

Détermination des outils de gestion des risques des substances toxiques en vertu de la LCPE (1999)

- **Choix des textes ou autres outils de gestion des risques**
- **Textes concernant la prévention ou le contrôle en vertu de la LCPE**
- **Rôle des standards panaïadiens**

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999* (LCPE 1999) est une « loi visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable ». Elle procure au gouvernement fédéral des textes lui permettant de protéger l'environnement et la santé humaine, établit des échéanciers stricts pour la gestion des substances désignées toxiques dans la Loi et impose l'élimination presque totale des rejets dans l'environnement des substances toxiques bioaccumulables, persistantes et anthropiques désignées toxiques.

Les dispositions de la LCPE (1999) exigent qu'Environnement Canada élabore, dans certaines conditions, des textes - règlements ou autres - portant sur la prévention ou le contrôle, dans des délais prescrits, pour les substances jugées toxiques au sens de la Loi. Ces dispositions ont soulevé un certain nombre de questions sur ce que sont les « textes de la LCPE » et sur les circonstances de l'application des délais prescrits. La présente fiche d'information a pour but d'expliquer les exigences, de décrire le processus de sélection des meilleurs outils de gestion des toxiques et d'expliquer comment les exigences de la LCPE (1999) concernant l'établissement de textes - règlements ou autres - s'intègrent dans le processus.

Pour les substances jugées « toxiques » selon l'article 64 de la LCPE (1999), par le moyen d'une évaluation d'une substance inscrite sur la liste des substances d'intérêt prioritaire, d'une évaluation préalable ou de la révision d'une décision d'une autre instance, l'article 91 de la LCPE (1999) exige qu'Environnement Canada publie un règlement ou un texte proposé en vertu des pouvoirs que lui accorde la LCPE (1999) de prendre des mesures de prévention ou de contrôle à l'égard d'une substance. De plus, l'article 91 exige la publication du projet de texte - règlement ou autre - dans la *Gazette du Canada*, au plus tard deux ans après que le Ministre ait recommandé d'ajouter la substance à la liste des substances toxiques de l'annexe I de la Loi. L'article 92 de la Loi prévoit qu'Environnement Canada finalise et publie le texte - règlement ou autre - dans la *Gazette du Canada* au plus tard 18 mois après sa publication à titre de projet. Les règlements et les textes sont également affichés dans le Registre environnemental de la LCPE - source exhaustive en direct d'information publique concernant les activités en vertu de la Loi (www.ec.gc.ca/RegistreLCPE).

Que signifie « toxique selon la LCPE »?

L'article 64 de la LCPE (1999) définit une substance comme étant « toxique » si elle pénètre dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

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

Les intéressés disposent de 60 jours pour commenter le texte proposé ou déposer un avis d'opposition demandant la création d'une commission de révision. Selon la nature des commentaires reçus, le ministre de l'Environnement détermine alors s'il faut procéder à des discussions additionnelles ou créer une commission de révision.

L'article 90(1) de la Loi prévoit que des substances peuvent être ajoutées à la liste des substances toxiques de l'annexe I de la Loi sans avoir subi une évaluation d'une substance inscrite sur la liste des substances d'intérêt prioritaire, une évaluation préalable ou une révision d'une décision d'une autre instance si, à la suite d'une recommandation des ministres de l'Environnement et de la Santé, le gouverneur en conseil est convaincu qu'une substance est toxique. Au cours de ce processus d'établissement de la liste, les articles

91 et 92, y compris les dispositions relatives aux « points de vérification » ne s'appliquent pas. Toutefois, tous les processus, les outils et les textes de gestion des risques dont dispose le gouvernement pour les substances toxiques énumérées dans la liste par le moyen des anciens mécanismes peuvent aussi être utilisés lorsque ces substances sont ajoutées à la liste de cette façon.

