

La réforme de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

Mémoire dans le cadre de l'examen parlementaire
de la LCPE (1999)

Juin 2006

PollutionWatch
www.PollutionWatch.org

PollutionWatch est un projet conjoint d'Environmental Defence et de l'Association canadienne du droit de l'environnement



ENVIRONMENTAL | DEFENCE



**Canadian Environmental
Law Association**

317, rue Adelaide ouest, bureau 705
Toronto (Ontario) M5V 1P9
Tél. : (416) 323-9521
Télé. : (416) 323-9301
www.environmentaldefence.ca

130, avenue Spadina, bureau 301
Toronto (Ontario) M5V 2L4
Tél. : 416-960-2284
Télé. : 416-960-9392
www.cela.ca

Table des matières

| | |
|--|----|
| Sommaire | 3 |
| Liste des recommandations | 4 |
| 1. Introduction et contexte | 10 |
| 2. Catégorisation et évaluation des substances | 15 |
| 3. Manque d'échéanciers obligatoires | 19 |
| 4. Quasi-élimination..... | 24 |
| 5. Protéger les Grands Lacs | 25 |
| 6. Produits de consommation..... | 27 |
| 7. Prudence et fardeau de la preuve | 30 |
| 8. Accès à l'information et participation du public..... | 32 |

À propos d'Environmental Defence : Environmental Defence se voue à la protection de l'environnement et de la santé. Nous effectuons de la recherche. Nous sensibilisons. S'il le faut, nous avons recours aux tribunaux. Nos buts : de l'air pur, des aliments salubres et des écosystèmes vigoureux à l'échelle du pays. [environmentaldefence.ca]

À propos de l'Association canadienne du droit de l'environnement : l'ACDE est un groupe de défense de l'intérêt public fondé en 1970 pour utiliser et améliorer les lois dans le but de protéger la santé publique et l'environnement. Clinique d'aide juridique se spécialisant dans le droit de l'environnement, l'ACDE représente des particuliers et des groupes de citoyens devant les tribunaux dans le cadre de toutes sortes de dossiers environnementaux. De plus, le personnel de l'ACDE participe à diverses initiatives ayant trait à la réforme des lois, à la sensibilisation publique et à l'organisation communautaire. [www.cela.ca]

CELA Publication #539FR

À propos de PollutionWatch : PollutionWatch [www.PollutionWatch.org] est un projet conjoint d'Environmental Defence et de l'Association canadienne du droit de l'environnement. Grâce à notre site Web, nous surveillons les rejets et transferts de matières polluantes partout au Canada, en nous fondant sur les données recueillies par Environnement Canada au moyen de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP). L'INRP ne comporte pas des données pour tous les polluants et toutes les sources. Les gens qui consultent le site Web de PollutionWatch peuvent : trouver les usines et installations de leurs villes en effectuant une recherche par code postal ou en vérifiant les listes de consultation rapide des installations qui signalent les plus importants rejets et transferts de polluants au pays; prendre connaissance des tendances de 1995 à 2003; ou créer leurs propres listes d'installations en fonction de la province, du secteur industriel ou de la compagnie.

N^o ISBN 1-897043-48-1

Sommaire

Les Canadiens et Canadiennes se soucient de l'impact de la pollution sur l'environnement et leur santé. Les enfants, y compris le fœtus en développement, sont particulièrement vulnérables et subissent une exposition plus importante que celle des adultes. La pollution atmosphérique coûte cher : elle contribue aux milliards de dollars de dépenses consacrées aux soins de la santé. Dans une récente enquête, le Canada s'est classé au dernier rang, ou près du dernier rang, des 29 pays développés examinés pour ce qui est du rejet de différents types de polluants atmosphériques.

L'examen parlementaire de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) doit viser les principales lacunes de cette loi fédérale qui font en sorte que nous sommes encore exposés à des substances toxiques.

Il y a un énorme arriéré de produits chimiques – plus de 23 000 – dont on n'a pas encore pleinement évalué les impacts sur la santé et l'environnement. Dans le cas de nombreux produits chimiques, l'exposition survient pendant l'utilisation de produits de consommation.

On accomplit des progrès pour ce qui est de relever les pires produits chimiques – ceux qui sont toxiques, persistants et s'accumulent dans l'environnement, et qui créent l'exposition la plus importante. Toutefois, les efforts en vue d'établir une liste restreinte de ces produits chimiques, ou de les classer, se butent à des difficultés. Ces efforts sont fondés sur de l'information désuète ou incomplète. Les efforts en vue de classer et d'évaluer les produits chimiques doivent se dérouler dans un cadre juridique modernisé et plus rigoureux.

- Il faut mettre en place des échéances obligatoires et plus rigoureuses ainsi que des dispositions moins discrétionnaires dans le cadre d'une démarche à étapes multiples visant à examiner rapidement les produits chimiques les plus dangereux et, le cas échéant, à les éliminer.
- Il faut que l'évaluation et la gestion des substances toxiques tiennent davantage compte de nombreuses étapes délicates du développement humain.
- Il faut mettre en place de nouvelles exigences pour la mise à jour de la liste des produits chimiques présentement utilisés et pour le suivi des modifications ayant trait à leur utilisation ou à leur rejet.
- Il faut une responsabilisation accrue, au sein de l'appareil gouvernemental et de l'industrie, afin de respecter les nouveaux échéanciers plus rigoureux. Il faudrait que Santé Canada et Environnement Canada disposent de plus de ressources pour mener à bien leurs tâches.

Les Grands Lacs sont un trésor national en péril, ayant besoin d'une protection spéciale aux termes de la LCPE. Le Canada doit respecter les engagements qu'il a pris à l'égard de l'élimination de la pollution dans les Grands Lacs, et devrait le faire au moyen de dispositions spéciales dans le cadre de la LCPE.

Enfin, l'examen de la LCPE doit mener à l'élimination de la grave lacune dans la réglementation fédérale eu égard à l'exposition des substances toxiques que l'on retrouve dans les produits de consommation.

Liste des recommandations

1. Il faudrait mettre à jour les critères de catégorisation au paragraphe 73(1) de la LCPE de manière à stipuler que les substances qui figurent sur la liste intérieure des substances (LIS) seront considérées comme présentant une toxicité intrinsèque s'il est établi qu'elles sont cancérigènes ou toxiques pour la reproduction ou le développement neurologique, adoptant ainsi une approche similaire à celle de la Proposition 65 de la Californie. Une fois identifiées, ces substances devraient être visées par des mesures de quasi-élimination.
2. En ce qui concerne la détermination des substances à évaluer, la réalisation des évaluations et les activités de gestion des substances, il faudrait que la LCPE précise de manière explicite qu'on doit tenir compte des populations vulnérables, y compris l'obligation de cumuler les expositions aux substances, d'évaluer les groupes de produits chimiques ayant des mécanismes de toxicité communs et d'inclure dans tout calcul lié aux évaluations des risques un facteur additionnel de protection des enfants dix fois plus strict.
3. Il faudrait que le ministre de l'Environnement ait davantage recours à l'alinéa 71(1) c) pour obliger un promoteur à effectuer des essais toxicologiques ou autres et à soumettre les résultats. Si on constate que la substance est persistante ou bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque, cela devrait suffire à déclencher une demande d'information additionnelle.
4. Il faudrait modifier la LCPE de façon à y inclure une disposition obligeant explicitement les ministres à envisager des solutions de rechange sûres dans le cadre des évaluations et de la gestion.
5. Il faudrait modifier l'article 73 de la LCPE de manière à permettre au gouvernement de radier des substances de la LIS si elles ne sont plus présentes dans le commerce au Canada. Toute utilisation subséquente de ces substances serait alors assujettie aux exigences de la déclaration des substances nouvelles.
6. Il faudrait élaborer un nouveau mécanisme permettant au gouvernement d'assurer le suivi de l'utilisation – le type d'utilisation et la quantité utilisée – des substances inscrites sur la LIS.
7. Il faudrait que les substances qui répondent aux critères de la catégorisation soient ajoutées à la liste des produits chimiques à signaler au moyen de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP).

Les recommandations 8 à 15 ont trait à l'intégration d'échéanciers et de dates limites pour l'ensemble des activités liées à la gestion des produits chimiques. Les recommandations 16 et 17 ont trait à la mise en place de dates limites pour les substances visées par la quasi-élimination.

8. Lorsqu'une « intervention immédiate est nécessaire afin de parer à tout danger appréciable soit pour l'environnement, soit pour la vie ou la santé humaines », les ministres responsables de la LCPE sont habilités, en vertu du paragraphe 94(1), de procéder à une telle intervention en

prenant un arrêté d'urgence. L'arrêté peut inclure toute disposition que peut contenir un règlement pris aux termes du paragraphe 93(1). La prise d'un tel arrêté est assujettie à un certain nombre de contraintes de procédure et cesse d'avoir effet si le Cabinet ne l'approuve pas dans un délai de 14 jours. Il faudrait encourager le recours à cette disposition pour faire face aux menaces que constituent les substances les plus toxiques. Un examen plus poussé peut s'avérer nécessaire afin de déterminer les plus importants obstacles à une utilisation plus fréquente de cette disposition.

9. Présentement, la LCPE stipule que, après la catégorisation, toutes les substances – même celles chez lesquelles on a relevé des caractéristiques potentiellement dangereuses – doivent faire l'objet d'une « évaluation préalable des risques » (article 74), avant que des mesures soient prises à leur égard. Dans la version modifiée de la LCPE, les substances catégorisées parmi les substances persistantes ou bioaccumulables et présentant une toxicité intrinsèque (PBIT) devraient être considérées comme toxiques selon la LCPE, à moins que les données sur la toxicité soumises par l'industrie démontrent l'innocuité pour la santé et l'environnement. Il faudrait ajouter ces substances à l'Annexe 1 immédiatement, et proposer dans un délai d'un an un règlement ou un autre instrument visant la quasi-élimination.
10. Quant aux substances persistantes et présentant une toxicité intrinsèque ou bioaccumulables et présentant une toxicité intrinsèque, il faudrait que les 500 substances écotoxiques prioritaires (selon Environnement Canada) et les 100 substances toxiques pour la santé humaine prioritaires (selon Santé Canada) :
 - fassent l'objet d'une évaluation préalable dans un délai de deux ans afin de déterminer si elles sont toxiques selon la LCPE;
 - qu'un plan de gestion soit en place pour les substances jugées toxiques selon la LCPE dans un délai d'une autre année;
 - que le plan de gestion soit mis en œuvre dans un délai de deux autres années.
11. En ce qui concerne l'évaluation d'une substance aux termes de dispositions de la LCPE autres que celle visant la catégorisation, par exemple à la suite d'une demande d'inscription soumise par un particulier (paragraphe 76(3)), à la suite d'un échange d'information avec d'autres instances sur une substance explicitement interdite ou faisant l'objet de restrictions importantes (article 75), ou à la suite d'un signalement par une compagnie ou toute autre personne (article 70), il faudrait modifier la LCPE de manière à exiger :
 - une évaluation préalable dans un délai d'un an afin de déterminer si la substance est toxique selon la LCPE;
 - la mise en place d'un plan de gestion pour les substances jugées toxiques selon la LCPE dans un délai d'une autre année;
 - la mise en œuvre d'un plan de gestion dans un délai de deux autres années.

Les échéances pourraient être plus courtes pour les substances les plus préoccupantes. Par exemple, si la substance est permanente ou bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque, les échéances plus courtes recommandées ci-dessus s'appliqueraient.

