

"Source : *Les pesticides au Canada : étude de la législation et de la politique fédérales : un document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada*, 144 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1987. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

les pesticides au canada : étude de la législation et de la politique fédérales

SÉRIE PROTECTION DE LA VIE

DOCUMENT D'ÉTUDE

Canada

**LES PESTICIDES AU CANADA :
ÉTUDE DE LA LÉGISLATION
ET DE LA POLITIQUE FÉDÉRALES**

Série protection de la vie

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1987
N° de catalogue J32-3/39
ISBN 0-662-55413-2

Réimpression 1989

**LES PESTICIDES AU CANADA :
ÉTUDE DE LA LÉGISLATION
ET DE LA POLITIQUE FÉDÉRALES**

Série protection de la vie

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

M^e J.F. Castrilli, B.A., LL.B., avocat, Toronto (Ontario)

et

M^e Toby Vigod, B.A., LL.B., avocate, Association
canadienne du droit de l'environnement, Toronto (Ontario)

Table des matières

REMERCIEMENTS	1
ABRÉVIATIONS	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE UN : La nature et l'ampleur des problèmes que pose l'emploi de pesticides au Canada pour l'environnement et la santé humaine	7
I. L'extermination du poisson et de la faune	9
II. L'empoisonnement d'employés de ferme et autres effets de l'exposition aux pesticides	10
III. Les inquiétudes de la population concernant la santé humaine	11
IV. La contamination de l'environnement	12
V. L'invalidité scientifique de l'évaluation de l'innocuité des pesticides	14
CHAPITRE DEUX : Le rôle des tribunaux dans la prévention et la réparation des dommages causés par les pesticides : aperçu des solutions qu'offre le common law	17
I. La nuisance privée	18
II. La nuisance publique	25
III. La responsabilité stricte	26
IV. Les droits riverains	29
V. L'atteinte (<i>trespass</i>)	29
VI. Les voies de fait et les actes de violence	30
VII. La négligence	31
VIII. La responsabilité du fabricant	32
A. La théorie délictuelle	32
B. La théorie des contrats	37
IX. La rupture de contrat	38
X. Les règles de la prescription	38
XI. Résumé	39
CHAPITRE TROIS : La valeur du régime actuel de réglementation des pesticides	41
I. L'aspect constitutionnel de la réglementation des pesticides	41

II. Le rôle du gouvernement fédéral	43
A. Les origines de la législation fédérale moderne sur les pesticides	44
B. La <i>Loi sur les produits antiparasitaires</i>	46
(1) Le processus d'enregistrement : les épreuves préalables et la prise de décisions concernant les nouveaux pesticides	46
a) La valeur des exigences et des méthodes d'évaluation	52
b) Le risque inacceptable	56
c) Les exceptions aux exigences de l'enregistrement complet : l'exemption à des fins de recherche et l'enregistrement temporaire	65
d) Le rôle du public dans le processus d'enregistrement	70
(2) Le processus de réévaluation : la difficulté de garantir l'innocuité des pesticides existants	71
a) La lenteur du processus de réévaluation	73
b) Les difficultés d'établir un ordre de priorité pour la réévaluation des pesticides	74
c) Les pesticides existants et le problème particulier de la falsification des données relatives à l'innocuité : l'affaire IBT	79
(i) La décision du fédéral de permettre que des pesticides suspects restent sur le marché pendant l'exécution des études de remplacement	80
(ii) La méconnaissance par Agriculture Canada des recommandations de Santé et Bien-être social Canada en faveur de l'interdiction ou de la restriction de certains pesticides vérifiés par IBT	82
(iii) IBT et la falsification des études d'innocuité : un cas d'espèce ou la partie visible de l'iceberg?	85
(iv) La connaissance des méthodes d'IBT par l'industrie et la fiabilité des données fournies par l'industrie aux fins de la réglementation future	87
(3) La suspension et l'annulation de l'enregistrement des pesticides : le rôle du comité d'examen	89
(4) La tenue de registres, les inspections et les sanctions	93
(5) Le caractère confidentiel des renseignements fournis par l'industrie : la <i>LPA</i> et la nouvelle législation fédérale sur l'accès à l'information	102
(6) L'importation, l'exportation et le «dumping» des pesticides	108
C. La <i>Loi des aliments et drogues</i>	111
(1) L'établissement de limites maximales de résidu	111
(2) Le captane : étude de cas en matière d'établissement des tolérances	118
(3) La surveillance et la mise en application	121
D. La <i>Loi sur les contaminants de l'environnement</i>	124

