



ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS

**MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

***Étude sur le projet de loi S-5 : Loi modifiant la Loi canadienne sur
la protection de l'environnement (1999), apportant des modifications
connexes à la Loi sur les aliments et drogues et abrogeant la Loi sur
la quasi-élimination du sulfonate de perfluorooctane***

Le 1^{er} décembre 2022

INTRODUCTION

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est l'organisation nationale et politique des gouvernements des Premières Nations et de leurs citoyens, y compris ceux qui vivent dans les réserves et hors des réserves. L'APN a pour rôle et fonction d'agir à titre de forum délégué à l'échelle nationale pour déterminer et harmoniser des mesures collectives et coopératives efficaces concernant toute affaire déléguée par les Premières Nations à des fins d'examen, d'étude, de réponse ou de prise de mesures, et pour faire progresser les aspirations des Premières Nations.

L'APN présente au Comité nos commentaires sur le *Projet de loi S-5 : Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), apportant des modifications connexes à la Loi sur les aliments et drogues et abrogeant la Loi sur la quasi-élimination du sulfonate de perfluorooctane* (« projet de loi S-5 ») et formule des recommandations d'améliorations qui répondront aux intérêts des Premières Nations de partout au Canada.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*¹ (« LCPE » ou « LCPE 1999 ») fournit les structures législatives et réglementaires permettant de protéger l'environnement et la santé humaine contre la pollution, les produits chimiques persistants et les substances toxiques. Cependant, le Canada est l'un des rares pays au monde où le droit à un environnement sain n'est pas inscrit dans la loi. En fait, plus de 100 pays dans le monde ont inscrit le droit à un environnement sain dans leur constitution. Dans d'autres pays, les tribunaux ont reconnu une certaine forme de droit à un environnement sain comme un aspect accessoire de leur constitution et une composante essentielle du droit à la vie.

En second lieu, la LCPE n'a pas été modifiée de manière importante depuis quelques décennies. La liste des produits chimiques et autres polluants disponibles pour un usage domestique ou commercial s'est considérablement allongée au cours des vingt dernières années. Au cours de cette période, la recherche et les évaluations scientifiques sur les effets des polluants et des toxines sur la santé humaine et l'environnement, y compris les effets cumulatifs, ont permis de mieux cerner et comprendre les risques et les effets à long terme de ces substances et composés.

Enfin, l'APN rappelle que la DNUDDPA (*Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*) a reçu la sanction royale le 21 juin 2021². La DNUDDPA constitue un engagement juridique clair et permanent pour le gouvernement fédéral de veiller à ce que ses lois, règlements, politiques et programmes soient conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne établies dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007.

UNE RECONNAISSANCE SIGNIFICATIVE DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN

La reconnaissance du droit d'un individu à un environnement sain permettrait dans une certaine mesure d'harmoniser les lois canadiennes avec celles d'autres pays du monde. Le droit à un

¹ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C. 1999, chap. 33)

² *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (L.C. 2021, chap. 14)

environnement sain est inscrit dans les constitutions de 110 États dans le monde³. Ces droits constitutionnels peuvent être exercés par des individus ou des groupes contre le gouvernement, ou par un ordre de gouvernement contre un autre.

L'adoption du projet de loi S-5 et la mise en œuvre du droit à un environnement sain permettraient au Canada de rejoindre environ 156 nations où ce droit a été incorporé dans la législation nationale. Toutefois, le projet de loi S-5 exige que la mise en œuvre du droit à un environnement sain soit établie dans un cadre futur qui reste à élaborer. Il est important que ce cadre intègre de nombreuses normes relatives aux droits de la personne, notamment l'interdiction de discrimination et la garantie d'une protection égale et efficace; la liberté d'expression; le droit à un traitement égal, sans discrimination, intimidation et violence; la liberté de réunion pacifique en ce qui concerne les questions environnementales; et le maintien de normes environnementales de fond qui ne soient ni discriminatoires ni régressives, et qui respectent et protègent les droits de l'homme et leur donnent effet⁴. Ces protections essentielles doivent être accordées aux citoyens des Premières Nations sur la base des principes d'égalité réelle, afin de remédier aux conséquences de la colonisation et à l'héritage permanent du racisme environnemental au Canada.

Les Premières Nations sont particulièrement exposées au risque de subir les effets des environnements pollués ou d'être ciblées par des politiques découlant du racisme environnemental. La pollution provenant des sables bitumineux de l'Alberta a été associée à des taux de cancer élevés au sein de la Première Nation de Fort Chipewyan. La Nation crie de Tataskweyak est visée par un avis concernant la qualité de l'eau potable depuis 2017⁵. Ses membres ont développé des éruptions cutanées, des problèmes gastro-intestinaux et des maladies hépatiques et rénales à la suite d'une exposition à des algues bleu-vert toxiques. De 2016 à 2017, 45 357 tonnes de polluants ont été rejetées par les industries situées dans un rayon de 25 kilomètres de la Première Nation Aamjiwnaang⁶. Les effets cumulatifs et à long terme de la pollution industrielle dans cette région auraient eu des répercussions sur la santé de la Première Nation Aamjiwnaang⁷.