12. On pourrait rationaliser le processus des évaluations comme suit :

- en réduisant les deux approbations du Cabinet à une seule : il faudrait supprimer l'obligation, établie au paragraphe 90(1), d'obtenir l'approbation du Cabinet pour l'inscription d'une substance sur la LST. La décision d'inscrire une substance sur la LST, qui se fonde sur les résultats d'une évaluation, devrait relever de l'un ou l'autre des ministres responsables de la LCPE, ou des deux, et non de l'ensemble du Cabinet;
 - en réduisant de cinq à deux ans le délai pour l'achèvement de l'évaluation d'une substance une fois que cette dernière est inscrite à la Liste des substances d'intérêt prioritaire (paragraphe 78(1)).
13. Si, à la suite de l'évaluation préalable d'une substance, on constate qu'il faut procéder à une évaluation complète liée à la Liste des substances d'intérêt prioritaire, il faudrait que les promoteurs soient tenus de fournir les données requises à l'intérieur d'un délai précis, et les ministres devraient être tenus d'achever l'évaluation dans un délai de quatre ans après la catégorisation.
14. Une fois qu'une substance a fait l'objet d'une évaluation complète des risques, l'omission de fournir des données sur une substance persistante ou bioaccumulable et présentant une toxicité intrinsèque devrait entraîner automatiquement la désignation de cette substance à titre de substance toxique selon la LCPE; il faudrait exiger l'élimination progressive de la substance, y compris une date-couperet, après laquelle il serait interdit de fabriquer, d'importer ou d'utiliser la substance. S'il s'avère nécessaire de continuer d'utiliser la substance, il faudrait accorder une prolongation de deux ans, avec la possibilité d'un renouvellement.
15. Il faudrait affecter des ressources additionnelles à Santé Canada et à Environnement Canada pour assurer la mise en œuvre efficace et responsable de la LCPE.
16. La définition de *quasi-élimination* dans la LCPE devrait être conforme à l'esprit de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* et aux rapports de la Commission mixte internationale, qui sont axés sur l'élimination des apports de produits chimiques toxiques persistants et dont les actions reposent sur le « principe du rejet nul ». La définition de la LCPE devrait être révisée afin d'inclure la cessation de la production, de l'utilisation, du rejet, de l'exportation, de la distribution ou de l'importation intentionnelle d'une substance ou de catégories de substances. Lorsqu'une substance est produite comme sous-produit, la quasi-élimination devrait comprendre les modifications aux processus et aux pratiques et la substitution de matières ou de produits afin d'éviter la création de la substance en question.
17. L'exigence prévoyant une limite de dosage minimale devrait être supprimée de l'article contenant la définition de quasi-élimination. Il faudrait plutôt appliquer des limites de rejets raisonnables afin de rendre compte des quantités traces.
18. La LCPE devrait comporter une nouvelle partie prévoyant la reconnaissance des secteurs importants sur le plan environnemental parce qu'ils sont importants sur le plan national ou international et parce qu'ils sont menacés par la pollution toxique. Cette nouvelle partie serait alors utilisée pour reconnaître que le bassin des Grands Lacs nécessite des dispositions spéciales.

19. La section de la LCPE sur les Grands Lacs devrait :

- Contenir un engagement législatif visant à mettre en application l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*;
- Établir un bureau de coordination des Grands Lacs au sein du gouvernement du Canada, chargé de coordonner les programmes fédéraux concernant les Grands Lacs et les programmes intergouvernementaux;
- Créer un consortium de recherche sur les Grands Lacs avec les universités et les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec qui intégrerait et mettrait à profit la recherche actuelle sur les menaces et les stress pour l'intégrité biologique, physique et chimique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et aurait comme mandat de mettre en œuvre les mesures de prévention de la pollution, de réduction des substances toxiques et de substitution de produits grâce aux innovations technologiques. La recherche serait mise en relief et soutenue par les membres et les activités de l'association internationale pour la recherche sur les Grands Lacs;
- Financer le consortium grâce à un fonds de recherche et de restauration des Grands Lacs
- Établir des exigences spécifiques pour la surveillance des conditions environnementales et des mesures prises pour les améliorer. Cette étape pourrait être réalisée grâce aux améliorations apportées à l'INRP et à la tenue d'un inventaire des programmes de protection et de restauration des Grands Lacs, comprenant un inventaire des enquêtes, des poursuites et des accusations survenues dans le bassin en vertu des lois pertinentes;
- Exiger que les substances utilisées dans le bassin des Grands Lacs, qui sont cancérigènes, ont des effets perturbateurs endocriniens ou représentent une menace particulière pour la santé des enfants, soient identifiées et que dans un délai de deux ans, des plans d'action obligatoires pour éliminer ces substances (incluant un calendrier) soient élaborés, puis appliqués.
- Prévoir la présentation de rapports sur les progrès réalisés pour protéger le bassin, et constituer un groupe d'experts scientifiques pour évaluer ces efforts et le rapport au Parlement;
- Fixer des objectifs généraux de prévention de la pollution pour la région dans une perspective de cinq à dix ans, en plus des objectifs d'élimination et des plans d'action visant les substances cancérigènes et toxiques selon la LCPE, et les objectifs de réduction des producteurs de particules et de smog.

20. La LCPE devrait être modifiée afin d'inclure des dispositions adéquates interdisant et/ou réglementant les substances toxiques contenues dans les produits de consommation, pour ce qui est des impacts sur l'environnement et la santé humaine. L'incidence des nouvelles dispositions, dans l'esprit de l'approche « d'utilisation des matières » décrite ci-dessous, devrait être d'interdire l'utilisation des substances toxiques dans les produits et de contrôler leur rejet subséquent lorsque l'interdiction totale n'est pas possible.

21. La gestion des substances toxiques dans les produits de consommation en vertu de la LCPE devrait suivre une approche « d'utilisation des matières ». Lorsqu'une substance est ajoutée à la Liste des substances toxiques, son utilisation devrait être interdite, les seules exceptions étant des usages essentiels ne présentant aucune solution de remplacement raisonnable. Le promoteur d'une telle substance qui désire qu'elle soit retirée de la liste peut présenter une demande d'exception. Afin que l'exception soit autorisée, le promoteur devrait expliquer aux

ministres ou à leurs représentants, dans le cadre d'un processus public, pourquoi aucune solution de remplacement de la substance ni aucune quantité ou concentration inférieure n'est raisonnablement pas possible. Les autres utilisations ne seraient simplement pas autorisées dans les produits fabriqués au pays ou importés. Dans le cas des substances d'usage généralisé, comme le CO₂, le ministre devrait être habilité à autoriser une exemption pour celles-ci. Cette politique « d'utilisation des matières » serait beaucoup plus efficace et efficiente que la réglementation produit par produit.

22. La LCPE devrait habiliter les ministres de la Santé et de l'Environnement du Canada à refuser des produits contenant ou émettant des substances dangereuses pour la santé ou l'environnement, y compris le pouvoir de rappeler des produits des magasins de détail et de gros.
23. La LCPE devrait être modifiée pour exiger des étiquettes avertissant le public qu'un produit contient des substances réputées cancérigènes ou toxiques pour le système de reproduction et le développement humains, selon des listes acceptées, comme la Proposition 65 en Californie et celles du Centre international de recherche sur le cancer.
24. La LCPE doit comporter des pouvoirs plus stricts pour appliquer le principe de la prudence afin d'interdire ou de réduire de manière significative les substances les plus dangereuses. Ces pouvoirs permettraient aux ministères d'éliminer ou de réduire les risques en l'absence d'une certitude scientifique totale concernant certaines substances toxiques. Des termes reposant explicitement sur la prudence devraient être intégrés aux étapes principales du processus de gestion des substances toxiques prévu dans la LCPE.
25. Le fardeau de démontrer la sécurité des produits devrait incomber à ceux qui désirent mettre de nouveaux produits chimiques sur le marché ou remettre sur le marché des produits interdits, mais seulement lorsqu'ils peuvent démontrer la sécurité de ces produits après une évaluation exhaustive. Le processus d'autorisation en vertu du règlement REACH et des parties du régime d'inscription révisé de la *Loi sur les produits anti-parasitaires* donne des exemples de cette approche.
26. Les termes employés actuellement, qui limitent les actions uniquement à celles qui sont « rentables » devraient être supprimés de la définition du principe de la prudence, afin de mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement et de la santé humaine.
27. La révision de la LCPE devrait également prendre en compte les politiques fédérales générales portant sur la gestion du risque et la prise de règlement, ainsi que leur incidence sur l'application de la LCPE.
28. L'industrie devrait devoir démontrer pourquoi une substance persistante, bioaccumulable et présentant une toxicité intrinsèque (PBTI) ne devrait pas être jugée toxique selon la LCPE. Les substances autres que les substances PBTI qui nécessitent, au moyen de la catégorisation, une évaluation prioritaire devraient être considérées toxiques selon la LCPE, à moins que le promoteur ne présente des données démontrant le contraire. Un fardeau similaire devrait incomber aux promoteurs de substances qui sont interdites ou sévèrement restreintes dans d'autres pays.
29. Le gouvernement du Canada devrait être tenu de conserver un inventaire public des

renseignements recueillis (p. ex., relatifs aux propriétés des substances) en vertu de la LCPE et de le publier dans le registre de la LCPE.

30. Le registre de la protection de l'environnement devrait informer le public sur :

- Les avis, y compris les avis d'opposition;
- Les propositions de publication d'une approbation, d'un règlement, d'une révision ou d'une révocation d'un règlement, d'une ordonnance ou d'une politique;
- Toutes les actions en protection de l'environnement en vertu de l'article 22.

31. La LCPE devrait inclure de nouvelles dispositions permettant la publication d'avis de proposition visant les décisions et d'avis permettant au public de commenter ces décisions imminentes.

32. Le comité devrait présenter une preuve et examiner l'utilisation réelle des demandes de confidentialité en vertu de la LCPE, afin de déterminer comment et dans quelle mesure les dispositions ont été appliquées, dans « l'intérêt de la santé publique, et de la sécurité publique ou de la protection de l'environnement », et si les dispositions doivent être renforcées afin d'améliorer l'information accessible au public.

33. Les conditions préalables à l'exécution d'une action en protection de l'environnement devraient être supprimées.

34. Le public doit mieux connaître les activités du comité consultatif national et avoir accès à ses réunions, afin de pouvoir participer davantage au processus décisionnel.

1. Introduction et contexte

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) est le pivot des mesures législatives canadiennes en matière d'environnement. Elle rassemble les pouvoirs requis pour faire face aux plus importants problèmes environnementaux au Canada – la pollution atmosphérique qui cause les maladies respiratoires, les polluants organiques persistants qui s'accumulent dans nos corps, les gaz à effet de serre qui produisent le changement climatique, ainsi que de nombreux autres polluants toxiques qui contaminent notre environnement et nos corps.

L'examen parlementaire obligatoire

L'examen parlementaire de la LCPE est l'occasion de combler les lacunes de notre système réglementaire, pour protéger la santé et l'environnement des Canadiens contre les produits chimiques toxiques. Les études scientifiques établissent de plus en plus clairement que la pollution au Canada nuit à notre santé et à la santé de l'environnement. Le public est, lui aussi, de plus en plus préoccupé. Les enfants sont particulièrement vulnérables et la protection de leur santé – et la protection des générations futures – est au cœur du développement durable.

Il serait utile que le comité perçoive cet examen comme une enquête sur la pollution au Canada et sur notre état de santé. L'examen devrait être une enquête visant à déterminer si la LCPE a accompli sa mission d'assurer que l'air soit pur, que l'eau soit saine et que les aliments soient salubres.