Choix des textes ou autres outils de gestion des risques

Pour le gouvernement fédéral, la LCPE (1999) est le principal texte de loi permettant de gérer les toxiques, mais il dispose d'autres outils de gestion des risques. De plus, d'autres gouvernements ont un rôle à jouer dans la gestion des substances toxiques. Environnement Canada s'est engagé à tenir compte de tous les outils et à reconnaître le rôle des provinces lors de l'élaboration des stratégies de gestion des substances toxiques au sens de la LCPE (1999). Le Comité consultatif national (CCN) de la LCPE, qui est constitué de représentants des provinces, des territoires et des gouvernements autochtones, joue un rôle clé quand il s'agit de conseiller le gouvernement fédéral sur les activités réalisées en vertu de la Loi et les démarches coopératives et concertées de gestion des toxiques.

Les outils de gestion des substances toxiques, notamment les textes - règlements ou autres - portant sur les mesures de prévention ou de contrôle requis par la Loi, sont élaborés par l'entremise du processus de gestion des substances toxiques qui permet au gouvernement fédéral de respecter les obligations énoncées dans la LCPE (1999) et de garantir l'efficacité de la consultation des intervenants. Le processus repose sur l'élaboration d'un document sur la Stratégie de gestion des risques. Ce document est préparé par Environnement Canada, de concert avec Santé Canada par l'entremise d'un processus comportant la consultation de membres du CCN. Selon les points devant être traités relativement à la gestion d'une substance donnée, Environnement Canada peut aussi effectuer des consultations préliminaires auprès des parties intéressées les plus touchées durant l'élaboration de la stratégie. Le document sur la Stratégie de gestion des risques, dont le format peut varier, énonce l'approche proposée de la gestion des risques, pour l'environnement et la santé humaine, d'une substance toxique donnée. Les stratégies s'appliquent généralement à des substances précises, mais si plusieurs substances d'un même secteur sont visées, on peut alors élaborer une stratégie sectorielle. Environnement Canada tient aussi des consultations, axées sur des points particuliers et limitées dans le temps, sur les documents traitant de la stratégie de gestion des risques en procédant par contacts directs avec l'industrie et des organisations non gouvernementales et, de façon plus étendue, par des affichages sur le site Web du Bureau national de la prévention de pollution (www.ec.gc.ca/nopp/fr/index.cfm).

Pour élaborer la Stratégie de gestion des risques, Environnement Canada précise les secteurs les plus dangereux pour l'environnement et la santé en se fondant sur les données scientifiques de l'évaluation des risques. Un objectif de gestion des risques est alors précisé pour ces secteurs. Cet objectif est généralement basé sur les résultats obtenus à l'aide des meilleurs procédés, produits ou techniques disponibles utilisés par le secteur ou, dans certains cas, sur des objectifs de qualité de l'environnement.

Une fois l'objectif établi, on choisit les outils de gestion et les textes qui permettraient de l'atteindre dans chaque secteur. Ces outils peuvent servir à contrôler tout aspect du cycle de vie d'une substance, de sa conception et de sa mise au point à sa fabrication, à son utilisation, à son entreposage, à son transport et à son élimination finale. En premier lieu, on considère tous les outils disponibles, y compris les initiatives de gestion en cours. Ces outils comprennent les textes réglementaires adoptés en vertu de la LCPE (1999), de même que d'autres outils de gestion des risques non visés par la Loi, dont les dispositions réglementaires prévues par d'autres instances et des démarches volontaires. La série d'outils peut inclure une combinaison d'éléments représentant les options les plus réalisables pour gérer la substance. Lorsqu'une substance est ajoutée à la liste des substances toxiques de la LCPE (1999) par suite d'une évaluation menée conformément à l'article 77, au moins un outil de gestion des risques doit être un « texte de la LCPE » conforme aux exigences des articles 91 et 92 de la Loi. Dans certains cas, il se peut qu'un nouveau règlement ou qu'un plan de prévention de la pollution selon la LCPE (1999) soit la meilleure option pour réduire les risques dans un secteur et satisfaire aux exigences des articles 91 et 92. Dans d'autres, les provinces ou territoires peuvent être mieux outillés pour s'attaquer aux risques que pose un autre secteur et, dans d'autres encore, les ententes volontaires existantes peuvent suffire.

