

Sénat



Senate

Canada

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999, chap. 33)

Rx ●
● Renforcez et appliquez avec soin

Sixième rapport
du
Comité sénatorial permanent de
l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

L'honorable Tommy Banks, *président*
L'honorable Pierre Claude Nolin, *vice-président*

Mars 2008

This report is also available in English

Des renseignements sur le Comité sont donnés sur le site :

<http://www.senate-senat.ca/EEENR-EERN.asp>

Information regarding the Committee can be obtained through its web site:

<http://www.senate-senat.ca/EEENR-EERN.asp>

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| MEMBRES DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES..... | i |
| ORDRE DE RENVOI – 39-1 | ii |
| ORDRE DE RENVOI – 39-2 | iii |
| INTRODUCTION | 1 |
| Leçons tirées de l'examen..... | 3 |
| a. <i>Une bonne loi mais une mise en œuvre inadéquate</i> | 3 |
| b. <i>Trop tôt pour dire si la LCPE 1999 est efficace</i> | 5 |
| c. <i>Deux Chambres, deux approches de l'examen de la LCPE 1999</i> | 6 |
| CAS DU MERCURE | 8 |
| Introduction..... | 8 |
| a. <i>Quelles sont les utilisations du mercure et comment pénètre-t-il l'environnement?</i> | 8 |
| b. <i>Qu'est-ce que le mercure?</i> | 9 |
| c. <i>Pourquoi le mercure inquiète-t-il?</i> | 9 |
| La LCPE 1999 réussit-elle à gérer le mercure dans notre environnement? | 10 |
| a. <i>La LCPE 1999 n'est pas l'unique outil</i> | 10 |
| b. <i>La LCPE 1999 reste le principal instrument</i> | 11 |
| c. <i>Les dernières étapes pour gérer le mercure</i> | 11 |
| d. <i>Le Standard pancanadien</i> | 13 |
| e. <i>La LCPE 1999 a-t-elle permis de réduire les émissions de mercure?</i> | 13 |
| Recommandations concernant le mercure..... | 15 |
| a. <i>Règlements</i> | 15 |
| b. <i>Quasi-élimination du mercure</i> | 18 |
| c. <i>Surveillance et reddition des comptes</i> | 19 |
| d. <i>Élimination et gestion des déchets et sites actuellement contaminés</i> | 21 |
| e. <i>Participation du public</i> | 23 |
| i. <i>Protection de l'environnement</i> | 23 |
| ii. <i>Poursuite privées</i> | 24 |
| f. <i>Échéances prévues dans la LCPE 1999</i> | 25 |
| g. <i>Plans antipollution</i> | 28 |
| CAS DES COMPOSÉS PERFLUORÉS (CPF)..... | 29 |
| Introduction..... | 29 |
| a. <i>Que sont les CPF?</i> | 29 |
| b. <i>Quelles sont les utilisations des CPF?</i> | 30 |
| c. <i>Pourquoi les CPF inquiètent-ils?</i> | 30 |
| La LCPE 1999 permet-elle de gérer la présence de CPF dans l'environnement?..... | 32 |

| | |
|--|----|
| <i>a.</i> Des mesures ont été prises | 32 |
| <i>b.</i> Mesures visant les SPFO..... | 33 |
| <i>c.</i> Des mesures relatives aux APFO..... | 34 |
| Recommandations concernant les CPF | 35 |
| <i>a.</i> Échéances | 36 |
| <i>i.</i> Des délais plus courts pour que des mesures soient prises | 36 |
| <i>ii.</i> Tous ne sont pas d'accord..... | 38 |
| <i>b.</i> Améliorer les définitions et notions..... | 38 |
| <i>i.</i> Bioaccumulation | 38 |
| <i>ii.</i> Accords d'équivalence..... | 39 |
| <i>c.</i> Donner du mordant à la LCPE 1999 | 40 |
| <i>i.</i> Les effets cumulatifs méritent l'attention..... | 40 |
| <i>ii.</i> Populations et régions vulnérables | 41 |
| <i>d.</i> Gérer plus efficacement la présence des CPF dans l'environnement | 42 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 44 |
| GLOSSAIRE..... | 49 |
| COMPOSÉS CHIMIQUES ET SIGLES | 52 |
| ANNEXE A | 53 |
| Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité | 53 |

MEMBRES DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

L'honorable Tommy Banks – président

L'honorable Pierre Claude Nolin – vice-président

L'honorable Willie Adams

L'honorable Lorna Milne

L'honorable Bert Brown

L'honorable Grant Mitchell

L'honorable Ethel M. Cochrane

L'honorable Nick G. Sibbeston

L'honorable Colin Kenny

L'honorable Mira Spivak

L'honorable Elaine McCoy

L'honorable Marilyn Trenholme Counsell

Membres d'office du Comité:

Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, C.P., (ou Tardif) et LeBreton, C.P., (ou Comeau).

En outre, les honorables sénateurs Angus, Campbell, Carney, Chaput, Cordy, Cowan, Dawson, Fox, Fraser, Grafstein, Hubley, Lavigne, Mercer, Nolin, Nancy Ruth, Peterson, Robichaud, Segal et Tkachuk étaient membres du Comité ou ont participé à cette étude pendant la session en cours.

Personnel du Comité:

Mmes Kristen Douglas, analyste principale, Lynne C. Myers et Sam Banks, analystes, et Amelia Bellamy-Royds, assistante en matière de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement;

M. Eric Jacques, greffier du Comité, Direction des comités du Sénat;

Mme Nicole Bédard, adjointe administrative, Direction des comités du Sénat.

ORDRE DE RENVOI—39-1

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Forrestall,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles soit autorisé à entreprendre l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999, chap. 33) conformément à l'article 343(1) de ladite Loi;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 2 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Bryden,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, l'environnement et des ressources naturelles, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions traitant de l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999, chap. 33) conformément à l'article 343(1) de ladite Loi, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 2 octobre 2006 au 31 mars 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 mars 2007 :

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 27 septembre 2006, la date pour la présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent de l'énergie, l'environnement et des ressources naturelles sur l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999, chap. 33) conformément à l'article 343(1) de ladite Loi soit reportée du 31 mars 2007 au 31 octobre 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

ORDRE DE RENVOI—39-2

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 12 décembre 2007

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles soit autorisé à entreprendre l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999, chap. 33) conformément au paragraphe 343(1) de ladite Loi;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 29 février 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 février 2008 :

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Day,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 12 décembre 2007, la date pour la présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles sur l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999, chap. 33) conformément à l'article 343(1) de ladite Loi soit reportée du 29 février 2008 au 31 mars 2008.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE 1999) est le principal mécanisme de législation fédérale de prévention de la pollution, qui protège l'environnement et la santé humaine et qui favorise le développement durable.

Source : Environnement Canada et Santé Canada, *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* : questions, septembre 2006, p. 4

La première version de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) a été adoptée en 1988. En 1994 et en 1995, elle a fait l'objet d'un examen parlementaire exhaustif. Cet examen a donné lieu à une refonte importante de la *Loi*, qui traduisait en grande partie l'évolution des pratiques de gestion de l'environnement déclenchée par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable organisée en 1992. La LCPE 1999 fait siens beaucoup des principes du développement durable qui supposent l'intégration des décisions environnementales et économiques. La prévention de la pollution est une des notions centrales du développement durable : elle prévaut dans les dispositions de la LCPE 1999.

Compte tenu de la portée et de la complexité des modifications apportées dans les années 1990, ceux qui révisaient la *Loi* à l'époque décidèrent qu'il serait sage de procéder à un autre examen sept ans plus tard, pour évaluer sa mise en œuvre et si elle a réellement permis de protéger l'environnement et la santé humaine. La version de la LCPE 1999 proposée en première lecture comportait une disposition d'examen obligatoire de la *Loi* tous les sept ans, mais la version définitive qui a reçu la sanction royale prévoyait un intervalle de cinq ans.

Le 27 avril 2006, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a reçu un premier ordre de renvoi du Sénat, lui confiant l'examen de la LCPE 1999 en vertu des dispositions de l'article 343 de la *Loi*. Plus précisément, le Comité doit examiner les « dispositions de la présente loi ainsi que les conséquences de son application » et présenter au Parlement un rapport où sont consignées « [...] ses éventuelles recommandations concernant les modifications de la présente loi ou de ses modalités d'application ».

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), ch. 33

343. (1) Au début de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, celle-ci est soumise à l'examen d'un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, désigné ou constitué pour examiner son application.

(2) Le comité visé au paragraphe (1) examine à fond, dès que possible, les dispositions de la présente loi ainsi que les conséquences de son application en vue de la présentation, dans un délai d'un an à compter du début de l'examen ou tel délai plus long autorisé par la Chambre des communes, le Sénat ou les deux chambres, selon le cas, d'un rapport au Parlement où sont consignées ses conclusions ainsi que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications de la présente loi ou des modalités d'application de celle-ci qui seraient souhaitables¹.

Source : *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), ch. 33*

La LCPE 1999 demeure une nouvelle loi extrêmement complexe. Compte tenu des importantes modifications qui y ont été apportées en 1999, notamment celles qui confèrent au gouvernement fédéral des pouvoirs parmi les plus vastes jamais accordés par une loi environnementale connue de nos jours, la LCPE 1999 continuera à évoluer. Le Comité avait pour mandat de s'assurer que les dispositions de la *Loi* sont effectivement appliquées et exécutées dans le but de concrétiser ses objectifs.

C'est en vue de l'examen parlementaire qu'Environnement Canada et Santé Canada ont, l'un et l'autre, commandé des évaluations indépendantes de leur mise en œuvre de la *Loi*. Par ailleurs, depuis le printemps 2004, ces deux ministères ont procédé à des consultations publiques et organisé des ateliers dans tout le pays pour solliciter l'opinion de la population concernant l'application de la LCPE 1999. Ils ont classé toute l'information recueillie dans un document d'orientation et, en septembre 2006, publié un document intitulé « Questions ».

S'appuyant sur la documentation des ministères, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a commencé son examen en organisant une série de réunions d'orientation pour déterminer le meilleur moyen de procéder pour que le processus d'examen soit le plus efficace possible. Pour éviter le dédoublement des efforts et des résultats, le Comité a tenu compte des progrès réalisés et de l'approche adoptée à l'égard de l'examen de la *Loi* par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes.

¹ Le Sénat a approuvé plusieurs prolongements à l'échéance du rapport, notamment dans un renvoi reçu le 12 décembre 2007 et reportant le délai au 29 février 2008.

Leçons tirées de l'examen

Dans un document résumant les observations d'Environnement Canada et de Santé Canada sur les quatre premières années d'application de la LCPE 1999, celle-ci est décrite comme « une composante intégrale du régime complexe de lois, de politiques et d'institutions inter reliées pour assurer une gestion de risques efficace et complète de la santé humaine et de l'environnement² ». Autrement dit, la LCPE est absolument vitale pour le Canada et pour nous tous. Cependant, malgré l'importance de la *Loi*, les ministères ont constaté, au cours des consultations publiques, qu'il restait encore beaucoup à faire pour effectivement **la mettre en œuvre** et ainsi, plus rapidement et plus efficacement, prendre des mesures de réduction des risques.

Au début de 2005, les ministères ont organisé des consultations par Internet et des ateliers publics, alimentés par le document d'orientation, pour connaître le point de vue de la population canadienne sur les questions qui seraient abordées dans le cadre de l'examen parlementaire. Un résumé de ce qui fut entendu dans le cadre de ces tribunes circonscrit le premier message crucial : la LCPE 1999 est une bonne loi, mais **elle doit être mieux appliquée et exécutée**.

Aux yeux de nombreux participants provenant de régions et de milieux divers, la LCPE 1999 est fondamentalement bien pensée et ne nécessite pas d'amendements importants pour garantir une protection efficace et continue de la santé humaine et de l'environnement. Toutefois, il faut faire davantage, notamment prendre plus rapidement les mesures qui s'imposent pour réduire les risques, de sorte que sa mise en œuvre produise tous les bons effets visés³.

a. Une bonne loi mais une mise en œuvre inadéquate

Le Comité estime que le manque de volonté et la pénurie de ressources sont les maillons faibles qui limitent l'efficacité du régime de protection de l'environnement de la LCPE. Cet avis trouve écho chez certains témoins, entendus notamment au cours de la période d'orientation précédant l'examen. Certains estiment que les ressources et le temps consacrés à l'examen législatif ne devraient pas être prélevés sur les ressources limitées dont on dispose pour appliquer la *Loi* et que des acquis importants pourraient être perdus si la *Loi* était profondément transformée avant d'avoir pu effectivement porté fruit. Le Comité a pris bonne note de cette remarque dans la façon dont il a envisagé de procéder à l'examen de la *Loi*.

² Environnement Canada et Santé Canada, *Diagnostic : Préparation pour l'examen parlementaire de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) - Consolidation de la législation pour un environnement durable, une population en santé et une économie concurrentielle*, décembre 2004. Voir le site : http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/review/CR_participation/CR_Scope/CEPA_Scope_f.pdf.

³ Hajo Versteeg, *Rapport sommaire des ateliers publics tenus pour aider Environnement Canada et Santé Canada à préparer l'examen parlementaire de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, document présenté à Environnement Canada et Santé Canada, 15 mars 2005. Voir le site : http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/review/CR_workshps/CR_WS_sum/c4.cfm.

Certains commentaires d'Anna Tilman, de la coalition Save the Oak Ridges Moraine (STORM), traduisent l'idée d'une bonne loi mais d'une piètre mise en œuvre.

Il est frappant de constater que le préambule de la LCPE s'assortit de plusieurs bonnes dispositions dont les éléments n'ont été ni mis en œuvre ni appliqués. C'est un enjeu important pour nous. [...] Je crois que notre pays accuse un retard considérable au chapitre de la création de mesures réglementaires, et que la LCPE nous habilite à prendre de telles mesures. [...] J'avancerais que la LCPE nous permet de faire cela, mais que nous ne l'avons pas fait⁴.

Khakil Khatter, de PollutionWatch, a également rappelé les nombreux mécanismes prévus par la *Loi* qui n'ont pas encore été employés.

La LCPE confère au gouvernement fédéral les pouvoirs voulus pour réglementer toute substance qu'il juge dangereuse pour notre santé ou celle de l'environnement. Elle met à sa disposition un arsenal permettant de réduire la pollution et de prévenir ses effets délétères. Malgré cela, la LCPE n'a pas permis de réduire la pollution au Canada ni de faire interdire la vente des produits chimiques les plus nocifs⁵.

Le sentiment que la plus grande faiblesse de la LCPE 1999 tient à son application et non à son contenu a également été bien exprimé par Ken Ogilvie, de Pollution Probe, qui a conclu :

[...] [L]e Canada accuse un retard considérable par rapport à d'autres pays, malgré l'adoption d'une loi qui aurait pu nous permettre d'être un chef de file, ou du moins d'être dans le peloton de tête. La LCPE contient de bonnes choses, et elle contient des éléments douteux qui ne reflètent pas les lois et pratiques des autres pays⁶.

L'honorable Charles Caccia, ex-député et président de longue date du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, l'a, de son côté, exprimé dans les termes suivants :

En résumé, la LCPE n'est malheureusement pas une réussite, mais elle pourrait l'être, ce qui me pousse à analyser pourquoi et qui est l'ennemi. Quels sont les obstacles au succès? [...] nous avons tendance, en tant que société, à réagir et à guérir au lieu de prévoir et de prévenir. Nous fonctionnons à court terme plutôt qu'à long terme. Les insuffisances de la LCPE jusqu'à maintenant reflètent cette propension : elle est très faible sur le plan de la prévision et de la prévention et pas beaucoup plus forte sur le plan de la réaction et de la correction⁷.

⁴ Anna Tilman (Save the Oak Ridges Moraine), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 4, 15 juin 2006.