Le projet de loi S-5 propose de créer une obligation pour le gouvernement fédéral de préserver la santé des populations vulnérables, y compris les Premières Nations, dans le cadre de l'administration de la LCPE. Les dispositions législatives exigent spécifiquement que le gouvernement fédéral tienne compte des populations vulnérables lors de l'évaluation des

³ A/HRC/43/53, Droit à un environnement sain : bonnes pratiques – Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. 43^e session du Conseil des droits de l'homme, 30 décembre 2019, au para. 24.

⁴ A/HRC/37/59, Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. 37^e session du Conseil des droits de l'homme, 24 janvier 2018, à la page 15.

⁵ Stéphane M. McLachlan (Ph. D.), *Environmental and Human Health Implications of the Athabasca Oil Sands for the Mikisew Cree First Nation and Athabasca Chipewyan First Nation in Northern Alberta*. Le 7 juillet 2014, en ligne : <https://intercontinentalcry.org/wp-content/uploads/2014/07/Executive-Summary-Fort-Chipewyan-Env-Health-Report-July-2014-Media.pdf>.

⁶ Larissa Parker, *Not in Anyone's Backyard: Exploring Environmental Inequality under Section 15 of the Charter and Flexibility after Fraser v Canada*, Appeal, vol. 27 (2022), 19, à la page 24.

⁷ Sarah Marie Wiebe, *Bodies on the line: The In/security of Everyday Life in Aamjiwnaang* dans Matthew A Schnurr et Larry A Swatuk (éditeurs), *Natural Resources and Social Conflict* (Palgrave Macmillan, Londres, 2012) à la page 215.

substances susceptibles d'être toxiques. Le projet de loi S-5 définit une « population vulnérable » comme un « groupe de particuliers au sein de la population du Canada qui, en raison d'une plus grande sensibilité ou exposition, peut courir un risque accru d'effets nocifs sur la santé découlant de l'exposition à des substances⁸ ». Il y a aussi l'effet cumulatif, lorsque l'on est exposé à de nombreuses substances toxiques et que ces produits chimiques commencent à interagir entre eux, créant ainsi une soupe toxique chez une personne.

L'exposition de la Première Nation Aamjiwmaang à un ensemble de produits chimiques et de substances toxiques brosse un tableau saisissant des susceptibilités biologiques découlant de l'exposition à des modulateurs endocriniens associés au cancer et à l'infertilité des femmes en âge de procréer. Le pourcentage de naissances d'enfants de sexe masculin dans la Première Nation Aamjiwmaang a commencé à diminuer continuellement au milieu des années 1990. Dès 2003, le nombre de naissances de filles dépassait celui des garçons selon un ratio de deux filles pour un garçon⁹. Les résidents de la communauté sont également exposés à la pollution de l'air, ce qui donne lieu à des taux plus élevés d'asthme et de cancer¹⁰. Les circonstances dans la Première Nation Aamjiwmaang mettent en évidence la nécessité de prendre en compte les répercussions sur les générations futures en ce qui concerne le droit à un environnement sain. De nombreuses Premières Nations ont adopté le principe des sept générations dans leur processus décisionnel, à savoir qu'une décision prise aujourd'hui doit tenir compte de la manière dont les sept générations suivantes seront touchées par cette même décision.

Le projet de loi S-5 présente une lacune fondamentale en ce qui concerne le droit à un environnement sain, car ce droit n'est pas absolu en vertu de ce projet de loi. Il est assujéti à toute limite raisonnable « qui découle de la considération des facteurs pertinents, notamment sociaux, sanitaires, scientifiques et économiques ». La capacité du gouvernement à fixer des limites raisonnables au droit à un environnement propre est problématique, car cela pourrait limiter l'application de ce droit au point de le dénuer de tout sens. Cela s'apparente à de nombreux droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, dont l'exercice est limité et réglementé par des politiques gouvernementales, des exigences en matière de licences et des mesures gouvernementales.

L'APN recommande de prendre en compte les droits de la personne dans le processus décisionnel en vertu de la LCPE - ce qui nécessiterait une modification de la clause visant à protéger le droit à un environnement sain. Telles qu'elles sont rédigées, les « limites raisonnables » de l'alinéa 5(2)c considèrent certains facteurs, tels que les intérêts économiques, au même titre que le droit à un environnement sain. Cela crée un conflit avec l'application d'un droit de la personne fondamental et constitue également une contradiction avec le devoir du Canada de « prendre ses décisions économiques et sociales en tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement ». L'APN recommande au Comité de modifier le paragraphe 3(2) afin d'y inclure davantage de concepts relatifs aux droits de la personne.

