

Chapitre

14

Les poissons génétiquement modifiés

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	53
Introduction	55
Pêches et Océans Canada s'est engagé à élaborer un règlement	56
Nos constatations en 2004	56
Objet de la vérification	56
Observations et recommandation	57
Pêches et Océans Canada a décidé de ne pas établir de politique	57
Pêches et Océans Canada n'a toujours pas arrêté sa stratégie en matière de réglementation	57
Conclusion	60
À propos de la vérification	61
Annexe	
Tableau des recommandations	63



Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

Les poissons génétiquement modifiés

Points saillants

Objet Nous avons tenté de déterminer si Pêches et Océans Canada a fait des progrès en vue de donner suite à une recommandation formulée dans le cadre de notre vérification de 2004; nous avons alors constaté que le Ministère avait réalisé peu de progrès dans l'élaboration d'une réglementation et d'un cadre stratégique visant le poisson génétiquement modifié. Il s'agit d'engagements qu'il avait pris dans sa réponse à une pétition reçue en 2001. Dans sa réponse à une recommandation de notre vérification, Pêches et Océans Canada avait accepté de définir une stratégie en matière de réglementation et une nouvelle politique avant la fin de 2005.

Pertinence La recherche sur le poisson et d'autres organismes aquatiques génétiquement modifiés (GM), aussi appelés organismes transgéniques, a commencé au début des années 1980 et elle s'est rapidement étendue partout dans le monde. Les poissons génétiquement modifiés sont utilisés à des fins médicales, pour déceler la pollution et comme poissons d'aquarium. L'industrie de l'aquaculture met également au point des poissons GM qui se développent plus rapidement que les poissons sauvages ou qui tolèrent mieux les températures froides. On s'inquiète des répercussions écologiques possibles de la dissémination accidentelle de poissons GM dans les écosystèmes naturels. En effet, de tels poissons à croissance rapide pourraient, par exemple, s'appropriier la nourriture et le territoire des poissons sauvages. Les règlements en vigueur dans ce secteur au Canada comportent des lacunes.

Constatations **Les progrès sont insatisfaisants.** Depuis l'instauration du Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie en 1993, Pêches et Océans Canada s'est souvent engagé à élaborer un règlement sur les organismes aquatiques transgéniques, y compris les poissons génétiquement modifiés. Même si les travaux à cet égard sont en cours depuis 1993, le Ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants en vue d'achever ce règlement.

Réaction de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte notre recommandation. Pêches et Océans Canada a décidé que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* forme le cadre réglementaire pour le poisson génétiquement modifié. Le Ministère participe à un examen réglementaire de la *Loi*, qui devrait régler les questions soulevées dans la présente vérification.

Introduction

Organisme génétiquement modifié — Organisme dont les gènes ont été modifiés de manière non naturelle.

14.1 La recherche sur les **organismes génétiquement modifiés**, notamment les poissons et autres organismes aquatiques génétiquement modifiés (GM), a commencé au début des années 1980 et elle s'est rapidement étendue partout dans le monde. Les poissons GM sont utilisés à des fins médicales, pour déceler la pollution et comme poissons d'aquarium. L'industrie de l'aquaculture met également au point des poissons GM qui se développent plus rapidement que les poissons sauvages ou qui tolèrent mieux les températures froides.

14.2 Les poissons génétiquement modifiés ne sont pas encore élevés à des fins commerciales au Canada, mais des recherches en cours pourraient entraîner l'implantation de ce type d'industrie au pays. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, une entreprise américaine a constitué en société une filiale canadienne en janvier 1994 en y établissant un laboratoire de biotechnologie commerciale. Cette entreprise mène des recherches et effectue des travaux de développement liés à la commercialisation de poissons GM. L'entreprise a présenté aux organismes de réglementation américains une demande d'approbation à cette fin. À la fin de 2006, la U.S. Food and Drug Administration a franchi la première étape du processus d'approbation du saumon GM pour la consommation humaine. Les représentants du gouvernement du Canada indiquent qu'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une demande d'approbation semblable pour un poisson GM soit présentée au Canada.