⁵ Khakil Khatter (PollutionWatch), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin 2006.

⁶ Ken Ogilvie (Pollution Probe), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 4, 15 juin 2006.

⁷ Charles Caccia (à titre personnel), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 5, 20 juin 2006.

Même si beaucoup de témoins jugent que la *Loi* est bonne en soi mais qu'elle doit être appliquée, certains en ont tout de même recommandé la révision en profondeur. Par exemple, Robert Wright, du Sierra Legal Defence Fund (également connu sous le nom d'EcoJustice), estime qu'il faut plus que du rafistolage pour l'améliorer, et qu'une révision complète est nécessaire. Cependant, pour ce qui est de la partie de la *Loi* qui intéresse le plus son organisation (celle qui a trait à l'exécution de la *Loi* et à la participation des citoyens), il conclut lui aussi qu'« il serait possible d'en accomplir beaucoup en bricolant un peu le mécanisme⁸ ».

b. Trop tôt pour dire si la LCPE 1999 est efficace

Des témoins nous ont prévenus que des modifications radicales à la LCPE 1999 pourraient entraver le travail des intervenants qui s'efforcent de l'appliquer depuis son adoption. Nancy Coulas, des Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), rappelle que certaines dispositions ne sont pas appliquées depuis assez longtemps pour qu'on puisse vraiment juger de leur efficacité.

En ce qui concerne la portée de l'examen, les MEC croient que le gouvernement doit éviter de refondre la loi comme il l'avait fait lors du dernier examen, en 1999. Bon nombre des dispositions ne sont pas en vigueur depuis assez longtemps pour qu'on puisse vraiment juger de leur efficacité. Par exemple, la catégorisation des substances inscrites sur la Liste intérieure des substances n'est pas encore terminée, et il serait difficile de modifier les dispositions législatives pendant cet exercice⁹.

Son message a trouvé un écho dans celui de Brian Maynard, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers :

Nous souhaiterions un examen ponctuel, plutôt que systématique, de la LCPE. La loi n'a été appliquée que sur une durée limitée depuis l'examen parlementaire exhaustif dont avait fait l'objet le projet de loi. La LCPE de 1999 n'a pas été appliquée suffisamment longtemps pour que l'on puisse entreprendre une étude détaillée de la mise en œuvre des amendements qui lui avaient été apportés lors du précédent examen. Nous croyons qu'il existe un consensus sur le fait que l'examen devrait être ponctuel, et non systématique, et qu'Environnement Canada, tout comme Santé Canada, partage notre avis¹⁰.

Tenant compte de tous les témoignages recueillis au cours des réunions d'orientation et des ressources et du temps nécessaires à un examen complet de la LCPE 1999, le Comité a

⁸ Robert Wright (Sierra Legal Defence Fund), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin 2006.

⁹ Nancy Coulas, directrice, Politique environnementale, Manufacturiers et exportateurs du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 6 juin 2006.

¹⁰ Brian Maynard, vice-président, Intendance et Affaires publiques, Association canadienne des producteurs pétroliers), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 6 juin 2006.

décidé qu'il devrait plutôt procéder à un examen de l'efficacité de la *Loi* dans un ou deux domaines précis. Les membres du Comité ont reconnu que la *Loi* comporte un certain nombre de mécanismes puissants qui n'ont pas encore été appliqués comme il convient ou qui ne sont appliqués que depuis trop peu de temps pour pouvoir juger réellement de leur efficacité.

c. Deux Chambres, deux approches de l'examen de la LCPE 1999

En avril 2006, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles ont reçu un ordre de renvoi les invitant à procéder à l'examen de la *Loi*.

Les deux comités ont commencé par organiser des réunions d'orientation pour mieux saisir les aspects de la *Loi* qu'ils décideraient d'examiner et déterminer la meilleure façon de s'y prendre. À l'issue de leurs réunions respectives, les deux comités ont décidé d'adopter des approches sous des angles totalement différents.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a abordé un vaste éventail de sujets : succès de la prévention de la pollution, évaluation et gestion des substances, collaboration avec les provinces, territoires et peuples autochtones, activités internationales, collaboration interministérielle, chevauchements législatifs. Les réunions d'orientation et les déclarations des témoins et des intervenants avaient révélé que le contrôle des substances toxiques était un sujet d'intérêt et d'inquiétude considérable. L'étude a porté, pour l'essentiel, sur la partie 5 de la *Loi*, et sur la façon dont celle-ci a été appliquée jusqu'à présent¹¹.

Le Comité sénatorial a adopté une approche différente. Il a décidé d'examiner la LCPE 1999 par le biais de deux études de cas exhaustives. Ce faisant, il a retenu deux substances préoccupantes et s'est demandé si, comment et dans quelle mesure elles sont actuellement gérées en vertu de la *Loi* et si cette gestion protège bien la santé des Canadiens et l'environnement.

Les corps chimiques retenus pour l'étude sont le mercure et les composés perfluorés (CPF). Le mercure a été retenu parce qu'il s'agit d'un élément produit naturellement par la croûte terrestre, qu'il est employé dans toutes sortes de produits et procédés et que ses émissions dans l'environnement sont attribuables aussi bien à la production naturelle qu'à l'activité humaine. Les CPF, par contre, sont des produits chimiques d'origine humaine, qui n'existeraient pas en l'absence de certains processus chimiques et procédés de fabrication. En choisissant d'examiner le cas du mercure et des CPF, le Comité espérait mieux comprendre et illustrer comment et avec quelle efficacité la LCPE 1999 permet de gérer les

¹¹ 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 – Combler les lacunes*, avril 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10471&SourceId=204099&SwitchLanguage=1>.

risques associés à des substances aussi disparates. Ce faisant, le Comité espérait identifier les aspects de la *Loi* qui doivent être modifiés, mieux contrôlés, mis en application ou exécutés.

CAS DU MERCURE

Introduction

Avant de nous demander dans quelle mesure la LCPE 1999 gère le mercure dans notre environnement, abordons le contexte : d'où vient le mercure? À quoi sert-il? Faut-il s'en inquiéter et pourquoi? Comment pénètre-t-il notre environnement?

a. Quelles sont les utilisations du mercure et comment pénètre-t-il l'environnement?

Le mercure est un élément chimique. On ne peut ni le produire ni le détruire. Il possède des propriétés rares, pour lesquelles nous l'employons dans toutes sortes de produits de consommation et de procédés industriels. C'est l'un des rares métaux purs qui sont liquides à la température ambiante. Il est conducteur d'électricité et augmente de volume à un rythme constant en fonction de la pression et de la température. Des biens courants (thermomètres, baromètres, interrupteurs électriques) tirent parti de ces propriétés. La vapeur de mercure combinée à d'autres gaz émet de la lumière lorsqu'elle est chargée d'électricité, d'où son usage dans les luminaires fluorescents¹².

Par ailleurs, le mercure forme facilement avec la plupart des autres métaux des alliages malléables, ce qui a donné lieu à son usage répandu dans l'amalgame des plombages dentaires. Cette propriété, et la facilité avec laquelle il se détache des autres métaux, le rendent utile dans les opérations d'extraction et de fusion des métaux¹³. Le mercure sert également dans certains pesticides et fongicides¹⁴. En outre, le thimérosal (composé à 60 % de mercure) est employé, à doses infinitésimales, comme agent de conservation dans certains vaccins, quoiqu'il ne soit quasiment plus utilisé au Canada dans les vaccins pour enfants¹⁵.

Le mercure se répand dans l'environnement de façon naturelle et aussi en raison de l'activité humaine. Il y a émission naturelle de mercure sous forme gazeuse lors des éruptions volcaniques et sous forme liquide par l'érosion des roches qui en contiennent. Le mercure employé dans des procédés industriels (extraction minière et fusion) peut être émis dans l'atmosphère ou libéré dans l'eau (effluents). On en trouve également dans les effluents de certaines usines d'épuration des eaux et d'autres installations industrielles.

Lorsque les biens de consommation dont nous avons parlé plus haut sont incinérés ou enfouis dans les décharges, le mercure qu'ils contiennent peut se répandre dans l'atmosphère (incinération), le sol ou l'eau. Le mercure pénètre également dans l'environnement par le

¹² Ken Ogilvie (Pollution Probe), (2006).

¹³ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴ Anna Tilman, *Mercury: A Global Toxin*, hommage à Warner Troyer, auteur de « No Safe Place » (1977), octobre 2005.

¹⁵ Santé Canada, *Guide canadien d'immunisation*, sixième édition, 2002.

biais de « rejets accidentels », par exemple ceux des centrales électriques qui utilisent un charbon contenant du mercure ou suivant d'autres procédés industriels¹⁶. Selon une étude récente des Nations Unies, 50 à 80 % du mercure en circulation dans les écosystèmes terrestres provient l'activité humaine, le reste étant issu des émissions naturelles¹⁷.

b. Qu'est-ce que le mercure?

Le mercure (Hg) est un élément relativement rare, présent en faible concentration dans de nombreuses roches. On en constate la présence naturelle dans les sols, l'air et l'eau partout dans le monde¹⁸. C'est la principale composante du cinabre (HgS), dont on extrait le mercure commercial. Aujourd'hui, l'Espagne est le premier producteur de mercure. La dernière mine de mercure du Canada a fermé ses portes en 1975¹⁹.

Le mercure existe sous trois formes : élémentaire, inorganique et organique. La forme élémentaire la plus connue, le *mercure métallique*, sert dans des produits comme les thermomètres et les thermostats. Le *mercure inorganique*, généralement lié dans une molécule complexe, ne peut être assimilé directement par un organisme vivant. Cependant, dans le sol ou dans l'eau, ce mercure peut former par *méthylation* du méthylmercure, composé organique facilement assimilable, qui s'accumule dans les tissus des organismes vivants (bioaccumulation). Ce phénomène s'aggrave quand on remonte la chaîne alimentaire (bioamplification)²⁰.

c. Pourquoi le mercure inquiète-t-il?

Lorsque le mercure entre dans l'écosystème, il peut y circuler indéfiniment. Il peut être transporté dans l'atmosphère sur de très longues distances. Il peut s'évaporer des océans, être absorbé puis rejeté par les plantes et s'accumuler dans les poissons, les animaux et les êtres humains et se bioamplifier le long de la chaîne alimentaire²¹. Le méthylmercure, très toxique et qui se forme le plus facilement dans les environnements aquatiques, s'accumule dans le poisson. Les espèces de poissons et d'animaux prédateurs de poisson risquent donc davantage d'être empoisonnées au mercure à mesure que le volume du métal se bioamplifie le long de la chaîne alimentaire. Les êtres humains qui consomment du poisson contaminé peuvent également souffrir de ses effets délétères.

¹⁶ On a réussi à réduire les émissions de mercure des fonderies de métaux communs. L'introduction de nouvelles technologies a aidé le secteur à réduire les émissions de mercure d'environ 93 % entre 1988 et 2000.

¹⁷ Pollution Probe, *Mercury in the Environment : A Primer*, juin 2003, p. 17.

¹⁸ Environnement Canada, *Le mercure dans l'environnement*. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/MERCURY/SM/FR/sm-i.cfm?SELECT=SM%20http://fr.canoe.ca/> (consulté le 6 septembre 2006).

¹⁹ Pollution Probe, p. 10.

²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²¹ *Ibid.*, p. 15.

Une grande partie du volume disproportionné de mercure dans les régions nordiques du Canada ne provient pas de ces régions, qu'il s'agisse d'émissions naturelles ou d'origine humaine. Le mercure y est transporté par voie atmosphérique ou aquatique.

D'où qu'il provienne et quel que soit le mode de contact, le mercure peut avoir de graves répercussions sur la santé humaine, que l'exposition soit aiguë ou chronique. Le mercure et le méthylmercure notamment sont neurotoxiques. Cela veut dire qu'ils peuvent affecter le système nerveux central et causer des dommages cérébraux permanents et/ou des pertes de mémoire selon la nature et l'ampleur de l'exposition. Le mercure peut aussi affecter le système reproducteur, et on le soupçonne d'entraver le fonctionnement des glandes endocrines. Une exposition aiguë à d'importants volumes de mercure peut entraîner des problèmes cardiovasculaires, affaiblir le système immunitaire ou causer une insuffisance rénale ou hépatique²².

Dans les collectivités où le poisson contaminé est un élément important du régime alimentaire, les plus sensibles à l'impact d'un empoisonnement chronique à de faibles doses de méthylmercure sont les enfants et les fœtus en développement. « Les effets sur la santé de ce faible taux d'exposition sont notamment les suivants : problèmes neurologiques, endommagement du système reproducteur, problèmes de comportement et difficultés d'apprentissage²³. »

La LCPE 1999 réussit-elle à gérer le mercure dans notre environnement?

a. La LCPE 1999 n'est pas l'unique outil

En examinant le mercure, nous voulions établir si la LCPE 1999 offre tous les instruments nécessaires pour le gérer de façon sûre et si ceux-ci sont employés efficacement. Il faut cependant rappeler que la LCPE 1999, bien qu'elle soit la principale loi de protection de l'environnement au Canada, n'est pas le seul outil de gestion du mercure dans l'environnement. En fait, le Comité a appris que le gouvernement du Canada avait également pris des mesures en vertu de plusieurs autres lois destinées à régler la question du mercure dont la pénétration dans l'environnement est attribuable à l'activité humaine. Par exemple, certains aspects de la production, de l'usage, du stockage, du transport et de l'élimination du mercure sont gérés en vertu de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur les produits dangereux*, de la *Loi sur les aliments et drogues* et de la *Loi sur les produits antiparasitaires*²⁴.

²² Tilman (2005), p. 11.

²³ Pollution Probe (2003), p. 36.

²⁴ Environnement Canada, *Gestion du mercure : Législation et lignes directrices fédérales*. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/MERCURY/MM/FR/mm-flg.cfm?SELECT=MM> (consulté le 6 septembre 2006). Voir aussi James Riordan et Steve Clarkson, Environnement Canada et Santé Canada, *exposé présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles dans le cadre de l'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement – Étude de cas sur le mercure*, 17 octobre 2006.

Outre les lois, le gouvernement fédéral utilise d'autres mesures, des plans de gestion fédéraux-provinciaux jusqu'aux accords bilatéraux et internationaux. Le Canada a signé trois accords de gestion du mercure : le Plan d'action régional nord-américain sur le mercure (avec les États-Unis et le Mexique), la Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs (avec les États-Unis) et le Protocole d'Aarhus sur les métaux lourds de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (international). Mis à part ces accords, les premiers ministres des provinces de l'Est du Canada et les gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre ont signé un Plan d'action sur le mercure²⁵. Ces mesures internationales sont importantes, puisque Environnement Canada et Santé Canada estiment que les émissions internes ne représentent que 17 % des émissions totales de mercure dans l'atmosphère au Canada.

b. La LCPE 1999 reste le principal instrument

Malgré toutes ces lois et ententes, la LCPE 1999 reste le principal instrument du fédéral pour gérer les émissions de mercure dans l'environnement. Le Comité a appris que le mercure figure sur la liste de l'annexe 1 (Liste des substances toxiques) de la LCPE 1999. Certains règlements concernant le mercure directement ou indirectement émanent de la LCPE 1999. Par exemple, le *Règlement sur le rejet de mercure par les fabriques de chlore* vise à réduire les émissions dans l'atmosphère de mercure rejeté par les usines de chlore²⁶. Le *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*, le *Règlement sur l'immersion en mer*, le *Règlement sur les urgences environnementales* et l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) portent sur de nombreuses substances dont le mercure.