⁸ Projet de loi S-5, *Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), apportant des modifications connexes à la Loi sur les aliments et drogues et abrogeant la Loi sur la quasi-élimination du sulfonate de perfluorooctane* (projet de loi S-5) à l'art. 4(2).

⁹ Constanze A. Mackenzie, Ada Lockridge, et Margaret Keith, *Declining Sex Ratio in a First Nation Community*, *Environmental Health Perspectives*, vol. 113, n° 10, octobre 2005.

¹⁰ Deborah Davis Jackson, *Shelter in place: a First Nation community in Canada's Chemical Valley*, *Interdisciplinary Environmental Review*, vol. 11, n° 4 (janvier 2010), p. 249 à 262.

Enfin, l'engagement à élaborer un cadre de mise en œuvre qui prendra des années n'est pas le reflet d'un droit autonome des personnes à un environnement sain. L'établissement de ce droit dépend de l'action gouvernementale. C'est le contraire d'une approche fondée sur les droits de la personne. En second lieu, l'application du droit à un environnement sain ne dispose pas d'un cadre juridique permettant d'obtenir une réparation en cas de violation. La LCPE et le projet de loi S-5 ne créent pas de processus permettant aux particuliers d'intenter une action en justice contre les organisations ou les sociétés qui ont endommagé l'environnement naturel ou contre le gouvernement qui n'a pas agi pour prévenir ces dommages.

Recommandation 1

Modifier le paragraphe 3(2) du projet de loi S-5 comme suit :

a.2) protéger le droit de tout particulier au Canada, et des générations futures, à un environnement sain, comme le prévoit la présente loi, ~~sous réserve des limites raisonnables~~; qui doit tenir compte de l'équité intergénérationnelle, des principes de précaution, du principe du pollueur-payeur, du développement durable, de la justice environnementale et des principes de non-régression.

Recommandation 2

Que le projet de loi S-5 soit modifié pour inclure un processus permettant aux Premières Nations et aux particuliers d'exercer un recours juridique en cas de violation de leur droit à un environnement sain, comme suit :

Nonobstant les dispositions de l'article 5.1, toute Première Nation ou tout particulier peut intenter une action en protection de l'environnement devant la Cour fédérale :

- a) contre le Gouvernement du Canada pour :
 - (i) avoir violé le droit d'une personne à un environnement sain;
 - (ii) avoir omis de s'acquitter de tout acte ou devoir prescrit par la présente loi;
 - (iii) avoir omis de s'acquitter de ses obligations à titre de fiduciaire de l'environnement;
 - (iv) avoir autorisé une activité ou délivré un permis qui a causé des dommages ou une dégradation de l'environnement;
 - (v) ne pas avoir empêché une activité qui a causé des dommages à l'environnement;
- b) contre toute personne, organisation ou tout organisme gouvernemental qui viole le droit à un environnement sain, ou en cas de dommages à l'environnement.

PRIORISATION DES INTERDICTIONS RELATIVES AUX SUBSTANCES TOXIQUES

Le projet de loi S-5 propose de créer un nouveau régime qui donne la priorité à l'interdiction des substances toxiques qui présentent le plus haut niveau de risque pour la santé humaine. L'intention déclarée du « plus haut niveau de risque » pour la santé humaine est de prescrire des seuils de cancérogénicité, de mutagénicité et de toxicité pour la reproduction, ainsi que toute autre conséquence ou condition pertinente¹¹. Selon les données de 2020 de l'Inventaire national des

¹¹ Projet de loi S-5, à l'article 15, modifiant l'alinéa 67(1)a) de la LCPE.

rejets de polluants, environ 2,81 millions de tonnes de polluants ont été rejetées directement dans l'air, l'eau et le sol. Ce sont 1,8 million de tonnes de polluants qui ont été éliminées dans des sites d'enfouissement ou injectées sous terre. La plupart de ces polluants (159 substances différentes) ont été rejetés directement dans l'air¹².

Les Premières Nations sont particulièrement menacées par ces tendances. L'étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières Nations a confirmé la présence de contaminants tels que le mercure, le méthylmercure, le plomb et le cadmium dans les aliments traditionnels consommés par les membres des Premières Nations¹³. L'étude a également révélé la présence de polluants organiques persistants, tels que le *p,p'*-dichlorodiphényldichloroéthylène et les biphényles polychlorés, dans les échantillons de nourriture¹⁴. Environ 2 % du total des sources d'eau analysées présentaient des dépassements de plomb, d'uranium, d'arsenic et de sélénium¹⁵. Bon nombre de ces substances figurent à l'annexe 1 de la LCPE 1999.

