3 – nécessité de gérer les produits chimiques sources de préoccupations mutuelles par la mise en œuvre de mesures visant la quasi-élimination de ces produits et l'interdiction totale de rejet).

⁶ Document de discussion, p. 19.

longues périodes (p. ex. les polybromodiphényléthers, ou PBDE, et le bisphénol A, ou BPA)⁷. Par conséquent, l'ACDE estime qu'ECCC devrait conserver le pouvoir légal d'agir en de tels cas, même lorsque Santé Canada a agi, ou propose d'agir.

Étendre les pouvoirs liés à la collecte de l'information

Il est dit à la section 9.2 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin de faire ce qui suit : “ accorder explicitement à la ministre le pouvoir d'exiger les renseignements qui suivent en vertu de l'article 71, afin de déterminer si une substance est effectivement ou potentiellement toxique [p. ex. la méthodologie, les données ou les modèles utilisés, des échantillons des essais toxicologiques] ” ». Le défaut de cette proposition d'ECCC est qu'elle ne s'attaque pas aux difficultés que pose l'article 72 de la *Loi*; en particulier le fait que la ministre ne peut exercer les pouvoirs prévus à l'alinéa 71(1)c) [c.-à-d. obliger les personnes à faire les essais toxicologiques ou autres] que si les ministres ont des motifs de soupçonner que la substance est effectivement ou potentiellement toxique. Comme l'indiquait l'ACDE dans sa présentation du 16 juin 2016 au Comité permanent :

« Le principal problème qui se pose concernant certains articles clés de la LCPE (1999) touchant les substances existantes est qu'ils imposent le fardeau de la preuve au ministre plutôt qu'à l'industrie pour tout produit déjà présent sur le marché. Par conséquent, la question n'est pas de savoir ce qui devrait déclencher l'évaluation d'une substance, mais bien à qui revient la responsabilité de démontrer l'innocuité d'un produit. Par exemple, le ministre de l'Environnement n'a pas le pouvoir de demander à l'industrie de réaliser des essais toxicologiques ou autres en vertu de l'alinéa 71(1)c) si, en vertu de l'article 72, les ministres de la Santé et de l'Environnement n'ont pas de raison de soupçonner que la substance soit effectivement ou potentiellement toxique. Cela contraste nettement avec la situation qui a cours en vertu du programme européen REACH, où la responsabilité au regard de la production de données incombe entièrement à l'industrie pour tout produit déjà sur le marché⁸. »

Sans l'abrogation de l'article 72, la réforme proposée par ECCC pourrait ne pas permettre d'atteindre l'objectif proposé, soit des pouvoirs étendus de collecte d'information.

Abaisser le seuil pour intenter une action en protection de l'environnement

Il est dit à la section 12.1 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin d'abaisser le seuil pour intenter une action en protection de l'environnement, seuil qui passerait d'une allégation selon laquelle une infraction a entraîné une “ atteinte importante ” au simple fait qu'elle a causé une “ atteinte ” à l'environnement ». À propos de cette disposition, il est dit dans le Document de discussion d'ECCC que le Comité sénatorial a recommandé une telle modification dans le cadre de son dernier examen de la LCPE⁹. Lors de leur témoignage devant le Comité permanent en octobre 2016, des fonctionnaires d'ECCC ont confirmé : 1) que cette disposition sur les poursuites intentées par des citoyens n'a jamais été utilisée depuis son adoption; 2) que la disposition existante constitue un seuil élevé pour les particuliers qui souhaitent intenter une telle action; et 3) que le ministre de l'Environnement souhaitait soumettre la question à la réflexion du Comité permanent¹⁰. Toutefois, ce

⁷ Chambres des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, L'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Témoignages*, n° 22, 1^{re} session, 42^e législature, 9 juin 2016 (Dayna Scott, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School et Faculté des études environnementales, York University), p. 3-4; Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, L'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Témoignages*, n° 24, 1^{re} session, 42^e législature, 16 juin 2016 (Miriam Diamond, professeure, Département des sciences de la Terre, University of Toronto), p. 2-9.

⁸ Lettre de l'ACDE à Cynara Corbin, greffière du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 16 juin 2016 (Réponses aux questions posées par les membres du Comité lors de l'audience du 19 mai 2016), p. 5-6.

⁹ Document de discussion, p. 42.

