

2008



Le Point

Rapport du commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

MARS

Gestion des produits chimiques

Chapitre 1

L'évaluation des substances aux termes
de la *Loi canadienne sur la protection
de l'environnement (1999)*



Bureau du vérificateur général du Canada

Le rapport Le Point de mars 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, des annexes et 14 chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
N° de catalogue FA1-4/2008-1F
ISBN 978-0-662-08156-2



Chapitre

1

L'évaluation des substances aux termes
de la *Loi canadienne sur la protection de
l'environnement (1999)*

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	1
Introduction	3
Constatations de 2002	5
Événements depuis 2002	5
Objet de la vérification	6
Observations et recommandation	6
Listes de substances d'intérêt prioritaire	6
Environnement Canada et Santé Canada ont tiré des conclusions sur la toxicité de la plupart des substances d'intérêt prioritaire	6
L'adoption d'une nouvelle approche a changé la façon dont certaines substances toxiques sont contrôlées	7
Les évaluations des risques de toxicité de trois substances ne sont toujours pas terminées	9
Liste intérieure des substances	11
Une initiative visant l'évaluation des 4 300 substances préoccupantes de la Liste intérieure des substances est en place	12
Des mesures visant à renforcer la capacité en ressources humaines ont été prises	13
L'élaboration de lignes directrices sur l'application du principe de la prudence est terminée	14
Conclusion	15
À propos de la vérification	17
Annexe	
Tableau des recommandations	19



Gestion des produits chimiques

L'évaluation des substances aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

Points saillants

Objet Environ 23 000 substances chimiques utilisées sur le marché canadien ont été inscrites dans un inventaire publié en 1994 et intitulé « Liste intérieure des substances ». En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)], Environnement Canada et Santé Canada sont chargés de déterminer lesquelles de ces substances présentent des risques inacceptables pour la santé humaine ou l'environnement. Une fois désignée toxique, une substance est régie en fonction du degré de risque qu'elle présente. En 1995, le gouvernement avait inscrit sur cette liste 69 substances ou groupes de substances à évaluer en priorité.

Dans notre rapport de 2002, nous avons mentionné qu'Environnement Canada et Santé Canada mettaient trop de temps à terminer l'évaluation des 69 substances et à publier leurs décisions à cet égard pour pouvoir prendre des mesures de contrôle visant à en gérer les risques.

Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous avons examiné les progrès réalisés par Environnement Canada et Santé Canada dans la gestion des évaluations de risques aux termes de la *LCPE (1999)*, notamment en ce qui concerne les 69 substances d'intérêt prioritaire. Nous avons également examiné l'initiative mise en place par les ministères pour s'occuper des nouvelles priorités en matière d'évaluation des risques concernant les 23 000 substances inscrites sur la Liste intérieure des substances.

Pertinence Des substances chimiques provenant de diverses sources se retrouvent dans l'air, les eaux, les sols et les aliments. Comme les Canadiens ne sont pas toujours en mesure de déterminer avec quelles substances chimiques ils sont susceptibles d'entrer en contact, ils comptent sur le gouvernement pour veiller à ce que les substances sur le marché canadien ne présentent aucun risque inacceptable pour leur santé ou l'environnement.

Constatations

- Le gouvernement fédéral a réalisé des progrès satisfaisants depuis 2002 pour ce qui est de gérer les évaluations des risques associés aux substances chimiques potentiellement toxiques.
- En septembre 2006, à la suite d'un examen initial de la Liste intérieure des substances, Environnement Canada et Santé Canada ont déterminé que 4 300 substances devaient faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Pour terminer les évaluations d'ici 2020, les ministères ont rajusté le processus d'évaluation des risques en se fondant sur les leçons tirées d'évaluations antérieures, établi des objectifs et des échéanciers clairs et déterminé les priorités. Ils prennent également des mesures afin de s'assurer de disposer de ressources suffisantes pour mener les travaux à bien.
- Les évaluations des risques associés aux substances d'intérêt prioritaire qui étaient en cours en 2002 sont pour la plupart terminées. Toutefois, les évaluations concernant trois de ces substances ne sont pas encore terminées — même si les ministères ont des preuves que deux d'entre elles sont probablement toxiques et présentent des risques pour la santé humaine et l'environnement. Tant que le gouvernement n'aura pas tiré de conclusion quant à la toxicité des substances chimiques dont les évaluations restent à terminer, aucune mesure ne pourra être prise, aux termes de la LCPE (1999), pour gérer les risques qu'elles peuvent présenter.

Réaction des ministères. Environnement Canada et Santé Canada ont accepté notre recommandation. Leurs réponses détaillées suivent la recommandation dans le présent chapitre.

Introduction

Substance chimique — Aux fins de la présente vérification, sont désignées « substances chimiques » toutes les substances (chimiques, radiologiques et biologiques) qui sont évaluées ou gérées aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Substance toxique — Substance qui « pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à : a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique; b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie; c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines ».