En vertu de la LCPE 1999, on a élaboré des plans antipollution²⁷ et des codes de pratiques environnementaux²⁸ régissant les entreprises qui émettent du mercure dans le cadre de leurs activités habituelles.

c. Les dernières étapes pour gérer le mercure

Depuis que le Comité a entamé son étude, le gouvernement a pris d'autres mesures pour s'attaquer, grâce à la LCPE 1999, aux principales sources d'émission de mercure. En avril 2006, un avis a été publié dans la *Gazette du Canada* en vertu de la partie 4 de la LCPE 1999 « obligeant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard de certaines substances toxiques émises par les fonderies et affinerie de métaux communs et

²⁵ Pollution Probe (2003), p. 60.

²⁶ Environnement Canada, *Produits contenant du mercure : Stratégie de gestion du risque (SGR)*, Registre environnemental de la LCPE, 2006, p. 6. Voir le site : http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/Merc_RMS/index.cfm.

²⁷ Voir les articles 56 à 60 de la partie 4 de la LCPE 1999 (Prévention de la pollution).

²⁸ Voir la partie 3 de la LCPE 1999 (Collecte de l'information et établissement d'objectifs, de directives et de codes de pratique).

les usines de traitement du zinc²⁹ ». Le mercure est l'une des substances dont il faudra tenir compte dans ces plans.

En décembre 2006, la ministre de l'Environnement s'est servie de la LCPE 1999 pour régler le problème du mercure libéré dans l'environnement lors du recyclage du fer et de l'acier des automobiles. On trouve surtout du mercure dans les interrupteurs des éclairages ordinaires, mais aussi, à faibles doses, dans les systèmes antiblocage des freins et les régulateurs d'assiette. Le mercure est libéré lorsque les véhicules sont écrasés et recyclés par le biais du procédé de traitement du fer et de l'acier. Un avis a été publié dans la *Gazette du Canada* faisant obligation aux intéressés de dresser des plans de prévention de la pollution pour garantir que les entreprises de recyclage d'automobiles et de traitement de l'acier suppriment tout le mercure des véhicules abandonnés à la ferraille avant que ceux-ci soient recyclés³⁰.

En décembre 2006, Environnement Canada a entamé une consultation publique pour obtenir des avis sur sa stratégie finale de gestion des risques (SGR) du mercure dans les biens de consommation. Les produits contenant du mercure sont la source d'environ le quart des émissions canadiennes. Des études techniques et socio-économiques sur les produits mercurés et les produits de rechange ont permis au gouvernement de conclure que la réglementation issue de la LCPE 1999 est le moyen le plus efficace de gérer les risques³¹.

À partir de cette stratégie, Environnement Canada a produit un document de consultation en décembre 2007 : *Mesures de gestion du risque proposées pour les produits contenant du mercure*³². En voici les grandes lignes :

- Règlement en vertu de l'article 93 de la LCPE 1999, en vigueur d'ici 2012, interdisant l'importation et la fabrication de produits mercurés sauf les lampes et les amalgames dentaires.
- Limite réglementaire de 5mg de mercure par tube fluorescent compact, en vigueur d'ici 2012.
- Limite de la quantité de mercure dans les autres types de luminaires, à établir à la suite de recherches.
- Étiquetage, rapports et gestion du cycle de vie exigés pour toutes les lampes au mercure.

²⁹ *Gazette du Canada*, Partie I, *Avis obligeant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard de certaines substances toxiques émises par les fonderies et affineries de métaux communs et les usines de traitement du zinc*, volume 140, n° 17, 29 avril 2006. Voir le site : <http://canadagazette.gc.ca/partI/2006/20060429/html/notice-f.html>.

³⁰ Environnement Canada, *La ministre de l'Environnement annonce une initiative visant à réduire la pollution par le mercure et trace la voie à l'assainissement de l'air*. Voir le site : http://ec.gc.ca/press/2006/060611_n_f.htm. Voir aussi la *Gazette du Canada*, Partie I, volume 140, n° 49, 9 décembre 2006 : <http://canadagazette.gc.ca/partI/2006/20061209/html/notice-f.html>.

³¹ Environnement Canada, *Produits contenant du mercure : Stratégie de gestion du risque (SGR)*, Registre environnemental de la LCPE, 2006, p. 6. Voir le site : http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/Merc_RMS/index.cfm.

³² Environnement Canada, *Mesures de gestion du risque proposées pour les produits contenant du mercure*, Registre environnemental de la LCPE 2007, <http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/wmd-dgd/pro-ris.cfm>.

- Plans antipollution et rapports de mise en œuvre obligatoires d'ici 2012, pour les dentistes utilisant l'amalgame au mercure qui n'utilisent pas encore les meilleures pratiques du Standard pancanadien existant.
- Rapport obligatoire pour les fabricants et les importateurs de produits mercurés.

D'autres exceptions à l'interdiction générale sont envisageables, selon la gravité de l'usage du produit et l'existence de produits de remplacement; les exceptions feraient l'objet de mesures antipollution et d'étiquetage obligatoires. Le document de consultation est ouvert aux commentaires d'ici le 7 mars 2008.

d. Le Standard pancanadien

Le Standard pancanadien (SP) pour l'amalgame dentaire n'est qu'un des SP développés sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). Fruits d'une collaboration fédérale-provinciale, ils « visent à uniformiser les objectifs environnementaux à l'échelle nationale, tout en permettant aux différentes autorités de mettre en œuvre des plans complémentaires adaptés à leur territoire ». L'article 9 de la partie 1 de la LCPE 1999 confère au gouvernement du Canada le pouvoir de conclure de telles ententes.

Il existe actuellement des SP sur les émissions de mercure provenant de fonderies de métaux communs et d'incinérateurs de déchets, des déchets d'amalgames dentaires, des lampes fluorescentes jetées et, plus récemment, de centrales au charbon. L'élaboration de SP peut être longue et ardue : il y a huit ans que le CCME a entamé des discussions sur un SP pour les émissions de mercure des centrales au charbon, principale source actuelle de mercure au Canada, avec 35 % des émissions³³. Un accord de principe provisoire a été conclu en 2005, et la norme définitive a été finalement entérinée par le CCME en octobre 2006³⁴.

e. La LCPE 1999 a-t-elle permis de réduire les émissions de mercure?

Dans une large mesure, selon nos témoins et l'examen des mesures prises par le gouvernement depuis le début de notre étude, la réponse est oui. Les deux ministères chargés de l'application de la LCPE 1999, Environnement Canada et Santé Canada, nous ont déclaré que de 1970 à 2003 les émissions canadiennes ont été réduites de 90 %, passant de 80 à 7 tonnes par an³⁵. La plus grande partie de cette réduction est attribuable à l'évolution des moyens technologiques employés dans les usines de fabrication de chlore, adoptés principalement en raison de l'introduction de règlements plus stricts qui relèvent désormais de la LCPE 1999 (*Règlement sur le rejet de mercure par les fabriques de chlore*) et de la *Loi sur les pêches (Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore)*. Ces règlements conjugués ont permis de réduire de 95 % les émissions de mercure dans l'atmosphère et de 99 % les déversements de mercure dans l'eau en raison de l'exploitation d'usines de fabrication de chlore, qui, dans

³³ Environnement Canada, *Produits contenant du mercure : Stratégie de gestion du risque (SGR)*, Registre environnemental de la LCPE, 2006, p. 6. Voir le site :

http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/Merc_RMS/index.cfm.

³⁴ Conseil canadien des ministres de l'Environnement, *Standards pancanadiens sur les émissions de mercure provenant des centrales électriques alimentées au charbon*, 11 octobre 2006. Voir le site :

http://www.ccme.ca/assets/pdf/hg_epg_SP_w_annex_fr.pdf.

³⁵ Riordan et Clarkson (2006).

les années 1970, représentaient la source la plus importante d'émissions de mercure au Canada.

De nos jours, nos émissions de mercure proviennent de diverses sources, comme l'illustre le tableau suivant³⁶. Comme nous l'avons vu, des plans sont en préparation et d'autres visant à réduire la plupart de ces émissions sont mis en œuvre, principalement en vertu de la LCPE 1999.

Beaucoup de plans, règlements et normes visent le mercure dans l'environnement, mais des témoins nous ont déclaré que toutes ces mesures ne sont pas nécessairement prises à temps et que certaines n'ont pas l'efficacité qu'elles pourraient avoir. Dans les sections qui suivent, nous rendons compte de ce que le Comité a appris et nous recommandons des mesures pour combler les lacunes que nous avons circonscrites.

Émissions de mercure au Canada, 2003

| | |
|---|------|
| Centrales électriques | 36 % |
| Extraction et fusion de métaux non ferreux | 19 % |
| Incinération | 17 % |
| Entreprises de production d'asphalte et de ciment | 7 % |
| Industrie sidérurgique | 6 % |
| Autres sources | 15 % |

James Riordan et Steve Clarkson, Environnement Canada et Santé Canada, *exposé présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles dans le cadre de l'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement – Étude de cas sur le mercure*, 17 octobre 2006

³⁶*Ibid.*

Recommandations concernant le mercure

Comme le révèle ce qui précède, le gouvernement a déjà pris des mesures pour rectifier certains problèmes soulevés par nos témoins. Beaucoup de témoins estiment que la LCPE 1999 dans sa version actuelle comporte les instruments dont on a besoin, mais qu'il faut les employer plus efficacement. D'autres pensent qu'il faut apporter des modifications à la *Loi*. Nous présentons ci-après les recommandations du Comité concernant la façon dont on peut améliorer la LCPE 1999 et/ou son application en ce qui concerne les émissions de mercure dans l'environnement.

a. Règlements

La LCPE offre déjà au gouvernement une série de moyens destinés à réagir aux dangers des émissions de mercure dans l'environnement. Plusieurs témoins nous ont cependant laissé entendre que, jusqu'ici, le gouvernement n'a pas pleinement utilisé son pouvoir de réglementation, préférant dresser des plans antipollution, des codes de pratiques et des SP. Nous avons appris que la LCPE ne compte qu'un seul règlement visant le mercure. Le *Règlement sur le rejet de mercure par les fabriques de chlore* (DORS/90-130) limite l'émission dans l'air ambiant de mercure provenant d'usines de fabrication de chlore et comporte des dispositions concernant le signalement des émissions, des défaillances et des pannes.

Plusieurs témoins estiment qu'il faudrait adopter de nouveaux règlements sur le mercure dans les thermomètres et autres produits de consommation, sur les émissions de mercure des centrales électriques, sur le nettoyage et la décontamination, sur la surveillance et l'élimination des déchets mercurés³⁷. Nombre de ces questions sont abordées par d'autres mécanismes, dont les standards pancanadiens (qui relèvent de la LCPE) et les mesures issues d'autres lois fédérales, mais comme ces moyens ne relèvent pas de la réglementation afférente à la LCPE 1999, certains doutent de leur efficacité.

Par exemple, plusieurs témoins estiment que les standards pancanadiens instaurés sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'Environnement ne permettent pas de gérer les substances toxiques aussi bien qu'il le faudrait³⁸. Leur application relève des provinces et territoires, et aucune sanction n'est prévue contre celles ou ceux qui ne réaliseraient pas leurs

³⁷ Bruce Lourie, président de la Fondation Ivey, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 6, 5 octobre 2006. Voir aussi Hugh Wilkins, avocat-conseil à l'interne, Sierra Legal Defence Fund, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 8, 31 octobre 2006.

³⁸ Anna Tilman, coprésidente de Toxics Caucus, Réseau canadien de l'environnement, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 6, 5 octobre 2006. Voir aussi Hugh Wilkins, avocat-conseil à l'interne, Sierra Legal Defence Fund, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 8, 31 octobre 2006.

objectifs en vertu d'un SP. Cela met en cause l'utilité d'une « norme » qui n'est ni exécutée ni peut-être exécutable.

Comme nous l'avons vu, il existe des SP pour les émissions de mercure des fonderies de métaux communs et des incinérateurs de déchets, les déchets d'amalgames dentaires, les lampes fluorescentes jetées et les centrales au charbon. Il est peut-être trop tôt pour mesurer leur efficacité, mais des témoins nous ont dit que les premiers indices relatifs à certains SP ne sont guère encourageants. Ainsi, en 2001, le CCME a adopté un standard national pour réduire les émissions de mercure des déchets d'amalgames dentaires. L'objectif national était une réduction de 95 % pour 2005 par rapport à 2000. Cependant, en 2007, seulement 70 % des dentistes du Canada employaient des séparateurs d'amalgame certifiés ISO, les meilleurs pour en réduire les émissions de mercure. Cela représentait une amélioration sensible par rapport à 2004, alors que seulement 27 % des dentistes utilisaient cette technologie. La question demeure : combien de temps faut-il attendre avant de mesurer les progrès?

Le Comité estime que la collaboration entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales est un moyen sûr de régler les problèmes environnementaux, mais s'interroge sur le manque de « mordant » du système des SP. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait employer la LCPE 1999 pour inciter les autres administrations gouvernementales à remplir leurs engagements. Une réglementation « musclée » nous semble nécessaire.

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 afin de devoir prendre un règlement si les provinces et territoires ne prennent pas les mesures nécessaires pour appliquer les standards pancanadiens ou pour afficher des progrès mesurables visant à atteindre les objectifs de ces standards dans les délais prévus.

Quant au mercure dans les biens de consommation, le Comité a entendu plusieurs arguments en faveur d'un règlement strict issu la LCPE 1999. Par exemple, plusieurs témoins estiment qu'il faut interdire les thermomètres à mercure³⁹. Selon eux, le gouvernement semble hésiter à réglementer en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* (LPD) ou de la LCPE 1999, alors que les deux lois sont des solutions viables. Santé Canada, chargé de l'application de la LPD, semble laisser à Environnement Canada le soin de s'occuper des thermomètres, parce que le thermomètre proprement dit (le « produit ») n'est pas dangereux, alors que le mercure qu'il contient (substance toxique selon la LCPE) l'est. D'après certains témoins, Environnement Canada n'a pas agi non plus. Certains estiment également que, pour les

³⁹ Bruce Lourie, président de la Fondation Ivey, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 6, 5 octobre 2006. Voir aussi Kapil Khatter, directeur de la santé et de l'environnement, Pollution Watch, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 8, 31 octobre 2006, et Victoria Lee, membre du conseil d'administration, Association canadienne des médecins pour l'environnement, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 9, 9 novembre 2006.

thermomètres et autres produits contenant du mercure, lorsqu'il existe un substitut acceptable non toxique, le produit qui contient du mercure devrait être interdit par la *Loi*.

Après examen des témoignages, le Comité était enclin à recommander que l'on emploie d'abord et avant tout la réglementation afférente à la LCPE 1999 pour gérer les risques des produits contenant du mercure (ou d'autres substances toxiques). Heureusement, cette recommandation n'est plus nécessaire : comme nous l'avons vu, le gouvernement est déjà intervenu à cet égard. Dans sa stratégie de gestion des risques et ses projets d'instruments de gestion du risque des produits mercurés, le gouvernement a conclu que la réglementation afférente à la LCPE 1999 est le meilleur instrument dont il dispose. Le Comité félicite le gouvernement de sa décision et de la parution du document de consultation sur cette question. Il l'invite instamment à prendre rapidement le règlement nécessaire.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada élabore et applique immédiatement un règlement en vertu de la LCPE 1999 visant à gérer les risques des produits de consommation contenant du mercure.

Les témoins ne sont pas convaincus que la réponse tient à plus de réglementation fédérale, estimant qu'il faut à la fois une participation volontaire et un règlement. Par exemple, certains pensent qu'une réglementation bien conçue et l'incitation à des mesures volontaires sont nécessaires : sans incitation, le règlement devient un plafond et non un tremplin⁴⁰. Le Comité reconnaît que l'on peut effectivement employer plus d'un instrument pour gérer les émissions de mercure dans l'environnement. Il demeure qu'une carotte (mesures volontaires) sans la menace d'un bâton (règlement) n'est guère susceptible d'être aussi efficace que la combinaison des deux.