Le projet de loi S-5 propose de diviser la liste actuelle des substances toxiques de l'annexe 1 de la LCPE en deux parties. La nouvelle liste de la partie 1 comprend un total de 19 substances et composés, tels que les biphényles polychlorés (BPC) et le dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT). Le ministre de l'Environnement doit donner la priorité à l'interdiction totale, partielle ou conditionnelle des substances figurant dans la partie 1 ou des activités en rapport avec ces substances, ou du rejet de ces substances dans l'environnement. Le ministre doit également examiner s'il existe des options réalisables pour remplacer une substance figurant dans la partie 1. Les substances présentant les risques les plus élevés seront celles considérées comme « toxiques » au sens de l'article 64 de la LCPE et dont les ministres recommandent la « quasi-élimination ».

La partie 2 de l'annexe 1 révisée proposée énumérerait environ 132 substances (plomb, mercure, cadmium, etc.). Ces substances feront l'objet de mesures de gestion des risques régulières ou de mesures de prévention de la pollution de base. Les substances figurant dans la partie 2 seront considérées comme « toxiques », mais sans recommandation de quasi-élimination. Bon nombre de ces substances ne seront probablement pas assujetties aux mesures les plus rigoureuses prévues par la LCPE. Cela pourrait compromettre les efforts visant à empêcher les substances toxiques de pénétrer dans l'environnement.

Le projet de loi S-5 vise à modifier l'article 56(1) en autorisant le ministre de l'Environnement à publier également un avis obligeant une personne à élaborer et exécuter un plan de prévention de la pollution à l'égard d'un produit qui contient une substance visée à l'annexe 1 ou qui est susceptible de rejeter une telle substance dans l'environnement¹⁶. Cette modification proposée

¹² Inventaire national des rejets de polluants du Canada : faits saillants des données de 2020, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/inventaire-national-rejets-polluants/outils-ressources-donnees/fiche-information.html>.

¹³ Étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières Nations — Résumé des conclusions et des recommandations pour huit régions de l'Assemblée des Premières Nations 2008-2018, p. 17, en ligne : https://www.fnfn.ca/docs/EANEPN_Re%CC%81sume%CC%81_20_oct_2021_FINAL.pdf

¹⁴ Chan, H.M., Singh, K., Batal, M. et coll. *Levels of metals and persistent organic pollutants in traditional foods consumed by First Nations living on-reserve in Canada*. *Can J Public Health* 112 (suppl. 1), pages 81 à 96 (2021).

¹⁵ Étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières Nations — Résumé des conclusions et des recommandations pour huit régions de l'Assemblée des Premières Nations 2008-2018, p. 15.

¹⁶ Projet de loi S-5, paragraphe 10(1).

semble être une amélioration par rapport au texte actuel de la LCPE où le ministre peut publier un avis dans la *Gazette du Canada* obligeant une personne à élaborer et exécuter un plan de prévention de la pollution à l'égard d'une substance qui est inscrite à l'annexe 1¹⁷. Toutefois, le paragraphe 10(1) du projet de loi S-5 confère au ministre un pouvoir discrétionnaire. Le ministre n'est pas tenu d'émettre un avis exigeant l'élaboration et l'exécution d'un plan de prévention de la pollution pour chaque substance toxique.

Enfin, pour évaluer si une substance est effectivement ou potentiellement toxique, le projet de loi S-5 autoriserait le ministre de l'Environnement à recueillir des données et à mener des recherches pour déterminer la capacité d'une substance de perturber le système endocrinien¹⁸. Cette modification constitue une amélioration des dispositions législatives existantes pour ce qui est des perturbateurs endocriniens. Cependant, le ministre n'est pas autorisé à obliger l'industrie à tester les substances pour détecter une éventuelle perturbation endocrinienne. En outre, les modifications ne permettent pas au ministre d'exiger de l'industrie qu'elle teste les substances pour détecter tout effet cancérigène ou neurotoxique.

Recommandation 3

L'APN recommande au Parlement de faire ce qui suit :

- (1) réutiliser l'intitulé « Liste des substances toxiques » à l'annexe 1 ;
- (2) ne pas créer deux parties à l'annexe 1.

Recommandation 4

Que l'article 19 du projet de loi S-5 soit modifié de manière à ce que l'article 72 de la LCPE indique ce qui suit :

Nonobstant les dispositions du paragraphe 71(1), le ministre peut exercer, à l'égard d'une substance ou d'un produit en contenant ou susceptible d'en rejeter dans l'environnement, les pouvoirs prévus à l'alinéa 71(1)c), et exiger de la société ou de la personne qu'elle effectue et fournisse les résultats d'essais toxicologiques et autres permettant de déterminer si la substance est effectivement ou potentiellement toxique.

ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS

L'APN appuie les modifications actuelles proposées par le projet de loi S-5, qui obligerait les ministres à tenir compte des effets cumulatifs découlant de l'exposition à la substance combinée à l'exposition à d'autres substances lorsqu'ils déterminent si une substance est effectivement ou potentiellement toxique¹⁹, d'autant plus que la LCPE n'exige actuellement que l'évaluation de substances de manière individuelle et isolée.