La pollution dans nos corps – les résultats du contrôle biologique

Tous les jours, les Canadiens sont exposés à des produits chimiques toxiques qui se trouvent dans l'air, l'eau et la terre, ainsi que dans leurs aliments et les biens de consommation qu'ils utilisent couramment. En 2005, Environmental Defence a testé 11 personnes à l'échelle du pays et a relevé la présence dans leurs corps de 60 des 88 produits chimiques visés. Parmi les 60 produits chimiques décelés : 41 sont des substances que l'on croit cancérigènes; 53 sont des produits chimiques qui peuvent nuire à la santé reproductive et au développement des enfants; 27 sont des produits chimiques qui peuvent perturber le système endocrinien; et 21 sont des produits chimiques associés aux maladies respiratoires.

Dans le cadre d'une étude de suivi en juin 2006, intitulée *Polluted Children, Toxic Nation*, on a testé le sang et l'urine de 13 personnes parentes (sept enfants, six adultes). Des laboratoires spécialisés au Québec et en Colombie-Britannique ont tenté de dépister 68 produits chimiques chez les enfants et leurs parents. Ils ont relevé 46 de ces 68 produits chimiques (68 pour cent), dont 38 produits chimiques qui peuvent nuire à la santé reproductive et au développement des enfants, 38 produits chimiques que l'on croit cancérigènes, 23 produits chimiques qui peuvent perturber le système endocrinien, 19 neurotoxines et 12 produits chimiques associés aux maladies respiratoires. En moyenne, on a décelé 32 produits chimiques chez les parents et 23 chez les enfants.

Les tests d'Environmental Defence ont généré une partie des rares données canadiennes à notre disposition. À titre de comparaison, les États-Unis et l'Allemagne se sont dotés de programmes nationaux de contrôle biologique afin de mesurer les contaminants chez les jeunes et chez les adultes. Le programme américain en est présentement à son troisième cycle; les résultats indiquent qu'un échantillon représentatif de la population américaine est régulièrement exposé à de multiples pesticides, métaux et produits chimiques industriels, y compris de nombreux produits chimiques qui proviennent de biens de consommation.

Les phthalates sont un exemple important et surprenant. Ces produits chimiques se trouvent dans de nombreux cosmétiques et produits de consommation faits de plastique mou. Les chercheurs ne s'attendaient pas à ce que ces produits chimiques soient couramment présents dans les corps des gens; ils ne s'attendaient pas non plus à ce que les niveaux soient plus élevés chez les enfants que chez les adultes¹.

Les données de contrôle provenant des Grands Lacs et de l'Arctique confirment que les substances perfluorées, qui sont fréquemment utilisées comme revêtements résistants aux taches et à l'eau, sont décelables dans les tissus de diverses espèces sauvages, y compris celles couramment utilisées comme source d'aliments². Ces produits chimiques sont associés à des troubles du développement et du système de reproduction.

La vulnérabilité plus grande des enfants³

Les enfants sont particulièrement vulnérables aux produits chimiques. La vulnérabilité est la plus grande dans le ventre maternel, au moment où tous les organes et systèmes du corps se développent. Il est bien établi que la plupart des métaux, pesticides et autres produits chimiques qui circulent dans le corps d'une mère traversent le placenta.

Tout au long de leurs vies, mais particulièrement au cours des très importantes premières années, les enfants sont davantage exposés parce qu'ils consomment plus d'aliments et de boissons et inspirent plus d'air par unité de poids corporel. Leur aptitude à métaboliser, détoxifier et à excréter les produits chimiques se développe dans le ventre maternel, n'a pas atteint la maturité et continuera de se développer au moins jusqu'à l'âge de six mois. Les poumons et le cerveau continuent de se développer jusqu'à la fin de l'adolescence.

¹ Tous les rapports sur le contrôle biologique aux États-Unis peuvent être consultés en ligne, à l'adresse suivante : www.cdc.gov/exposurereport.

² Présentation de Derek Muir à Ottawa, le 6 février 2006, dans le cadre de la réunion multilatérale sur les acides carboxyliques et les précurseurs.

³ Pour des renseignements plus poussés sur les questions soulevées dans cette section, voir : Partenariat canadien pour la santé des enfants et de l'environnement, 2005, Ce qu'il faut savoir sur la santé des enfants et de l'environnement, en ligne à : www.healthyenvironmentforkids.ca/francais Toronto Public Health, 2005, *Environmental Threats to Children: Understanding the Risks, Enabling Prevention*, en ligne à : www.toronto.ca/health.

L'exposition à des produits chimiques lors des périodes critiques du développement peut causer des dommages irréversibles chez l'enfant ou préparer le terrain à de graves problèmes de santé à long terme, y compris un risque accru de cancer à un jeune âge. Les enfants vivant dans la pauvreté courent un plus grand risque, car la pauvreté est un facteur de risque connu pour l'exposition accrue aux contaminants environnementaux. Étant donné que 20 pour cent des enfants au Canada vivent dans la pauvreté, il y a un très grand nombre d'enfants vulnérables.

Un ensemble important de données scientifiques récentes indique que la pollution atmosphérique à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments contribue aux maladies respiratoires chez les enfants au Canada et dans les autres pays industriels. Santé Canada signale que 12 pour cent des enfants au Canada souffrent d'asthme; on estime qu'il s'agit d'une proportion quatre fois plus élevée que dans les années 1970⁴.

D'autres données établissent un lien entre l'exposition aux produits chimiques toxiques et de nombreux autres problèmes de santé graves, notamment plusieurs types de cancer, des problèmes de reproduction, des malformations congénitales, l'insuffisance de poids à la naissance et des impacts sur le cerveau en développement qui se manifestent sous la forme de déficits intellectuels, d'autisme, de difficultés d'apprentissage, d'hyperactivité avec déficit de l'attention et d'autres problèmes de comportement. Il existe des preuves solides établissant un lien entre ces troubles et quelques produits chimiques. Un ensemble volumineux et croissant de données scientifiques établit des associations entre ces troubles et des centaines, sinon des milliers, d'autres produits chimiques. La population entière continue d'être exposée pendant qu'on rassemble ces données et qu'on en discute, poussant les chercheurs à conclure que

Nous sommes en train de mener une vaste expérience toxicologique, et nos enfants et les enfants de nos enfants sont les sujets de cette expérience⁵.

Dans le contexte de la santé des enfants, il convient d'accorder une attention particulière au cancer chez les enfants et les jeunes adultes. Le cancer chez les enfants est de plus en plus fréquent aux États-Unis et partout en Europe, mais cette tendance n'est pas encore visible au Canada. Il se pourrait que la situation différente au Canada soit tout simplement le reflet du faible nombre de cas dans une population relativement petite, si bien qu'il est difficile de relever des changements significatifs au plan statistique.

Toutefois, chez les jeunes adultes (de 20 à 44 ans) au Canada, plusieurs cancers sont plus fréquents. On constate un accroissement significatif du cancer de la thyroïde chez les hommes (4,2 pour cent par année) et les femmes (6,6 pour cent par année). Le lymphome non hodgkinien

⁴ Santé Canada, 1999, À la hauteur : une mise à jour de la surveillance de la santé des jeunes du Canada, I.D. Rusen et C. McCourt (rédacteurs), en ligne à l'adresse suivante : http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/meas-haut/index_f.html.

⁵ Herbert Needleman, professeur de psychiatrie et de pédiatrie, University of Pittsburgh, cité par Philip Landrigan, Mount Sinai School of Medicine, conférencier principal dans le cadre de : Children's Environmental Health II: A Global Forum for Action (Washington, septembre 2001).

est plus fréquent chez les deux sexes (de 3,5 à 4,2 pour cent par année, tout comme les cancers du poumon et du cerveau chez les femmes (de 1,9 à 2,0 pour cent par année) et le cancer des testicules chez les hommes (1,7 pour cent par année)⁶.

Les causes de la fréquence accrue de ces cancers sont mal comprises. Toutefois, étant donné qu'on sait que le cancer se développe sur une longue période, on soupçonne que l'exposition dans le ventre maternel et durant la petite enfance, ainsi que les expositions environnementales et professionnelles, sont des facteurs contributifs. De même, l'accroissement encore plus rapide du cancer de la prostate chez les hommes et du cancer du sein chez les femmes découle probablement de l'accroissement de la pollution environnementale, y compris l'exposition durant les périodes de développement, au cours desquelles nous sommes particulièrement vulnérables aux carcinogènes.

Estimer les coûts associés aux maladies causées par l'exposition environnementale

En 2005, la Ontario Medical Association estimait, en adoptant une démarche prudente, que deux polluants atmosphériques (l'ozone de la basse atmosphère et les poussières fines) seraient responsables de plus de 5 800 décès précoces en Ontario, de plus de 16 800 hospitalisations, de près de 60 000 visites aux salles d'urgence et de plus de 29 millions de journées de congé de maladie, entraînant des coûts d'un milliard de dollars en une seule année⁷.

La fréquence quatre fois plus élevée de l'asthme chez les enfants a entraîné une hausse correspondante des coûts économiques et sociaux. L'asthme est la principale cause de l'hospitalisation des enfants et de l'absentéisme scolaire, et un tiers des dépenses de la protection en matière de santé pour les enfants en Ontario sont consacrées au traitement de l'asthme⁸.

Des études américaines suggèrent que la prévention de l'exposition aux polluants pourrait entraîner des économies massives au plan des soins de santé, de la productivité humaine et des coûts sociaux. D'après une étude, on dépense 54,9 milliards de dollars tous les ans pour soigner les enfants américains atteints de maladies liées à l'environnement⁹, dont 9,2 milliards pour certaines maladies liées au cerveau (déficits intellectuels/déficience mentale, autisme et infirmité motrice cérébrale), 43,3 milliards pour le saturnisme, 0,3 milliard de dollars pour le cancer chez les enfants et 2 milliards de dollars pour l'asthme chez les enfants. Les auteurs de l'étude ont adopté des hypothèses prudentes et ont exclu les coûts connexes défrayés par les familles et les coûts associés aux complications ultérieures.

⁶ La Société canadienne du cancer et l'Institut national du cancer du Canada, 2002. Special Report on Cancer in Young Adults, en ligne à l'adresse suivante : http://129.33.1.70.32/vgn/images/portal/cit_776/0/5/1/72969285cw_stats2002_en.pdf

⁷ Ontario Medical Association, 2005. The Illness Costs of Air Pollution: 2005-2006 Health and Economic Damage Estimates, en ligne à l'adresse suivante : www.oma.org/phealth/ground.htm

⁸ Association pour la santé publique de l'Ontario, 2005. School Buses, Air Pollution and Children's Health.

⁹ Landrigan et coll., 2002. Environmental Pollutants and Disease in American Children: Estimates of Morbidity, Mortality and Costs for Lead Poisoning, Asthma, Cancer, and Developmental Disabilities. *Environmental Health Perspectives* 110(7):721-728.

Un problème de pollution de plus en plus grave – jusqu'à présent, une réaction inadéquate

En 2003, les installations industrielles canadiennes ont signalé plus de 4 milliards de kilogrammes de rejets de polluants atmosphériques, un chiffre qui ne cesse de grandir. Les émissions canadiennes de gaz à effet de serre sont 27 pour cent plus élevées que les niveaux de 1990. Le Canada continue de perdre du terrain, alors que d'autres pays développés tels que le Royaume-Uni, la France, la Suède, l'Allemagne et l'Islande ont tous réduit leurs émissions de gaz à effet de serre et produisent moins de rejets qu'en 1990. En fait, seulement deux pays (l'Autriche et le Danemark) ont plus de retard sur leurs objectifs de Kyoto que le Canada, et le Canada est le seul pays qui a ratifié l'accord de Kyoto mais qui ne s'est pas engagé à atteindre son objectif.