La réglementation est un bon instrument, mais elle ne doit pas être considérée comme un moyen statique si l'objectif est la quasi-élimination⁴¹ de substances toxiques comme le mercure. Selon un groupe de témoins, le futur règlement devrait prévoir que les normes soient continuellement améliorées⁴². L'exigence de l'examen quinquennal que contient le règlement albertain sur le mercure des centrales au charbon est un bon exemple à suivre pour garantir l'amélioration continue des normes. Le Comité estime que le gouvernement fédéral devrait s'en inspirer et l'inclure dans la LCPE 1999. Cette exigence ne devrait pas se limiter au mercure, mais viser également la réglementation applicable à toutes les substances toxiques.

⁴⁰ Mémoire présenté par l'Association minière du Canada, 17 mai 2006.

⁴¹ La quasi-élimination est définie précisément dans la LCPE 1999, à l'article 65, comme la réduction de la libération dans l'environnement des substances toxiques les plus dangereuses à une concentration à laquelle on ne peut plus les mesurer exactement. Pour être inscrite à la Liste de quasi-élimination, une substance doit être toxique au sens de l'article 64. Après évaluation en vertu de l'article 77, une substance qui se révèle persistante et bioaccumulative, dont la présence dans la nature provient essentiellement de l'activité humaine, et qui n'est ni un radionuclide naturel ni un corps inorganique naturel, est proposée pour quasi-élimination en vertu du paragraphe 65(3) de la *Loi*.

⁴² Mémoire présenté par l'Association canadienne de santé publique, 7 novembre 2006.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour exiger l'examen quinquennal de tous les règlements afférents afin qu'ils soient continuellement améliorés.

b. Quasi-élimination du mercure

Le mercure est une substance toxique, mais, en vertu des définitions de la Politique de gestion des substances toxiques (PGST) du gouvernement fédéral, il n'est pas visé par l'objectif de quasi-élimination parce que, bien que persistant, bioaccumulable et toxique, il n'est pas principalement le résultat de l'activité humaine. Comme il existe naturellement dans l'environnement, il est plutôt visé par la « gestion intégrale ». Selon le jargon de la PGST, le mercure est une substance de la voie 2 et non de la voie 1.

Un témoin a invité instamment le Comité à recommander que le gouvernement révise la politique de gestion des substances toxiques pour intégrer le mercure aux substances de la voie 1 : « Personne ne sait vraiment ce que signifie la gestion du cycle de vie. Dans le cadre de cette politique, si une substance toxique est émise principalement à la suite de l'activité humaine, il faudrait appliquer des moyens pour réduire la présence de cette substance à son niveau naturel⁴³. »

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la *Politique de gestion des substances toxiques* (PGST) pour pouvoir inclure les substances naturelles parmi les substances de la voie 1 et viser ensuite la quasi-élimination du mercure, afin d'en ramener la concentration au niveau naturel ambiant.

L'exclusion du mercure parmi les substances visées par la quasi-élimination dans la PGST (et la LCPE 1999) est troublante pour une autre raison importante : depuis 1997, le Canada prend des mesures de quasi-élimination en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL)⁴⁴. Le mercure fait partie des substances visées. En l'occurrence, le principe de quasi-élimination est appliqué différemment de ce que prévoient, d'une part, la PGST et, d'autre part, la LCPE 1999. Le Comité n'a pas examiné la question de la

⁴³ Anna Tilman, coprésidente de Toxics Caucus, Réseau canadien de l'environnement, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n°6, 5 octobre 2006.

⁴⁴ La mise en œuvre passe par une stratégie élaborée en vertu de l'AQEGL et connue sous le nom de *Stratégie Canada-États-Unis pour l'élimination virtuelle des substances toxiques rémanentes des Grands Lacs*.

quasi-élimination en profondeur, mais il croit que la notion de quasi-élimination en vertu de la LCPE 1999 doit être repensée pour être plus efficace.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que la définition et l'application du principe de quasi-élimination dans la LCPE 1999 et la *Politique de gestion des substances toxiques* soient modelées sur celles de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*.

c. Surveillance et reddition des comptes

Durant l'examen de la LCPE 1999, des témoins ont fait valoir que, pour évaluer son impact réel sur la prévention de la pollution et la protection de la santé et de l'environnement, il faut modifier la façon dont les données environnementales sont recueillies et communiquées. Certains de leurs arguments sont propres au mercure, mais la plupart concernent l'application générale de la *Loi*.

L'un des problèmes est que les entreprises sont souvent tenues de fournir à peu près les mêmes renseignements à différents ordres de gouvernement. On nous a fait part du souci que représente cette duplication de l'information. Certains représentants d'entreprises ont donc suggéré que le gouvernement prenne des mesures pour améliorer l'efficacité de la reddition des comptes⁴⁵.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine le chevauchement des exigences redditionnelles et prenne des mesures pour éviter toute duplication inutile.

Le Comité a également appris qu'Environnement Canada a réduit considérablement son programme des rapports sur l'état de l'environnement depuis dix ans. Certains témoins sont en faveur du rétablissement de ce programme⁴⁶. Des rapports détaillés et d'excellente qualité sur l'état de l'environnement permettraient, selon eux, de tenir les Canadiens au courant des effets de différentes substances sur l'environnement et de mesurer l'efficacité des lois environnementales, dont la LCPE 1999. L'alinéa 44(1)f) de la LCPE 1999 prévoit que le ministre doit faire rapport périodiquement sur l'état de l'environnement canadien. La notion

⁴⁵ Mark Nantais, président, Association canadienne des constructeurs de véhicules, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 7, 24 octobre 2006.

⁴⁶ Justyna Laurie-Lean, vice-présidente, Environnement et santé, Association minière du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 7, 24 octobre 2006.

de « périodiquement » n'est pas définie dans la *Loi*. La LCPE 1999 ne précise pas la fréquence des rapports ni n'indique ce qu'ils doivent contenir. Le Comité aimerait que cela change.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande de modifier la LCPE 1999 afin que le gouvernement du Canada soit tenu de publier un rapport exhaustif sur l'état de l'environnement au moins une fois par tranche de dix ans.

Selon certains témoins, la LCPE 1999 ne peut exiger que les entreprises surveillent les effets des substances qu'elles libèrent dans l'environnement. Ce pouvoir existe dans la *Loi sur les pêches* : c'est une condition permettant d'obtenir le droit de rejeter des « substances nocives »⁴⁷.

Le Comité estime que le ministre de l'Environnement devrait jouir, lui aussi, du pouvoir d'exiger, en vertu de la LCPE 1999, que les entreprises surveillent les effets sur l'environnement ou sur la santé humaine des substances qu'elles emploient ou rejettent. Cela éviterait que la qualité et la fréquence de la surveillance dépendent du budget d'Environnement Canada et cela permettrait au ministre d'imposer certaines normes de surveillance et de reddition des comptes. Par conséquent :

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour exiger que les entreprises surveillent les effets sur l'environnement et sur la santé humaine des substances qu'elles emploient ou rejettent, et en rendent compte au ministre.

L'absence de données canadiennes sur l'exposition de la population au mercure est considérée par certains comme une faiblesse du système canadien. Des témoins proposent un programme national de surveillance des effets du mercure et de tous les autres produits chimiques toxiques sur la santé. Ils sont également d'avis qu'on devrait rendre publiques toutes les données recueillies sur le contact des êtres humains avec ces substances⁴⁸.

L'article 45 de la LCPE 1999 confère bien au ministre de la Santé le pouvoir de recueillir des données sur les effets des produits chimiques et d'autres substances sur la santé. Interprétée largement, cette disposition permettrait d'exiger un suivi constant. Le fédéral a commencé à prendre des mesures pour répondre au besoin de données sanitaires. En février 2007, Santé

⁴⁷ Voir, par exemple, le paragraphe 36(6) de la *Loi sur les pêches*.

⁴⁸ Timothy Lambert, bénévole, Association canadienne de santé publique, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 9, 9 novembre 2006, octobre 2006.

Canada et Statistique Canada ont entrepris l'Enquête canadienne sur les mesures de la santé, qui durera 24 mois et portera sur un échantillon de 5 000 Canadiens et Canadiennes, âgés de 6 à 79 ans. Cela permettra de répondre en partie au besoin de suivi et de reddition des comptes en matière sanitaire, mais cette mesure est limitée dans le temps et exclut l'un des groupes les plus vulnérables de la population : les enfants de moins de 6 ans.

Le Comité préfère proposer un programme permanent de suivi sanitaire, prévu par la loi. On pourrait modifier à cette fin l'article 55 pour expliciter les périodes de collecte de données et les normes applicables. On pourrait recueillir des données sur le contact des êtres humains avec toutes les substances toxiques, dont le mercure. Le Comité juge également important de publier ces données dans le Registre de la LCPE.

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour exiger la création d'un programme national de surveillance de la santé humaine et la publication des données recueillies dans le Registre de la LCPE 1999. Selon l'information la plus récente, il faudrait accorder une attention particulière à la population et aux régions de l'Arctique.

Des témoins estiment qu'il faut tenir compte des groupes de population vulnérables, notamment les jeunes enfants, lorsqu'on évalue les risques et qu'on réglemente ou gère la concentration de mercure dans les produits et l'environnement en général. Ils recommandent de tenir expressément compte des enfants lorsqu'on détermine les taux acceptables de mercure des produits qui en contiennent. Le Comité convient que ces considérations sont essentielles et invite instamment Environnement Canada et Santé Canada à en tenir compte. Aucune modification législative n'est nécessaire à cet égard, mais une politique explicite s'impose. Par ailleurs, un programme national de suivi sanitaire, émanant de la recommandation 9, permettrait de suivre la santé des enfants de tout âge et d'en rendre compte séparément.

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte des coefficients d'incertitude propres aux enfants dans ses procédures d'évaluation des risques.

d. Élimination et gestion des déchets et sites actuellement contaminés

Au cours des discussions sur le mercure, l'élimination des produits qui en contiennent a été abordée à plusieurs reprises. L'élimination des déchets relève des provinces, mais l'élimination des substances toxiques désignées peut être considérée comme d'intérêt fédéral,

comme l'amélioration des procédures d'élimination des déchets dangereux, bien qu'une approche conjointe soit certainement la meilleure solution.

Les membres du Comité s'émeuvent du fait que les gouvernements invitent la population à remplacer les ampoules incandescentes par des ampoules fluorescentes compactes, sans l'avertir que ces ampoules contiennent du mercure et ne doivent pas être jetées à la poubelle. Elles doivent être ramassées séparément et traitées comme déchets dangereux, ce qu'elles sont. Il faut manifestement sensibiliser la population à l'importance d'éliminer correctement ce genre de produits courants, mais contenant du mercure. Par ailleurs, même si la population est sensibilisée, il ne lui est pas toujours facile de trouver les endroits spécialisés où on devrait se débarrasser de ces produits.

Le Comité estime que le fédéral doit collaborer avec les provinces et territoires au sein du CCME et de son groupe de travail sur les déchets dangereux afin de mieux renseigner la population, de faire connaître et de rendre accessibles les installations de destruction ou de recyclage des déchets dangereux et d'agir pour réduire les déchets contenant du mercure. La LCPE 1999 et plus précisément les alinéas 93(1)*o*, *q*) et *r*) pourraient servir à contraindre les fabricants et distributeurs de produits comme les ampoules fluorescentes compactes à améliorer la qualité de l'information inscrite sur les emballages concernant l'élimination sécuritaire de ces produits ou à créer un programme de reprise selon lequel ils offriraient d'en disposer eux-mêmes.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour mieux renseigner la population sur l'élimination des produits contenant du mercure et améliorer les procédures d'élimination des déchets dangereux et la disponibilité d'installations pour ce faire.

Le Comité a également appris que la LCPE 1999 actuelle peut exiger la gestion de l'élimination des produits contenant du mercure, mais qu'aucune mention n'est faite des sites actuellement contaminés. Il propose l'ajout au paragraphe 93(1) du pouvoir de réglementer le nettoyage, la décontamination et/ou la restauration de sites contaminés par le mercure.

Recommandation 12 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour prévoir le nettoyage des sites actuellement contaminés par le mercure.

e. Participation du public

On nous a dit qu'un des meilleurs moyens de mieux employer la LCPE 1999 dans le dossier du mercure serait de valoriser les dispositions qui encouragent ou permettent la participation du public. Des témoins ont déclaré au Comité que la participation de la population est un moyen efficace de convaincre les politiciens de prendre des mesures visant, par exemple, la quasi-élimination du mercure anthropique dans l'environnement⁴⁹. La LCPE 1999 comporte des dispositions prévoyant cette participation, mais il faut les consolider et les rendre plus transparentes.

Plus précisément, des témoins ont proposé des mécanismes qui permettraient aux citoyens « d'exhorter le gouvernement à adopter des règlements, des plans de prévention de la pollution et des accords d'équivalence, conformément à la loi⁵⁰ ». En outre, ils estiment qu'il faut consolider les dispositions de la reddition des comptes et de publication pour permettre à la population de mieux suivre les progrès enregistrés en fonction des plans de prévention de la pollution, des standards pancanadiens et de l'application. Le Comité reconnaît l'importance de la participation de la population et la nécessité de l'accès à des données de suivi valables. Cependant, nous ne jugeons pas essentiel de modifier la LCPE 1999 pour cela. Il existe déjà un processus de pétition au Commissariat à l'environnement et au développement durable, qui permet aux citoyens de demander au gouvernement des mesures environnementales et fixe le délai de réponse.

Quant à l'accès à l'information, la LCPE 1999 confère déjà aux ministres de la Santé et de l'Environnement de vastes pouvoirs de collecte de données.

Recommandation 13 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse plus largement usage de ces pouvoirs de collecte des données et veille à ce que toute l'information qui n'est pas strictement exclusive soit communiquée au public le plus rapidement possible.

i. Protection de l'environnement

Sur la participation du public, le Comité a entendu les mêmes commentaires que sur la *Loi* en général. Les instruments existent, mais ils ne sont pas utilisés. Par exemple, le

⁴⁹ Robert Wright, avocat, Sierra Legal Defence Fund, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin 2006. Voir aussi Anna Tilman, présidente, Save the Oak Ridges Moraine (STORM) Coalition, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 4, 15 juin 2006, et Hugh Wilkins, avocat-conseil à l'interne, Sierra Legal Defence Fund, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Le mercure, 31 octobre 2007.

⁵⁰ Wilkins (2006).

paragraphe 22(1) permet d'intenter une poursuite au civil -- dite « action en protection de l'environnement » -- si l'on a déjà demandé au ministre de faire enquête sur une infraction à la *Loi* (par. 17(1)) et que le ministre n'a pas procédé à l'enquête ni établi son rapport dans un délai raisonnable ou que les mesures qu'il entend prendre ne sont pas raisonnables. Il n'y a encore jamais eu d'action en protection de l'environnement intentée en vertu de la *Loi*⁵¹.

Certains estiment que la *Loi* comporte des obstacles importants qui empêchent les citoyens d'intenter ce genre d'action et qu'il convient d'examiner ces obstacles et de les supprimer pour que la population soit en mesure de faire valoir son droit de participation à l'application de la LCPE 1999⁵². L'une des faiblesses des dispositions de la *Loi* est que les citoyens n'ont pas accès à des renseignements suffisants et précis sur les émissions et les impacts, qui leur permettraient de remplir les critères de la preuve avant d'entamer une action. Dans l'état actuel des choses, les citoyens doivent faire la preuve à la fois qu'il y a eu une infraction à la *Loi* et que celle-ci a causé une « atteinte importante à l'environnement ». Il est impossible de prouver le deuxième volet sans avoir accès à l'information utile. Et c'est, bien entendu, un fardeau qu'aucun citoyen, jusqu'ici, n'a été disposé ou apte à assumer.