E. Autres textes de loi fédéraux	129
F. Les programmes à caractère non réglementaire	129
(1) Les programmes de lutte intégrée contre les ravageurs	129
(2) Les comités consultatifs investis de mandats ponctuels	130
III. Le rôle des gouvernements provinciaux	131
IV. Le rôle des administrations municipales	132
CHAPITRE QUATRE : Sommaire des recommandations en vue d'une réforme de la législation et de la réglementation des pesticides au Canada	133
I. <i>La Loi sur les produits antiparasitaires</i>	134
II. <i>La Loi des aliments et drogues</i>	138
III. Autres recommandations concernant la législation et la politique fédérales ...	138
CONCLUSION	141

Remerciements

Les auteurs désirent remercier Ted Keyserlingk, coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie, et l'ex-commissaire Louise Lemelin, pour leur appui soutenu et pour les conseils et l'aide inestimables qu'ils leur ont prodigués au cours de la préparation du présent document d'étude. Ils tiennent également à mentionner la contribution indispensable du personnel de soutien de la Commission à l'occasion des révisions du document.

Les auteurs souhaitent exprimer leur gratitude aux personnes provenant des secteurs public et privé qui ont lu les premières versions du document et leur ont fait part de leurs commentaires critiques.

Bien entendu, les auteurs assument l'entière responsabilité des opinions exprimées.

Abréviations

Lois et Règlements

<i>LAD</i>	<i>Loi des aliments et drogues</i> , S.R.C. 1970, chap. F-27
<i>LAI</i>	<i>Loi sur l'accès à l'information</i> , S.C. 1980-81-82-83, chap. 111
<i>LCE</i>	<i>Loi sur les contaminants de l'environnement</i> , S.C. 1974-75-76, chap. 72
<i>LP</i>	<i>Loi sur les pêcheries</i> , S.R.C., chap. F-14
<i>LPA</i>	<i>Loi sur les produits antiparasitaires</i> , S.R.C. 1970, chap. P-10
<i>RAD</i>	<i>Règlement sur les aliments et drogues</i> , C.R.C. 1978, chap. 870
<i>RPA</i>	<i>Règlement sur les produits antiparasitaires</i> , C.R.C. 1978, chap. 1253
US <i>FFDCA</i>	United States, <i>Federal Food, Drug and Cosmetic Act</i> , 21 U.S.C.
US <i>FIFRA</i>	United States, <i>Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act</i> , 7 U.S.C.
US <i>TSCA</i>	United States, <i>Toxic Substances Control Act</i> , 15 U.S.C.

Produits chimiques et abréviations techniques

EBDC	Éthylènebisdithiocarbamate
ETU	Éthylène-thiourée
HSP	Homologation spécifique par produit
LIR	Lutte intégrée contre les ravageurs
LMR	Limite maximale de résidu
ppm	parties par million
QQA	Quantité quotidienne acceptable
RPAR	Rebuttable presumption against registration

Ministères, associations et agences

ACDE	Association canadienne du droit de l'environnement
AICPCA	Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles
CAPCO	Canadian Association of Pesticide Control Officials
CCMRE	Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement
FPL	Forest Protection Ltd.
IBT	Industrial Bio-Test Laboratories, Inc.
MAAO	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SCF	Service canadien de la faune
US CEQ	United States Council on Environmental Quality
US EPA	United States Environmental Protection Agency
US FDA	United States Food and Drug Administration
US GAO	United States General Accounting Office
WCELA	West Coast Environmental Law Association

Introduction

Les pesticides¹ sont couramment utilisés à des fins agricoles, forestières et domestiques, tant au Canada² qu'ailleurs dans le monde³, afin de lutter contre les insectes, les mauvaises herbes et autres parasites. Reconnus comme un élément essentiel et bénéfique des programmes internationaux⁴ et canadiens⁵ de production agricole d'aliments, les pesticides n'en constituent pas moins une menace sérieuse pour l'environnement et la santé humaine tant sur le plan local⁶ que sur le plan mondial⁷.

Note : Sauf indication contraire, le présent document reflète le droit positif en date de février 1985.