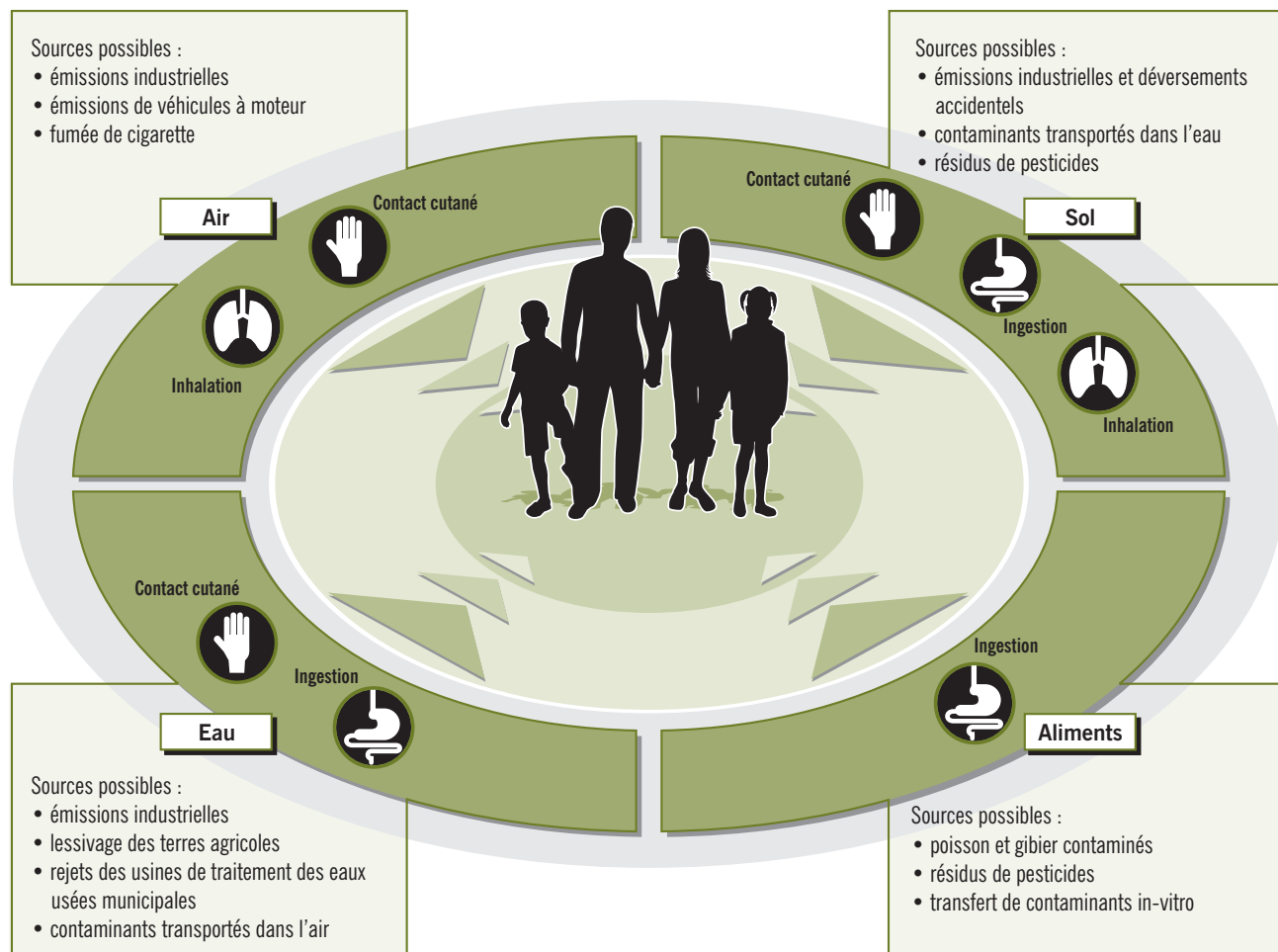
Source : *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, article 64

1.1 L'utilisation de **substances chimiques** est très répandue dans la société canadienne et l'on en retrouve partout : dans les maisons, les voitures, les fermes, les industries, les ordinateurs, les hôpitaux, les vêtements et les aliments. Ces substances contribuent à notre qualité de vie ainsi qu'à notre bien-être économique et à la compétitivité de l'industrie.

1.2 Les substances chimiques qui se retrouvent dans les eaux, les sols et les aliments proviennent de diverses sources, dont les industries, l'eau de ruissellement des terres cultivées, les sites contaminés, les véhicules et les produits de consommation. Certaines d'entre elles sont nocives ou potentiellement nocives pour la santé des Canadiens et pour l'environnement (voir la pièce 1.1). Des **substances toxiques** ont été associées à des maladies pulmonaires, à des problèmes de reproduction, à des anomalies congénitales, à des cancers, à des troubles du développement ainsi qu'à d'autres maladies et troubles de la santé. Il existe divers types et définitions de « substances toxiques ». Le terme « toxique » a une signification courante, mais il peut aussi avoir un sens juridique particulier [par exemple dans des lois telles que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*].

1.3 Au Canada, tous les ordres de gouvernement jouent un rôle dans la gestion des substances chimiques. Les principales responsabilités du gouvernement fédéral en matière de gestion des produits chimiques consistent à désigner les substances qui présentent des risques pour la santé humaine ou l'environnement et de déterminer ce qu'il faut faire pour éviter ou réduire le plus possible l'utilisation et le rejet de substances toxiques. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, qui a remplacé la précédente loi sur la protection de l'environnement adoptée en 1988, est l'un des principaux outils juridiques fédéraux permettant l'évaluation et la gestion des substances chimiques. En vertu de la *Loi*, les ministres de l'Environnement et de la Santé doivent, entre autres, déterminer quelles substances chimiques présentes au Canada comportent des risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Pièce 1.1 Principales voies d'exposition aux contaminants environnementaux pour l'être humain



1.4 Avant 1988, les substances chimiques étaient fabriquées ou importées au Canada sans qu'il y ait d'évaluation systématique de leurs effets sur la santé humaine et l'environnement. Les choses ont changé en 1988, année de l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Depuis cette année-là, Environnement Canada et Santé Canada doivent évaluer les risques de toutes les **substances chimiques nouvelles** pour déterminer si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques, avant d'en autoriser l'entrée sur le marché canadien. Toutefois, quelque 23 000 substances chimiques présentes sur le marché canadien n'ont pas fait l'objet d'une telle évaluation, car elles étaient déjà dans le commerce avant l'entrée en vigueur de la *Loi*, en 1988. Ces substances figurent sur la Liste intérieure des substances (inventaire d'environ 23 000 substances fabriquées, importées ou utilisées au Canada à l'échelle commerciale). Cette liste a été publiée en 1994.