Exemples d'outils de gestion des risques

Voici une série d'outils de gestion des risques envisagés lorsqu'on détermine les options de gestion d'une substance.

- Textes autorisés en vertu de la LCPE (1999) - règlements (y compris sur les systèmes de dépôt remboursement et les échanges), plans de prévention de la pollution, plans d'urgence environnementale, accords d'exécution, codes de pratique, objectifs ou recommandations de qualité de l'environnement, directives sur les rejets;
- Mesures volontaires - ententes de performance environnementale, protocoles d'entente;
- Instruments économiques non liés à la LCPE (1999) - incitatifs financiers et subventions, redevances et taxes environnementales;
- Initiatives conjointes fédérales provinciales-territoriales - Standards pancanadiens, lignes directrices, codes de pratique;
- Lois provinciales/territoriales - règlements, permis, autres processus;
- Autres lois fédérales - *Loi sur les pêches*, *Loi sur les produits antiparasitaires*, *Loi sur les produits dangereux*.

À ce stade initial, on effectue des analyses qualitatives pour trouver les meilleurs outils permettant d'atteindre l'objectif de gestion des risques dans un secteur donné. Si des renseignements plus détaillés ou une évaluation plus poussée sont requis, on soumet les outils les plus prometteurs à une analyse quantitative. Si l'outil de gestion des risques choisi est un règlement, une analyse quantitative plus détaillée sert de cadre à la rédaction du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Les intervenants sont ensuite consultés au sujet des objectifs de gestion des risques et des outils connexes proposés.

Textes concernant la prévention ou le contrôle en vertu de la LCPE

Les « outils de gestion » désignent généralement toute la panoplie de moyens disponibles pour gérer les substances toxiques, alors qu'un « texte » de la LCPE (1999) désigne les textes autorisés par la Loi, notamment les règlements. Pour qu'un texte soit conforme aux articles 91 et 92 de la Loi, il ne suffit pas qu'il soit adopté en vertu d'une disposition de la Loi, il doit également réussir « l'épreuve du droit », c'est-à-dire qu'il doit renfermer des *mesures de prévention ou de contrôle* qui réduisent ou éliminent les risques d'atteinte à l'environnement ou à la santé humaine. On évalue les textes au cas par cas pour déterminer s'ils réussissent « l'épreuve du droit ». Les mesures de prévention ou de contrôle sont énoncées dans un style pragmatique, souvent sous la forme d'une instruction ou d'un ordre visant à prévenir ou à contrôler le rejet d'une substance ou une activité liée à cette substance. Des expressions telles que « la concentration de la substance ne doit pas dépasser... » ou « nul ne doit... » sont des exemples de style pragmatique.

Voici une liste des textes prévus par la LCPE (1999) qui, **s'ils prévoient des mesures de prévention ou de contrôle** pour réduire ou éliminer les risques d'atteinte à l'environnement ou à la santé, répondent aux exigences des articles 91 et 92 de la LCPE (1999).

- **Règlements** - Le règlement restreint les activités liées à une substance ou limite les concentrations d'une substance qui peut être utilisée, rejetée dans l'environnement ou présente dans un produit. Les règlements pouvant répondre aux exigences des articles 91 et 92 comprennent notamment ceux décrits dans les articles suivants de la LCPE (1999) :
 - les substances qui figurent sur la Liste des substances toxiques (art. 93);
 - les limites permettant la quasi-élimination des rejets (par. 92(1));
 - les exigences régissant les combustibles (art. 140);
 - les émissions des véhicules, des moteurs et des équipements (art. 160);
 - les sources canadiennes de pollution atmosphérique dans d'autres pays (art. 167);
 - les sources canadiennes de pollution de l'eau dans d'autres pays (art. 177);
 - la liste des substances qui seraient nocives pour l'environnement ou la santé humaine si elles pénétraient dans l'environnement dans le cadre d'une urgence environnementale (art. 200);
 - les substances qui sont importées, fabriquées, utilisées, traitées, rejetées, éliminées ou recyclées dans le cadre d'activités gouvernementales ou en rapport avec le territoire domanial et les terres autochtones (par. 209(2));