D'après une étude récente portant sur les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁰, le Canada se classe au 29^e rang parmi les 29 pays industrialisés pour ce qui est des rejets des composés organiques volatils, 27^e sur 28 pour les oxydes de soufre, 26^e sur 28 pour les oxydes d'azote, 28^e sur 28 pour le monoxyde de carbone, 12^e sur 14 pour les substances menaçant l'ozone, et 27^e sur 29 pour les gaz à effet de serre.

Une récente comparaison entre les sites industriels canadiens et américains dans les Grands Lacs a révélé que, par site, nous émettons 93 pour cent plus de polluants atmosphériques potentiellement cancérigènes et près de quatre fois plus de polluants qui peuvent nuire à la reproduction ou au développement¹¹. Les États-Unis se sont dotés de normes nationales de la qualité de l'air et de critères pour la qualité de l'eau qui ont force obligatoire, alors que le Canada n'a pas de telles normes. Les États-Unis ont des règlements rigoureux, ainsi que des ententes avec les entreprises en vue d'éliminer progressivement certains des produits chimiques les plus inquiétants, tels que les produits ignifuges et antitaches, alors que nous tâchons encore de mener à bien nos évaluations. Les États-Unis ont un programme exhaustif de contrôle biologique pour relever la présence de produits chimiques dans les corps. Nous ne savons même pas à quel point nos enfants sont exposés au plomb.

Portée du présent mémoire

Dans le présent mémoire, nous abordons deux volets connexes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Premièrement, nous évaluons les progrès accomplis et les améliorations requises pour ce qui est de régler l'important arriéré de produits chimiques utilisés à des fins commerciales au Canada – l'effort de catégorisation dans le cadre de la LCPE – et nous évaluons la gestion des nouveaux produits chimiques dans le commerce, afin de recommander des

¹⁰ Gunton, T.I. (2005). *The Maple Leaf in the OECD: Comparing Progress Toward Sustainability*. David Suzuki Foundation and Sustainable Planning Research Group, School of Research and Environmental Management, Simon Fraser University.

¹¹ Pollution Watch, février 2006. *Partners in Pollution: An Assessment of Continuing Canadian and United States Contributions to Great Lakes Pollution*, p. 12 (les figures dans cette étude ont été élaborées en se reportant au US Toxics Release Inventory et à l'Inventaire national des rejets de polluants).

améliorations à ces processus. Deuxièmement, en nous fondant sur notre expérience se rapportant à la mise en œuvre de la LCPE, nous mettons l'accent sur un ensemble de recommandations visant à améliorer cette loi.

En raison du peu de temps à notre disposition, nous ne pouvons présenter un examen approfondi de toutes les facettes de la LCPE. Toutefois, nous serions prêts à présenter des observations détaillées sur des questions précises qui nous seraient soumises, et nous pouvons aider les parlementaires et les deux ministères responsables de la LCPE à élaborer des recommandations plus précises visant des modifications à la loi.

2. Catégorisation et évaluation des substances

Le problème

L'article 73 de la LCPE (1999) prévoit le classement par catégorie des substances qui figurent sur la liste intérieure des substances (LIS) afin de déterminer si elles sont persistantes ou bioaccumulables et présentent une toxicité intrinsèque (PBIT); cette catégorisation sera achevée et ses résultats publiés en septembre 2006. Bien que l'atteinte de ce jalon marque un progrès important, toutes les substances préoccupantes ne seront pas inscrites sur la liste. De plus, il n'est pas clair si les substances qui correspondent aux critères de la catégorisation seront éliminées rapidement ou, le cas échéant, évaluées sans délai de façon à protéger les enfants et l'environnement.

La situation actuelle

La liste intérieure des substances comporte des substances en usage entre 1984 et 1986. La LCPE exige que ces substances soient catégorisées en vue d'une évaluation plus poussée et des mesures additionnelles s'il s'avère qu'elles sont persistantes ou bioaccumulables et présentent une toxicité intrinsèque pour les humains ou l'environnement, ou si elles présentent pour les particuliers le plus fort risque d'exposition.

L'article 74 exige ensuite l'« évaluation préalable » d'une substance « pour pouvoir [...] déterminer si elle est effectivement ou potentiellement toxique ». Toutefois, on pourrait faire valoir que cette étape peut être achevée très rapidement lorsqu'il s'agit de substances qui présentent pour les particuliers le plus fort risque d'exposition, ou qui sont persistantes ou bioaccumulables et présentent une toxicité intrinsèque. De telles substances sont les candidates de choix pour une intervention prioritaire aux termes de la LCPE.

Les sous-sections qui suivent portent sur des questions liées à la catégorisation et à l'évaluation des substances de la LIS. Il y a d'autres questions qui découlent du fait que l'information utilisée pour dresser la LIS remonte à plus de vingt ans. Les recommandations de la présente section sont étroitement liées aux questions du manque d'échéanciers obligatoires et de la quasi-élimination, abordées aux sections 3 et 4 du présent mémoire.

Catégorisation des substances

Bien que l'approche actuelle constitue un bon début, elle ne va pas assez loin :

- la catégorisation se fait uniquement à la lumière des données présentement disponibles, sans qu'on génère de nouvelles données pour combler les importantes lacunes au sujet du caractère persistant ou bioaccumulable et de la toxicité intrinsèque des substances;
- l'approche de Santé Canada pour ce qui est de relever les substances qui présentent le plus fort risque d'exposition prend appui sur des données sur l'utilisation et le volume (et non des données sur l'exposition réelle) recueillies auprès de l'industrie de 1984 à 1986. Il y a peu d'efforts en vue de mettre cette information à jour. De plus, elle ne tient pas compte de toutes les voies d'exposition, particulièrement chez les enfants;
- la LCPE ne définit pas la « toxicité intrinsèque ». L'approche d'Environnement Canada en ce qui concerne la toxicité intrinsèque n'englobe que le poisson, ignorant les effets (la perturbation du système endocrinien) sur les autres types de faune;
- Santé Canada évalue la toxicité intrinsèque avant tout en examinant les listes des substances toxiques des autres pays. Le personnel de SC n'applique pas son outil complexe de détermination des dangers à de nombreuses substances;
- l'effort en vue de catégoriser les substances à la lumière de leur caractère persistant ou bioaccumulable et de leur toxicité intrinsèque peut mener à ce qu'on omette de relever adéquatement d'autres produits chimiques pour leur pouvoir cancérigène, leur neurotoxicité (y compris la neurotoxicité pendant le développement), leur toxicité pour la reproduction ou le développement, ou leur potentiel de perturbation du système endocrinien. Ces effets sont particulièrement importants pour la santé prénatale et la santé des enfants. À tout le moins, il faudrait élargir les critères de catégorisation de manière à inclure parmi les substances présentant une « toxicité intrinsèque » celles que l'on sait être cancérigènes ou toxiques pour la reproduction ou le développement, dans le cadre d'une approche similaire aux modifications apportées en 2003 par l'État de la Californie à la *Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act* de 1986. Ces dispositions sont connues sous le nom de la Proposition 65¹². Cette nouvelle exigence en matière de catégorisation s'appliquerait logiquement aux substances (il y en a environ 19 000) qui ne sont pas incluses dans les résultats du processus initial de catégorisation en raison des données insuffisantes sur les critères obligatoires actuels (soit le caractère persistant ou bioaccumulable et la toxicité intrinsèque).

Évaluation des substances

Les dispositions de la LCPE visant l'évaluation ne comportent pas d'exigences explicites pour la protection des enfants et des autres populations vulnérables. À titre de comparaison, la *Loi sur les produits anti-parasitaires* (LPA), récemment révisée et bientôt promulguée, comporte des dispositions précises exigeant l'application de facteurs de sécurité additionnels, afin d'assurer que les évaluations des risques visent à protéger les populations les plus vulnérables. Parmi les autres mesures de protection des enfants incorporées dans la LPA révisée, il y a l'obligation d'évaluer les groupes de substances ayant des mécanismes communs de toxicité et celle de cumuler l'exposition

¹² En vertu des dispositions de la Proposition 65, le gouverneur de la Californie doit publier, au moins une fois par année, une liste des produits chimiques qui, selon l'information à la disposition de l'État, causent le cancer ou sont toxiques pour la reproduction. Pour plus d'information, veuillez consulter : <http://www.oehha.ca.gov/prop65.html>.

provenant de voies multiples.

De telles exigences contribuent à l'adoption d'une approche plus globale et plus réaliste à l'évaluation des expositions multiples à une multiplicité de produits chimiques. Bien que certaines politiques ministérielles soient en place pour l'application de ces approches modernisées, elles doivent être inscrites dans la LCPE.

Pour évaluer si une substance est toxique, le ministre de l'Environnement est habilité, en vertu de l'alinéa 71(1)c), à exiger que l'industrie produise de nouvelles données, mais seulement lorsque les deux ministres « ont des motifs de soupçonner qu'elle [la substance] est effectivement ou potentiellement toxique ». Le gouvernement s'est montré récalcitrant à utiliser ce « soupçon de toxicité » dans les situations où les données manquent ou sont incertaines. Dans de telles circonstances, on pourrait reporter indéfiniment l'évaluation des substances pour lesquelles on manque de données. Il faudrait que la conclusion qu'une substance est persistante ou bioaccumulable et qu'elle présente une toxicité intrinsèque (PBIT) suffise à déclencher une demande d'information additionnelle.

Apporter des changements à l'information désuète de la LIS

La LCPE ne comporte aucun moyen pour le gouvernement de supprimer de la LIS les substances qui ne sont plus utilisées dans le commerce au Canada. Si une telle substance est à nouveau mise sur le marché, même si cette substance satisfait aux critères de catégorisation, la LCPE ne précise pas de quelle manière ou à quel moment la substance devrait être évaluée et gérée.

Certains ont suggéré que ces substances pourraient relever des dispositions de la LCPE visant les nouvelles activités; ainsi, on pourrait fixer le niveau d'utilisation à zéro. Une approche plus efficace consisterait à radier la substance de la LIS et à exiger la présentation d'une déclaration de substance nouvelle avant d'en autoriser l'utilisation, la fabrication ou l'importation.

La LCPE ne prévoit pas de mécanisme pour assurer le suivi de l'utilisation des substances figurant sur la LIS. Souvent, on exclut à toute fin pratique l'évaluation plus poussée de la toxicité subséquente d'une substance en raison de la faiblesse de l'exposition ou du caractère peu dangereux des applications. Toutefois, si le nombre ou le type d'utilisations devait changer, l'exposition et la toxicité connexes pourraient également changer.

Il s'agit d'une préoccupation importante en ce qui concerne les substances existantes que l'on est en train de catégoriser et les substances nouvelles inscrites sur la LIS au moyen du Programme de déclaration des substances nouvelles. Le gouvernement pourrait recourir à la disposition de la LCPE visant les activités nouvelles (paragraphe 81(4)) pour contraindre l'industrie de lui signaler toute modification importante au plan de l'utilisation, mais cela serait très inefficace.

Les difficultés associées aux déclarations de nouvelles substances sont la lenteur d'une approche qui s'applique aux substances individuelles, le fait que le processus n'est déclenché que s'il y a de nouvelles utilisations significatives, et le fait que le Ministre doit soupçonner que la nouvelle activité aura probablement pour résultat que la substance satisfera aux critères d'une substance « toxique selon la LCPE ». Ainsi, à l'heure actuelle, il incombe au gouvernement de démontrer qu'il

existe un soupçon valide. Le système ne peut fonctionner de manière efficace sans un mécanisme qui permet d'assurer le suivi des nouvelles utilisations – soit au plan de la quantité utilisée ou du type d'utilisation – des substances de la LIS.

Enfin, dans le cadre de la catégorisation et de la LCPE dans son ensemble, il faudrait tenir compte de l'existence de solutions de rechange sûres pour l'évaluation et la gestion des substances potentiellement toxiques. La disposition présentement en place pour l'examen des solutions de rechange (l'article 68) est discrétionnaire et inefficace.