¹⁷ LCPE, art. 56(1).

¹⁸ Projet de loi S-5 à l'art. 16(3), ajoutant un nouvel alinéa 68(a)vi.1)).

¹⁹ Projet de loi S-5, à l'art. 20, modification proposée au para. 76.1(2) de la LCPE.

Bien que cette progression soit louable, l'APN estime que la portée étroite du texte proposé en ce qui concerne les effets cumulatifs découlant de l'interaction des substances, c'est-à-dire les produits chimiques toxiques, est bien trop limitée, car elle ne tient pas compte des répercussions cumulatives que l'exposition à une substance peut avoir lorsqu'elle est examinée à la lumière des réalités et des activités environnementales existantes. Une définition plus large des effets cumulatifs est donc justifiée.

Une approche générale et holistique doit être adoptée dans le contexte de l'évaluation des effets cumulatifs d'une substance, en tenant compte des répercussions sur la santé humaine et l'environnement, ce qui comprend nécessairement les répercussions cumulatives de ces effets sur les droits, la culture et le mode de vie des Premières Nations, conformément au paragraphe 29(1) de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²⁰ (« DNUDPA »), qui indique que les peuples autochtones ont le droit à la préservation et à la protection de leur environnement. Cette approche holistique rejoint l'article 24, qui porte sur le droit des peuples autochtones de conserver leur pharmacopée traditionnelle et leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital, ainsi que leur droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale.

La tragédie dont souffre encore aujourd'hui la Première Nation de Grassy Narrows illustre parfaitement la nécessité de prendre en compte les effets cumulatifs d'une substance au-delà de son interaction avec d'autres substances toxiques. En effet, entre 1962 et 1970, dix tonnes de mercure non traité ont été rejetées par l'usine de chloralcali située à proximité de l'usine de pâte à papier de Dryden, contaminant ainsi le réseau de la rivière English-Wabigoon. Les Premières Nations situées le long du cours d'eau ont été grandement touchées, notamment la Première Nation de Grassy Narrows. Des études récentes révèlent notamment que la consommation de poissons d'eau douce contaminés au mercure pendant des décennies a contribué à la mortalité prématurée dans la Première Nation de Grassy Narrows²¹. En effet, les pratiques de pêche traditionnelles de cette Première Nation et la consommation accrue de poissons contaminés au mercure au fil du temps ont entraîné une mortalité précoce chez les résidents de la Première Nation, outre les nombreux problèmes de santé déjà relevés. Cette réduction de la longévité a privé la communauté de Grassy Narrows de ses aînés, lesquels jouent un rôle essentiel dans la transmission des connaissances et des traditions²².

Recommandation 5

Modifier l'alinéa 68(2) du projet de loi S-5 et l'ajout proposé au paragraphe 68(a) à la LCPE comme suit :

L'alinéa 68(a) de la même loi est modifié par adjonction, après le sous-alinéa (iii), de ce qui suit :

²⁰ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Résolution de l'Assemblée générale 61/295 (annexe), Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa 61^e session, Document officiel, supplément n° 49, A/61/49 (Vol. III), 2008, 15.

²¹ Philibert, A., Fillion M. et Mergler D. *Mercury Exposure and premature mortality in the Grassy Narrows First Nation community: a retrospective longitudinal study*, *Lancet Planet Health* 2020 4 : e141 à 148 aux p. 141 à 142, en ligne : <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2542-5196%2820%2930057-7>.

²² *Idem* à la p. 147.

(iii.1) le fait que l'exposition à la substance ~~combinée à l'exposition à d'autres substances,~~ puisse entraîner des effets cumulatifs ou non, y compris, mais sans s'y limiter, ceux découlant de l'exposition à la substance combinée à l'exposition à d'autres substances.

Recommandation 6

Modifier l'article 20 du projet de loi S-5 et le paragraphe 76.1(2) proposé comme suit :

Populations vulnérables et effets cumulatifs

(2) Lorsqu'ils procèdent à une évaluation ou à un examen visé au paragraphe (1) et à l'évaluation de leurs résultats, les ministres considèrent les renseignements disponibles sur toute population ou tout environnement vulnérable relativement à cette substance ainsi que sur les effets cumulatifs sur la santé humaine et l'environnement que l'exposition à la substance, y compris, mais sans s'y limiter, les effets cumulatifs découlant de l'exposition à la substance, combinée à l'exposition à d'autres substances, peut entraîner.