- la protection de l'environnement dans les installations gouvernementales, le territoire domanial et les terres autochtones, notamment l'établissement de systèmes de gestion environnementale, la prévention de la pollution et les plans afférents ainsi que les urgences environnementales (art. 209);
- les systèmes de dépôts et de remboursements (art. 325), s'ils sont combinés à un règlement en vertu de l'art. 93 (substances toxiques), de l'art. 118 (substances nutritives) ou de l'art. 209 (règlement concernant les entités fédérales ou le territoire domanial et les terres autochtones);
- les systèmes d'unités échangeables (art. 326), s'ils sont combinés à un règlement en vertu de l'art. 93 (substances toxiques), de l'art. 118 (substances nutritives), de l'art. 140 (combustibles), de l'art. 167 (sources canadiennes de pollution atmosphérique dans d'autres pays), de l'art. 177 (sources canadiennes de pollution de l'eau dans d'autres pays) ou de l'art. 209 (règlement concernant les entités fédérales ou le territoire domanial et les terres autochtones).
- **Objectifs environnementaux** (art. 54 et art. 208) - Les objectifs environnementaux énoncent des objectifs ou buts qualitatifs ou quantitatifs pour prévenir la pollution ou lutter pour la protection de l'environnement. On y recommande souvent des normes qualitatives pour le milieu ambiant ou des maximums acceptables.
- **Directives environnementales** (art. 54, art. 196 et art. 208) - Les directives environnementales recommandent des normes de quantité ou de qualité pour permettre ou perpétuer certains usages de l'environnement. Elles peuvent recommander des concentrations de substances toxiques s'appliquant à l'eau, à l'eau utilisée à des fins agricoles, aux sols, aux sédiments ainsi qu'aux tissus humains et animaux. Elles peuvent aussi être élaborées pour prévenir les urgences environnementales, s'y préparer, y remédier ou réparer les dommages en découlant.
- **Directives concernant les rejets dans l'environnement** (art. 54 et art. 208) - Les directives concernant les rejets dans l'environnement recommandent des maximums, notamment en termes de quantité ou de concentration, pour le rejet de substances dans l'environnement par des ouvrages, des entreprises ou des activités.
- **Codes de pratique** (art. 54, art. 196 et art. 208) - Les codes de pratique recommandent des procédures, des méthodes ou des limites de rejet relatives aux ouvrages, entreprises ou activités au cours des divers stades de leur réalisation ou exploitation et toute activité de surveillance subséquente. Les codes peuvent également servir à donner à l'industrie et aux organismes de réglementation des recommandations claires sur la façon de réduire les émissions, les effluents et les déchets ou de prévenir les urgences environnementales, de s'y préparer, d'y remédier ou de réparer les dommages en découlant.
- **Plans de prévention de la pollution** (art. 56) - Le ministre peut exiger d'une personne qu'elle prépare et applique un plan de prévention de la pollution où sont précisées des mesures pour prévenir ou minimiser la production, l'utilisation ou le rejet de polluants et de déchets.
- **Plans d'urgence environnementale** (art. 199) - Le ministre peut obliger une personne à préparer et à appliquer un plan d'urgence environnementale énonçant les mesures à prendre pour prévenir les urgences environnementales impliquant des substances toxiques, s'y préparer, y remédier ou réparer les dommages en découlant.
- **Ententes concernant les données et les recherches sur l'environnement** (art. 44) - Ces ententes sont généralement des mesures conjointes prises avec d'autres gouvernements ou personnes concernant la création, l'exploitation et l'entretien d'un réseau de contrôle de la qualité de l'environnement.
- **Accords relatifs à l'exécution de la présente loi** (art. 9) - Ces accords concernent généralement le partage de l'exécution de la LCPE entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux ainsi qu'avec les gouvernements et les peuples autochtones. Les accords concernant les standards pancanadiens conclus avec le Conseil canadien des ministres de l'environnement sont également signés en vertu de cet article.