Recommandations

(Note : veuillez vous reporter également aux recommandations visant le manque d'échéanciers obligatoires et la quasi-élimination, dans les sections qui suivent.)

1. Il faudrait mettre à jour les critères de catégorisation au paragraphe 73(1) de la LCPE de manière à stipuler que les substances qui figurent sur la liste intérieure des substances (LIS) seront considérées comme présentant une toxicité intrinsèque s'il est établi qu'elles sont cancérigènes ou toxiques pour la reproduction ou le développement neurologique, adoptant ainsi une approche similaire à celle de la Proposition 65 de la Californie. Une fois identifiées, ces substances devraient être visées par des mesures de quasi-élimination.
2. En ce qui concerne la détermination des substances à évaluer, la réalisation des évaluations et les activités de gestion des substances, il faudrait que la LCPE précise de manière explicite qu'on doit tenir compte des populations vulnérables, y compris l'obligation de cumuler les expositions aux substances, d'évaluer les groupes de produits chimiques ayant des mécanismes de toxicité communs et d'inclure dans tout calcul lié aux évaluations des risques un facteur additionnel de protection des enfants dix fois plus strict.
3. Il faudrait que le ministre de l'Environnement ait davantage recours à l'alinéa 71(1) c) pour obliger un promoteur à effectuer des essais toxicologiques ou autres et à soumettre les résultats. Si on constate que la substance est persistante ou bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque, cela devrait suffire à déclencher une demande d'information additionnelle.
4. Il faudrait modifier la LCPE de façon à y inclure une disposition obligeant explicitement les ministres à envisager des solutions de rechange sûres dans le cadre des évaluations et de la gestion.
5. Il faudrait modifier la LCPE de manière à permettre au gouvernement de radier des substances de la LIS si elles ne sont plus présentes dans le commerce au Canada. Toute utilisation subséquente de ces substances serait alors assujettie aux exigences de la déclaration des substances nouvelles.
6. Il faudrait élaborer un nouveau mécanisme permettant au gouvernement d'assurer le suivi de l'utilisation – le type d'utilisation et la quantité utilisée – des substances inscrites sur la LIS.
7. Il faudrait que les substances qui répondent aux critères de la catégorisation soient ajoutées

à la liste des produits chimiques à signaler au moyen de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP).

3. Manque d'échéanciers obligatoires

Le problème

Le processus d'évaluation et de gestion des risques au Canada est trop lent et comporte des lacunes au plan de la responsabilisation. Des produits chimiques suscitent des préoccupations, mais il demeure légal de les fabriquer, de les utiliser et de les importer. Le délai entre la préoccupation initiale et les mesures concrètes est trop long. Par exemple, les États-Unis ont interdit le perfluorooctane sulfonate (PFOS), un sous-produit d'un apprêt antitache, en 2000; au Canada, ce n'est qu'en octobre 2004 qu'on a recommandé son inscription sur la liste des produits toxiques et sa quasi-élimination. L'évaluation et la recommandation ne sont pas encore achevées.

La situation actuelle

La LCPE comporte très peu d'échéanciers et de dates limites obligatoires. Lorsque de telles échéances sont en place, le gouvernement est mieux en mesure de mener à bien ses tâches. En particulier, la LCPE (1999) stipule que le gouvernement doit, dans un délai de sept ans, achever la catégorisation liée à la Liste intérieure des substances. On a presque achevé cette tâche, qui sera menée à terme à temps pour respecter l'échéance de septembre 2006.

En vertu de l'article 74, les substances inscrites sur la liste de catégorisation doivent faire l'objet d'une évaluation préalable des risques (EPR). Il n'y a pas de date limite établie pour l'achèvement de ces évaluations préalables.

Après l'évaluation préalable d'une substance inscrite sur la LIS, les ministres de l'Environnement et de la Santé disposent de trois choix concernant la réglementation d'une substance; ils peuvent :

- ne prendre aucune mesure additionnelle à l'égard de la substance, si bien que la substance demeure sur la LIS et aucune mesure réglementaire n'est prise;
- ajouter la substance à la Liste des substances d'intérêt prioritaire;
- ou ajouter la substance à la Liste des substances toxiques (paragraphe 77(2)).

On s'attend à ce que le processus de catégorisation permette de relever environ 4 000 substances qui répondent aux critères de l'article 73. Bien que ces substances devront faire l'objet d'une évaluation préalable des risques et d'une décision concernant une évaluation plus poussée ou des mesures réglementaires, la Loi ne prévoit aucun échéancier pour ces interventions, même pas pour les substances les plus préoccupantes.

À l'intérieur de Santé Canada et d'Environnement Canada, on a entrepris certains efforts en vue

d'établir des priorités parmi les 4 000 substances, de façon à orienter les travaux futurs. Le personnel de ces ministères signale que bon nombre des substances préoccupantes sont rarement utilisées, ce qui permettrait la prise de mesures relativement rapides pour supprimer ces substances de la LIS, bien qu'il faudrait un mécanisme au sein de la LCPE pour permettre cette mesure efficace (tel que recommandé dans la section précédente).

Liste des substances d'intérêt prioritaire

La Liste des substances d'intérêt prioritaire comporte les substances de la LIS pour lesquelles il est prioritaire d'évaluer si elles sont toxiques (article 76). Une fois inscrite sur la liste prioritaire, une substance doit être évaluée pour déterminer si elle est toxique dans un délai de cinq ans (toutefois, les ministres responsables de la LCPE peuvent reporter cette évaluation : article 78). Le gouvernement a périodiquement choisi quelques substances de la liste prioritaire et effectué une évaluation complète de ces substances pour vérifier si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques; cependant, seulement un nombre restreint de substances a fait l'objet d'évaluations complètes.

La période de base prévue pour l'évaluation des substances de la liste prioritaire, soit cinq ans, est trop longue et devrait être raccourcie. De plus, la LCPE permet au gouvernement de prolonger ce délai de cinq ans s'il estime que des données additionnelles sont requises.

Liste des substances toxiques

Si on détermine qu'une substance est toxique selon la LCPE, elle est inscrite sur la Liste des substances toxiques (LST ou Annexe 1 de la LCPE). Une fois qu'une substance est inscrite sur la LST, le ministre de l'Environnement dispose de deux ans pour élaborer des mesures de prévention ou de contrôle visant à réduire ou à éliminer le rejet de la substance dans l'environnement. Ces mesures peuvent inclure des règlements, des lignes directrices ou des codes de pratique, l'imposition d'un plan de prévention de la pollution ou l'imposition d'un plan d'urgence environnementale.

Si on détermine qu'une substance sur la LST est persistante ou bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque, et que sa génération découle principalement de l'activité humaine, le gouvernement est tenu, en vertu de la LCPE, d'adopter des mesures visant la quasi-élimination de la substance, tel que nous le verrons de manière plus approfondie dans la prochaine section.

Dans les deux ans qui suivent la déclaration qu'une substance est toxique selon la LCPE et son inscription à l'Annexe 1, il faut que la mesure de gestion proposée (qui peut être un « règlement ou autre ») soit publiée dans la *Gazette du Canada* (paragraphe 91(1)). Le paragraphe 92(1) accorde au gouvernement une période additionnelle de 18 mois pour confirmer quel « règlement ou autre » instrument sera utilisé – ce qui donne un total de 42 mois pour l'étape de planification de la gestion à elle seule. Toutefois, s'il faut apporter une « modification de fond importante » au règlement ou à l'instrument proposé, il est possible de prolonger la période de 18 mois indéfiniment.

Il faut incorporer à la LCPE un échéancier obligatoire à l'intérieur duquel le règlement ou l'instrument doit être mis en place et mis en œuvre.

Une substance évaluée est soumise au gouverneur en conseil (autrement dit au Cabinet) à deux reprises : une première fois pour l'approbation de son inscription sur la LST (paragraphe 90(1)) et une deuxième fois pour l'approbation de tout règlement proposé. Chaque fois, il doit y avoir une recommandation des deux ministres. Malgré le grave danger que peut constituer une substance pour l'environnement ou la santé, il n'y a aucune exigence d'obtenir ces approbations en temps opportun. La décision découlant de l'évaluation devrait être purement scientifique, et ne devrait comporter aucune pondération de considérations politiques. Par conséquent, il faudrait éliminer l'obligation, établie au paragraphe 90(1), d'obtenir du Cabinet l'approbation des décisions d'inscrire une substance sur la LST; il faudrait confier cette tâche à l'un ou l'autre des ministres responsables de la LCPE, ou aux deux.

Au fil des ans, on a achevé un certain nombre de rapports d'évaluation de substances toxiques selon la LCPE; chacun de ces rapports comportait des recommandations visant des mesures de gestion des risques et des études plus poussées. Il n'est pas clair dans quelle mesure on a donné suite à ces recommandations et la population est mal renseignée à ce sujet. Environnement Canada a soulevé cette question en 2005 dans un rapport d'évaluation préparé dans le cadre d'un examen de la LCPE. Le ministère a signalé qu'on ne dispose pas d'éléments probants démontrant l'efficacité des mesures de gestion prises jusqu'à présent, au moyen du processus de la liste prioritaire, à l'endroit des substances jugées toxiques selon la LCPE¹³.

Substances nouvelles

Les substances qui sont nouvelles ne sont pas inscrites sur la LIS. Avant de les fabriquer ou de les importer au Canada, il faut que le ministre de l'Environnement soit avisé, que le demandeur soumette toute l'information requise pour l'évaluation de l'innocuité de la substance, que des droits soient versés et que la période prévue pour l'évaluation de l'innocuité du produit soit écoulée.

Aux termes du Programme de déclaration des substances nouvelles, le gouvernement est tenu d'évaluer les soumissions de l'industrie à l'intérieur de délais précis (aucun n'est supérieur à 90 jours), selon des seuils de volume et le type de substance. Le gouvernement peut demander de l'information supplémentaire, ce qui prolonge le délai, afin d'achever son évaluation. Toutefois, même ce pouvoir est trop restreint, car il n'est possible de demander de l'information additionnelle qu'avant la fin de la période d'évaluation.

Développer la responsabilisation

Non seulement faut-il mettre en place des dates limites et des échéanciers, il faut aussi veiller à ce qu'on les respecte. Bon nombre de nos recommandations ont trait à l'intégration de dates limites

¹³ Environnement Canada (mars 2005), *Évaluation formative de la LCPE 1999 : Environnement Canada*.

dans la LCPE en vue de structurer les activités gouvernementales. D'autres ont trait à des échéanciers pour l'industrie. Il est important d'imposer des sanctions à l'industrie si elle n'observe pas la Loi; il est tout aussi important d'établir la responsabilisation gouvernementale.

Premièrement, il faudra que le gouvernement dispose de ressources additionnelles et qu'il fasse preuve d'une discipline interne accrue pour respecter les nouvelles dates limites. Il faudra assurer le suivi des évaluations préalables, des rapports d'évaluation de la liste prioritaire et des autres documents élaborés dans le cadre de la gestion des produits chimiques. Il arrive souvent que ces rapports signalent la nécessité d'entreprendre des travaux additionnels, tels que des contrôles environnementaux, des études consacrées aux effets sur la santé ou l'évaluation de technologies de rechange. Une mise en œuvre efficace de la LCPE exige que le gouvernement assure un tel suivi, veillant à ce que les exigences en matière de collecte de données soient respectées, à ce que les tâches soient exécutées et à ce que tout problème subséquent soit réglé.

Recommandations

Les recommandations 8 à 15 ont trait à l'intégration d'échéanciers et de dates limites pour l'ensemble des activités liées à la gestion des produits chimiques. Les recommandations 16 et 17 ont trait à la mise en place de dates limites pour les substances visées par la quasi-élimination.