Le Comité aimerait que des mesures soient prises à cet égard, car la participation de la population est indispensable pour inciter le gouvernement à agir à titre préventif. L'un des moyens de régler cette question serait de supprimer la condition de faire la preuve qu'il y a eu « atteinte importante à l'environnement ». Cela permettrait d'intenter une action contre « la personne [...] qui aurait commis une infraction prévue à la présente loi ».

Recommandation 14 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour qu'il ne soit plus nécessaire de faire la preuve d'une atteinte importante à l'environnement avant de pouvoir intenter une action en protection de l'environnement.

ii. Poursuite privées

Le Comité a reçu d'autres suggestions utiles pour faciliter la participation de la population et garantir que les règlements afférents à la LCPE soient appliqués. L'une des solutions serait de recourir à des poursuites privées et de partager les amendes, comme le prévoient certaines dispositions de la *Loi sur les pêches*⁵³. Aux termes de la *Loi sur les pêches*, les personnes qui intendent une poursuite privée et obtiennent gain de cause ont le droit de partager les amendes. Autrement dit, elles touchent la moitié des amendes imposées, et l'autre moitié revient au gouvernement.

⁵¹ Les notions de « délai raisonnable » et de mesures qui « ne sont pas raisonnables » ne sont pas définies.

⁵² Robert Wright, avocat, Sierra Legal Defence Fund, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin 2006.

⁵³ Robert Wright, avocat, Sierra Legal Defence Fund, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin 2006.

Certains sont d'avis qu'il faudrait modifier la LCPE pour permettre aux tribunaux de récupérer les frais engagés dans les enquêtes et poursuites pour des infractions à la LCPE 1999 dans les cas de poursuites privées. Le Comité estime que ces mesures inciteraient la population à engager des poursuites privées en vertu de la LCPE 1999 et en amélioreraient donc l'efficacité.

Recommandation 15 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour permettre le partage des amendes et le recouvrement des coûts par les tribunaux dans les cas de poursuites privées.

f. Échéances prévues dans la LCPE 1999

Les échéances prévues dans la LCPE 1999 gênent particulièrement certains témoins, soit parce que beaucoup ne sont pas obligatoires, soit parce que les procédures d'évaluation des risques et de collecte d'information semblent prendre trop de temps, tandis que les dommages éventuels à l'environnement continuent. Là où elles existent dans la LCPE 1999, les échéances obligatoires se sont révélées efficaces.

Par exemple, on a dressé une liste intérieure des substances en vertu de la LCPE 1988. Cette liste comprenait toutes les substances qui, du 1^{er} janvier 1984 au 31 décembre 1986, avaient été fabriquées ou importées au Canada ou qui étaient commercialisées ou employées à la fabrication de produits commerciaux au Canada. Quelque 23 000 substances ont été inscrites dans la liste. Lorsqu'on a rédigé la LCPE 1999, on y a ajouté le paragraphe 73(1), qui fait obligation au ministre de classer ces substances pour identifier celles qui :

« a) soit présentent pour les particuliers au Canada le plus fort risque d'exposition;

b) soit sont persistantes ou bioaccumulables au sens des règlements et présentent, d'après des études en laboratoire ou autres, une toxicité intrinsèque pour les organismes autres que les organismes humains⁵⁴ ».

L'échéance obligatoire pour remplir cette tâche était de sept ans après la sanction royale. Le délai du 14 septembre 2006 a été respecté, et quelque 4 000 substances ont rempli les critères de classement. L'étape suivante, selon la LCPE 1999, consiste à procéder à une « évaluation préalable des risques » relative à toutes les substances identifiées pour déterminer si elles doivent être considérées comme toxiques en vertu de l'article 64. C'est là que le problème commence, puisque *la Loi ne prévoit pas de délai* d'achèvement de ces évaluations.

Pendant la période au cours de laquelle le Comité a procédé à l'examen de la LCPE 1999, le gouvernement du Canada a introduit un nouveau plan de gestion des produits chimiques qui

⁵⁴ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999*, alinéas 73(1)a) et b).

répond à certaines des préoccupations ayant trait aux substances classées. Il faut le féliciter quant au principe de cette politique, mais celle-ci ne prévoit pas de mesures obligatoires. Il s'agit d'une instruction stratégique et non pas d'une exigence législative. On peut plus facilement modifier les politiques que les obligations législatives.

Le gouvernement, reconnaissons-le, a donné la priorité à l'évaluation d'environ 200 substances remplissant l'un ou l'autre de deux critères. Ce sont des substances qui :

« a) [...] [sont] persistantes, bioaccumulables **et** présentent une toxicité intrinsèque pour l'environnement **et** qui sont aussi commercialisées au Canada;

[**et/ou**]

b) [...] présentent un grave danger pour les humains **et** une probabilité élevée d'exposition des particuliers au Canada⁵⁵. »

À l'égard de ces substances, le gouvernement publiera des avis indiquant l'information dont il dispose actuellement et les données dont il a besoin pour prendre une décision. Au besoin, le secteur privé sera tenu de présenter ces données en vertu du paragraphe 71(1). Ces avis seront publiés en lots de 15 à 30 substances, tous les trois mois à partir de janvier 2007. Compte tenu de ce calendrier, le gouvernement devrait être en mesure d'évaluer les 200 substances dans un délai de trois ans.

Le secteur privé aura six mois pour présenter les données nécessaires, faute de quoi le gouvernement publiera, dans un délai de 90 jours, un avis recommandant que la substance soit ajoutée à l'annexe 1 de la LCPE 1999 (Liste des substances toxiques). Il se trouve que cette approche a été recommandée par des témoins. Si l'information demandée est fournie, le gouvernement aura six mois de plus pour l'évaluer et décider si la substance doit être ajoutée à l'annexe 1 ou, s'il y a lieu d'approfondir l'enquête, à la liste des substances prioritaires.

Par ailleurs, pour répondre aux critiques à l'égard de l'absence d'échéance précise pour le traitement des substances une fois qu'elles sont inscrites à l'annexe 1, le nouveau plan prévoit des discussions, avec les intéressés, sur la stratégie de gestion des risques dès qu'une substance est ajoutée à la liste. Quelles que soient les mesures proposées (y compris le statu quo), il y aura une période obligatoire de 60 jours pour les commentaires, et le gouvernement s'est engagé à publier le résultat final de l'évaluation dans les six mois suivant la proposition initiale, ainsi que le mode proposé de gestion des risques, s'il y a lieu. Toutefois, aucune échéance n'est prévue pour la mise en œuvre des mesures proposées. Le Comité estime qu'on devrait fixer un délai raisonnable.

La stratégie proposée aborde également la question des substances qui, a priori, ne sont pas employées au Canada ou le sont dans des applications limitées et bien contrôlées. Pour ces substances, le gouvernement se servira des dispositions de « nouvelle activité » des paragraphes 87(3) et 81(3) de la LCPE 1999. Cela signifie que, avant que quiconque puisse

⁵⁵ *Gazette du Canada*, 9 décembre 2006.

employer une substance d'une autre façon, on devra l'évaluer à fond, comme si elle était complètement nouvelle au Canada. Aucune échéance n'est associée à cette partie du plan. Une fois encore, le Comité estime qu'il faudrait fixer un délai raisonnable.

Est également venu s'ajouter un nouveau système d'évaluation préalable rapide des substances qui remplissent les critères de classement en matière de risques environnementaux, mais qui sont considérées comme peu inquiétantes du point de vue du niveau d'utilisation (moins de 1 000 kg par an pour toutes les entreprises). Certaines substances de cette catégorie qui n'appartiennent pas à certains groupes de composés organiques ou de mélanges complexes, qui ne présentent pas de risques pour l'environnement aquatique selon les modèles d'utilisation et qui n'apparaissent pas dans les diverses bases de données et listes de substances associées à des signalements de risque ou d'augmentation récente de leur utilisation seront considérées comme ne nécessitant pas de mesures pour l'instant.

Les stratégies proposées concernent moins de 1 700 des quelque 4 000 substances remplissant les critères prévus dans la procédure de classement. Les autres substances doivent également être évaluées. Par ailleurs, d'autres substances ne remplissant pas les critères de classement devront être examinées à un moment ou à un autre. Il s'agit, entre autres, des substances qui sont dangereuses pour les êtres humains, mais ne sont pas classées parmi celles qui sont associées au « plus fort risque d'exposition ». Sans délais raisonnables obligatoires, les mesures supplémentaires tarderont à venir.

Le Comité félicite le gouvernement d'avoir précisé les échéances prévues pour le traitement des substances classées. Il estime cependant que ces échéances doivent faire partie intégrante de la *Loi* et non dépendre d'une politique ou d'une stratégie. Cela permettrait de continuer à faire des progrès sans avoir à tenir compte de considérations politiques.

En outre, il faut ajouter dans la *Loi* des délais stricts et raisonnables pour le traitement des substances qui doivent être évaluées selon la LCPE en dehors de la procédure de classement, par exemple en raison de la recommandation d'une personne (par. 76(3)), de renseignements sur des restrictions importantes ou des interdictions imposées à l'égard d'une substance dans un autre pays (art. 75) ou d'un rapport déposé par une entreprise ou un particulier (art. 70).

Recommandation 16 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 en introduisant des délais précis pour l'évaluation préalable des 4 000 substances circonscrites par le biais de la procédure de classement et qu'il élabore et mette en œuvre les plans de gestion précisés.

Recommandation 17 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 en y ajoutant des délais pour le traitement des substances visées par un examen

plus approfondi en vertu de dispositions de la Loi et en prévoyant l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion précisés.

g. Plans antipollution

Selon certains témoins, il faudrait faire plus grand usage des plans antipollution et les rendre plus « musclés ». L'un d'eux a déclaré ce qui suit :

Les plans de prévention de la pollution sont des codes de conduite non exécutoires et non applicables conçus pour encourager les pollueurs à prendre des mesures pour réduire leurs rejets dans l'environnement. [...] Si un objectif particulier ou un autre facteur figurant au plan P2 n'est pas respecté, le pollueur doit fournir une explication. Même si cela équivaut à une infraction à la LCPE, aucune sanction n'est prévue, et aucune disposition ne prévoit la vérification ou la surveillance des installations pour veiller au respect des plans P2⁵⁶.

On le voit, l'article 56 permet au ministre de demander par avis l'élaboration d'un plan antipollution, mais ne prévoit pas de sanction pour l'inaction. Si un plan n'a pas été élaboré, déposé et mis en œuvre en temps et lieu, il y a infraction à l'article 272 de la *Loi*, mais celle-ci ne l'indique pas explicitement. Il le faudrait.

Recommandation 18 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 pour stipuler explicitement que le fait de ne pas élaborer, déposer et mettre en œuvre un plan de prévention de la pollution constitue une infraction à la Loi.

Les plans antipollution soulèvent une autre question, a-t-on expliqué au Comité : leur contenu. La LCPE 1999 confère au ministre le pouvoir de préciser les « facteurs à prendre en considération » dans l'élaboration d'un plan lorsqu'il publie un avis de préparation de plan P2. Selon la formulation, ces facteurs doivent être envisagés et non pas inclus dans le plan. Autrement dit, ils peuvent être envisagés, puis rejetés. Le Comité estime important de régler cette question en modifiant la formulation de cette disposition. Par conséquent :

Recommandation 19 :

Le Comité recommande que l'alinéa 56(2)c) de la LCPE 1999 soit modifié en remplaçant les termes « facteurs à prendre en considération » par « facteurs à inclure » dans un plan antipollution.

⁵⁶ Hugh Wilkins, avocat-conseil à l'interne, Sierra Legal Defence Fund, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Le mercure, 31 octobre 2007.

CAS DES COMPOSÉS PERFLUORÉS (CPF)

Introduction

Comme dans le cas du mercure, on saisira mieux la mesure dans laquelle la LCPE 1999 permet de gérer les CPF dans l'environnement en commençant par se faire une idée de la nature et de l'utilisation de ces produits chimiques et de leur mode d'émission dans l'environnement. Contrairement au mercure, les CPF sont des composés fabriqués par l'homme. Leur production a commencé après 1940. Contrairement au mercure, la façon dont ils entrent dans l'environnement et affectent notre santé est connue depuis peu. À cet égard, à mesure que la science évolue et que notre connaissance des CPF et de leur impact s'améliore, les organismes de réglementation se servent de nombreuses dispositions de la partie 5 (Substances toxiques) de la LCPE 1999. Comme l'ont dit des représentants ministériels au Comité : « La science tente de se rattraper sur la question, tout comme les gouvernements. »

a. Que sont les CPF?

Les fluorures organiques sont des produits chimiques qui contiennent des atomes de carbone et de fluor. Il existe une trentaine de molécules de fluorures organiques dans la nature. Dans chacune de ces molécules naturelles, *une* des liaisons carbone-hydrogène est remplacée par une liaison carbone-fluor. Par contre, beaucoup de fluorures organiques fabriqués par l'homme contiennent de *nombreux* atomes de fluor et sont ainsi dits des composés organiques polyfluorés. Lorsque non pas quelques-unes, mais *toutes* les liaisons carbone-hydrogène sont remplacées par des liaisons carbone-fluor, ces produits chimiques s'appellent des composés perfluorés (CPF)⁵⁷.

Les CPF sont composés d'une chaîne d'hydrocarbures fluorés comptant généralement huit atomes de carbone ou plus reliés à un groupe fonctionnel, dont la nature dépend de l'emploi qui sera fait du composé. Les composés qui en résultent sont affublés d'une série invraisemblable d'acronymes. Lorsqu'un groupe d'acides carboxyliques est lié à la chaîne d'hydrocarbures fluorés, la famille de produits chimiques qui en est issue est appelée ACPF ou acides carboxyliques perfluorés⁵⁸. L'un des ACPF les plus couramment employés est l'APFO ou acide perfluorooctanoïque. Si un groupe d'acides sulfoniques et non un groupe d'acides carboxyliques est lié à la chaîne d'hydrocarbures perfluorés, les composés qui en sont issus sont appelés sulfonates d'alkyle perfluorés ou SAPF⁵⁹. Dans cette catégorie de produits chimiques, le SPFO ou sulfonate de perfluorooctane soulève des préoccupations.

⁵⁷ M. Allsopp, D. Santillo, A. Walters et P. Johnston, *Perfluorinated Chemicals: An Emerging Concern*, Greenpeace Research Laboratories, Université d'Exeter, Exeter (R.-U.), *Technical Note : 04/2005*, avril 2005, p. 9. Voir le site : http://greenpeace.to/publications_pdf/perfluorinated_chemicals_2005.pdf.

⁵⁸ Ces produits chimiques sont parfois appelés carboxylates de perfluoroalkyle.

⁵⁹ Ces produits chimiques sont parfois appelés sulfonates perfluorés.

b. Quelles sont les utilisations des CPF?

Les CPF ont des propriétés physiques et chimiques précises qui en font des composés très utiles. Certains d'entre eux sont résistants à l'eau et à l'huile, tandis que d'autres sont des surfactants (ils réduisent la tension de surface). Comme ils sont résistants à l'eau et à l'huile, certains CPF sont largement employés dans les enduits protecteurs de tapis, de textiles, de cuirs, de vaisselle de carton et de contenants d'aliments prêts à manger. D'autres CPF spécifiquement formulés servent à la fabrication de peintures, de colles, de cires, de poliss, de métaux et de produits électroniques. Les ACPF, par exemple, sont employés dans la fabrication de deux produits très connus : les ustensiles de cuisine Teflon et les textiles Gortex.

La réduction de la tension superficielle offerte par certains CPF (notamment les composés associés aux SPFO) en fait des composés très employés dans la fabrication de produits comme les mousses extinctrices, les surfactants dans les mines et les puits de pétrole, les brouillards acides d'extinction pour la galvanoplastie et les bains de morsure électroniques, les produits nettoyants alcalins, les encaustiques pour planchers, les pellicules photographiques et les nettoyants de dentiers.