Substances chimiques nouvelles — Substances qui ont été mises en marché au Canada après l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en 1988. En vertu de la version révisée de 1999 de cette loi, toutes les substances nouvelles font l'objet d'une évaluation qui vise à déterminer si elles sont ou peuvent devenir toxiques pour l'environnement ou la santé humaine. Si c'est le cas, des restrictions sont imposées. Les substances qui ne figurent pas sur la Liste intérieure des substances sont considérées comme nouvelles au Canada.

Évaluation des risques — Étude des risques pour l'environnement et la santé humaine, qui comprend l'analyse de données sur : le cycle de vie d'une substance; l'entrée de la substance dans l'environnement; les concentrations auxquelles les humains, les animaux et les végétaux sont exposés; les effets de la substance sur les organismes et les écosystèmes. Une évaluation des risques compare les concentrations d'exposition avec les concentrations causant des effets afin de déterminer si des effets néfastes sont probables.

Liste des substances toxiques — Liste des substances toxiques qui, aux termes de l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, sont réputées poser des risques pour la santé humaine ou l'environnement. La liste est publiée et mise à jour périodiquement sur le site Web du Registre environnemental de la LCPE.

Gouverneur en conseil — Le gouverneur général qui, sur l'avis du Conseil privé, agit en tant qu'organe exécutif officiel pouvant conférer un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

1.5 Environnement Canada et Santé Canada évaluent et gèrent, en deux étapes distinctes, les risques pour l'environnement et la santé humaine que présentent les substances mises en marché avant 1988. À la première étape, les chercheurs doivent d'abord réaliser une **évaluation des risques** afin de déterminer si une substance est effectivement (ou potentiellement) « toxique », au sens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, en se fondant sur les données existantes. Dans la majorité des cas jusqu'à maintenant, si une substance répond aux critères de toxicité aux termes de la *Loi*, les ministres de l'Environnement et de la Santé en recommandent l'ajout à la **Liste des substances toxiques** de l'annexe 1 de la *Loi*. La décision de l'y ajouter revient au **gouverneur en conseil**. La seconde étape consiste à faire passer la substance au stade de la gestion des risques. L'ajout d'une substance à l'annexe 1 habilite le gouvernement du Canada à élaborer et à mettre en œuvre des mesures de gestion des risques qui réduisent ou éliminent les effets nocifs de la substance toxique sur la santé humaine ou l'environnement tout au long de son cycle de vie.

1.6 Les ministres de l'Environnement et de la Santé ont établi deux listes de substances d'intérêt prioritaire : l'une en 1989 et l'autre en 1995. De ces deux listes, il a été déterminé qu'en tout 69 substances (ou groupes de substances) devaient faire l'objet d'une évaluation des risques de toxicité pour la santé des Canadiens ou leur environnement. Ces évaluations devaient être terminées dans les cinq années suivant cette détermination.

Constatations de 2002

1.7 En 2002, nous avons fait un suivi de notre vérification de 1999 et nous avons constaté qu'Environnement Canada et Santé Canada n'avaient toujours pas tiré de conclusions sur les risques de toxicité d'une vingtaine de substances parmi les 69 qui avaient été désignées comme nécessitant une évaluation prioritaire avant la fin de 2000. Nous avons remarqué que les ministères tardaient à terminer les évaluations et nous leur avons recommandé de tirer rapidement des conclusions officielles. Les ministères s'étaient engagés à continuer de renforcer leur capacité à mener des évaluations avec les ressources dont ils disposaient, sans toutefois indiquer les mesures précises qu'ils prendraient.

Événements depuis 2002

1.8 Environnement Canada et Santé Canada ont terminé en septembre 2006 l'examen initial des quelque 23 000 substances chimiques de la Liste intérieure des substances conformément à

l'exigence de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Cela leur a permis de recenser environ 4 300 substances devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation pour déterminer si elles sont effectivement ou potentiellement toxiques pour la santé humaine ou l'environnement.

1.9 Le 8 décembre 2006, le gouvernement a annoncé la nouvelle initiative appelée Plan de gestion des produits chimiques. Dans le cadre de cette initiative, il vise à mener à terme d'ici 2020 les évaluations des risques de toxicité des 4 300 substances.

Objet de la vérification

1.10 Notre vérification visait à évaluer les progrès réalisés par Environnement Canada et Santé Canada à l'égard des constatations et d'une recommandation formulées lors des vérifications antérieures concernant la gestion des évaluations des risques de toxicité des substances mises en marché avant 1988, aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Notre vérification visait notamment à déterminer l'état d'avancement des évaluations de risques des 69 substances d'intérêt prioritaire initiales. Nous avons également examiné l'initiative mise en place pour mener à bien l'évaluation des quelque 4 300 substances d'intérêt prioritaire qui, en septembre 2006, ont été désignées comme devant faire l'objet de nouvelles évaluations. Nous avons examiné si les ministères ont des objectifs et des échéanciers clairs, des ressources humaines suffisantes et des lignes directrices relatives à l'application de la **méthode du poids de la preuve** et du **principe de la prudence** pour accélérer les évaluations des risques de toxicité des 4 300 substances recensées.

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

Méthode du poids de la preuve — Utilisation de plusieurs éléments de preuve pour déterminer les incertitudes globales dans la prise de décisions à toutes les étapes d'une évaluation des risques.