14.3 Des scientifiques, des organismes de réglementation et des membres du public s'inquiètent des répercussions écologiques possibles de la dissémination accidentelle de poissons GM dans les écosystèmes naturels. En effet, des poissons génétiquement modifiés à croissance plus rapide pourraient s'approprier la nourriture et le territoire des poissons sauvages. Les scientifiques commencent seulement à comprendre les effets possibles de la présence de poissons GM sur l'environnement naturel.

14.4 Le Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie de 1993 découle d'une entente entre les ministères et organismes fédéraux de réglementation sur des principes visant une démarche efficace et efficiente de réglementation des produits issus de la biotechnologie, avec la santé, la sécurité et l'environnement comme priorités. Le Cadre prévoit que divers ministères et organismes sont chargés de réglementer les produits issus de la biotechnologie qui s'inscrivent dans leur domaine de compétence.

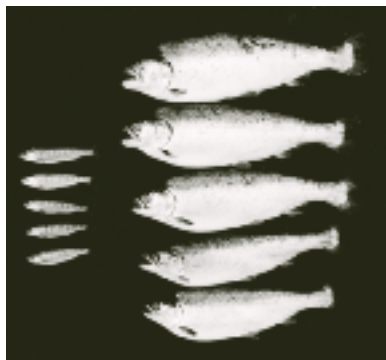
14.5 Pêches et Océans Canada est le principal ministère fédéral chargé de la conservation et de l'exploitation durable des ressources halieutiques canadiennes. Il doit, entre autres, élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes à cet effet; assurer la gestion des pêches, de l'habitat et de l'aquaculture; et favoriser la conservation et la protection des écosystèmes aquatiques. Cependant, étant donné qu'aucun règlement des pêches ne vise expressément les produits de la biotechnologie aquatique, comme le poisson GM, la réglementation de ces produits relève actuellement d'Environnement Canada et de Santé Canada, en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999).

Pêches et Océans Canada s'est engagé à élaborer un règlement

14.6 La pétition n° 38A sur le poisson génétiquement modifié a été présentée en novembre 2001. Le pétitionnaire voulait obtenir de l'information sur la réglementation du poisson GM et obtenir confirmation de la politique fédérale sur l'élevage de ce type de poisson au Canada. Dans sa réponse à cette pétition, Pêches et Océans Canada s'est engagé à élaborer un règlement d'application, en vertu de la *Loi sur les pêches*, pour les organismes aquatiques à caractères nouveaux, notamment le poisson GM.

Nos constatations en 2004

14.7 En 2004, nous avons signalé que Pêches et Océans Canada avait réalisé peu de progrès en vue de respecter son engagement, même si 12 ans plus tôt, il avait reconnu la nécessité d'établir une réglementation sur la biotechnologie aquatique. Nous avons alors recommandé ce qui suit : « Pêches et Océans Canada devrait décider ou non d'établir un règlement sur le poisson génétiquement modifié. Le Ministère, s'il décide d'aller de l'avant, devrait préciser la date d'achèvement de ce travail, élaborer un plan de travail et faire connaître la progression du projet ». Le Ministère avait accueilli favorablement nos recommandations et il avait accepté d'étudier les options de réglementation, de choisir une stratégie en matière de réglementation et d'arrêter un plan de cheminement, avant la fin de 2005. Le Ministère avait aussi accepté de réviser et de finaliser sa politique sur les organismes aquatiques transgéniques pour cette date.



Saumons coho âgés d'un an — transgéniques (à droite) et non transgéniques (à gauche)

Source : Pêches et Océans Canada

Objet de la vérification

14.8 Nous avons tenté de déterminer si Pêches et Océans Canada avait réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite à une recommandation formulée dans le cadre de notre vérification de 2004 sur le poisson GM.

14.9 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandation

14.10 Nous nous attendions à ce que Pêches et Océans Canada ait étudié les options de réglementation, ait défini une stratégie en matière de réglementation, ait arrêté un calendrier d'action et ait établi une version définitive de la politique sur le poisson GM, avant la fin de 2005. À notre avis, une nouvelle réglementation pourrait permettre de combler les lacunes qui caractérisent la réglementation canadienne en vigueur dans ce secteur. Elle répondrait, entre autres, à la nécessité de renforcer la surveillance exercée sur la recherche ainsi que de définir des exigences de déclaration obligatoire visant le poisson GM et la dissémination accidentelle d'organismes GM dans l'environnement.