ÉVALUATION D'ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS ET D'ORGANISMES ISSUS DU GÉNIE GÉNÉTIQUE

La réglementation fédérale des organismes génétiquement modifiés (OGM) et issus du génie génétique (GG) est régie principalement par la partie 6 de la LCPE 1999 – Substances biotechnologiques animées et le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)*²³. Le transfert de nouveaux gènes des organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique vers des espèces sauvages ou domestiques soulève des préoccupations quant aux répercussions négatives que cette introduction dans des espèces non ciblées pourrait avoir sur la santé humaine et environnementale et sur l'exercice des droits inhérents et des droits issus de traités des Premières Nations. Actuellement, plusieurs espèces végétales relèvent de cette partie, mais une seule espèce animale : un saumon de l'Atlantique issu du génie génétique produit par AquaBounty. La santé de la flore et de la faune est non seulement fondamentale pour la survie des Canadiens, mais les Premières Nations peuvent subir des répercussions considérables pour l'exercice de leurs droits inhérents et de leurs droits issus de traités, comme la pêche et la chasse. Le gouvernement fédéral doit respecter ces droits et veiller à ce que la LCPE les protège adéquatement contre les organismes génétiquement modifiés et issus du génie génétique.

Le processus actuel d'évaluation des risques de la LCPE vise à déterminer si l'organisme est soupçonné d'être toxique ou susceptible de le devenir, selon la définition de l'article 64 de la LCPE 1999. Les recherches concernant la dissémination potentielle d'organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique permettent d'évaluer la sécurité et l'efficacité de l'organisme, d'évaluer les répercussions possibles sur la production alimentaire et de s'assurer que les dommages causés à l'environnement ou à la santé humaine sont nuls ou minimes. La LCPE 1999 se limite à déterminer si un nouveau produit biotechnologique animé présente des risques pour l'environnement ou la santé humaine. Par conséquent, la recherche n'est généralement pas conçue

²³ *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes)*, DORS/2005-248

pour évaluer si les organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique peuvent persister dans la nature. Les effets inconnus de la dissémination de ces nouveaux organismes dans l'environnement soulignent la nécessité de prendre des décisions prudentes et d'assurer une surveillance gouvernementale adéquate concernant la dissémination d'organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique. Une prise de décision prudente exige la transparence, un dialogue public éclairé, ainsi que la participation et l'autonomisation des Premières Nations.

L'APN recommande des modifications au projet de loi S-5 et à la LCPE 1999 qui obligerait un promoteur à justifier un « besoin démontrable » d'un organisme génétiquement modifié ou issu du génie génétique qui a un équivalent sauvage. L'APN appuierait également les modifications qui exigent que les promoteurs d'organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique obtiennent le consentement libre, préalable et éclairé des Premières Nations potentiellement touchées. L'APN est d'avis que ces dispositions fourniront des mesures de protection essentielles pour surveiller ces organismes, lesquels pourraient être destructeurs pour la santé de notre flore et de notre faune.

Recommandation 7

L'APN recommande au Parlement de modifier le projet de loi S-5 pour apporter les changements suivants à la LCPE :

Article 104.1 : fournir une définition de « besoin démontrable » qui suppose que le besoin concerne la protection de la diversité biologique et des espèces sauvages.

Paragraphe 106(1)a.1) : indiquer qu'il incombe au promoteur de soumettre des renseignements qui démontrent qu'il existe un besoin démontrable pour le nouvel animal et que le nouvel animal n'est pas toxique au sens de la LCPE ou susceptible de le devenir.

Alinéa 106(4)a.1) : indiquer qu'il incombe au promoteur de soumettre des renseignements qui démontrent qu'il existe un besoin démontrable pour une « nouvelle activité » (NAC) impliquant l'animal et qu'elle ne rendra pas l'animal toxique au sens de la LCPE ou susceptible de le devenir.

Paragraphe 106(8.1) et 108(1.1) : imposer l'obligation de consulter les peuples autochtones pour obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé, en plus des exigences en matière d'avis au public et de participation du public.

Article 108 : exiger que le ministre détermine si un organisme vivant est toxique ou susceptible de le devenir et s'il existe un besoin démontrable pour un organisme vivant ayant un équivalent sauvage.

Article 109 : exiger une interdiction lorsque le « besoin démontrable » d'un nouvel organisme vivant qui a un équivalent sauvage n'a pas été démontré.

ESPÈCES EN PÉRIL ET PROTECTION REQUISES EN VERTU DE LA LCPE

Actuellement, la LCPE n'exige pas l'analyse des effets potentiels des organismes génétiquement modifiés ou issus du génie génétique sur les espèces en péril. Au sens de la *Loi sur les espèces en péril (LEP)*, une espèce en péril est une espèce disparue du pays, en voie de disparition, menacée ou préoccupante²⁴. Cette loi fédérale prévoit la protection juridique des espèces sauvages et la

²⁴ *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29.

conservation de la diversité biologique. De plus, elle vise à prévenir la disparition des espèces sauvages au Canada, à assurer le rétablissement des espèces sauvages disparues du pays, en voie de disparition ou menacées en raison de l'activité humaine et à gérer les espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.