¹⁰ Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, L'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Témoignages*, n° 28, 1^{re} session, 42^e législature, 6 octobre 2016 (John Moffet, directeur général, Direction des affaires législatives et réglementaires, ECCC), p. 2, p. 6-7.

n'est pas là le seul aspect problématique de l'article 22. Comme nous le faisons remarquer à l'occasion de notre témoignage devant dans le Comité permanent en mai 2016 :

« À l'heure actuelle, d'après l'article 22, une personne ne peut tenter une action que si :

- (1) elle a d'abord demandé au ministre l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la *Loi* (article 17);
- (2) le ministre n'a ni procédé à une enquête ni établi son rapport dans les délais raisonnables (alinéa 22(1)a);
- (3) les mesures que le ministre entend prendre à la suite de l'enquête ne sont pas raisonnables (alinéa 22(1)b);
- (4) l'infraction alléguée " a causé une atteinte importante à l'environnement " (paragraphe 22(2)).

De plus, en vertu de l'alinéa 24a) de la *Loi*, une action en protection de l'environnement ne peut être intentée dans les cas où le comportement reproché était destiné " à remédier à l'atteinte ou au risque d'atteinte à l'environnement, à la vie humaine, animale ou végétale ou à la santé, ou à atténuer l'atteinte ".

Le résultat de l'ensemble de ces divers obstacles est qu'aucune action en protection de l'environnement n'a été intentée par un membre du public depuis l'entrée en vigueur de la LCPE (1999) en 2000. Dans son rapport de mars 2008 sur la LCPE, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a recommandé d'imposer l'exigence pour les citoyens de démontrer qu'un acte a causé une atteinte importante à l'environnement avant de pouvoir tenter une action en protection de l'environnement.

L'ACDE estime que tous les obstacles énumérés ci-dessus à l'exercice d'une action en protection de l'environnement en vertu de l'article 22 devraient être réexaminés par le Comité permanent en vue de leur retrait¹¹. »

L'ACDE demeure d'avis que toutes les dispositions de la *Loi* énumérées ci-dessus doivent être réexaminées pour que l'article 22 puisse devenir un outil d'application efficace. À tout le moins, il ne devrait pas être nécessaire de démontrer qu'il y a eu infraction à la *Loi* et atteinte importante à l'environnement pour y parvenir. Il ne devrait pas non plus être nécessaire, en situation d'urgence, de devoir d'abord exiger que le ministre procède à une enquête et fasse état de ses constatations et de déterminer ensuite si les mesures prises par le ministre n'étaient pas raisonnables. Les actions en protection de l'environnement devraient être adoptées ou rejetées suivant leurs propres mérites.

Améliorer les dispositions relatives à la commission de révision

Il est dit à la section 12.2 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin d'assurer que les dispositions relatives à la commission de révision fonctionnent de façon efficace et qu'elles donnent lieu aux meilleures décisions possibles en matière de gestion des risques ». Les modifications pourraient comprendre les éléments suivants : 1) exiger que la ministre ou les ministres publient un avis indiquant l'intention de constituer une commission de révision; 2) permettre de suspendre la période de 18 mois prévue au paragraphe 92(1) par cet avis plutôt que par la constitution de la commission. Dans sa proposition, l'ACDE soulève des aspects relatifs à la constitution d'une commission de révision beaucoup plus préoccupants que ceux abordés dans le Document de discussion. En particulier, au cours des 16 années d'existence de la LCPE (1999), il a été fait recours à la constitution d'une commission de révision presque aussi peu souvent (une fois)¹² qu'à la disposition relative à l'action en protection de l'environnement (jamais). Les propositions du Document de discussion, énoncées ci-dessus, n'abordent aucunement la question. À plus d'une occasion, les demandes adressées au ministre par des groupes environnementaux pour l'établissement d'une commission de révision ont été ignorées. En effet, même des représentants de l'industrie ont eu de la difficulté à obtenir

¹¹ Lettre de l'ACDE à Cynara Corbin, greffière du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, 16 juin 2016 (Réponses aux questions posées par les membres du Comité lors de l'audience du 19 mai 2016), p. 18.

¹² Une commission de révision a été établie en 2010 afin d'examiner le cas de la substance siloxane D5.

l'établissement d'une commission de révision dans le cadre de recours en réparation auprès des tribunaux¹³. Il ne serait pas loin de la réalité d'affirmer que les dispositions de la *Loi* relatives à l'avis d'opposition font peu pour : 1) favoriser l'atteinte des objectifs généraux de la *Loi*; 2) pousser le gouvernement fédéral à assumer ses responsabilités en encourageant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement; 3) faciliter la protection de l'environnement par le public canadien¹⁴. Elles devraient être modifiées de manière à pouvoir contribuer à l'atteinte des objectifs de la LCPE (1999), notamment par l'octroi de subventions aux intervenants qui, autrement, n'ont pas les moyens de participer à l'établissement d'une commission de révision.