Principe de la prudence — Principe à appliquer pour s'assurer que, en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne sert pas de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures rentables visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Observations et recommandation

Listes de substances d'intérêt prioritaire

Environnement Canada et Santé Canada ont tiré des conclusions sur la toxicité de la plupart des substances d'intérêt prioritaire

1.12 En 2002, nous avons remarqué qu'Environnement Canada et Santé Canada n'avaient pas respecté les délais pour la réalisation des évaluations des substances figurant sur les listes de substances d'intérêt prioritaire; or, nombre de ces substances mettent peut-être en danger la santé humaine ou l'environnement. Depuis 2002, nous avons

constaté qu'Environnement Canada et Santé Canada ont tiré des conclusions sur la toxicité de 66 des 69 substances figurant sur les deux listes de substances d'intérêt prioritaire (voir la pièce 1.2). De ces substances, 42 ont été déclarées toxiques et le gouvernement fédéral a mis en place des mesures de contrôle.

L'adoption d'une nouvelle approche a changé la façon dont certaines substances toxiques sont contrôlées

Radionucléides — Uranium et composés d'uranium contenus dans les effluents des mines et des usines de concentration d'uranium.

Huiles à moteur usées — Huiles lubrifiantes usées provenant du carter des moteurs à combustion interne.

1.13 Les sels de voirie, les **radionucléides** et les **huiles à moteur usées** ont été déclarés toxiques, au sens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, mais ils n'ont pas été inscrits à l'annexe 1 de la *Loi*.

1.14 En 2001, les ministres de l'Environnement et de la Santé avaient annoncé publiquement leur intention de recommander que les sels de voirie soient ajoutés à l'annexe 1. Cet ajout n'a pas encore été fait, mais Environnement Canada a élaboré un code de pratique pour aider les municipalités et les autres administrations routières à mieux gérer l'utilisation des sels de voirie. Le Ministère a indiqué qu'environ 200 administrations routières du Canada ont accepté de mettre en œuvre des mesures telles que la préparation de plans de gestion des sels de voirie pour en réduire les effets possibles sur l'environnement.

Pièce 1.2 Les progrès sont satisfaisants à l'égard de notre recommandation de 1999 et de notre constatation de 2002 concernant les évaluations des risques associés aux substances d'intérêt prioritaire.

Recommandation et constatation	Progrès
<p>Recommandation. Environnement Canada et Santé Canada devraient en venir immédiatement à une conclusion sur la toxicité des substances pour lesquelles ils ne l'ont pas encore fait. (voir paragraphe 3.128 du chapitre 3 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999)</p>	Satisfaisants
<p>Constatation. Nous sommes très inquiets que tant de temps soit requis pour terminer l'évaluation de ces substances d'intérêt prioritaire, car bon nombre d'entre elles pourraient déjà menacer l'environnement ou la santé humaine. Il est important de terminer leur évaluation afin de pouvoir mettre en place des mesures de contrôle. (voir paragraphe 1.44 du chapitre 1 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2002)</p>	Satisfaisants

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 et la constatation ont été formulées.

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 et la constatation ont été formulées.

1.15 Les ministres de l'Environnement et de la Santé ont créé un précédent quant à la manière de traiter les radionucléides et les huiles à moteur usées. Ces substances ont été jugées toxiques au sens de la *Loi*, mais les ministres n'ont pas recommandé leur ajout à l'annexe 1, car elles sont régies par d'autres lois fédérales ou par des lois provinciales ou territoriales.

1.16 Environnement Canada a adopté cette nouvelle approche afin que les risques soient gérés par la loi fédérale ou par l'ordre de gouvernement le mieux placé pour agir. Selon cette façon de procéder, Environnement Canada et Santé Canada sont chargés de surveiller si ces autres moyens sont suffisants pour gérer les risques pour la santé humaine et l'environnement ainsi que d'évaluer si la décision de ne pas ajouter les substances à l'annexe 1 de la *Loi* doit être révisée.

1.17 Nous avons constaté que, même si les radionucléides et les huiles à moteur usées n'ont pas été inscrits à l'annexe 1, Environnement Canada a démontré que des mesures de gestion des risques sont en place à l'égard de ces substances. Pour les radionucléides, des mesures de contrôle doivent être appliquées aux termes de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* dans les deux sites jugés problématiques lors de l'évaluation des risques. Dans le cas des huiles à moteur usées, Environnement Canada a signalé que les quatre secteurs préoccupants mentionnés dans l'évaluation des risques tombent sous la gestion des administrations provinciales et territoriales, et il a obtenu l'assurance que des mesures de contrôle sont en place.

1.18 Lors de notre vérification, le site Web d'Environnement Canada indiquait que des mesures avaient été prises pour gérer les risques posés par les radionucléides, mais on n'y mentionnait pas les huiles à moteur usées. Ces substances ne sont pas inscrites à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et aucune exigence juridique n'oblige actuellement à les inscrire au Registre environnemental de la *LCPE*. En outre, le site Web d'Environnement Canada ne présente aucun rapport public donnant l'assurance que ces substances sont assujetties à des mesures de contrôle satisfaisantes.

1.19 Recommandation. Environnement Canada et Santé Canada devraient mettre à la disposition du public la liste des substances qui sont déclarées toxiques aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, mais qui ne figurent pas à l'annexe 1, les risques étant gérés par d'autres mécanismes que cette *Loi*. Cette liste devrait aussi comporter de l'information sur les mesures de contrôle en place.

Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada accepte la recommandation et verra à ce qu'une telle liste soit accessible en 2008 sur le site Web du gouvernement du Canada concernant le Plan de gestion des produits chimiques et dans le Registre environnemental de la LCPE.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada accueillera favorablement la recommandation, de concert avec Environnement Canada et dans le contexte de l'examen parlementaire en cours de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Les évaluations des risques de toxicité de trois substances ne sont toujours pas terminées

1.20 Deux évaluations des risques sont en retard. L'aniline et les paraffines chlorées (voir la pièce 1.3) ont été déclarées toxiques ou probablement toxiques, mais n'ont pas été ajoutées à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Ces évaluations devaient être terminées il y a 14 ans.