8. Lorsqu'une « intervention immédiate est nécessaire afin de parer à tout danger appréciable soit pour l'environnement, soit pour la vie ou la santé humaines », les ministres responsables de la LCPE sont habilités, en vertu du paragraphe 94(1), de procéder à une telle intervention en prenant un arrêté d'urgence. L'arrêté peut inclure toute disposition que peut contenir un règlement pris aux termes du paragraphe 93(1). La prise d'un tel arrêté est assujettie à un certain nombre de contraintes de procédure et cesse d'avoir effet si le Cabinet ne l'approuve pas dans un délai de 14 jours. Il faudrait encourager le recours à cette disposition pour faire face aux menaces que constituent les substances les plus toxiques. Un examen plus poussé peut s'avérer nécessaire afin de déterminer les plus importants obstacles à une utilisation plus fréquente de cette disposition.

9. Présentement, la LCPE stipule que, après la catégorisation, toutes les substances – même celles chez lesquelles on a relevé des caractéristiques potentiellement dangereuses – doivent faire l'objet d'une « évaluation préalable des risques » (article 74), avant que des mesures soient prises à leur égard. Dans la version modifiée de la LCPE, les substances catégorisées parmi les substances persistantes ou bioaccumulables et présentant une toxicité intrinsèque (PBIT) devraient être considérées comme toxiques selon la LCPE, à moins que les données sur la toxicité soumises par l'industrie démontrent l'innocuité pour la santé et l'environnement. Il faudrait ajouter ces substances à l'Annexe 1 immédiatement, et proposer dans un délai d'un an un règlement ou un autre instrument visant la quasi-élimination.

10. Quant aux substances persistantes et présentant une toxicité intrinsèque ou bioaccumulables et présentant une toxicité intrinsèque, il faudrait que les 500 substances écotoxiques prioritaires (selon Environnement Canada) et les 100 substances toxiques pour la santé humaine prioritaires (selon Santé Canada)

- fassent l'objet d'une évaluation préalable dans un délai de deux ans afin de déterminer si elles sont toxiques selon la LCPE;
- qu'un plan de gestion soit en place pour les substances jugées toxiques selon la LCPE dans un délai d'une autre année;
- que le plan de gestion soit mis en œuvre dans un délai de deux autres années.

11. En ce qui concerne l'évaluation d'une substance aux termes de dispositions de la LCPE autres que celle visant la catégorisation, par exemple à la suite d'une demande d'inscription soumise par un particulier (paragraphe 76(3)), à la suite d'un échange d'information avec d'autres instances sur une substance explicitement interdite ou faisant l'objet de restrictions importantes (article 75), ou à la suite d'un signalement par une compagnie ou toute autre personne (article 70), il faudrait modifier la LCPE de manière à exiger :

- une évaluation préalable dans un délai d'un an afin de déterminer si la substance est toxique selon la LCPE;
- la mise en place d'un plan de gestion pour les substances jugées toxiques selon la LCPE dans un délai d'une autre année;
- la mise en œuvre d'un plan de gestion dans un délai de deux autres années.

Les échéances pourraient être plus courtes pour les substances les plus préoccupantes. Par exemple, si la substance est permanente ou bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque, les échéances plus courtes recommandées ci-dessus s'appliqueraient.

12. On pourrait rationaliser le processus des évaluations comme suit :

- en réduisant les deux approbations du Cabinet à une seule : il faudrait supprimer l'obligation, établie au paragraphe 90(1), d'obtenir l'approbation du Cabinet pour l'inscription d'une substance sur la LST. La décision d'inscrire une substance sur la LST, qui se fonde sur les résultats d'une évaluation, devrait relever de l'un ou l'autre des ministres responsables de la LCPE, ou des deux, et non de l'ensemble du Cabinet;
- en réduisant de cinq à deux ans le délai pour l'achèvement de l'évaluation d'une substance une fois que cette dernière est inscrite à la Liste des substances d'intérêt prioritaire (paragraphe 78(1)).

13. Si, à la suite de l'évaluation préalable d'une substance, on constate qu'il faut procéder à une évaluation complète liée à la Liste des substances d'intérêt prioritaire, il faudrait que les promoteurs soient tenus de fournir les données requises à l'intérieur d'un délai précis, et les ministres devraient être tenus d'achever l'évaluation dans un délai de quatre ans après la catégorisation.

14. Une fois qu'une substance a fait l'objet d'une évaluation complète des risques, l'omission de fournir des données sur une substance persistante ou bioaccumulable et présentant une toxicité intrinsèque devrait entraîner automatiquement la désignation de cette substance à titre de substance toxique selon la LCPE; il faudrait exiger l'élimination progressive de la substance, y compris une date-couperet, après laquelle il serait interdit de fabriquer, d'importer ou d'utiliser la substance. S'il s'avère nécessaire de continuer d'utiliser la substance, il faudrait accorder une prolongation de deux ans, avec la possibilité d'un

renouvellement.

15. Il faudrait affecter des ressources additionnelles à Santé Canada et à Environnement Canada pour assurer la mise en œuvre efficace et responsable de la LCPE.

4. Quasi-élimination

Le problème

La LCPE n'a pas permis d'éliminer les substances les plus dangereuses. Les dispositions sur la quasi-élimination n'ont pas été appliquées, et les polluants organiques persistants (POP) désignés en vertu de la Convention de Stockholm et visés par LCPE n'ont même pas été ajoutés à la liste. Et ce, malgré le fait que le Canada ait convenu de procéder à la quasi-élimination des substances les plus toxiques et persistantes, dans le cadre de la *Stratégie Canada-États-Unis pour la quasi-élimination des substances toxiques rémanentes dans les Grands Lacs*. À ce jour, il a été proposé de procéder à la quasi-élimination d'une substance seulement (hexachlorobutadiène) au Canada.

La situation actuelle

Le Canada et les États-Unis ont convenu, à l'article II(a) de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* (AQEGL) « [...] de tâcher d'éliminer les rejets de toutes les substances toxiques rémanentes » et d'élaborer des programmes et des mesures pour mettre l'accord en application. Les moyens pour procéder à la quasi-élimination devaient inclure des « mesures pour limiter les apports de produits toxiques rémanents, y compris la production, l'utilisation, la distribution et l'élimination [...] » (AQEGL, article VI(k)). En réponse au *Septième rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* de la Commission mixte internationale, en 1990, les deux pays ont réaffirmé leur engagement à promouvoir l'application des dispositions sur la quasi-élimination dans l'AQEGL.

Conformément à la LCPE, les substances doivent être inscrites sur la liste de quasi-élimination si elles sont persistantes, bioaccumulables et toxiques en vertu de la LCPE, et qu'elles sont rejetées dans l'environnement par suite d'une activité humaine. Toutefois, d'importants obstacles bloquent la mise en œuvre de la quasi-élimination, notamment certaines étapes techniques qui ralentissent le processus. Par conséquent, à ce jour il a été proposé de procéder à l'élimination d'une seule substance (cette proposition a été publiée en août 2003) et aucune autre n'a été ajoutée à la liste.

Les obstacles à la quasi-élimination en vertu de la LCPE proviennent des exigences intégrées à la Loi qui découlent de la *Politique de gestion des substances toxiques* (1995) du gouvernement fédéral, notamment :

- La nécessité de fixer une limite de dosage minimale avant d'inscrire une substance sur la liste;
- La nécessité de fixer une limite de rejet spécifique;
- La vision d'Environnement Canada concernant la quasi-élimination considérée en dernier recours plutôt que comme partie essentielle de la *Politique de gestion des substances*

toxiques (1995) pour les substances qui répondent aux critères.

Étant donné que cette vision et la définition de la quasi-élimination visent plutôt à minimiser le rejet plutôt qu'à éliminer la production et l'utilisation des substances toxiques, la quasi-élimination devient un mécanisme de contrôle de la pollution plutôt qu'une mesure de prévention.

Recommandations

16. La définition de *quasi-élimination* dans la LCPE devrait être conforme à l'esprit de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* et aux rapports de la Commission mixte internationale, qui sont axés sur l'élimination des apports de produits chimiques toxiques persistants et dont les actions reposent sur le « principe du rejet nul ». La définition de la LCPE devrait être révisée afin d'inclure la cessation de la production, de l'utilisation, du rejet, de l'exportation, de la distribution ou de l'importation intentionnelle d'une substance ou de catégories de substances. Lorsqu'une substance est produite comme sous-produit, la quasi-élimination devrait comprendre les modifications aux processus et aux pratiques et la substitution de matières ou de produits afin d'éviter la création de la substance en question.
17. L'exigence prévoyant une limite de dosage minimale devrait être supprimée de l'article contenant la définition de quasi-élimination. Il faudrait plutôt appliquer des limites de rejets raisonnables afin de rendre compte des quantités traces.

5. Protéger les Grands Lacs

Le problème

Malgré l'importance et la vulnérabilité du bassin des Grands Lacs, la LCPE ne prévoit aucune mesure de protection précise de la région. En outre, la Loi ne met pas en application les accords internationaux en vertu desquels le gouvernement du Canada s'est engagé à réduire la pollution dans le bassin et à éliminer les substances toxiques persistantes. En conséquence, la pollution des Grands Lacs continue d'être pire que dans la majeure partie du reste du pays, et les installations canadiennes traînent derrière leurs voisines américaines en matière de prévention des émissions toxiques.

La situation actuelle

Les Grands Lacs sont un trésor national, car ils contiennent 18 pour cent des réserves d'eau potable de surface. Trente pour cent de la population canadienne vit dans le bassin des Grands Lacs, quelque 25 pour cent du produit intérieur brut y est généré et 58 pour cent des installations industrielles inscrites à l'Inventaire national des rejets de polluants sont situées dans cette région.

Reconnaissant que la pollution causée par les substances toxiques persistantes endommageait l'écosystème des Grands Lacs et présentait des risques pour les humains et la faune, le Canada et les États-Unis ont signé l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1978*

(AQEGL), s'engageant à procéder à la quasi-élimination des substances toxiques persistantes dans la région. En 1997, les parties ont conclu la *Stratégie Canada-États-Unis pour la quasi-élimination des substances toxiques rémanentes dans les Grands Lacs*, dans l'esprit d'appliquer l'AQEGL. Ainsi, les Grands Lacs ont été un incubateur pour la recherche et les politiques internationales importantes sur les substances toxiques. L'examen officiel de la l'Accord étant actuellement en cours, il est possible de faire concorder la LCPE davantage avec l'Accord, en particulier les dispositions sur les substances toxiques persistantes. De plus, le Canada doit se mettre au niveau des récents efforts des États-Unis en offrant les ressources adéquates pour prendre des mesures.

Malgré l'importance environnementale des Grands Lacs, la LCPE ne contient aucune disposition expresse exigeant la protection du bassin. La LCPE ne fait pas référence à l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* ni à la stratégie sur la quasi-élimination et ainsi ne prévoit aucun mécanisme permettant de s'assurer que les accords sont appliqués. La Loi omet de créer une infrastructure au sein du gouvernement fédéral afin de protéger explicitement le bassin ou d'aider le Canada à respecter ses engagements internationaux visant les Grands Lacs.

Également, la LCPE ne contient aucune disposition spécifique sur la surveillance ou la présentation de rapports sur l'état de l'environnement des Grands Lacs par le fédéral. La LCPE ne prévoit l'établissement d'aucun inventaire des données sur les rejets, aucun indicateur de santé, ni aucun programme dans l'écosystème du bassin.

