

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

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), remaniée pour la dernière fois en 1999, renferme des dispositions relatives à la gestion des substances toxiques, à l'état de préparation en cas d'urgence, à la prévention de la pollution, à l'étude et à l'évaluation des substances, aux carburants, à la pollution internationale de l'air et de l'eau, aux émissions des moteurs, aux substances nutritives, à l'impact environnemental des activités du gouvernement, à l'exportation / importation des déchets et à plusieurs autres secteurs environnementaux. Elle prévoit des pouvoirs pour la cueillette de renseignements, la création d'un inventaire des émissions de polluants, la formulation d'objectifs, de lignes directrices et de codes de pratique et de vastes pouvoirs d'application.

La LCPE requiert plus de souplesse en ce qui a trait à la création et à la mise en œuvre d'accords d'équivalence, fondés sur l'effet, pour faciliter le contrôle local. Par le passé, Environnement Canada (EC) a manifesté une volonté d'adopter une réglementation intelligente axée sur le rendement et souple quant à la manière dont celui-ci est atteint. Cependant, il faudra élaborer un mécanisme pour y arriver.

L'impact de la LCPE est vaste et porte sur de nombreux secteurs environnementaux qui relèvent traditionnellement du domaine des gouvernements provinciaux. Maintenant qu'un grand nombre de ses dispositions sont mises en œuvre, la LCPE exige une attention constante, par exemple, par le truchement de nouveaux programmes liés à l'élimination virtuelle de certaines substances toxiques, de l'examen des substances d'intérêt prioritaire, de l'examen des règlements sur les substances toxiques et de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP).

Il semble que l'examen quinquennal de la LCPE soit en suspens, bien que dans ses étapes finales. Le gouvernement fédéral finalise les changements; cependant, étant donné la conjoncture économique, le gouvernement minoritaire et l'incertitude quant à la politique américaine sur les changements climatiques, le calendrier de révision de la LCPE est incertain.

Plus récemment, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de réglementer les gaz à effet de serre (GES) et les émissions des principaux contaminants atmosphériques (PCA). Les PCA incluent les particules, les oxydes de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, les oxydes d'azote, etc. Les GES ont été ajoutés à l'annexe I de la LCPE.

Environnement Canada (EC) et / ou Santé Canada peuvent désigner des substances toxiques en vertu de la LCPE. Le gouvernement fédéral semble tenter de revendiquer l'autorité sur de nombreuses substances potentiellement dangereuses ou toxiques et les autorités liées à ces substances. Lorsqu'une substance ou une activité connexe est déclarée toxique en vertu de la LCPE, le contrôle fédéral est ajouté, outrepassant souvent l'autorité du gouvernement provincial.

En vertu de la LCPE de 1999, la démarche à l'égard de la gestion des substances toxiques de la voie 1 en vertu de la Politique de gestion des substances toxiques a été modifiée, passant d'une méthode d'évaluation et de gestion des risques acceptée, fondée sur la science au modèle actuel irréaliste d'élimination des dangers. Ce modèle vise à atteindre un « risque zéro » grâce à « l'élimination virtuelle » de ces substances chimiques indésirables. Bien que ce groupe de substances toxiques produites par l'homme, persistantes et bioaccumulatives mérite une attention spéciale, la méthode de gestion choisie est peu pratique et irréalisable.

« L'élimination virtuelle » de substances toxiques spécifiées en vertu des règles d'EC est virtuellement impossible. En établissant le « niveau de quantification » aux fins d'élimination virtuelle au niveau de la limite de détection, EC assure que les efforts de ceux qui visent l'élimination virtuelle de ces substances de leurs procédés ne réussiront jamais. En effet, étant donné que la technologie permet de diminuer sans cesse les limites de détection, le niveau à atteindre pour respecter les critères d'élimination virtuelle sera continuellement abaissé et l'objectif ne pourra jamais être atteint.

Dans le cas des substances réputées respecter les critères d'élimination virtuelle, une approche préférable serait d'évaluer les seuils de détection actuels à la lumière d'un niveau de préoccupation pratique. Dans

les cas où les seuils de détection sont suffisamment bas, un simple règlement sur le seuil pourrait être utilisé au lieu de cette notion de capacité analytique sans cesse croissante. De cette façon, les entreprises pourraient procéder d'une manière plus prévisible, conforme et autrement pratique.

EC a adopté une approche qui consiste à imposer l'application des dispositions de la LCPE portant sur des substances toxiques individuelles à des groupes élargis et hétérogènes de substances. Les groupes visés inclus sont, par exemple, les vastes groupes de sels de voirie, les particules de moins de dix microns et les précurseurs de fines particules. Or, cette approche est inappropriée, car la loi n'a pas été élaborée selon cette prémisse et ne renferme pas les outils nécessaires à la gestion appropriée de groupes de substances diversifiées globalement désignées comme étant toxiques en vertu de la LCPE.