Pièce 1.3 Utilisations courantes et effets potentiels de l'aniline et des paraffines chlorées

Aniline	Paraffines chlorées
<ul style="list-style-type: none"> L'aniline est utilisée dans la production de caoutchouc et de polymères. Environ 1,1 tonne d'aniline est libérée dans l'environnement canadien chaque année. En voici quelques-uns des effets potentiels : maux de tête, rythme cardiaque anormalement rapide, confusion, convulsions, coma et décès. 	<ul style="list-style-type: none"> Les paraffines chlorées sont utilisées principalement comme plastifiants, ignifugeants et additifs pour les huiles lubrifiantes et les huiles de coupe employées en métallurgie afin de réduire la chaleur et de permettre le travail accéléré des métaux. Environ 3 000 tonnes de paraffines chlorées ont été utilisées au Canada en 2000 et en 2001. En voici quelques-uns des effets : cancérogénicité potentielle et bioaccumulation chez les organismes aquatiques.

Sources : Environnement Canada et Santé Canada

1.21 Selon un premier rapport d'évaluation des risques publié en 1994, l'aniline n'était pas nocive pour l'environnement, mais le manque de données empêchait de conclure si cette substance représentait un danger pour la santé humaine. Un rapport de suivi publié en 2002 a fourni d'autres preuves montrant que l'aniline est probablement toxique pour la santé humaine. Santé Canada a alors demandé aux entreprises utilisant de l'aniline de fournir des données

pertinentes tout en précisant que, si elles ne le faisaient pas, la substance serait déclarée toxique aux termes de la *Loi*; le Ministère n'a reçu aucune donnée. Le 5 octobre 2002, Santé Canada a officiellement annoncé son intention de recommander l'inscription de la substance à l'annexe 1. Cinq ans plus tard, l'aniline n'y figure pas encore et Santé Canada effectue toujours des travaux d'évaluation visant à établir les sources d'exposition. Le Ministère prévoit terminer l'évaluation des risques de toxicité de l'aniline au milieu de 2008.

1.22 Dans les évaluations de risques menées en 1993, en 2003 et en 2004, Environnement Canada et Santé Canada ont mentionné que les paraffines chlorées devraient être considérées comme toxiques aux termes de la *Loi*. Toutefois, ce n'est qu'en juin 2005, soit 12 ans après la publication du premier rapport, que les ministres ont enfin recommandé que ce groupe de substances soit ajouté à l'annexe 1, ce qui n'a pas encore été fait. En avril 2007, Environnement Canada avait terminé son évaluation finale, alors que Santé Canada finalisait ses travaux d'évaluation.

1.23 Après 18 années de travaux d'évaluation des risques et malgré les preuves récurrentes de toxicité, le gouvernement fédéral n'a ajouté ni l'aniline ni les paraffines chlorées à la Liste des substances toxiques de l'annexe 1. En conséquence, aucune mesure de contrôle n'a été prise en vertu de la *Loi* en vue de gérer les risques que présentent ces substances pour la santé humaine et l'environnement.

1.24 Deux évaluations de risques ont été suspendues. En 2000, des renseignements détaillés sur les effets de l'éthylène glycol et des sels d'aluminium (voir la pièce 1.4) sur la santé humaine n'étaient pas disponibles, et les évaluations des risques de ces substances avaient été suspendues pendant cinq et six ans, respectivement. Environnement Canada a conclu qu'il était peu probable que ces deux substances soient toxiques pour l'environnement. Santé Canada a terminé récemment son évaluation des effets de l'éthylène glycol sur la santé humaine. En conséquence, les ministres de la Santé et de l'Environnement ont proposé en décembre 2007 de recommander l'ajout de cette substance à l'annexe 1. Santé Canada prévoit terminer son évaluation des sels d'aluminium au plus tard à la fin de 2008.

1.25 Le gouvernement ne pourra mettre en œuvre des mesures de contrôle, là où elles sont justifiées en vertu de la *LCPE* (1999), que lorsque les évaluations seront terminées.

Pièce 1.4 Utilisations courantes et effets potentiels des sels d'aluminium et de l'éthylène glycol

Sels d'aluminium	Éthylène glycol
<ul style="list-style-type: none"> • Les municipalités utilisent des sels d'aluminium dans le traitement de l'eau potable et des eaux usées. Cette utilisation représentait 75 p. 100 des 270 000 tonnes de sels d'aluminium employés au Canada en 1996. • Les sels d'aluminium servent aussi dans la préparation d'antisudorifiques, la fabrication du caoutchouc et l'imperméabilisation du cuir et des textiles. • Parmi les effets potentiels figure la maladie d'Alzheimer. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'éthylène glycol est utilisé dans les produits antigel, les liquides lave-glaces et les fluides caloporteurs ainsi que dans la fabrication du polyester. • L'utilisation la plus importante signalée est le dégivrage des avions. En 1996, environ 7 700 tonnes d'éthylène glycol ont servi à cette fin au Canada. • Parmi les effets potentiels figurent des dommages aux reins.