Le lien carbone-fluor caractéristique des CPF est très solide et offre une stabilité thermique et chimique à l'ensemble des CPF. C'est une arme à double tranchant, puisque ce sont précisément ces caractéristiques qui, importantes au succès des produits, rendent les CPF très persistants dans l'environnement.

c. Pourquoi les CPF inquiètent-ils?

Ce n'est qu'en 1999-2000 que les preuves scientifiques de la présence généralisée de SPFO dans le sang humain et chez certains animaux ont commencé à s'accumuler. Les chercheurs canadiens qui s'intéressaient à la présence d'ACPF dans l'environnement ont constaté la présence de produits chimiques perfluorés à longue chaîne (notamment des APFO) dans des ours polaires, des renards de l'Arctique, des phoques annelés, des visons, des oiseaux et des poissons de l'Arctique. On s'en est étonné puisque aucune de ces substances fabriquées par l'homme n'est produite dans l'Arctique, peu d'entre elles sont employées dans la région et les produits chimiques proprement dits ne sont pas volatiles et n'étaient donc pas censés être transportés sur de longues distances.

D'autres faits ont commencé à susciter de l'inquiétude : il semblait que les CPF étaient persistants, bioaccumulables et toxiques. Les résultats des études ont renforcé le mystère associé à la dispersion autour du globe de ces produits chimiques généralement non volatiles et aux conséquences sur la santé humaine de leur présence généralisée⁶⁰.

⁶⁰ United States Environmental Protection Agency, *Perfluorooctanoic Acid (PFOA) and Fluorinated Telomers : Basic Information*. Voir le site : <http://www.epa.gov/opptintr/pfoa/pubs/pfoainfo.htm> (consulté le 29 juillet 2006).

Les chercheurs continuent de s'interroger sur le mécanisme précis par lequel les SPFO, les APFO et d'autres CPF sont transportés sur de longues distances⁶¹. On pense aujourd'hui que les alcools télomériques fluorés (ATF), plus volatiles, qui sont également employés dans la fabrication des produits chimiques perfluorés, eux-mêmes employés dans la fabrication de nombreux produits de consommation, sont la source la plus probable de ce phénomène. Ces alcools sont volatiles et peuvent donc être transportés par voie aérienne sur de longues distances. Ils sont produits et peuvent être libérés dans l'atmosphère en raison de procédés de fabrication et de produits (émissions résiduelles), mais aussi de la détérioration des produits dans lesquels ils se trouvent. Des personnes et des animaux très éloignés du lieu d'origine de l'ATF peuvent y être exposés.

Le fait de constater la présence généralisée de CPF dans l'environnement et dans les êtres humains n'est pas alarmant en soi. C'est cependant un souci croissant, car les données empiriques révèlent que certains ACPF sont bioaccumulables et persistants dans l'environnement et qu'ils sont associés à des conséquences négatives sur les animaux de laboratoire. Par exemple, les essais sur des animaux ont révélé que les APFO provoquent des tumeurs chez les rats, détruisent le système immunitaire chez les souris et ont des effets toxiques sur la reproduction et le développement des rongeurs et des singes, qui manifestent également des signes de toxicité orale sous-chronique^{62 63}. Par ailleurs, selon des échantillons de tissus d'animaux sauvages archivés depuis 30 ans, on constate, semble-t-il, une tendance à l'augmentation des concentrations d'ACPF à longue chaîne dans la faune de l'Arctique⁶⁴.

Les APFO, qui sont les CPF sur lesquels nous disposons du plus grand nombre de données expérimentales, sont issus d'une chaîne de huit atomes de carbone. Même s'il y a moins de données sur la toxicité d'autres ACPF à chaîne plus longue, il faut s'en préoccuper encore plus, puisqu'ils sont également persistants et qu'ils sont éliminés plus lentement, de sorte qu'ils ont un potentiel de bioaccumulation supérieur aux APFO. Environnement Canada fait remarquer que « le potentiel de bioaccumulation semble être proportionnel à la longueur de la chaîne fluorocarbonée⁶⁵ ».

⁶¹ Voir, par exemple, *Proceedings of a Workshop on the Environmental Fate of Fluorotelomer-Based Polymers*, atelier organisé par le Canadian Environmental Modelling Network, Environnement Canada et DuPont Canada, Toronto, 12 au 14 avril 2004, Rapport du CEMN n° 200401.

⁶² R. Renner, « Another Piece of the Perfluorinated Puzzle », *Environmental Science and Technology*, 26 novembre 2003. Voir le site : http://pubs.acs.org/subscribe/journals/esthag-w/2003/nov/science/rr_piece.html.

⁶³ Ministère de l'Environnement et ministère de la Santé, « Avis de Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des acides perfluorocarboxyliques et de leurs précurseurs », *Gazette du Canada*, juin 2006, p. 1.

⁶⁴ Environnement Canada, *Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des acides perfluorocarboxyliques et de leurs précurseurs*, 17 juin 2006. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/nopp/DOCS/rpt/PFCA/FR/actionPlan.cfm> (consulté le 11 juillet 2007).

⁶⁵ *Ibid.*

La LCPE 1999 permet-elle de gérer la présence de CPF dans l'environnement?

Dans le cas du mercure, le Comité a constaté que des mesures étaient prises pour gérer sa présence dans l'environnement par le biais de diverses lois, dont la LCPE 1999. Dans le cas des CPF, la LCPE 1999 reste jusqu'ici le seul instrument employé par le gouvernement fédéral. La *Loi* sert à recueillir des données utiles aux évaluations et à la gestion des risques (art. 71), à exécuter des évaluations (art. 74), à ajouter des SPFO à la liste des substances toxiques (alinéa 64*a*) et à élaborer des règlements (art. 90). Les règlements visent à éliminer les sources d'exposition et à prévenir la réintroduction de SPFO sur le marché canadien (art. 93). Les dispositions sur les substances nouvelles de la LCPE 1999 servent également à stopper l'introduction de nouveaux CPF sur le marché canadien⁶⁶. Les paragraphes qui suivent apportent des précisions.

a. Des mesures ont été prises

En 2004, un fabricant a informé Environnement Canada et Santé Canada de son intention d'introduire quatre nouveaux produits chimiques perfluorés sur le marché canadien. Les nouvelles substances sont assujetties aux articles 80 à 89 de la LCPE 1999 (Substances et activités nouvelles au Canada), qui visent à évaluer leur impact sur la santé et sur l'environnement *avant* leur introduction : c'est un pas vers l'objectif antipollution de la LCPE. Dans l'examen de cet avis, les deux ministères ont tenu compte de données nouvelles associant des substances analogues à la présence d'ACPF dans la faune arctique. Les éléments recueillis dans l'évaluation ont permis de soupçonner ces substances de toxicité. Elles furent provisoirement interdites en vertu de l'alinéa 84(1)*b* de la LCPE 1999. L'interdiction est entrée en vigueur en juin 2004 pour trois substances et en février 2005 pour la quatrième.

Selon la LCPE 1999, une telle interdiction expire deux ans plus tard à moins que le gouvernement ne propose un règlement visant la substance. Par conséquent, le 17 juin 2006, le gouvernement a publié, dans la *Gazette du Canada*, un projet de « Décret d'inscription de substances toxiques à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* » visant les quatre nouvelles substances. Le projet de décret donne au gouvernement le pouvoir de proposer des règlements afférents ayant pour effet d'étendre l'interdiction ministérielle jusqu'à ce que le règlement véritable entre en vigueur pour le remplacer. Le projet ajoute au *Règlement sur certaines substances toxiques interdites* une liste de « substances toxiques interdites sauf si présentes dans un article manufacturé », dont les quatre premières seraient les quatre nouvelles en question. Cela donne au gouvernement le pouvoir discrétionnaire d'exclure de l'interdiction un produit manufacturé donné contenant des

⁶⁶ Environnement Canada et Santé Canada, Les substances polyfluorées : Utilisation de la LCPE (1999) pour une nouvelle catégorie de polluants, document présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, 1^{er} février 2007.

substances toxiques mais pour lequel il n'existe pas de solution de rechange viable pour l'instant⁶⁷. À ce jour, les décrets et règlements finaux n'ont pas été inscrits.

b. Mesures visant les SPFO

Le gouvernement fédéral a également pris des mesures visant les SPFO et leurs sels. Les SPFO n'ont jamais été fabriqués au Canada : ils sont importés des États-Unis. Suite à la décision de nos voisins, en 2000, d'éliminer la fabrication de SPFO en 2003, le Canada a procédé à une évaluation préalable des SPFO et de leurs sels et précurseurs et publié ses résultats en 2004 en vertu du paragraphe 77(6) de la *Loi*. Ces substances ne sont pas nouvelles au Canada : elles font partie de la liste intérieure des substances (substances se trouvant déjà dans le commerce au moment de l'adoption de la LCPE). Le 1^{er} juillet 2006, Environnement Canada et Santé Canada ont publié les résultats définitifs de leur décision.

Le rapport conclut que les SPFO et leurs sels remplissaient les critères de persistance en vertu du *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* afférent à la LCPE 1999, et ajoute : « Le poids de la preuve scientifique suffit à conclure que le SPFO et ses sels sont bioaccumulables, mais que les données pertinentes à ces substances ne satisfont pas au critère relatif à la quantité de bioaccumulation défini dans le *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* de la LCPE de 1999. C'est pourquoi le SPFO et ses sels ne respectent pas les conditions définies dans le paragraphe 77(3) visant l'ajout obligatoire de substances à la Liste de quasi-élimination⁶⁸. » Cette conclusion a incité certains témoins à estimer qu'il serait bon de redéfinir la notion de « bioaccumulation » dans le Règlement. Également, un député a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire (C-298) pour ajouter les SPFO à la liste de quasi-élimination, nonobstant l'incapacité de la LCPE de le faire par ailleurs. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes et se trouve présentement au Sénat. Tel qu'adopté par la Chambre, il inscrirait les SPFO sur la liste de quasi-élimination, sans l'exigence normale de la LCPE de préciser une limite de mesure ni émettre un règlement prescrivant un plafond d'émissions.

En raison des conclusions du rapport d'évaluation, les SPFO, leurs sels et leurs précurseurs ont été ajoutés à l'annexe 1 de la LCPE 1999 (Substances toxiques)⁶⁹. Le 16 décembre 2006, le projet de Règlement a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, avec un délai de consultation de 60 jours. Il met en vigueur l'interdiction de la plupart des usages actuels des SPFO, à certaines exceptions près où il n'y a pas d'option de remplacement convenable (comme la fabrication des puces à semi-conducteurs) et interdit les nouveaux usages. Le Règlement définitif devait être publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada* en septembre 2007, mais il ne l'a pas encore été⁷⁰.

⁶⁷ Gouvernement du Canada, *Décret d'inscription de substances toxiques à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Gazette du Canada*, Partie I, vol. 140, n° 24, 17 juin 2006.

⁶⁸ Registre de la LCPE, *Sulfonate de perfluorooctane (SPFO), ses sels et ses précurseurs : Stratégie de gestion du risque*. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/PFOS/s1.cfm>.

⁶⁹ Gouvernement du Canada, *Décret d'inscription de substances toxiques à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 140, n° 26, 27 décembre 2006.

⁷⁰ Registre de la LCPE, *Sulfonate de perfluorooctane (SPFO), ses sels et ses précurseurs : Stratégie de gestion du risque*. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/registrelcpe/documents/part/PFOS/s1.cfm>.

On prend également des mesures à l'étranger à l'encontre des SPFO, dans le cadre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), dont le Canada est partie. Un comité d'examen qui envisage de nouvelles substances à gérer en vertu de la Convention a convenu à sa troisième réunion en novembre 2007 de recommander que les SPFO et leurs précurseurs soient inclus à l'Annexe A ou B de la Convention, comme substances interdites ou restreintes⁷¹.

c. Des mesures relatives aux APFO

Après les SPFO, on s'est intéressé aux APFO, que la *Environmental Protection Act (EPA)* des États-Unis avait également en vue. En fait, aux États-Unis, les fabricants d'APFO travaillent dans le cadre d'un accord volontaire qui vise à l'élimination des émissions d'APFO et de leur usage dans les produits d'ici 2015. Ici, on effectue actuellement une évaluation préalable de l'APFO dans le cadre du Programme des substances existantes de la LCPE 1999. « Cette évaluation fait suite à la publication de nombreuses nouvelles études concernant la persistance de l'APFO et ses possibles effets sur la santé de l'environnement ainsi que la santé humaine; au fait que ce produit demeure un produit chimique commercial important; à la mise en œuvre d'activités réglementaires dans d'autres territoires; et aux préoccupations croissantes du public. L'évaluation de l'APFO par Santé Canada et Environnement Canada n'est pas encore terminée. Le Programme des substances existantes (DSE) a également entrepris de recueillir des données sur d'autres APFC⁷². »

Compte tenu des nombreux CPF à longue chaîne, semblables aux quatre nouvelles substances récemment interdites et aux SPFO et APFO déjà inscrits dans la liste intérieure des substances, Environnement Canada et Santé Canada ont annoncé, le 17 juin 2006, la mise en œuvre d'un plan d'action complet visant tous les CPF. On a le sentiment que d'autres CPF à longue chaîne sont la source de problèmes semblables à ceux que posent les SPFO et les APFO, mais le gouvernement n'a pas encore publié d'interdiction complète à l'égard de toutes ces substances. Le plan d'action prévoit ce qui suit :

⁷¹ Comité d'étude des polluants organiques persistants, Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Décisions POPRC-3/11 et POPRC-3/5, 2007.

⁷² Environnement Canada, *Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des acides perfluorocarboxyliques (APFC) et de leurs précurseurs*, 17 juin 2006. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/nopp/DOCS/rpt/PFCA/FR/actionPlan.cfm>.

Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des APFC

Environnement Canada (EC) et Santé Canada (SC) ont élaboré un plan d'action donnant une vue d'ensemble des mesures prises par ces ministères à l'égard des APFC et de leurs précurseurs.

Ce plan d'action vise les points suivants :

- les substances actuellement interdites aux termes des dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE [1999]) s'appliquant aux substances nouvelles;
- l'approche adoptée par le Programme des substances nouvelles pour la gestion de ces substances à l'avenir;
- les substances appartenant à cette classe de produits qui sont déjà dans le commerce;
- la mobilisation de la communauté scientifique et des organismes de réglementation internationaux afin d'obtenir leur contribution à l'étude des questions relatives à l'évaluation et à la gestion.

Environnement Canada, *Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des acides perfluorocarboxyliques (APFC) et de leurs précurseurs*, 17 juin 2006, <http://www.ec.gc.ca/nopp/DOCS/rpt/PFCA/FR/actionPlan.cfm>

L'interdiction de tous les précurseurs d'APFC à longue chaîne n'est pas considérée pour l'heure comme une stratégie viable. Il faudra recueillir d'autres renseignements et faire d'autres évaluations pour déterminer si cela devrait être envisagé comme stratégie de gestion à long terme⁷³.

Recommandations concernant les CPF

Au cours des audiences sur les CPF, le Comité a reçu de nombreuses suggestions visant à améliorer les dispositions de la LCPE 1999 et l'usage des dispositions existantes. Comme nous l'avons vu, le gouvernement emploie largement la LCPE 1999 pour gérer les problèmes révélés par les nouvelles données scientifiques sur la présence de CPF dans l'environnement. Les membres du Comité ont demandé à des fonctionnaires d'Environnement Canada et de Santé Canada si la LCPE 1999, dans sa version actuelle, suffit à régler ces préoccupations. Selon eux, la *Loi* est généralement suffisante, notamment à mesure qu'on se familiarise avec la mise en œuvre de ses dispositions.

⁷³*Ibid.*

[...] la LCPE. Est-ce approprié? Il semble que nous sommes en mesure de travailler dans le cadre de la loi actuelle : bref, il semble que cela fonctionne.