Procéder à l'examen de la LCPE tous les dix ans, plutôt que tous les cinq ans

Il est dit à la section 12.4 du Document de discussion que « [l]a LCPE pourrait être modifiée afin d'exiger un examen parlementaire tous les cinq ans, plutôt que tous les dix ans ». La raison invoquée dans le Document de discussion pour justifier pareil énoncé est que le processus d'examen parlementaire et l'élaboration et la mise au point de la législation prennent beaucoup de temps et que la période de cinq ans n'est pas suffisamment longue pour permettre d'adopter et d'évaluer des modifications se fondant sur un examen antérieur¹⁵. L'ACDE estime que de retarder de cinq années encore l'occasion pour le Parlement d'examiner le fonctionnement de la *Loi* est le plus sûr moyen de faire en sorte que le texte législatif devienne sérieusement dépassé et déconnecté des menaces environnementales que posent les substances toxiques. Le développement de nouvelles substances chimiques et le réexamen de celles existantes constituent un domaine de la science particulièrement dynamique qui exige, pour être supervisé, une loi tout aussi dynamique. Une loi que le Parlement ne réviserait que tous les dix ans conduirait à une réforme du droit dont la promulgation et l'application exigeraient même plus de dix ans.

Conclusions et recommandations

S'appuyant sur ce qui précède, l'ACDE expose de nouveau ses conclusions et ses recommandations au sujet du Document de discussion d'ECCC comme suit :

1. S'il est déjà tenu compte des populations vulnérables en vertu de la *Loi*, il ne peut y avoir de mal à le préciser, non seulement dans le préambule, mais aussi dans la raison d'être et dans des dispositions fondamentales de la *Loi* (à propos de la section 2.1 du Document de discussion d'ECCC);
2. Il n'existe aucune justification concernant l'octroi d'une période de grâce de 180 jours pour une substance réintroduite après avoir été volontairement retirée du commerce. Les renseignements réglementaires concernant les substances radiées de la Liste intérieure des substances à réintroduire devraient être présentés à la ministre au moment de la demande. L'incapacité d'un fabricant ou d'un importateur à fournir les données corroborant l'innocuité pour la santé et la sécurité de l'environnement d'une substance qui pourrait avoir figuré sur la liste intérieure durant des décennies avant sa radiation devrait en empêcher la réintroduction dans le commerce au Canada. Les mêmes arguments devraient s'appliquer aux substances biotechnologiques animées [partie 6 de la *Loi*] qui ont été radiées de la Liste

¹³ Voir *Synchrude Canada Ltd c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 776, conf. par 2016 CAF (le ministre n'a pas le devoir d'agir équitablement envers la société requérante en ce qui a trait à la décision d'établir ou non une commission de révision, car il existe une règle générale en vertu de laquelle les obligations et protections procédurales habituelles ne s'appliquent pas dans le contexte législatif, et le dépôt d'un avis d'opposition n'a pas enclenché un processus administratif de prise de décisions afférent aux droits, intérêts ou privilèges de la société requérante). Voir aussi *Goodyear Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, 2016 CF 466 (demande de contrôle judiciaire rejetée au motif que le tribunal n'a pas pour rôle de résoudre les différends entre scientifiques, et ni la décision du ministre de ne pas établir une commission de révision ni le mandat de la commission elle-même n'a trait aux droits, privilèges ou intérêts de la société requérante).

¹⁴ LCPE (1999), al. 2(1)e) et (f).

¹⁵ Document de discussion, p. 43.

intérieure des substances et que l'on cherche à réintroduire dans le commerce au Canada (à propos de la section 2.2 du Document de discussion d'ECCC);

3. Autoriser la fabrication ou l'importation contrôlée d'une substance tout en exigeant de l'auteur de la notification de fournir des renseignements complémentaires est une approche qui rappelle le régime d'homologation conditionnelle problématique de la loi fédérale sur les produits antiparasitaires qui a fait l'objet de critiques en 2015 de la part de la commissaire fédérale à l'environnement, et le Comité permanent ne devrait pas adopter une telle proposition concernant la LCPE (1999) (à propos de la section 2.6 du Document de discussion d'ECCC);