Rôle des standards pancanadiens

Les standards pancanadiens (SP) sont élaborés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement) en vue de concerter les efforts visant à créer et à faire adopter des standards environnementaux communs à l'échelle du pays. Élaborés dans le cadre de l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* et de l'*Accord auxiliaire sur les standards environnementaux pancanadiens*, ils constituent des engagements politiques des ministres envers des enjeux clés en matière de protection de l'environnement et de risques pour la santé liés à l'environnement. L'article 9 de la LCPE (1999) autorise le Ministre à négocier des accords relatifs aux SP (accords administratifs).

Les SP peuvent viser des substances précises dans certains secteurs et être assortis de calendriers définis ou encore se rapporter à des stratégies de gestion des risques très générales englobant un certain nombre de secteurs, de sources et de substances. À ce titre, ils sont très utiles pour la gestion conjointe des substances toxiques.

Chaque palier de gouvernement assume la responsabilité de l'application des SP dans son territoire, dans l'optique d'une mise en oeuvre efficace, efficiente et concertée. Cela signifie que chaque instance doit prendre les mesures jugées appropriées dans sa sphère de compétence de sorte que le problème puisse être réglé par l'action collective. On s'attend à ce que les mesures soient prises par l'instance la mieux placée. Il peut arriver que le gouvernement fédéral soit le mieux en mesure d'intervenir, mais l'on prévoit qu'un bon nombre des mesures nécessaires soient prises par les provinces et les territoires.

Au niveau fédéral, les SP sont liés à la gestion efficace des substances toxiques en vertu de la LCPE (1999) de trois façons.

Premièrement, lorsque l'accord relatif à un SP prévoit des mesures de prévention ou de contrôle particulières à l'égard d'une substance et qu'il est élaboré dans les délais spécifiés par la LCPE (1999), il peut alors être utilisé en vue de respecter les exigences législatives, y compris les dispositions relatives aux mesures de vérification des articles 91 et 92). Pour être entièrement conforme à la LCPE (1999), le SP doit également satisfaire aux exigences de consultation de la Loi et être signé en vertu des pouvoirs conférés par l'article 9. Comme pour les autres textes de la LCPE, tout accord relatif à un SP doit être analysé individuellement pour déterminer s'il prévoit les mesures de prévention ou de contrôle spécifiques requises en vertu des articles 91 et 92.

Deuxièmement, un SP peut être utilisé conjointement avec d'autres textes réglementaires dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques. Il arrive souvent que des mesures visant plusieurs sources et secteurs doivent être prises pour atteindre des objectifs environnementaux. Dans le cas d'une substance toxique particulière, un SP peut s'avérer être le meilleur texte pour une source ou un secteur donné et compléter d'autres mesures fédérales exigées en vertu de la LCPE (1999).

Troisièmement, lorsqu'il est admis que le gouvernement fédéral est le mieux en mesure d'intervenir pour un secteur ou une source en particulier, il peut élaborer un règlement, une ligne directrice, un code de pratique ou tout autre texte de prévention ou de contrôle en vertu de la LCPE (1999) pour s'acquitter de ses engagements découlant d'un accord de SP. En tant que tels, des SP pourraient être adoptés ou incorporés par renvoi dans d'autres textes de la LCPE, tels un code de pratique, un règlement ou une ligne directrice, qui prévoient des mesures de prévention ou de contrôle visant la réduction des émissions rejetées par certains secteurs.