Cet exemple nous a cependant indiqué que nous devons être beaucoup plus souples et nous adapter beaucoup plus rapidement pour être en mesure de gérer certains types de risques et de substances tant du point de vue des substances nouvelles que des substances existantes. Je pense que les différentes dispositions et les différents styles de gestion, dans le contexte de la loi, vont converger d'une certaine manière avec le temps. Nous pouvons faire cela quant à la manière dont nous exécutons notre programme, effectuons nos travaux de recherche scientifiques et nos tâches, mais ce n'est pas comme ça qu'on a fonctionné dans le passé.

Nous innovons en ce sens. Nous ne croyons pas qu'il y ait quoi que ce soit dans la loi qui nous empêche de le faire.

John Arseneau, directeur général, Science et évaluation des risques, Environnement Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 11, 1^{er} février 2007

D'autres témoins estiment cependant qu'on pourrait améliorer la LCPE 1999 dans sa formulation et dans son application pour mieux protéger la santé humaine et l'environnement des effets néfastes des CPF. Le Comité a examiné leurs suggestions et a élaboré un certain nombre de recommandations précises à partir de là. Comme pour le mercure, un certain nombre de témoins ont proposé des améliorations d'ordre plus général à la LCPE 1999, répétant parfois ce qui avait été dit dans la première partie de l'étude. Les recommandations répétitives feront l'objet d'un renvoi et ne seront pas répétées ici.

a. Échéances

i. Des délais plus courts pour que des mesures soient prises

L'un des aspects communs aux deux études de cas est la question des délais. Les données scientifiques sur les CPF sont encore nouvelles et donnent un aperçu nouveau des effets de ces produits chimiques. Les fonctionnaires que nous avons rencontrés estiment qu'ils disposent des instruments nécessaires pour adapter rapidement le système de réglementation aux révélations scientifiques, mais les témoins ne sont pas tous d'accord sur ce point. Par exemple, l'un d'eux a fait remarquer que la *Loi* prévoit actuellement trois présentations au Cabinet avant qu'une substance soit évaluée et qu'un plan de gestion soit mis en œuvre. Les délais que cela suppose sont, selon ce témoin, inutiles et inacceptables. Il semble que la LCPE 1999 soit employée à bon escient pour régler les problèmes émergents concernant les SPFO, mais tous ne croient pas que les mesures aient été prises à temps. Nous sommes, en fait, à peu près *sept ans* en retard sur les États-Unis pour ce qui est de l'élaboration d'un

règlement interdisant l'usage de SPFO. Soyons justes : les SPFO ne sont pas fabriqués au Canada, et les mesures prises par nos voisins pour interdire leur production chez eux ont permis de réduire le volume de ces produits chimiques entrant dans notre pays. Cela dit, il y aurait lieu de modifier la LCPE 1999 pour que le Canada puisse prendre des mesures efficaces au besoin.

[...] l'obligation de consulter le Cabinet à trois reprises, dans le cadre de l'évaluation et de la gestion d'une substance, est trop lourde et occasionne des retards inutiles. [...]

Le cas du SPFO illustre bien toute la lenteur du système canadien. Il suffit de se demander pourquoi, en 2007, nous arrivons enfin à l'étape du projet réglementaire relatif au SPFO, substance interdite par les États-Unis depuis 2000 [...] mais les étapes d'évaluation et de gestion prévues dans la LCPE ne sont soumises à aucun échéancier ou sont soumises à des échéanciers trop longs. À l'heure actuelle, le gouvernement dispose de cinq ans, plus une extension possible de deux ans, juste pour évaluer une substance.

Source : K. Khatter (PollutionWatch), Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 3, 8 juin

Toute la procédure d'évaluation et de gestion des risques a été mitraillée par plusieurs témoins. Ils estiment qu'il faut la simplifier et y ajouter des échéances fermes pour faciliter les choses. Ils rappellent également que des délais plus brefs contraignent les entreprises à prendre des mesures qu'elles n'auraient pas prises autrement ou qu'elles auraient prises plus tard. Ils donnent l'exemple de la 3M Corporation, grand fabricant de SPFO, qui a pris des mesures pour stopper la production de SPFO lorsqu'elle a été interdite aux États-Unis et pour introduire rapidement un substitut. Rien ne fait agir comme un délai ferme. Ces témoins sont d'accord, en effet, avec notre recommandation 17 relative au mercure. Le Comité aimerait réitérer son appui à des modifications législatives qui assujettiraient les mesures exigibles à des délais plus précis et/ou plus courts.

En ce qui concerne l'évaluation des risques, le système actuellement prévu dans la LCPE n'a pas permis de régler en temps opportun les problèmes liés au risque et à l'innocuité des substances. Les échéanciers ne sont pas bien définis, et l'ensemble du processus, y compris les mesures de gestion des risques, peut prendre trop de temps. Il faut assortir la loi de dispositions ou de mécanismes permettant d'alléger ce lourd processus.

Source : S. Madray, Chemical Sensitivities, membre du caucus du Manitoba, Réseau canadien de l'environnement, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule no 3, 8 juin 2006

ii. Tous ne sont pas d'accord

Bien entendu, les témoins ne pensent pas tous qu'il faudrait modifier la LCPE 1999 pour prévoir des mesures plus rapides. L'un des témoins a, en fait, rappelé que la LCPE 1999 est beaucoup plus souple que les lois comparables des États-Unis ou de pays d'Europe et qu'elle permet d'agir plus rapidement à l'égard de nouvelles substances préoccupantes. Un témoin, à qui l'on demandait si le gouvernement fédéral employait efficacement la LCPE 1999 pour régler les problèmes associés aux nombreux ACPF de la liste intérieure des substances actuellement en usage dans notre pays, a répondu ce qui suit :

« Oui. [...] Aucun d'entre eux [pays européens, É.-U., EPA]) n'est en mesure d'agir aussi rapidement qu'Environnement Canada. La LCPE leur a permis de reconnaître le problème et d'incorporer les dernières recherches. Ils me disent qu'ils sont davantage limités relativement à ce qu'ils peuvent accomplir. [...] Ils n'ont pas pu agir rapidement en ce qui concerne la notion des précurseurs⁷⁴. »

Il semble que LCPE 1999 permette d'agir rapidement, mais qu'elle ne l'exige pas. Dans le cas des CPF, l'action du gouvernement a été assez rapide, mais, à moins de délais obligatoires, d'autres mesures pourraient être retardées. Le Comité aimerait qu'on ajoute certitude et clarté à la *Loi* (voir les recommandations 16 et 17).

b. Améliorer les définitions et notions

i. Bioaccumulation

Pour régler la question des SPFO par l'application de la LCPE 1999, il faut modifier la notion de bioaccumulation. Les SPFO ont fait l'objet d'un Rapport d'examen environnemental préalable (REEP) par Environnement Canada. L'étude a permis de conclure que ces produits et leurs sels et précurseurs sont toxiques selon les critères énoncés à l'article 64 de la LCPE 1999. Cette conclusion a donné lieu à leur inscription à l'annexe 1 de la LCPE 1999. L'étude a également révélé que ces produits sont persistants, bioaccumulables et intrinsèquement toxiques. Comme ils remplissent les trois critères, ils devraient être ajoutés à la liste de quasi-élimination de la LCPE 1999. Cependant, comme des témoins nous l'ont fait remarquer, les SPFO ne remplissent pas le critère de bioaccumulation parce qu'ils ne s'accumulent pas dans le gras, ce qui est courant pour la plupart des substances toxiques, mais dans les protéines du corps.

⁷⁴ Scott Mabury, Université de Toronto, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 11, 8 février 2007.

[...] le rapport sur l'évaluation préalable des effets sur l'environnement en vient à la conclusion que [...] le SPFO et ses sels satisfont au critère de persistance en vertu du *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* de la LCPE de 1999. Le poids de la preuve scientifique suffit à conclure que le SPFO et ses sels sont bioaccumulables, mais que les données pertinentes à ces substances ne satisfont pas au critère relatif à la quantité de bioaccumulation défini dans le *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* de la LCPE de 1999. C'est pourquoi le SPFO et ses sels ne respectent pas les conditions définies dans le paragraphe 77(3) visant l'ajout obligatoire de substances à la Liste de quasi-élimination.

Rick Smith, directeur, Défense de l'environnement, lettre adressée au ministre Ambrose, 22 août 2006, dont copie a été remise au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Comme nous l'avons vu, cette situation a incité un député à déposer un projet de loi d'initiative parlementaire (C-298) pour ajouter ces produits à la liste de quasi-élimination. Le Comité estime qu'il faut modifier la LCPE 1999 pour régler ce problème au lieu d'adopter une loi distincte pour chaque substance échappant à la LCPE.

Recommandation 20 :

Le Comité recommande que la définition de bioaccumulation soit modifiée dans le *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* afférent à la LCPE 1999 afin qu'aucune substance jugée persistante, bioaccumulable et intrinsèquement toxique n'échappe à la liste de quasi-élimination.

ii. Accords d'équivalence

Une autre mesure permettrait de rendre la LCPE 1999 plus efficace : la question a été soulevée au cours des audiences sur les CPF, mais elle se pose généralement pour toutes les substances. La LCPE 1999 prévoit des accords d'équivalence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement du Canada peut élaborer une norme ou une règle nationale et, si une province adopte un règlement pour appliquer la norme, les deux gouvernements peuvent conclure un accord d'équivalence pour faire appliquer la norme. Jusqu'ici, ces dispositions n'ont pas été très utilisées. L'une des raisons en est que la province doit adopter un règlement, mais beaucoup de provinces font plutôt usage de permis ou de certificats d'approbation. Ils peuvent avoir le même effet qu'un règlement, mais ils ne peuvent pas servir de base à un accord d'équivalence selon la *Loi* dans sa version actuelle. Cette question doit être réglée.

Recommandation 21 :

Le Comité recommande que les dispositions de la LCPE 1999 relatives aux accords d'équivalence soient modifiées de manière à inclure, outre les règlements provinciaux, d'autres mesures provinciales ayant valeur d'équivalent.

c. Donner du mordant à la LCPE 1999

i. Les effets cumulatifs méritent l'attention

De nos jours, beaucoup de substances sont introduites dans l'environnement. Certaines d'entre elles ont des effets néfastes, et la LCPE 1999 a pour objet de les surveiller, de les évaluer et de gérer leur présence dans l'environnement. Mais, selon certains témoins, il y a une chose qu'elle ne fait pas : c'est tenir compte des effets cumulatifs possibles de groupes de substances voisines, notamment dans les familles comme les CPF, dont beaucoup ont les mêmes effets et modes de contact. Quelque 185 des 255 CPF connus font partie de la Liste intérieure des substances de la LCPE 1999. On dispose de beaucoup d'information sur certaines de ces substances (notamment les SPFO et les APFO), mais peu sur beaucoup d'autres. On pourrait améliorer l'efficacité de la *Loi* en tenant compte, dans l'évaluation des risques, des effets cumulatifs de ces substances. On l'améliorerait également en évaluant ensemble des classes de substances au lieu, comme actuellement, d'évaluer les substances une à une. On nous a exhortés à recommander le mode d'évaluation par classe, utilisé pour les pesticides en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. Le Comité est d'accord avec cette proposition.

Il y a suffisamment de preuves pour avancer que la classe des substances perfluorées présente des modes d'action et des sites d'action toxique similaires sinon exactement semblables, un mode de bioaccumulation unique et des modes de transport dans l'environnement qui justifient qu'on lui porte attention.

G. Krantzberg, professeur et directeur, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy, Université McMaster, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 12, 15 février 2007

Recommandation 22 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour exiger l'évaluation de l'impact cumulatif sur l'environnement et la santé humaine de substances ou classes de substances aux modes d'action semblables.

Recommandation 23 :

Le Comité recommande que les substances qui partagent un mode d'action, des sites de toxicité, un mode de bioaccumulation particulier et des modes de transport dans l'environnement soient évaluées par classe, comme c'est le cas des pesticides en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

ii. Populations et régions vulnérables

Ceux qui ont soulevé la question de l'impact cumulatif ont également parlé de la nécessité de donner du muscle à la LCPE 1999 afin de protéger les populations vulnérables (les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées) et les régions vulnérables du Canada. La recommandation 10 à l'égard du mercure renvoie à la question de l'évaluation des risques pour les enfants. La même disposition doit être incluse dans la LCPE 1999 concernant toutes les populations vulnérables.

Je réitère mon appel et insiste pour que l'on prévoie dans la LCPE des dispositions spéciales visant à accélérer l'adoption de mesures énergiques relatives aux polluants chimiques, comme les composés perfluorés, qui se trouvent dans la région des Grands Lacs, berceau de huit millions de Canadiens et, comme je viens de le dire, socle des deux tiers de la production manufacturière du Canada, d'où la nécessité de protéger les ressources naturelles.

Nous vous demandons de faire cela en donnant au ministre le pouvoir de désigner la région « secteur d'importance ». C'est que la région est particulièrement vulnérable aux effets des substances toxiques et qu'un volume particulièrement élevé des substances en question s'y trouvent à être rejetées dans l'environnement.

G. Krantzberg, professeur et directeur, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy, Université McMaster, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule no 12, 15 février 2007

Le Comité a appris que deux régions au moins doivent être plus particulièrement protégées : le Nord et la région des Grands Lacs. Pour ce qui est des CPF et d'autres substances toxiques, c'est le Nord qui est le lieu privilégié de leur dépôt par transport atmosphérique à grande distance. La région des Grands Lacs fait l'objet d'un accord bilatéral avec les États-Unis (Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs), et nous avons besoin d'une solide LCPE 1999 pour veiller à ce que le Canada fasse sa part pour protéger cet important écosystème.

Recommandation 24 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour donner aux ministres de l'Environnement et de la Santé le pouvoir exprès de désigner les zones et les populations qui ont besoin d'une protection spéciale en vertu de la Loi.

d. Gérer plus efficacement la présence des CPF dans l'environnement

La LCPE 1999 semble permettre de régler, ou du moins de commencer à régler, la plupart des problèmes émergents concernant les CPF, mais des témoins ont proposé un certain nombre de solutions pour accélérer et améliorer les mesures déjà prises. Par exemple, certains proposent de prendre des mesures en vertu des dispositions actuelles de la LCPE 1999 pour accélérer l'élaboration de solutions de rechange sûres aux CPF. Il pourrait s'agir de garanties prolongées des producteurs concernant l'élimination sûre des produits, d'exigences plus strictes en matière d'étiquetage, d'exigences obligatoires en matière de collecte de données par les producteurs et les utilisateurs de ces substances et de programmes de sensibilisation destinés aux détaillants et aux consommateurs⁷⁵. Bien entendu, comme l'a fait remarquer un témoin, l'interdiction d'une substance est le moyen le plus rapide d'accélérer la mise en place de solutions de rechange plus sûres.

Le Comité invite instamment le gouvernement fédéral à examiner toutes les mesures proposées et à les employer lorsque c'est possible, afin de donner l'élan à la recherche de solutions de rechange sûres aux CPF.

Si telle ou telle substance était interdite par la LCPE, cela accélérerait le changement, et c'est aussi simple que cela.

G. Krantzberg, professeur et directeur, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy, Université McMaster, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 12, 15 février 2007.

⁷⁵ G. Krantzberg, professeur et directeur, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy, Université McMaster, Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (témoignages), fascicule n° 12, 15 février 2007.

Le gouvernement fédéral a annoncé un plan d'action pour régler la question des ACPF et de leurs précurseurs⁷⁶. Voilà une mesure louable et un pas dans la bonne direction, mais le Comité est conscient du fait que le plan n'a trait qu'aux produits chimiques perfluorés composés de neuf atomes de carbone ou plus, ce qu'on appelle les CPF à longue chaîne. Cela veut dire que l'une des substances les plus préoccupantes, les APFO, une chaîne de huit atomes de carbone, échappe au plan. Le gouvernement fédéral est en train de procéder à une évaluation des APFO et a annoncé son intention d'élaborer un plan d'action distinct à leur égard vers la fin de 2007, mais celui-ci n'était pas encore paru en date de ce rapport.