Pêches et Océans Canada a décidé de ne pas établir de politique

14.11 Dans sa réponse à une recommandation de notre vérification de 2004, Pêches et Océans Canada avait indiqué qu'il réviserait et finaliserait sa politique sur les organismes aquatiques transgéniques avant la fin de 2005. Le Ministère n'a cependant plus l'intention de définir une telle politique, car il considère à présent que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) (1999)*, notamment son *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)*, atteint déjà l'objectif prévu de la politique, à savoir assurer la protection des poissons et de leur habitat contre les risques potentiels des produits issus de la biotechnologie aquatique. Des représentants du Ministère nous ont dit que ce dernier s'était engagé en 2004 à réviser et à finaliser sa politique sans avoir parfaitement compris les dispositions applicables de la *LCPE (1999)*.

Pêches et Océans Canada n'a toujours pas arrêté sa stratégie en matière de réglementation

14.12 La présente vérification de suivi a permis de constater que Pêches et Océans Canada a étudié ses options de réglementation, mais qu'il n'a pas encore arrêté sa stratégie en la matière, ni fixé de calendrier pour la mise en œuvre des mesures réglementaires.

14.13 À l'heure actuelle, Environnement Canada et Santé Canada sont chargés de la réglementation visant le poisson GM, en vertu du *Règlement sur les renseignements concernant les substances*

nouvelles (organismes) de la LCPE (1999). Des représentants de ces ministères nous ont indiqué que la LCPE (1999) sert de « filet de sécurité » pour la réglementation des substances nouvelles qui sont proposées à des fins d'importation ou de fabrication. Elle encadre notamment les activités de recherche-développement (R-D) sur des organismes génétiquement modifiés qui ne sont pas visées par d'autres lois. Le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)* prévu par la LCPE (1999) indique les renseignements qui doivent obligatoirement être communiqués à Environnement Canada avant l'importation ou la fabrication proposée au Canada d'un nouvel organisme, considéré comme une substance biotechnologique animée. Le *Règlement* prévoit toutefois une exception pour la R-D menée en milieu confiné, en vertu de laquelle les organismes destinés à la R-D ne sont pas soumis aux mêmes exigences de déclaration ni au même processus d'évaluation des risques. Les chercheurs doivent certes respecter les dispositions du *Règlement* relatives au confinement, mais il y a des lacunes, notamment les suivantes :

- Les fonctionnaires du gouvernement ne connaissent pas bien les activités de recherche-développement, car les chercheurs ne sont pas tenus de déclarer qu'ils effectuent des recherches.
- Il n'est pas obligatoire de déclarer la dissémination accidentelle dans l'environnement d'un organisme utilisé dans la R-D. Même si un tel manquement à la sécurité est sujet à la Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999) d'Environnement Canada, le Ministère ne peut pas prendre les mesures nécessaires avant que l'infraction ne lui soit signalée.

En raison de ces lacunes, l'étendue des travaux de recherche en cours au Canada sur le poisson GM et les cas de dissémination accidentelle de ce type de poisson pourraient ne pas être entièrement connus.

14.14 En 2004, Environnement Canada et Santé Canada ont commencé, de concert avec Pêches et Océans Canada, à consulter la collectivité touchée par la réglementation au sujet d'un remaniement possible du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)* de la LCPE (1999). Ces consultations visent, en partie, à combler les lacunes décrites ci-dessus concernant les organismes destinés à la R-D, en commençant par les parties du *Règlement* qui portent sur les organismes autres que les micro-organismes (par exemple, le poisson GM). La première étape de ces consultations devrait se terminer en 2008, mais les représentants des ministères n'ont pas pu nous donner de calendrier précis pour la révision du *Règlement*.

14.15 Pêches et Océans Canada a raté plusieurs échéances visant l'élaboration de la réglementation. Depuis l'instauration du Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie en 1993, Pêches et Océans Canada s'est souvent engagé à élaborer un règlement sur les organismes aquatiques transgéniques, y compris les poissons génétiquement modifiés, et il a plusieurs fois raté l'échéance fixée pour achever la rédaction d'un tel règlement. Nous avons remarqué que les premières ébauches des politiques et des lignes directrices du Ministère sur le poisson GM prévoyaient des directives sur les méthodes de confinement physique et génétique des organismes transgéniques dans les installations de recherche. Ainsi, l'ébauche de 2000 de la politique du Ministère contenait des lignes directrices explicites sur le confinement et définissait des exigences précises en matière de recherche-développement, notamment un examen obligatoire et un processus d'approbation pour les installations.