Sources : Environnement Canada et Santé Canada

Liste intérieure des substances

1.26 Un examen de la Liste intérieure des substances a été achevé en 2006. Ce processus de catégorisation ne visait pas à établir les risques pour l'environnement ou la santé humaine, mais plutôt à cerner systématiquement les substances pouvant nécessiter une évaluation des risques. Ainsi, sur un total d'environ 23 000 substances chimiques, Environnement Canada et Santé Canada en ont relevé environ 4 300 qui devaient faire l'objet d'une évaluation approfondie visant à déterminer si elles sont toxiques pour la santé humaine ou l'environnement. Étant donné la lenteur des progrès dans l'évaluation des 69 substances d'intérêt prioritaire initiales, des dispositions permettant d'accélérer l'évaluation d'un plus grand nombre de substances ont été ajoutées à la version révisée de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

1.27 Lors de la présente vérification, nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada et Santé Canada aient tous deux établi des objectifs et des échéanciers clairs afin d'accélérer l'évaluation de ces 4 300 substances. Nous nous attendions également à ce qu'ils aient éliminé les entraves qui avaient été relevées lors des vérifications antérieures concernant la mise à disposition des ressources et la gouvernance. Enfin, nous nous attendions à ce qu'ils aient élaboré des lignes directrices claires et uniformes relatives à l'application du principe de la prudence.

Une initiative visant l'évaluation des 4 300 substances préoccupantes de la Liste intérieure des substances est en place

1.28 Le 8 décembre 2006, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en œuvre de son initiative intitulée Plan de gestion des produits chimiques, qui vise à améliorer la gestion des substances chimiques et à réduire le plus possible les menaces pour la santé humaine et l'environnement. Dans ce plan, on a fixé l'échéance suivante : les 4 300 substances nécessitant une évaluation approfondie seront toutes évaluées d'ici 2020. Aux termes du Plan de gestion des produits chimiques, Environnement Canada et Santé Canada devront faire rapport, au cours de l'exercice 2010-2011, des résultats et de la rentabilité de l'initiative de sorte que des rajustements puissent y être apportés au besoin.

1.29 Dans la majorité des cas, Environnement Canada et Santé Canada n'ont pas l'intention de mener des examens exhaustifs de toutes les données existantes, comme ils l'avaient fait pour les 69 substances figurant sur les listes de substances d'intérêt prioritaire. Les représentants d'Environnement Canada ont indiqué qu'ils fonderont les examens sur des hypothèses prudentes et sur les études les plus décisives afin de tirer une conclusion sur la toxicité des substances, à moins qu'une évaluation approfondie des risques ne s'impose.

1.30 Environnement Canada et Santé Canada ont mis à l'essai une nouvelle méthode visant les substances préoccupantes de la Liste intérieure des substances. Nous avons constaté qu'Environnement Canada avait tenu compte des leçons tirées des évaluations pilotes dans l'élaboration de documents d'orientation préliminaires destinés aux évaluateurs. En avril 2007, Santé Canada n'avait pas encore rédigé de tels documents pour ses évaluateurs, mais prévoyait le faire.

1.31 Pour planifier l'évaluation des 4 300 substances, Environnement Canada et Santé Canada ont élaboré un processus d'établissement de priorités. Ce processus leur a permis de repérer 200 substances présentant les plus grands risques. Celles-ci font actuellement l'objet d'évaluations dans le cadre du programme Défi ministériel. En vertu de ce programme, l'industrie doit fournir des renseignements pertinents sur chacune des substances dans les six mois suivant une demande du gouvernement à cet effet. Les deux ministères prévoient évaluer les risques présentés par ces substances d'ici 2010. Selon eux, ces dernières nécessiteront probablement de nouvelles mesures de contrôle en vue de réduire ou d'éliminer les effets nocifs qu'elles ont sur la santé humaine ou l'environnement.

Rendre publique l'information du gouvernement

Les méthodes, les résultats et les plans d'évaluation des risques de toxicité d'Environnement Canada et de Santé Canada sont accessibles sur le site Web du gouvernement concernant le Plan de gestion des produits chimiques (et aussi sur le site Web du Registre environnemental de la LCPE). Les évaluations de risques sont assujetties à un examen par les pairs et font l'objet de commentaires du public. Les résultats de ces démarches sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

La *Gazette du Canada* diffuse aux Canadiens les avis publics officiels des ministères et des organismes du gouvernement sur les lois et les règlements adoptés par le Parlement.

Résultats récents des évaluations de risques

Jusqu'à maintenant, les évaluations de risques visant les 4 300 substances préoccupantes qui figurent sur la Liste intérieure des substances ont mené à l'interdiction ou à la proposition d'interdiction de trois catégories de substances déclarées toxiques aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* :

- les ignifugeants (polybromodiphényléthers, communément appelés PBDE);
- les répulsifs et les mousses extinctrices (perfluorooctane sulfonate, communément appelé PFOS);
- les solvants nettoyants (2-méthoxyéthanol), les traitements thermiques (pentachlorobenzène) et les fluides diélectriques des transformateurs (tétrachlorobenzènes).

Selon Environnement Canada, un règlement d'application de la *Loi* est en voie d'être adopté en vue de limiter la fabrication, l'importation et l'utilisation de ces substances.

1.32 Des 4 300 substances devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation, Environnement Canada a indiqué qu'il en a déjà évalué 50 de priorité élevée. En outre, le Ministère en a choisi environ 1 200 qui étaient moins préoccupantes pour les soumettre à un examen préalable rapide. Cet examen est terminé et les résultats ont été publiés en juin 2007. Selon ces résultats, environ 750 substances sont peu susceptibles de causer des dommages à l'environnement et quelque 450 autres substances devront faire l'objet d'une nouvelle évaluation visant à déterminer si elles sont toxiques au sens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

1.33 Parmi les substances restantes, Environnement Canada et Santé Canada évalueront quelque 900 substances de priorité élevée ou moyenne en les regroupant par catégorie de produits chimiques et en entreprenant des examens concertés avec d'autres pays. De plus, 865 substances, déclarées comme n'étant plus utilisées commercialement au Canada, feront l'objet d'un processus d'évaluation distinct dans le cadre des mesures de contrôle des nouvelles activités, prévues dans la *LCPE (1999)*, si elles sont réintroduites sur le marché. Les 1 085 substances restantes seront évaluées à raison d'environ 110 par année entre 2010 et 2020 (voir la pièce 1.5).