Lorsque de nouvelles substances seront élaborées pour remplacer les CPF, nous supposons que les dispositions de la LCPE relatives aux nouvelles substances et l'application prudente du principe de précaution garantiront que ces substances ne seront pas introduites au Canada tant que les producteurs et/ou les importateurs n'auront pas pu faire la preuve de leur innocuité aux fonctionnaires du gouvernement.

⁷⁶ Environnement Canada, *Plan d'action pour l'évaluation et la gestion des acides perfluorocarboxyliques (APFC) et de leurs précurseurs*, 17 juin 2006. Voir le site : <http://www.ec.gc.ca/nopp/DOCS/rpt/PFCA/FR/actionPlan.cfm?>

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 afin de devoir prendre un règlement si les provinces et territoires ne prennent pas les mesures nécessaires pour appliquer les standards pancanadiens ou pour afficher des progrès mesurables visant à atteindre les objectifs de ces standards dans les délais prévus.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada élabore et applique immédiatement un règlement en vertu de la LCPE 1999 visant à gérer les risques des produits de consommation contenant du mercure.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour exiger l'examen quinquennal de tous les règlements afférents afin qu'ils soient continuellement améliorés.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la *Politique de gestion des substances toxiques* (PGST) pour pouvoir inclure les substances naturelles parmi les substances de la voie 1 et viser ensuite la quasi-élimination du mercure, afin d'en ramener la concentration au niveau naturel ambiant.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que la définition et l'application du principe de quasi-élimination dans la LCPE 1999 et la *Politique de gestion des substances toxiques* soient modelées sur celles de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine le chevauchement des exigences redditionnelles et prenne des mesures pour éviter toute duplication inutile.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande de modifier la LCPE 1999 afin que le gouvernement du Canada soit tenu de publier un rapport exhaustif sur l'état de l'environnement au moins une fois par tranche de dix ans.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour exiger que les entreprises surveillent les effets sur l'environnement et sur la santé humaine des substances qu'elles emploient ou rejettent, et en rendent compte au ministre.

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour exiger la création d'un programme national de surveillance de la santé humaine et la publication des données recueillies dans le Registre de la LCPE 1999. Selon l'information la plus récente, il faudrait accorder une attention particulière à la population et aux régions de l'Arctique.

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte des coefficients d'incertitude propres aux enfants dans ses procédures d'évaluation des risques.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour mieux renseigner la population sur l'élimination des produits contenant du mercure et améliorer les procédures d'élimination des déchets dangereux et la disponibilité d'installations pour ce faire.

Recommandation 12 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour prévoir le nettoyage des sites actuellement contaminés par le mercure.

Recommandation 13:

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse plus largement usage de ces pouvoirs de collecte des données et veille à ce que toute l'information qui n'est pas strictement exclusive soit communiquée au public le plus rapidement possible.

Recommandation 14 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour qu'il ne soit plus nécessaire de faire la preuve d'une atteinte importante à l'environnement avant de pouvoir tenter une action en protection de l'environnement.

Recommandation 15 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour permettre le partage des amendes et le recouvrement des coûts par les tribunaux dans les cas de poursuites privées.

Recommandation 16 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 en introduisant des délais précis pour l'évaluation préalable des 4 000 substances circonscrites par le biais de la procédure de classement et qu'il élabore et mette en œuvre les plans de gestion précisés.

Recommandation 17 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 en y ajoutant des délais pour le traitement des substances visées par un examen plus approfondi en vertu de dispositions de la Loi et en prévoyant l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion précisés.

Recommandation 18 :

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la LCPE 1999 pour stipuler explicitement que le fait de ne pas élaborer, déposer et mettre en œuvre un plan de prévention de la pollution constitue une infraction à la Loi.

Recommandation 19 :

Le Comité recommande que l'alinéa 56(2)c) de la LCPE 1999 soit modifié en remplaçant les termes « facteurs à prendre en considération » par « facteurs à inclure » dans un plan antipollution.

Recommandation 20 :

Le Comité recommande que la définition de bioaccumulation soit modifiée dans le *Règlement sur la persistance et la bioaccumulation* afférent à la LCPE 1999 afin qu'aucune substance jugée persistante, bioaccumulable et intrinsèquement toxique n'échappe à la liste de quasi-élimination.

Recommandation 21 :

Le Comité recommande que les dispositions de la LCPE 1999 relatives aux accords d'équivalence soient modifiées de manière à inclure, outre les règlements provinciaux, d'autres mesures provinciales ayant valeur d'équivalent.

Recommandation 22 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour exiger l'évaluation de l'impact cumulatif sur l'environnement et la santé humaine de substances ou classes de substances aux modes d'action semblables.

Recommandation 23 :

Le Comité recommande que les substances qui partagent un mode d'action, des sites de toxicité, un mode de bioaccumulation particulier et des modes de transport dans l'environnement soient évaluées par classe, comme c'est le cas des pesticides en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

Recommandation 24 :

Le Comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour donner aux ministres de l'Environnement et de la Santé le pouvoir exprès de désigner les zones et les populations qui ont besoin d'une protection spéciale en vertu de la Loi.

GLOSSAIRE

Amalgame dentaire : alliage de mercure, d'argent et d'autres métaux (dissous ensemble) servant à combler le vide laissé par l'extraction des caries dentaires.

Bioaccumulation : augmentation, dans les tissus d'un organisme vivant, de la concentration d'une substance qui s'y accumule plus rapidement qu'elle n'est éliminée par l'organisme.

Bioamplification : phénomène par lequel un organisme placé plus haut dans la chaîne alimentaire accumule en plus forte concentration que ses proies des substances que les proies ont accumulées pendant toute leur vie.

Cinabre : nom commun du sulfure de mercure (HgS), minéral mercuré le plus courant.

Composé inorganique : composé chimique qui ne contient pas de liens carbone-carbone ni carbone-hydrogène.

Composé organique : composé chimique défini par la présence de liaison carbone-carbone ou carbone-hydrogène.

Exposition aiguë : exposition à un phénomène intense ou à une substance présente à forte concentration durant une courte période.

Exposition chronique : exposition à un phénomène ou à une substance pendant une longue période, et généralement à une concentration plus faible qu'une exposition aiguë.

Immunotoxique : propriété d'une substance qui interfère avec le bon fonctionnement du système immunitaire des animaux qui y sont exposés à une certaine concentration.

Limite de dosage : définie dans la LCPE 1999 comme « la concentration la plus faible d'une substance qui peut être mesurée avec exactitude au moyen de méthodes d'analyse et d'échantillonnage précises mais courantes » (par. 65.1).

Liste de quasi-élimination : Liste constituée par les ministres de la Santé et de l'Environnement en vertu du paragraphe 65(2) de la LCPE 1999, qui comprend les

substances toxiques dont il faut limiter la libération dans l'environnement par règlement, en deçà d'une concentration détectable.

Liste des substances d'intérêt prioritaire : Liste constituée par les ministres de l'Environnement et de la Santé qui contient les « substances pour lesquelles ils jugent prioritaire de déterminer si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques » (LCPE 1999, par. 76(1)).

Mercure : métal naturel, numéro atomique 80 du tableau périodique, de symbole Hg.

Méthylmercure : composé organique le plus simple du mercure, unissant à ce métal un ion CH_3 (formule Hg CH_3^+).

Neurotoxique : se dit d'une substance qui (à une certaine concentration et selon certains usages) cause des dommages au cerveau ou au système nerveux.

Persistant : se dit d'un composé chimique complexe qui ne se dégrade pas facilement en constituants plus simples dans les conditions ambiantes ou en contact avec des organismes vivants.

Perturbateur endocrinien : corps chimique qui nuit au système endocrinien des animaux, généralement en imitant les effets moléculaires des hormones sexuelles naturelles.

Sel : composé électriquement neutre, formé d'ions positifs et négatifs en proportions fixes.

Substance toxique : « est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

- a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique;
- b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;
- c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaine. »

(LCPE 1999, article 64)

Surfactant : substance, comme le savon, qui réduit la tension superficielle d'un liquide et aide notamment les huiles et l'eau à se mélanger.

Toxicité intrinsèque : selon la LCPE 1999, propriété d'une substance pouvant avoir des effets toxiques sur les organismes vivants à certaines concentrations ou dans certains usages. Dans la LCPE 1999 et ses règlements, se distingue des autres formes de toxicité.

Tumorigène : se dit d'une substance qui cause le développement de tumeurs chez les animaux qui y sont exposés à une certaine concentration. Si les tumeurs sont cancéreuses, la substance est dite également cancérogène.

Volatile : se dit d'une substance qui s'évapore rapidement en conditions normales de température et de pression.

COMPOSÉS CHIMIQUES ET SIGLES :

CCME – Conseil canadien des ministres de l'Environnement

LCPE 1999 – *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999 (L.C. 1999, c. 33)

SP – Standard pancanadien

LIS – Liste intérieure des substances

FTOH – Alcool fluorotélomère : composé constitué d'une chaîne carbonée perfluorée, au nombre pair d'atomes de carbone, liée à un groupe d'alcool primaire à deux carbones.

LPD – *Loi sur les produits dangereux* (L.R., 1985, c. H-3)

PFC – Composé perfluoré (fluorure de carbone) : nom générique d'une classe de composés organiques de synthèse qui contient une chaîne carbonée entourée d'atomes de fluor, auxquels on ajoute un groupe fonctionnel

Exemples :

- **APFC** – acide perfluorocarboxylique (ou carboxylate de perfluoroalkyl) : composé perfluoré dont le groupe fonctionnel est un acide carboxylique (COOH)

Exemple :

- **AOPF** – acide octanoïde perfluoré : acide perfluorocarboxylique dont la chaîne de carbone compte 8 atomes
- **SPFA** – sulfonate de perfluoroalkyle (ou sulfonate perfluoré) : composé perfluoré dont le groupe fonctionnel est un sulfonate (SO₃⁻) ou un acide sulfonique (SO₃H). Sous forme non acide, le sulfonate de charge négative est toujours uni à un ion positif (potassium, ammonium, etc.) pour former un sel.

Exemple :

- **SPFO** – sulfonate de perfluorooctane : sulfonate perfluoroalkylé à chaîne de 8 atomes de carbone

SGR – stratégie de gestion du risque

PGST – Politique de gestion des substances toxiques

QE – quasi-élimination

ANNEXE A:

Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité.

16 mai 2006

Justice Canada :

Daniel Blasioli, avocat-conseil.

Environnement Canada :

Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe, Direction générale de l'intendance environnementale;

John Moffet, directeur général intérimaire, Systèmes et priorités.

Santé Canada :

Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux.

6 juin 2006

Association canadienne des producteurs pétroliers :

Brian Maynard, vice-président, Intendance et affaires publiques.

Association canadienne des fabricants de produits chimiques :

Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques.

L'Association canadienne de produits de consommation spécialisés :

Shannon Coombs, directrice exécutive.

Manufacturiers et exportateurs du Canada :

Nancy Coulas, directrice, Politique environnementale.

8 juin 2006

PollutionWatch :

Kapil Khatter, directeur de la santé et de l'environnement;

Hugh Benevides, avocat.

Sierra Legal Defence Fund :

Robert Wright, avocat directeur.

13 juin 2006

Bureau du vérificateur général du Canada :

Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable;

John Reed, directeur principal.

15 juin 2006

Pollution Probe :

Ken Ogilvie, directeur exécutif.

Reach for the Unbleached Foundation :

Delores Broten, conseillère principale en politiques.

Save the Oak Ridge Moraine (STORM) Coalition :

Anna Tilman, présidente.

20 juin 2006

Environnement Canada :

Nadine Levin, spécialiste principale en politiques, Chef, Section des règlements et stratégies, Direction des services de l'application de la loi.

À titre personnel :

L'honorable Charles Caccia, C.P.

3 octobre 2006

Bureau du vérificateur général du Canada :

Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable;

Neil Maxwell, directeur principal;

Richard Arseneault, directeur principal;

David McBain, directeur;

Kim Leach, directrice.

5 octobre 2006

Réseau canadien de l'environnement : Anna Tilman, coprésidente, Caucus Toxiques.

Fondation Ivey :

Bruce Lourie, président.

Sierra Legal Defence Fund :

Elaine MacDonald, analyste scientifique.

17 octobre 2006

Santé Canada :

Steve Clarkson, directeur, Bureau d'évaluation de risque et d'impact.

Environnement Canada :

James Riordan, directeur exécutif, Bureau national de la prévention de la pollution.

24 octobre 2006

Association des fabricants internationaux d'automobile du Canada:

David C. Adams, président.

Association canadienne de l'électricité : Victoria S. Christie, conseillère principale, Affaires environnementales.

- Association canadienne des constructeurs de véhicules :**
Mark Nantais, président.
- Coal Association of Canada :**
George White, consultant et conseiller principal, Sherritt international.
- Association minière du Canada :**
Justyna Laurie-Lean, vice-présidente, Environnement et santé.
- 26 octobre 2006 **Association dentaire canadienne :**
Wayne Halstrom, président;
Benoit Soucy, directeur, Services aux membres et services professionnels.
- 31 octobre 2006 **Pollution Watch:**
Kapil Khatter, directeur de la santé et de l'environnement.
- Sierra Legal Defence Fund:**
Hugh Wilkins, avocat-conseil à l'interne.
- 2 novembre 2006 **Environnement Canada :**
James Riordan, directeur exécutif, Bureau national de la prévention de la pollution.
- Santé Canada :**
Steve Clarkson, directeur, Bureau d'évaluation de risque et d'impact.
- 9 novembre 2006 **Association canadienne des médecins pour l'environnement :**
Victoria Lee, membre de la Commission.
- Association canadienne de santé publique :**
Timothy Lambert, bénévole.
- Stratégie canadienne de lutte contre le cancer :**
David Bennett, membre du Comité national sur les expositions environnementales et professionnelles.
- 23 novembre 2006 **À titre personnel :**
Linda F. Duncan
- 28 novembre 2006 **Sénat du Canada :**
L'honorable Jerahmiel S. Grafstein, sénateur, parrain du projet de loi.
- 1^{er} février 2007 **Environnement Canada :**
John Arseneau, directeur général, Sciences et évaluation des risques;

Derek M. Muir, chef, Impacts des contaminants atmosphériques.

Santé Canada :

Steve Clarkson, directeur général associé, Programme de la sécurité des milieux;

Myriam Hill, chef de section, Nouvelles substances chimiques 1, Bureau de l'évaluation et contrôle des substances nouvelles, Programme de la sécurité des produits DGSESC.

8 février 2007

Université de Toronto :

Scott Mabury, professeur de chimie de l'environnement et président du département de chimie.

13 février 2007

Sénat du Canada :

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, sénateur, parrain du projet de loi.

15 février 2007

À titre personnel :

Gail Krantzberg, professeur et directrice, Centre Dofasco de génie et de politique publique de l'Université McMaster.

Joe Schwarcz, directeur, Bureau Science et société de l'Université McGill.

20 février 2007

Réseau canadien de l'environnement :

Sheila Cole, éducatrice en matière d'environnement et de santé, Environmental Health Association of Nova Scotia – Conseil d'administration, coprésidente, Caucus de la santé;

Sandra Madray, recherche et sensibilisation – Chemical Sensitivities Manitoba, membre du caucus.

Pollution Watch :

Kapil Khatter, directeur de la santé et de l'environnement;

Kathleen Cooper, chercheuse principale, CELA.

À titre personnel :

Purdy Richard, toxicologue.

22 février 2007

Association canadienne des fabricants de produits chimiques :

Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques.

La Compagnie E. I. du Pont Canada :

Paul Marriott, directeur technique.