La LCPE facilite la mise en œuvre réglementaire d'engagements internationaux, mais on n'a pas prévu de mécanisme de consultation pour contrôler les engagements internationaux avant qu'ils ne soient conclus. On doit assurer une concordance, non pas avec les mesures de contrôle des autres pays, mais plutôt avec les exigences relatives à la gestion des risques au Canada, selon l'évaluation des risques ici même. À cet égard, on doit améliorer la présentation de rapports sur l'état de l'environnement et simplifier et réviser l'INRP pour cibler les rejets significatifs plutôt que l'utilisation de matériaux ou autres paramètres.

Pour obtenir un contrôle fédéral, EC a eu tendance à traiter les problèmes locaux (p. ex., le problème des sels de voirie) comme s'ils étaient d'envergure nationale. Les problèmes locaux devraient autant que possible être réglés à l'échelle locale pour assurer un maximum de souplesse, faciliter le débat et assurer que la solution convient au problème. Traiter avec un gouvernement fédéral lointain pour résoudre des problèmes locaux n'est pas une approche efficace.

Les provinces contrôlent les PCA depuis de nombreuses décennies dans la mesure où leurs lois et règlements sur l'assainissement de l'air le permettent. Le gouvernement fédéral s'inquiète à juste titre de la détérioration de la qualité de l'air, mais le contrôle duplicatif des émissions de PCA en vertu de la LCPE n'est probablement pas la meilleure façon de corriger cette tendance. Par conséquent, il a été rafraîchissant de le voir adopter le système complet de gestion de l'air (SCGA) par le truchement du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) pour remplacer les propositions initiales de réglementation des PCA en vertu de la LCPE.

Environnement Canada semble surutiliser la disposition relative aux avis aux termes de la LCPE. Les avis en vigueur incluent les INRP, les émissions de GES, 12 groupes de substances d'intérêt prioritaire et les rapports portant sur quelque 550 substances figurant sur la Liste intérieure des substances. Les avis qui sont publiés ne sont pas soumis au même processus rigoureux que les règlements, mais peuvent avoir le même effet. Étant donné qu'un avis exige généralement beaucoup de paperasserie pour la documentation et les rapports, Environnement Canada doit améliorer la coordination des divers avis publiés pour éviter de surcharger les entreprises.

Il est intéressant de noter que, même si EC a l'autorité de contrôler les émissions de PCA non réglementées des véhicules, il a choisi de s'attaquer plutôt aux émissions industrielles qui sont déjà réglementées par les provinces. Il s'est engagé récemment à contrôler l'efficacité énergétique des véhicules, mais le défaut de s'attaquer aux autres émissions de véhicules dans les zones de gestion de la qualité de l'air à trafic intense semble un établissement de priorités inapproprié.

Les commentaires qui précèdent illustrent comment l'expansion du fédéral dans ce secteur par le truchement de la LCPE crée un recoupement des règlements et des rapports. Ils démontrent également le manque de coopération entre le fédéral et les provinces à l'égard de ces questions.

L'éventualité d'une double réglementation et des caractéristiques négatives connexes augmente. La LCPE requiert plus de souplesse en ce qui a trait à la création et à la mise en œuvre d'accords d'équivalence, fondés sur l'effet, pour faciliter le contrôle local. Par le passé, EC a manifesté une volonté d'adopter une réglementation intelligente axée sur le rendement et souple quant à la manière dont celui-ci est atteint. Cependant, il faudra élaborer un mécanisme en vertu de la LCPE pour y arriver.

Recommandations

Que le gouvernement fédéral :

1. Remédie au manque d'approche de gestion des risques dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et aux importantes préoccupations soulevées par celle-ci durant l'examen actuel lancé en 2005 :
 - La démarche à l'égard de la gestion des substances toxiques de la voie 1 en vertu de la Politique de gestion des substances toxiques doit revenir à la méthode d'évaluation et de gestion des risques acceptée, fondée sur la science et abandonner le modèle actuel axé sur l'élimination des dangers.
 - La définition du terme « élimination virtuelle » doit être modifiée pour signifier l'atteinte d'un risque acceptable, le respect des critères étant axé sur une réévaluation des risques après la mise en œuvre de mesures de contrôle à l'aide de mesures aussi simples qu'un simple règlement sur les seuils. Cette démarche doit remplacer le système actuel qui consiste à définir la limite de détection comme étant l'objectif et à n'avoir aucun mécanisme pour évaluer si ou quand les mesures adoptées sont suffisantes pour protéger la santé humaine et l'environnement.
 - La désignation « toxique » en vertu de la LCPE ne doit pas servir à traiter des groupes ou catégories de substances vastes et hétérogènes (reconnaissant qu'une autre catégorie ou d'autres catégories pourraient être nécessaires à cette fin).
2. Réduise la paperasserie / les exigences de rapport de ses avis aux termes de la LCPE. En particulier, p. ex., l'INRP devrait être réduit et porter uniquement sur les rejets importants et les exigences de l'article 71 afférentes aux rapports sur d'autres listes de substances devraient focaliser seulement ce qui pourrait être significatif.
3. Maintienne le système complet de gestion de l'air par le truchement du Conseil canadien des ministres de l'environnement.