Pièce 1.5 Les progrès sont satisfaisants quant à la prise en compte de notre constatation concernant les évaluations des substances de la Liste intérieure des substances.

Constatation	Progrès
Nous nous attendions à ce que les ministères aient fait en sorte que le processus d'évaluation des risques soit complété rapidement pour les substances les plus problématiques. (voir paragraphe 1.86 du chapitre 1 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2002)	Satisfaisants

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 constatation 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 constatation a été formulée.

Des mesures visant à renforcer la capacité en ressources humaines ont été prises

1.34 Dans nos vérifications de 1999 et de 2002, nous avons observé un écart grandissant entre la demande en évaluation des risques de toxicité et la disponibilité des ressources pouvant y satisfaire. Nous avons indiqué qu'une capacité scientifique insuffisante empêcherait le gouvernement de réaliser pleinement son mandat. De plus, Santé Canada a signalé à maintes reprises que des niveaux de dotation insuffisants l'empêchaient d'exercer ses responsabilités aux termes

de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*; il a souligné que la pénurie de ressources constituait un obstacle permanent à l'achèvement des évaluations des risques de toxicité.

1.35 En 2004, Santé Canada a mentionné que ses relations de travail avec Environnement Canada en vue de satisfaire aux exigences de la *LCPE (1999)* étaient fragiles et dysfonctionnelles et que la communication et la coordination entre les deux ministères étaient fragmentées. En mars 2007, les hautes directions des deux ministères ont donc officialisé leur intention de collaborer en harmonisant leurs priorités, en coordonnant l'exécution de leurs programmes et en élaborant une stratégie de gestion des ressources humaines. La stratégie consiste notamment à recruter environ 350 scientifiques au cours des quatre prochaines années.

1.36 Le Plan de gestion des produits chimiques, initiative annoncée en décembre 2006, dote initialement les deux ministères d'environ 40 millions de dollars sur quatre ans afin qu'ils effectuent les évaluations des risques de toxicité. Des représentants des deux ministères ont fait savoir que ce financement initial devrait suffire à renforcer les capacités et à terminer d'ici 2020 l'évaluation des 4 300 substances visées dans la Liste intérieure des substances (voir la pièce 1.5).

L'élaboration de lignes directrices sur l'application du principe de la prudence est terminée

1.37 L'article 76.1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* enjoint aux ministres d'appliquer la méthode du poids de la preuve et le principe de la prudence (voir les définitions dans la marge à la page 6) lorsqu'ils procèdent aux évaluations de la toxicité et qu'ils en interprètent les résultats. Lors de nos vérifications antérieures, nous étions préoccupés par le manque de lignes directrices claires et uniformes concernant l'application du principe de la prudence à la prise en compte des incertitudes scientifiques dans la prise de décisions. Nous avons trouvé des substances préoccupantes, sur le plan de la santé humaine ou de l'environnement, auxquelles le principe de la prudence n'avait pas été appliqué, faute de lignes directrices claires, et pour lesquelles aucune mesure de contrôle n'avait, en conséquence, été mise en place.

1.38 Depuis notre vérification de 2002, nous avons constaté qu'Environnement Canada et Santé Canada ont produit des lignes directrices sur l'application d'une méthode du poids de la preuve dans les évaluations de risques. Les ministères ont également élaboré des lignes directrices sur l'application du principe de la prudence dans la

prise des décisions concernant la toxicité (voir la pièce 1.5). Ces lignes directrices décrivent comment la recherche scientifique et les pratiques d'évaluation des risques doivent soutenir le principe de la prudence. De plus, elles décrivent les mesures qui peuvent être prises pour réduire les risques de dommages graves ou irréversibles que présente une substance. Les lignes directrices visent à réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement, et ce, d'une manière rentable et transparente.

Conclusion

1.39 Depuis 2002, Environnement Canada et Santé Canada ont réalisé des progrès satisfaisants dans la gestion des évaluations des risques de toxicité aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)].

1.40 Lors de notre vérification de 2002, nous avons constaté que, pour une vingtaine des 69 substances d'intérêt prioritaire, aucune conclusion n'avait été tirée quant à la toxicité. Or, ce processus d'évaluation devait avoir été terminé en 2000. La présente vérification de suivi nous a permis de constater qu'Environnement Canada et Santé Canada avaient tiré des conclusions quant à la toxicité de 66 des 69 substances d'intérêt prioritaire. Deux des substances restantes — aniline et paraffines chlorées — sont en cours d'évaluation depuis 18 ans et ont été évaluées comme étant effectivement ou potentiellement toxiques pour la santé humaine ou l'environnement. L'évaluation des risques associés aux sels d'aluminium a été suspendue durant un certain temps et l'on prévoit maintenant qu'elle devrait être terminée d'ici la fin de 2008. Tant que ces évaluations ne seront pas terminées, le gouvernement fédéral ne pourra pas prendre de mesures en vue de gérer les risques pour la santé humaine ou l'environnement en vertu de la *LCPE (1999)*.