14.16 Tant et aussi longtemps que le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)*, établi en vertu de la *LCPE (1999)*, ne sera pas modifié ou qu'un nouveau règlement ne sera pas établi aux termes de la *Loi sur les pêches*, la stratégie canadienne en matière de réglementation visant les organismes aquatiques génétiquement modifiés, comme le poisson GM, comportera des lacunes. Les représentants de Pêches et Océans Canada nous ont fait savoir que le Ministère avait décidé, en 2006, qu'aucun nouveau règlement ne serait établi avant l'obtention de fonds supplémentaires. Ils ont déclaré que le Ministère définira une stratégie en matière de réglementation et allouera des ressources à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un règlement à condition qu'il obtienne un nouveau mandat pertinent et les ressources nécessaires. Au cours de notre vérification, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que la réglementation constitue une priorité pour le Ministère (voir la pièce 14.1).

Pièce 14.1 Les progrès réalisés à l'égard de la réglementation sur le poisson génétiquement modifié sont insatisfaisants.

Recommandation	Progrès
Pêches et Océans Canada devrait décider ou non d'établir un règlement sur le poisson génétiquement modifié. Le Ministère, s'il décide d'aller de l'avant, devrait préciser la date d'achèvement de ce travail, élaborer un plan de travail et faire connaître la progression du projet. (voir paragraphe 6.80 du chapitre 6 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

14.17 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait adopter une stratégie pour la réglementation du poisson génétiquement modifié, étant donné ses engagements et compte tenu de l'évolution de ce dossier. Le Ministère devrait communiquer clairement les raisons qui sous-tendent cette stratégie ainsi que le calendrier de sa mise en œuvre.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Pêches et Océans Canada a décidé que son approche réglementaire concernant le poisson génétiquement modifié serait de poursuivre les travaux aux termes du protocole d'entente avec Environnement Canada et Santé Canada pour contribuer à la réglementation des produits d'organismes aquatiques issus de la biotechnologie, dont le poisson génétiquement modifié, en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)*.

Il est aussi recommandé que le Ministère communique la justification et le calendrier de mise en œuvre de cette approche. La justification repose sur le fait que la *Loi* offre un cadre réglementaire pour les substances biotechnologiques animées qui est en place et qui fonctionne bien, et que le *Règlement* fait déjà l'objet d'un examen. Le protocole d'entente stipule que Pêches et Océans Canada doit réaliser des évaluations de risques et fournir une aide à Environnement Canada et à Santé Canada dans l'administration du *Règlement*. Étant donné que Pêches et Océans Canada met déjà en œuvre cette approche, aucun autre calendrier n'est requis.

Conclusion

14.18 Même si un règlement sur les organismes aquatiques transgéniques, y compris les poissons génétiquement modifiés, est en cours de préparation depuis le début des années 1990, Pêches et Océans Canada n'a toujours pas réalisé de progrès satisfaisants en vue d'établir un tel règlement. Or, dans sa réponse à une pétition présentée en 2001 et dans sa réponse à une recommandation de notre vérification de 2004, le Ministère s'était engagé à le faire.

À propos de la vérification

Objectif

Notre objectif était de déterminer si Pêches et Océans Canada a fait des progrès à l'égard des engagements qu'il a pris dans sa réponse à une recommandation formulée dans notre rapport de vérification de 2004 sur le poisson génétiquement modifié.

Étendue et méthode

Depuis 2003, le commissaire à l'environnement et au développement durable a réalisé 11 vérifications de réponses à des pétitions portant sur un éventail de sujets. Pour choisir les vérifications de suivi à effectuer, nous avons examiné l'information consignée dans notre base de données des recommandations, consulté le personnel ayant participé aux vérifications initiales et effectué des recherches. Pour classer les vérifications suivant leur potentiel pour ce suivi, nous avons établi des critères fondés sur les directives s'appliquant aux vérifications de gestion du Bureau.