Le bassin des Grands Lacs continue de présenter un problème de pollution grave. Les rejets de substances toxiques dans l'air, l'eau et le sol sont démesurément élevés, près de la moitié de toute la pollution atmosphérique au Canada étant produite dans le bassin. Les États-Unis font un travail bien meilleur pour protéger le bassin hydrographique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les installations canadiennes dans le bassin des Grands Lacs émettent 93 pour cent plus de polluants pouvant causer le cancer, selon les données par installation, que les usines américaines, et près de quatre fois plus de polluants qui peuvent porter atteinte à la reproduction et au développement¹⁴

Plus important encore, les mesures prises en vertu de la LCPE et de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* doivent être reliées plus étroitement. Les ministères, par un processus d'évaluation préalable, doivent identifier les substances cancérigènes, ayant des effets perturbateurs endocriniens ou représentant une menace particulière pour la santé des enfants, qui sont utilisées dans le bassin des Grands Lacs. Des plans d'action obligatoires incluant des calendriers doivent donc être établis dans un délai de deux ans suivant l'identification des substances, puis être mis en œuvre.

Recommandations

18. La LCPE devrait comporter une nouvelle partie prévoyant la reconnaissance des secteurs importants sur le plan environnemental parce qu'ils sont importants sur le plan national ou international et parce qu'ils sont menacés par la pollution toxique. Cette nouvelle partie

¹⁴ Pollution Watch, février 2006. *Partners in Pollution: An Assessment of Continuing Canadian and United States Contributions to Great Lakes Pollution*, p. 12.

serait alors utilisée pour reconnaître que le bassin des Grands Lacs nécessite des dispositions spéciales.

19. La section de la LCPE sur les Grands Lacs devrait :

- Contenir un engagement législatif visant à mettre en application l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*;
- Établir un bureau de coordination des Grands Lacs au sein du gouvernement du Canada, chargé de coordonner les programmes fédéraux concernant les Grands Lacs et les programmes intergouvernementaux;
- Créer un consortium de recherche sur les Grands Lacs avec les universités et les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec qui intégrerait et mettrait à profit la recherche actuelle sur les menaces et les stress pour l'intégrité biologique, physique et chimique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et aurait comme mandat de mettre en œuvre les mesures de prévention de la pollution, de réduction des substances toxiques et de substitution de produits grâce aux innovations technologiques. La recherche serait mise en relief et soutenue par les membres et les activités de l'association internationale pour la recherche sur les Grands Lacs;
- Financer le consortium grâce à un fonds de recherche et de restauration des Grands Lacs
- Établir des exigences spécifiques pour la surveillance des conditions environnementales et des mesures prises pour les améliorer. Cette étape pourrait être réalisée grâce aux améliorations apportées à l'INRP et à la tenue d'un inventaire des programmes de protection et de restauration des Grands Lacs, comprenant un inventaire des enquêtes, des poursuites et des accusations survenues dans le bassin en vertu des lois pertinentes;
- Exiger que les substances utilisées dans le bassin des Grands Lacs, qui sont cancérigènes, ont des effets perturbateurs endocriniens ou représentent une menace particulière pour la santé des enfants, soient identifiées et que dans un délai de deux ans, des plans d'action obligatoires pour éliminer ces substances (incluant un calendrier) soient élaborés, puis appliqués.
- Prévoir la présentation de rapports sur les progrès réalisés pour protéger le bassin, et constituer un groupe d'experts scientifiques pour évaluer ces efforts et le rapport au Parlement;
- Fixer des objectifs généraux de prévention de la pollution pour la région dans une perspective de cinq à dix ans, en plus des objectifs d'élimination et des plans d'action visant les substances cancérigènes et toxiques selon la LCPE, et les objectifs de réduction des producteurs de particules et de smog.

6. Produits de consommation

Le problème

Les impacts des produits de consommation sur l'environnement et la santé humaine ne sont pas traités adéquatement dans la LCPE. Les règlements créés en application de la *Loi sur les produits dangereux* n'imposent qu'en de rares circonstances seulement des limites à l'utilisation de

substances toxiques selon la LCPE dans les produits de consommation. Autrement, les substances réputées toxiques selon la LCPE peuvent être incorporées dans les produits, qu'ils soient fabriqués au Canada ou qu'ils soient importés.

La situation actuelle

Bien que l'article 93 de la LCPE puisse être appliqué pour contrôler les impacts environnementaux des produits de consommation, il n'a jamais servi à cette fin.

Rédigée durant les années 1960, la *Loi sur les produits dangereux* (LPD) est structurée pour traiter les cas limités de toxicité aiguë d'un nombre très restreint de substances dangereuses, ainsi que les dangers de blessures ou de décès que présentent les produits de consommation. La loi traite les situations dangereuses principalement en prévoyant des règlements visant certains produits, parfois une catégorie de produits, mais souvent qu'après un empoisonnement grave, une blessure grave ou un décès. La LPD traite certains aspects de la toxicité chronique à long terme, mais uniquement pour une courte liste de substances et puis, seulement dans des règlements visant des produits en particulier, lorsque ces règlements sont jugés nécessaires.

Outre la liste très restreinte de substances très toxiques réglementées par la LPD, les produits contenant des substances dangereuses qui peuvent être rejetées dans l'environnement sont largement tolérés. Un produit ou une catégorie de produits peut contenir une substance qui a été jugée toxique selon la LCPE, à moins qu'un règlement ait été pris pour traiter ce produit ou cette catégorie de produits. Les règlements régissant ou interdisant l'utilisation de substances toxiques selon la LCPE dans des produits sont extrêmement rares dans l'une ou l'autre des lois.

Par exemple, le plomb a été jugé toxique selon la LCPE en 1990, sans obligation de produire un rapport d'évaluation. Il a été interdit dans l'essence au même moment en raison des impacts évidents sur la santé des enfants à des niveaux d'exposition très peu élevés. Néanmoins, toute une gamme de produits de consommation pratiquement tous importés, contenant souvent des concentrations de plomb très élevées, continuent d'être vendus au Canada depuis.

Durant les années 1990, le plomb se trouvait à des concentrations dangereuses dans la craie pour trottoirs, les pastels, les fermetures éclair peintes sur les vêtements d'enfants, les mini-stores en plastique et un grand nombre de bijoux et breloques bon marché. Santé Canada a mis en place une stratégie de réduction des risques liés au plomb en 1997 pour résoudre ce problème. Après plus de quatre ans de consultation (et une stratégie peu évidente), l'« urgence » de la question des bijoux contenant du plomb a incité à créer un règlement spécifique – qui a nécessité encore trois ans d'élaboration.

Le règlement sur les bijoux ne vise que les « bijoux pour enfants » et ne traite pas le problème des bijoux de fantaisie contenant du plomb en vente partout et les autres breloques comme les porte-clés et les épinglettes contenant du plomb. Confirmant les craintes que les préoccupations économiques n'éclipsent les préoccupations de santé, on a soutenu dans l'étude d'impact de la réglementation que l'interdiction du plomb dans la fabrication des bijoux de fantaisie causerait des difficultés économiques à ce secteur. Entre-temps, les produits contenant du plomb ajoutent une charge toxique au flux des déchets municipaux qui, s'ils sont incinérés, s'ajoutent directement aux émissions de plomb dans l'atmosphère.

La LPD n'accorde pas le pouvoir de faire retirer les produits dangereux du marché. Un tel pouvoir existe dans le cas des médicaments et autres produits médicaux, et dans le cas des pesticides, mais pas dans le cas des produits de consommation contenant des substances toxiques. L'exemple de ce règlement sur le plomb ne constitue que la pointe de l'iceberg. Des centaines et même des milliers de produits chimiques contenus dans les produits de consommation doivent faire l'objet d'une réglementation. L'incapacité de la LPD à régir le plomb, sans doute parmi les substances toxiques les plus étudiées, met également en relief son incapacité à réglementer de nombreuses autres substances dans les produits de consommation, qui nécessitent une attention prioritaire.

Recommandations

20. La LCPE devrait être modifiée afin d'inclure des dispositions adéquates interdisant et/ou réglementant les substances toxiques contenues dans les produits de consommation, pour ce qui est des impacts sur l'environnement et la santé humaine. L'incidence des nouvelles dispositions, dans l'esprit de l'approche « d'utilisation des matières » décrite ci-dessous, devrait être d'interdire l'utilisation des substances toxiques dans les produits et de contrôler leur rejet subséquent lorsque l'interdiction totale n'est pas possible.
21. La gestion des substances toxiques dans les produits de consommation en vertu de la LCPE devrait suivre une approche « d'utilisation des matières ». Lorsqu'une substance est ajoutée à la Liste des substances toxiques, son utilisation devrait être interdite, les seules exceptions étant des usages essentiels ne présentant aucune solution de remplacement raisonnable. Le promoteur d'une telle substance qui désire qu'elle soit retirée de la liste peut présenter une demande d'exception. Afin que l'exception soit autorisée, le promoteur devrait expliquer aux ministres ou à leurs représentants, dans le cadre d'un processus public, pourquoi aucune solution de remplacement de la substance ni aucune quantité ou concentration inférieure n'est raisonnablement pas possible. Les autres utilisations ne seraient simplement pas autorisées dans les produits fabriqués au pays ou importés. Dans le cas des substances d'usage généralisé, comme le CO₂, le ministre devrait être habilité à autoriser une exemption pour celles-ci. Cette politique « d'utilisation des matières » serait beaucoup plus efficace et efficiente que la réglementation produit par produit.
22. La LCPE devrait habiliter les ministres de la Santé et de l'Environnement du Canada à refuser des produits contenant ou émettant des substances dangereuses pour la santé ou l'environnement, y compris le pouvoir de rappeler des produits des magasins de détail et de gros.
23. La LCPE devrait être modifiée pour exiger des étiquettes avertissant le public qu'un produit contient des substances réputées cancérigènes ou toxiques pour le système de reproduction et le développement humains, selon des listes acceptées, comme la Proposition 65 en Californie et celles du Centre international de recherche sur le cancer.

7. Prudence et fardeau de la preuve

Le problème

Bien que la LCPE exige que le gouvernement fédéral applique le principe de la prudence, plus de poids est accordé en pratique aux considérations sociales, économiques et juridiques qu'à la protection de la santé et de l'environnement. La Loi n'opérationnalise pas le principe en énonçant comment il doit être appliqué explicitement à chaque étape du processus décisionnel. Un des moyens clés pour mettre le principe en pratique consiste à renverser le fardeau de la preuve relative aux dangers chimiques, également appelé l'approche du fardeau inversé. Toutefois, en pratique, le fardeau de la preuve incombe essentiellement au gouvernement et, par extension, à la population canadienne, de démontrer les dangers chimiques, alors que les expositions à des produits chimiques de toxicité incertaine se poursuivent.

La situation actuelle

Le principe de la prudence est mentionné quatre fois dans la LCPE de 1999 :

- Dans le préambule;
- Dans la section *Application administrative*, demandant au gouvernement du Canada d'exercer ses pouvoirs de manière à protéger l'environnement et la santé humaine, à appliquer le principe de la prudence;
- Dans la section établissant et énonçant les fonctions du comité consultatif national (« Lorsqu'il conseille le ministre ou lui fait des recommandations, le comité consultatif est tenu d'appliquer le principe de la prudence. », par. 6 (1.1));
- Dans l'article 76.1 (« Les ministres appliquent la méthode du poids de la preuve et le principe de la prudence lorsqu'ils procèdent à l'évaluation et aux examens ci-après mentionnés et à l'évaluation de leurs résultats. »).