Les Premières Nations vivent et dépendent de la préservation et de la protection de nos terres, de nos peuples et de nos animaux. En tant que premiers gardiens de cette terre, les Premières Nations maintiennent des liens forts et sacrés avec nos terres et l'environnement. De plus, les Premières Nations dépendent largement des animaux pour leur subsistance et pour des raisons économiques. Les Premières Nations assument donc la responsabilité de protéger notre environnement et tous les êtres vivants. Cette responsabilité comprend le soin des animaux, particulièrement les espèces en péril. Par conséquent, l'APN soutient que les modifications apportées à la LCPE doivent impérativement inclure des dispositions visant à protéger et à préserver les espèces en péril.

Recommandation 8

L'APN recommande d'ajouter ce qui suit au paragraphe 2(1) de la section du préambule :

« qu'il reconnait la nécessité de protéger les espèces sauvages et en particulier les espèces en péril ».

Recommandation 9

L'APN recommande d'ajouter la définition suivante à l'article 104 de la LCPE :

« *espèce en péril* Espèce sauvage disparue du pays, en voie de disparition, menacée ou préoccupante au sens de la *Loi sur les espèces en péril* ».

Recommandation 10

L'APN recommande que la LCPE soit modifiée à la partie 6 pour inclure une disposition qui oblige le ministre à analyser les effets potentiels des organismes vivants qui ont un équivalent sauvage sur les espèces en péril dans le cadre de l'évaluation de la toxicité. De plus, l'APN recommande que soit incluse une disposition exigeant que le ministre prépare un rapport, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, pour déterminer les effets néfastes des organismes vivants qui ont un équivalent sauvage sur les espèces en péril et des recommandations concernant des méthodes et des stratégies de rechange qui ne nuisent pas aux espèces en péril.

TERRES DES PREMIÈRES NATIONS

Pour ce qui est des lacunes réglementaires actuelles de la LCPE concernant les terres des Premières Nations, l'APN souligne qu'il n'y a pas eu de changement fondamental pour les terres autochtones en vertu de la LCPE, puisque le Canada a adopté des lois telles que la LDNUDPA (*Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*). Les terres autochtones, qui comprennent les terres de réserve et certaines terres visées par des ententes de revendication territoriale ou d'autonomie gouvernementale²⁵, sont assujetties aux lois fédérales d'application

²⁵ LCPE au paragraphe 3(a) : Les terres autochtones désignent a) les réserves, terres cédées ou autres terres qui ont été mises de côté à l'usage et au profit d'une bande et sont assujetties à la *Loi sur les Indiens*; b) les terres – y compris les

générale, y compris la LCPE. Les lois sur la protection de l'environnement applicables aux terres autochtones sont énoncées dans plusieurs lois fédérales et leurs règlements, dont la *Loi sur les Indiens*²⁶, la *Loi sur les pêches* et, bien sûr, la LCPE. Aux termes de la partie 9 de la LCPE, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des règlements de protection de l'environnement qui s'appliquent aux terres autochtones. Toutefois, il n'existe que trois règlements de ce type concernant la réglementation des réservoirs de stockage de pétrole²⁷, des halocarbures²⁸ et des exigences relatives aux avis d'urgence environnementale²⁹.

Ces règlements fédéraux n'ont pas la même portée que les règlements provinciaux et les régimes de permis qui concernent les émissions, les effluents, les urgences environnementales, le traitement des déchets et d'autres questions environnementales³⁰. En 2009, l'examen par la vérificatrice générale (VG) de l'étendue de la lacune réglementaire a révélé que de nombreuses menaces environnementales qualifiées de prioritaires par les Premières Nations n'étaient pas réglementées dans les réserves³¹. La VG a souligné des lacunes liées aux déchets solides³², aux rejets d'eaux d'égout et autres eaux usées³³, aux réservoirs de stockage de produits pétroliers³⁴ et aux urgences environnementales³⁵. Si certaines de ces préoccupations ont peut-être été traitées au cours des 14 années qui ont suivi le rapport de la VG, de nombreuses autres demeurent probablement en suspens.

En ce qui concerne ces lacunes réglementaires, le projet de loi S-5 ne règle pas ces problèmes pour les Premières Nations. Bien qu'une Première Nation puisse combler certaines de ces lacunes, les pouvoirs des Premières Nations demeurent limités et les Premières Nations continuent d'élaborer des processus internes concernant leurs terres. Par exemple, les conseils de bande ont un pouvoir limité aux termes de la *Loi sur les Indiens* pour adopter des règlements administratifs sur la répression des inconvénients³⁶. Les Premières Nations qui ont adopté leurs propres codes fonciers, conformément à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*³⁷, ont des pouvoirs plus étendus et peuvent adopter des lois sur la protection de l'environnement. Les lois environnementales adoptées par ces Premières Nations doivent respecter ou dépasser les normes

eaux – visées par un accord sur des revendications territoriales, particulières ou globales, ou par un accord sur l'autonomie gouvernementale conclu entre le gouvernement fédéral et un peuple autochtone et dont le titre de propriété est conservé par Sa Majesté du chef du Canada; et c) le sous-sol et toutes les couches de l'atmosphère correspondant aux terres visées aux alinéas a) et b).