4. La proposition d'ECCC consistant à adopter une approche double en matière de quasi-élimination pourrait avoir pour conséquence de laisser dans le commerce des substances persistantes et bioaccumulables, surtout si le gouvernement fédéral ne modifie pas le désuet *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation*, qui n'est pas aussi rigoureux que ses équivalents dans d'autres pays. La seule proposition sensée est celle qui consiste pour le gouvernement fédéral à bannir les substances désignées aux fins de quasi-élimination. Dans un tel cas, la limite de dosage au sens du paragraphe 65.1, mesurable pour les sources ponctuelles et non ponctuelles, serait de zéro. Toutefois, la meilleure approche ne consiste pas à tenter d'établir la limite de dosage d'une substance qui devrait être quasi éliminée. La réglementation relative à de telles substances devrait essentiellement porter sur leur élimination complète de l'environnement (à propos de la section 2.8 du Document de discussion d'ECCC);

5. Le défaut de la proposition d'ECCC de permettre aux ministres de conclure des ententes de performance avec la partie réglementée est qu'elle risque d'exclure les membres du public de la mise en application de telles ententes, car ils n'en seront pas parties prenantes. Cela pourrait avoir pour conséquence d'amoinrir, et non de renforcer, l'application de la *Loi* dans la mesure où les ministres privilégieront l'approche en question. La proposition d'ECCC risque aussi de diminuer le recours aux actions en protection de l'environnement, qu'ECCC affirme vouloir accroître (à propos de la section 2.9 du Document de discussion d'ECCC);

6. Sans l'abrogation de l'article 72, la réforme proposée par ECCC pourrait ne pas permettre d'atteindre l'objectif proposé, soit l'élargissement des pouvoirs liés à la collecte de l'information prévus à l'alinéa 71(1)c) (à propos de la section 9.2 du Document de discussion d'ECCC);

7. L'article 17, les alinéas 22(1)a) et 22(1)b), le paragraphe 22(2) et l'alinéa 24a) de la LCPE (1999) doivent être réexaminés pour que l'article 22 puisse devenir un outil d'application efficace. À tout le moins, il ne devrait pas être nécessaire de démontrer qu'il y a eu infraction à la *Loi* et atteinte importante à l'environnement pour y parvenir. Il ne devrait pas non plus être nécessaire, en situation d'urgence, de devoir d'abord exiger que le ministre procède à une enquête et fasse état de ses constatations et de déterminer ensuite si les mesures prises par le ministre n'étaient pas raisonnables. Les actions en protection de l'environnement devraient être adoptées ou rejetées suivant leurs propres mérites (à propos de la section 12.1 du Document de discussion d'ECCC);

8. Les dispositions de la *Loi* relatives à l'avis d'opposition font peu pour : 1) favoriser l'atteinte des objectifs généraux de la *Loi*; 2) pousser le gouvernement fédéral à assumer ses responsabilités en encourageant la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement; 3) faciliter la protection de l'environnement par le public canadien. Elles devraient être modifiées de manière à pouvoir contribuer à l'atteinte des objectifs de la LCPE (1999), notamment par l'octroi de subventions aux intervenants qui, autrement, n'ont pas les moyens de participer à l'établissement d'une commission de révision (à propos de la section 12.2 du Document de discussion d'ECCC);

9. Retarder de cinq années encore l'occasion pour le Parlement d'examiner le fonctionnement de la *Loi* est le plus sûr moyen de faire en sorte que le texte législatif devienne sérieusement dépassé et déconnecté des menaces environnementales que posent les substances toxiques. Le développement de nouvelles substances chimiques et le réexamen de celles existantes constituent un domaine de la science particulièrement dynamique qui exige, pour être supervisé, une loi tout aussi dynamique. Une loi que le Parlement ne réviserait que tous les dix ans conduirait à une réforme du droit dont la promulgation et l'application exigeraient même plus de dix ans (à propos de la section 12.4 du Document de discussion d'ECCC).

Nous vous saurions gré de non seulement distribuer le présent document aux membres du Comité, mais de le publier aussi sur le site Web du Comité.

Pour toute question de la part des membres du Comité concernant le présent document, ou si vous souhaitez nous voir témoigner de nouveau devant le Comité pour discuter de son contenu, n'hésitez pas à communiquer avec moi ou avec M^{me} de Leon.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Joseph F. Castrilli
Conseiller

Fe de Leon
Chercheuse