Nous avons également tenu compte de critères comme la vérifiabilité, le caractère délicat, le risque et les ressources disponibles. À partir des évaluations effectuées selon ces critères, un comité consultatif a étudié les questions jugées les plus importantes et en a choisi quatre. Les résultats sont présentés séparément pour chacune des quatre vérifications, aux chapitres 11, 12, 13 et 14 (le présent chapitre).

Dans le cadre de la présente vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada pour mettre en œuvre une recommandation formulée au paragraphe 6.80 du chapitre 6 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004. À cette fin, nous avons examiné la documentation et avons eu des entretiens avec des représentants du gouvernement et des spécialistes externes du domaine.

Critères

Les critères utilisés pour la présente vérification ont été établis à partir des constatations et d'une recommandation de notre vérification de 2004 sur le poisson génétiquement modifié, et tout particulièrement de la réponse de Pêches et Océans Canada à cette recommandation (paragraphe 6.80 du chapitre 6).

Nous nous attendions à ce que Pêches et Océans Canada ait, avant la fin de 2005 :

- examiné les options de réglementation pour le poisson génétiquement modifié;
- défini une stratégie en matière de réglementation;
- fixé un calendrier adéquat pour la mise en œuvre des mesures réglementaires;
- achevé l'élaboration de sa politique sur les organismes aquatiques transgéniques.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 16 octobre 2007.

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Arseneault

Directrice : Kimberley Leach

Roger Hillier

Tracey Lue

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

La recommandation formulée au chapitre 14 est présentée ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Pêches et Océans Canada n'a toujours pas arrêté sa stratégie en matière de réglementation	
<p>14.17 Pêches et Océans Canada devrait adopter une stratégie pour la réglementation du poisson génétiquement modifié, étant donné ses engagements et compte tenu de l'évolution de ce dossier. Le Ministère devrait communiquer clairement les raisons qui sous-tendent cette stratégie ainsi que le calendrier de sa mise en œuvre. (14.12-14.16)</p>	<p>Le Ministère accepte la recommandation. Pêches et Océans Canada a décidé que son approche réglementaire concernant le poisson génétiquement modifié serait de poursuivre les travaux aux termes du protocole d'entente avec Environnement Canada et Santé Canada pour contribuer à la réglementation des produits d'organismes aquatiques issus de la biotechnologie, dont le poisson génétiquement modifié, en application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> et du <i>Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)</i>.</p> <p>Il est aussi recommandé que le Ministère communique la justification et le calendrier de mise en œuvre de cette approche. La justification repose sur le fait que la <i>Loi</i> offre un cadre réglementaire pour les substances biotechnologiques animées qui est en place et qui fonctionne bien, et que le <i>Règlement</i> fait déjà l'objet d'un examen. Le protocole d'entente stipule que Pêches et Océans Canada doit réaliser des évaluations de risques et fournir une aide à Environnement Canada et à Santé Canada dans l'administration du <i>Règlement</i>. Étant donné que Pêches et Océans Canada met déjà en œuvre cette approche, aucun autre calendrier n'est requis.</p>

Le Point — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Mars 2008

Table des matières principale

Le point de vue du commissaire — 2008 Points saillants — Chapitres 1 à 14 Annexes

Gestion des produits chimiques

- Chapitre 1** L'évaluation des substances aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*
- Chapitre 2** La sécurité et l'accessibilité des pesticides
- Chapitre 3** Les sites fédéraux contaminés

Écosystèmes

- Chapitre 4** Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages
- Chapitre 5** La protection des espèces en péril
- Chapitre 6** Le contrôle des espèces aquatiques envahissantes
- Chapitre 7** Les secteurs préoccupants du bassin des Grands Lacs

Outils de gestion et engagements du gouvernement

- Chapitre 8** Les accords internationaux en matière d'environnement
- Chapitre 9** L'évaluation environnementale stratégique
- Chapitre 10** L'écologisation des activités du gouvernement

Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

- Chapitre 11** L'assurance responsabilité pour les exploitants d'installations nucléaires
- Chapitre 12** L'inscription des espèces sur la Liste des espèces en péril
- Chapitre 13** Les dépotoirs militaires
- Chapitre 14** Les poissons génétiquement modifiés