La Loi fait partie d'un cadre gouvernemental fédéral général fondé sur le « risque ». Toutefois, il s'agit d'un cadre qui met l'accent sur l'évaluation, la gestion et la communication du risque plutôt que sur l'évitement des dangers. Ce cadre tend également à accorder plus de poids au « risque juridique » et aux considérations sociales et économiques qu'aux dangers pour l'environnement et la santé. En outre, les politiques fédérales générales actuelles en matière de « risque » et de « prudence » ont comme incidence d'accorder plus de poids aux considérations économiques et concurrentielles qu'à la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Le principe de la prudence peut être appliqué en partie par la création de dispositions discrétionnaires permettant de prendre des décisions axées sur la prévention des dommages plutôt que sur la tolérance des risques. Des termes reposant explicitement sur la prudence devraient être intégrés aux étapes principales du processus de gestion des substances toxiques prévu dans la LCPE.

Durant la catégorisation, par exemple, le fardeau de la preuve incombe alors au gouvernement de montrer que les substances sont toxiques en vertu de la LCPE avant que des mesures réglementaires ou autres mesures de gestion soient prises. Bien que les organismes puissent demander les données

à l'industrie, ce pouvoir n'est pas pleinement utilisé et, plus important encore, ces substances sont toujours exposées dans l'environnement pendant que les évaluations ont lieu.

Lorsque la catégorisation indique qu'une substance est persistante, bioaccumulable et présente une toxicité intrinsèque (PBTI), l'industrie devrait démontrer pourquoi la substance doit être considérée toxique selon la LCPE, renversant ainsi le fardeau de la preuve concernant l'évaluation de la persistance, de la bioaccumulation et de la toxicité intrinsèque. Une meilleure protection de l'environnement et de la santé serait possible si la prise en compte des incidences sur la santé, mentionnée dans les recommandations de la section 3 ci-dessus concernant la catégorisation et l'évaluation des substances, était réalisée.

Les substances autres que les substances PBTI qui nécessitent, au moyen de la catégorisation, une évaluation prioritaire devraient être considérées toxiques selon LCPE, à moins que le promoteur ne présente des données démontrant le contraire. Un fardeau similaire devrait incomber aux promoteurs de substances qui sont interdites ou sévèrement restreintes dans d'autres pays.

Contrairement à la catégorisation des substances existantes, le Programme sur les renseignements concernant les substances nouvelles demande qu'une série limitée de données soit soumise avant qu'un produit chimique ne figurant pas sur la liste intérieure des substances puisse être mis sur le marché canadien.

Comparativement à la *Loi sur les produits anti-parasitaires (LPA)*, révisée et bientôt promulguée, la LCPE ne mentionne pas explicitement à qui incombe le fardeau de la preuve. En vertu de la nouvelle LPA, il incombe aux fabricants de démontrer que les pesticides présentent un risque acceptable avant qu'ils ne soient mis sur le marché.

Le nouveau règlement *Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals (REACH)* en Europe attribuera le fardeau de la preuve aux fabricants, en exigeant des données sur tous les produits sur le marché. Étant donné que l'Europe est le plus vaste marché pour les produits chimiques dans le monde, les compagnies canadiennes et internationales respecteront cette norme et pourraient faire de même pour le marché canadien. Il n'est ni coûteux ni déraisonnable de moderniser et d'harmoniser la réglementation sur les substances toxiques en application de la LCPE de la même manière que pour les pesticides dans la LPA révisée.

Recommandations

24. La LCPE doit comporter des pouvoirs plus stricts pour appliquer le principe de la prudence afin d'interdire ou de réduire de manière significative les substances les plus dangereuses. Ces pouvoirs permettraient aux ministères d'éliminer ou de réduire les risques en l'absence d'une certitude scientifique totale concernant certaines substances toxiques. Des termes reposant explicitement sur la prudence devraient être intégrés aux étapes principales du processus de gestion des substances toxiques prévu dans la LCPE.
25. Le fardeau de démontrer la sécurité des produits devrait incomber à ceux qui désirent mettre de nouveaux produits chimiques sur le marché ou remettre sur le marché des produits interdits, mais seulement lorsqu'ils peuvent démontrer la sécurité de ces produits après une évaluation exhaustive. Le processus d'autorisation en vertu du règlement

REACH et des parties du régime d'inscription révisé de la *Loi sur les produits anti-parasitaires* donne des exemples de cette approche.

26. Les termes employés actuellement, qui limitent les actions uniquement à celles qui sont « rentables » devraient être supprimés de la définition du principe de la prudence, afin de mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement et de la santé humaine.
27. La révision de la LCPE devrait également prendre en compte les politiques fédérales générales portant sur la gestion du risque et la prise de règlement, ainsi que leur incidence sur l'application de la LCPE.
28. L'industrie devrait devoir démontrer pourquoi une substance persistante, bioaccumulable et présentant une toxicité intrinsèque (PBTI) ne devrait pas être jugée toxique selon la LCPE. Les substances autres que les substances PBTI qui nécessitent, au moyen de la catégorisation, une évaluation prioritaire devraient être considérées toxiques selon la LCPE, à moins que le promoteur ne présente des données démontrant le contraire. Un fardeau similaire devrait incomber aux promoteurs de substances qui sont interdites ou sévèrement restreintes dans d'autres pays.

8. Accès à l'information et participation du public

Le problème

La LCPE ne réussit pas à fournir des renseignements au public sur les substances dans notre environnement et sur les décisions concernant ces substances. Elle limite l'accès du public à l'information ainsi que les occasions de participation de celui-ci. Même si les citoyens ont le droit d'intenter une poursuite en vertu de la LCPE, elle crée trop d'obstacles pour que ces dispositions soient utiles.

La situation actuelle

La partie 2 de la LCPE de 1999 contient des dispositions sur un « Registre de la protection de l'environnement » électronique (appelé registre de la LCPE). Bien que la Loi ne l'exige pas, le registre est électronique et se trouve dans le site web d'Environnement Canada. Il facilite l'accès aux politiques et projets de réglementation actuels et archivés, ainsi qu'aux permis/approbations des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et des matières recyclables dangereuses, aux fins d'élimination en mer, et de fabrication, d'importation ou d'exportation de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Afin de solliciter davantage la participation du public aux décisions en matière de protection de l'environnement, la portée du registre de la LCPE devrait être élargie afin de correspondre à celle du registre environnemental de l'Ontario. Par exemple, l'information recueillie sur les substances visées par la LCPE devrait y être incluse. Les pouvoirs actuels du ministre de l'Environnement en application de l'article 46 de LCPE, lui permettant de créer des inventaires d'information sur les substances et les sciences pertinentes, devraient être resserrés.

Il faudrait également accroître les occasions de participation du public. La LCPE présente des lacunes quant à la participation à l'octroi de permis (p. ex., pour l'élimination en mer) et de dérogation (p. ex., en vertu des dispositions visant les substances nouvelles ou selon les normes d'émission des véhicules ou des moteurs).

Les dispositions principales de la LCPE concernant la confidentialité des renseignements professionnels se trouvent aux articles 313 à 321. Des règles plus précises de présentation des renseignements sont contenues dans différents règlements et documents d'orientation publiés en application de la Loi¹⁵. L'existence de plusieurs règles rend difficile l'évaluation de l'équilibre atteint entre la confidentialité et la nécessité que les renseignements sur les substances potentiellement dangereuses soient rendus publics.

L'article 313 de la LCPE autorise une personne à déposer une demande de traitement confidentiel de l'information; la demande doit être présentée par écrit et doit contenir tous les autres renseignements qui peuvent être demandés.

L'article 315 porte sur la « communication dans l'intérêt public »; l'intérêt public est défini par les termes « santé et sécurité publiques ou protection de l'environnement ». La possibilité d'une telle communication fait l'objet d'un critère exigeant : « cet intérêt [doit] *l'emporter clairement sur les pertes financières importantes pouvant en découler ou le préjudice porté à la position concurrentielle* de l'intéressé — la personne qui les a fournis ou au nom de qui ils l'ont été — et sur le préjudice causé à la vie privée, la réputation ou la dignité de toute personne. » (italique ajouté).

Même si l'information sur l'emploi de cette disposition n'est pas disponible – et peut-être pour cette raison – il semble que son application favorise grandement le maintien de la confidentialité. L'absence de rapport sur l'application des dispositions sur la confidentialité rend difficile leur évaluation.

Les dispositions visant la communication des renseignements ne précisent pas à qui les renseignements seront communiqués, ni dans quelles circonstances. Par exemple, le paragraphe 316 (1) porte sur le partage de renseignements confidentiels avec d'autres gouvernements. Cette disposition, au moins, ne prévoit pas la communication publique des renseignements.

En ce qui concerne le droit des citoyens à intenter une poursuite en vertu de la LCPE de 1999, la Loi a créé une nouvelle cause d'action, appelée « Action en protection de l'environnement » (art. 22-38). Toutefois, les nombreux obstacles à une telle action rendent l'application de ces dispositions très improbable. Les actions sont limitées aux cas où « le ministre n'a pas procédé à l'enquête ni établi son rapport dans un délai raisonnable » ou lorsque la réponse du ministre à l'enquête n'était « pas raisonnable ». En outre, une « atteinte importante à l'environnement » doit déjà avoir été causée, un risque d'atteinte importante n'étant pas suffisant. Enfin, une action ne peut être intentée si l'on peut soutenir que la conduite alléguée visait « à remédier à l'atteinte à l'environnement, à la vie humaine, animale ou végétale ou à la santé, ou à atténuer l'atteinte ».

Les rapports annuels de la LCPE publiés à ce jour ne contiennent aucune information sur les

¹⁵ Voir par exemple, Environnement Canada, Directives pour la déclaration et les essais de substances nouvelles: Organismes (2001), Section 8 : Informations confidentielles, p. 97-102.

actions en protection de l'environnement qui ont été exécutées. Comme les défenseurs de l'intérêt public l'ont prévu lorsque l'Action en protection de l'environnement a été proposée pour la LCPE de 1999, les exigences se sont avérées trop onéreuses pour que les dispositions soient mises en application.

La LCPE crée un comité consultatif national chargé « de conseiller les ministres sur les projets de règlement prévus au paragraphe 93(1), [...] sur un cadre intergouvernemental d'action concertée pour la gestion des substances toxiques [...] et sur les autres questions liées à l'environnement qui sont d'intérêt commun pour le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements [...] » (alinéas 6 (1) (a)-(c)). Les délibérations du comité ne sont ni consignées dans un rapport ni rendues publiques. Seul un très bref résumé des activités du comité figure dans les rapports annuels de la LCPE. Le rôle et les activités de ce comité doivent être plus transparents.

Recommandations

29. Le gouvernement du Canada devrait être tenu de conserver un inventaire public des renseignements recueillis (p. ex., relatifs aux propriétés des substances) en vertu de la LCPE et de le publier dans le registre de la LCPE.
30. Le registre de la protection de l'environnement devrait informer le public sur :
 - Les avis, y compris les avis d'opposition;
 - Les propositions de publication d'une approbation, d'un règlement, d'une révision ou d'une révocation d'un règlement, d'une ordonnance ou d'une politique;
 - Toutes les actions en protection de l'environnement en vertu de l'article 22.
31. La LCPE devrait inclure de nouvelles dispositions permettant la publication d'avis de proposition visant les décisions et d'avis permettant au public de commenter ces décisions imminentes.
32. Le comité devrait présenter une preuve et examiner l'utilisation réelle des demandes de confidentialité en vertu de la LCPE, afin de déterminer comment et dans quelle mesure les dispositions ont été appliquées, dans « l'intérêt de la santé publique, et de la sécurité publique ou de la protection de l'environnement », et si les dispositions doivent être renforcées afin d'améliorer l'information accessible au public.
33. Les conditions préalables à l'exécution d'une action en protection de l'environnement devraient être supprimées.
34. Le public doit mieux connaître les activités du comité consultatif national et avoir accès à ses réunions, afin de pouvoir participer davantage au processus décisionnel.