²⁶ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5.

²⁷ *Règlements sur les systèmes de stockage pour les produits pétroliers et produits apparentés*, DORS/2008-197.

²⁸ *Règlement fédéral sur les halocarbures (2003)*, DORS/2003-289.

²⁹ *Règlement sur les avis de rejet ou d'urgence environnementale*, DORS/2011-90.

³⁰ Canada, Environnement et Changement climatique Canada, *Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement : chapitre 13* (Ottawa : Environnement et Changement climatique Canada, 2019), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-environnemental-loi-canadienne-protection/publications/guide-explicatif/chapitre-13.html>.

³¹ Rapport du VG 2009 à l'art. 6.52.

³² *Idem* à l'art. 6.58.

³³ *Idem* à l'art. 6.64.

³⁴ *Idem* à l'art. 6.67.

³⁵ *Idem* à l'art. 6.69.

³⁶ *Loi sur les Indiens* à l'alinéa 81(1)d).

³⁷ *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, L.C. 1999, ch. 24.

provinciales³⁸, ce qui revient à reconnaître implicitement que la conformité aux normes fédérales n'offre pas une protection adéquate.

Recommandation 11

L'APN recommande une modification de la LCPE qui permettrait d'accroître les activités fédérales d'application de la loi dans les réserves et qui exigerait un examen attentif et une consultation approfondie auprès des Premières Nations. Les Premières Nations doivent faire partie intégrante de tout régime d'application de la loi sur les terres autochtones. L'élaboration des politiques de conformité et d'application de la loi doit également être dirigée par les Premières Nations pour s'assurer qu'elles sont culturellement appropriées et adaptées aux besoins et aux circonstances des collectivités.

LA RESPONSABILISATION ET LE RESPECT DES DROITS EN VERTU DE LA CONSTITUTION ET DE LA DNUDPA

En 2021, la *LDNUDPA* a reçu la sanction royale et elle est immédiatement entrée en vigueur. La *LDNUDPA* fait progresser la mise en œuvre de la DNUDPA. Plusieurs articles de la DNUDPA portent directement sur la protection de l'environnement, notamment les articles 26, 29 et 32. Sur la base de ces articles, l'APN formule les recommandations suivantes qui renforcent le projet de loi S-5 pour réellement tenir la promesse d'une loi rigoureuse sur la protection de l'environnement et la cohérence avec la DNUDPA.

Recommandation 12

L'APN recommande de modifier le projet de loi S-5 à l'alinéa 3(1)a) pour y inclure une disposition distincte concernant la mise en œuvre de la DNUDPA :

(3)(1) l'alinéa 2(1)a) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

a) exercer ses pouvoirs de manière à protéger l'environnement et la santé humaine, notamment celle des populations vulnérables, à appliquer le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement, à promouvoir et affermir les méthodes applicables de prévention de la pollution, ainsi qu'à contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

³⁸ Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Reserve Land and Environmental Management Manual* (Ottawa, novembre 2011), en ligne : <https://nalma.ca/wpcontent/uploads/2016/01/RLEMP-Manual.pdf>.

Recommandation 13

L'APN recommande de modifier le projet de loi S-5 au paragraphe 73(3) pour y inclure une disposition distincte concernant la consultation des peuples autochtones :

- (3) Lors de l'élaboration du projet de plan et de la mise en œuvre du plan, les ministres :
- a) peuvent consulter le comité, tout ministère ou organisme public, ~~les peuples autochtones~~, tout représentant de l'industrie, des travailleurs et des municipalités ou toute personne concernée par la qualité de l'environnement ou par la protection et l'amélioration de la santé publique;
 - b) consultent les peuples autochtones concernés ou touchés par la qualité de l'environnement ou par la protection et l'amélioration de la santé publique;
 - ~~(b)~~ c) prennent en considération la question de savoir s'il est plus avantageux de procéder à l'évaluation de substances par catégorie plutôt qu'individuellement en vue d'éviter les substitutions dans la même catégorie qui peuvent avoir un effet nocif;
 - ~~(c)~~ d) tiennent compte des questions prévues à l'alinéa 68a).

CONCLUSION

Nous vous remercions de tenir compte de ces recommandations pour renforcer le projet de loi S-5. Voilà cinq ans que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a examiné la LCPE et recommandé de la renforcer. À l'époque, toutes les parties ont convenu que la LCPE devait être modernisée. Nous ne devons pas laisser passer une autre année sans faire entrer la loi environnementale fondamentale du Canada au XXI^e siècle. Nous encourageons le Comité à examiner et à intégrer nos recommandations au projet de loi S-5 dès que possible.