1.41 En septembre 2006, un examen initial des quelque 23 000 substances figurant sur la Liste intérieure des substances a permis d'en repérer 4 300 qui doivent être évaluées avant 2020 afin de déterminer si elles sont toxiques. Pour que le processus d'évaluation des risques de ces 4 300 substances soit rapidement mené à terme, Environnement Canada et Santé Canada ont établi des objectifs et des échéanciers clairs dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques et ils ont rajusté ce processus en se fondant sur les leçons tirées d'évaluations antérieures. En outre, les ministères ont élaboré des lignes directrices à l'intention des évaluateurs sur la manière

d'appliquer le principe de la prudence. Les fonds supplémentaires annoncés dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques devraient régler les questions de ressources et de gouvernance soulevées lors de vérifications antérieures et permettre aux ministères de terminer les évaluations des 4 300 substances d'ici 2020.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre objectif global de vérification était le suivant : déterminer si Environnement Canada et Santé Canada ont réalisé des progrès satisfaisants à l'égard des principales constatations et d'une recommandation formulées à l'occasion de vérifications antérieures quant à la gestion des évaluations des risques de substances sélectionnées, aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Nos sous-objectifs étaient de déterminer si Environnement Canada et Santé Canada avaient réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de :

- terminer l'évaluation des substances figurant sur les listes de substances d'intérêt prioritaire, conformément au paragraphe 1.44 du rapport de 2002 de la commissaire à l'environnement et au développement durable et à la recommandation formulée au paragraphe 3.128 du rapport de 1999 du commissaire;
- faire en sorte que les substances préoccupantes figurant sur la Liste intérieure des substances et considérées prioritaires en 2006 soient traitées plus rapidement dans le cadre du processus d'évaluation des risques, conformément au paragraphe 1.86 du rapport de 2002 de la commissaire.

Étendue et méthode

En 1999 et en 2002, nous avons formulé des observations sur un vaste éventail d'activités gouvernementales qui visaient la gestion des substances chimiques, dont la recherche scientifique, la surveillance, l'évaluation des risques et la gestion des risques, au sein de huit ministères et organismes fédéraux. Dans la présente vérification de suivi, nous avons mis l'accent sur les progrès d'Environnement Canada et de Santé Canada à l'égard des évaluations des risques de toxicité qui étaient en cours en 1999 et 2002, et nous avons examiné leur initiative visant à évaluer les risques d'environ 4 300 substances, mises en marché avant 1988, qui n'ont pas encore été évaluées. Les questions que nous avons examinées dans la présente vérification ont été sélectionnées en fonction de leur pertinence et de leur importance actuelles.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons rencontré des représentants d'Environnement Canada et de Santé Canada et examiné des documents internes et des rapports publics pertinents.

Nous nous sommes basés sur les conclusions concernant chacune des questions révérifiées ainsi que sur notre jugement professionnel pour déterminer si les progrès réalisés par les ministères à cet égard sont satisfaisants.

Lors de notre vérification, nous n'avons ni tenu compte des nouvelles substances, qui sont assujetties à un processus différent, ni examiné la mise en œuvre des mesures de gestion des risques que présentent les substances déjà déclarées toxiques. Nous avons fait un suivi des observations formulées antérieurement sur le manque de lignes directrices relatives à l'application du principe de la prudence. Nous n'avons toutefois pas examiné l'application même de ces lignes directrices pour ce qui est de l'interprétation des résultats des évaluations des risques de toxicité. Nous ne nous sommes pas penchés non plus sur l'évaluation des pesticides, qui sont régis par la *Loi sur les produits antiparasitaires*. Le chapitre 2 du présent rapport porte sur la sécurité et l'accessibilité des pesticides.

Critères

Nous nous attendions à ce que soient maintenant terminées les évaluations des risques de toxicité qui ne l'étaient pas en 2002, dans le cas des substances figurant sur les listes de substances d'intérêt prioritaire. Au besoin, nous avons examiné la justification des décisions prises, les facteurs sous-jacents aux travaux non terminés, y compris les risques et les conséquences connexes, ainsi que le calendrier d'achèvement.

Les critères d'évaluation des substances figurant sur les listes de substances d'intérêt prioritaire ont été établis à partir d'une recommandation et de constatations formulées dans les rapports de 1999 et de 2002.

Les critères d'évaluation des substances figurant sur la Liste intérieure des substances ont été établis à partir de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et des constatations formulées dans le chapitre 9 du rapport de la vérificatrice générale de décembre 2002. Ils proviennent aussi de rapports du Conseil d'experts en sciences et en technologie.

Nous nous attendions également à ce que, lorsqu'ils entreprendraient les évaluations des risques associés aux substances figurant sur la Liste intérieure des substances, Environnement Canada et Santé Canada soient dotés :

- d'objectifs et d'échéanciers clairs;
- d'une capacité suffisante en ressources humaines;
- d'un processus d'établissement des priorités pour les évaluations à mener;
- de dispositions assurant une communication ouverte et l'échange de renseignements tirés des évaluations des risques de toxicité avec l'industrie, les autres autorités compétentes et le public;
- de dispositions en vue d'un examen par les pairs;
- de lignes directrices sur l'application de la méthode du poids de la preuve et du principe de la prudence;
- de mécanismes assurant une évaluation du programme et des rajustements raisonnables.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 15 juin 2007.

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Arseneault

Directeur : Steven Morgan

David Normand

Leslie Lapp

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 1 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 des ministères
<p>Listes de substances d'intérêt prioritaire</p> <p>1.19 Environnement Canada et Santé Canada devraient mettre à la disposition du public la liste des substances qui sont déclarées toxiques aux termes de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>, mais qui ne figurent pas à l'annexe 1, les risques étant gérés par d'autres mécanismes que cette <i>Loi</i>. Cette liste devrait aussi comporter de l'information sur les mesures de contrôle en place. (1.13-1.18)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada accepte la recommandation et verra à ce qu'une telle liste soit accessible en 2008 sur le site Web du gouvernement du Canada concernant le Plan de gestion des produits chimiques et dans le Registre environnemental de la LCPE.</p> <p>Réponse de Santé Canada. Santé Canada accueillera favorablement la recommandation, de concert avec Environnement Canada et dans le contexte de l'examen parlementaire en cours de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>.</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