1. Les «pesticides» ont été définis comme [TRADUCTION] «toute substance ou mélange de substances destiné à la lutte contre toutes espèces de plantes et d'animaux nuisibles, notamment toute substance ou mélange de substances destiné à la régularisation de la croissance, à la défoliation ou à la dessiccation». Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies, *Report of the Ad Hoc Government Consultation on International Standardization of Pesticide Registration Requirements*, O.N.U. Doc. AGP : 1977/M/9, Rome, O.A.A., 1977, p. 57.
2. On peut constater la fréquence d'utilisation des pesticides dans toutes les régions du pays. Au cours de l'année 1980 par exemple, au Nouveau-Brunswick, 613 000 kilogrammes d'insecticides ont été pulvérisés sur une superficie de plus de 1,6 million d'hectares de forêt. Gouvernement du Canada, *Toxic Chemicals: An Atlantic Region Profile*, Dartmouth (N.-É.), Gouvernement du Canada, juillet 1982, p. 20-21.
On peut citer également le cas de l'Ontario, où la quantité totale d'herbicides employée sur les cultures de plein champ a augmenté de plus de 104 pour cent (passant de 2 652 à 5 411 tonnes) entre 1973 et 1983. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, *Survey of Pesticide Use in Ontario, 1978*, Toronto, MAAO, août 1979, p. 7, et *Survey of Pesticide Use in Ontario, 1983*, Toronto, MAAO, septembre 1984, p. 9.
En Saskatchewan, province qui est considérée comme celle qui emploie le plus d'herbicides au Canada, soit presque autant que les trois autres provinces de l'Ouest réunies, plus de 8,3 millions de livres d'herbicides ont été vendues à des fins agricoles en 1979. Peter von Stackelberg, «Chemical Warfare against Bugs Is Big Business», *The [Regina] Leader Post*, 10 novembre 1980, p. 17.
3. Aux États-Unis, par exemple, l'utilisation des pesticides a été portée d'un peu plus de 400 millions de livres en 1970 à presque 1,2 milliard de livres en 1980. Pendant la même période, les ventes de pesticides sont passées de moins d'un milliard de dollars U.S. en 1970 à plus de 3,5 milliards de dollars en 1980. United States General Accounting Office, *Stronger Enforcement Needed against Misuse of Pesticides*, Report to Congress by the Comptroller General of the United States, CED-82-5, Washington (D.C.), US GAO, octobre 1981, p. 1-2.
4. Selon des organisations internationales de protection de l'environnement, on ne peut nier la contribution des pesticides à l'accroissement de la production agricole. Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Annual Review 1978*, Nairobi (Kenya), PNUE, 1980, p. 7. Dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement, on a également avancé ce qui suit : «L'emploi généralisé de substances chimiques constitue l'un des principaux facteurs auxquels peut être imputé l'accroissement de la productivité agricole dans bien des régions du monde». PNUE, *État de l'environnement, 1979*, Nairobi (Kenya), PNUE, 1979, p. 5 [ci-après PNUE 1979].
5. Voir, par exemple, l'allocation d'Eugene F. Whelan, ancien ministre fédéral de l'Agriculture. Notes en vue d'un discours prononcé lors de la 23^e Conférence annuelle de l'Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles (AICPCA), Jasper (Alberta), 9 septembre 1975.
6. *Infra*, p. 9-15.
7. PNUE, *État de l'environnement, 1981*, Nairobi (Kenya), PNUE, 1981, p. 7.

Au Canada, le conflit entre, d'une part, les avantages agricoles et autres, et d'autre part, les dangers pour la santé et l'environnement, a amené de plus en plus les autorités fédérales, provinciales et municipales, de même que le public, à chercher des solutions d'ordre préventif et d'ordre curatif.

Dans le présent document, nous mettrons d'abord en lumière les problèmes que posent les pesticides pour l'environnement et la santé humaine. Suivra une étude des possibilités et des difficultés que présente l'application des remèdes du common law à l'égard de l'emploi des pesticides et des dommages qui en résultent. À ce sujet, nous examinerons brièvement au passage les questions d'ordre constitutionnel qui découlent du partage du pouvoir législatif entre le fédéral et les provinces. Ensuite, après en avoir retracé les origines, nous analyserons la valeur de la législation et de la politique actuelles, une attention particulière étant accordée au droit fédéral, relativement aux aspects préventifs et curatifs de la réglementation des pesticides. Les techniques à caractère préventif, comme l'enregistrement des pesticides, l'établissement de seuils de tolérance quant à la présence de résidus dans les aliments, ainsi que la détermination des usages permis, sont examinées conjointement avec les méthodes curatives de nature pénale, quasi pénale et administrative telles que la réévaluation, la reclassification, la suspension, l'annulation, l'ordonnance administrative et les poursuites. Nous aborderons également les mécanismes qui échappent à la réglementation, du point de vue de leur rapport avec le droit actuel, dans la mesure où ils peuvent indiquer de nouveaux aspects de la question qui devraient être réglementés, ou encore des solutions susceptibles de nous affranchir de l'emploi des pesticides et des mécanismes de contrôle qu'il exige. Nous terminerons par un certain nombre de recommandations en vue de la réforme du droit et par une brève appréciation des stratégies actuelles et futures, à caractère préventif ou curatif, pour la réglementation des pesticides au Canada.

CHAPITRE UN

La nature et l'ampleur des problèmes que pose l'emploi de pesticides au Canada pour l'environnement et la santé humaine

L'emploi d'un pesticide suppose l'application délibérée, sur le sol ou dans l'eau, de produits chimiques dont les propriétés toxiques sont dirigées contre certains organismes déterminés⁸. Depuis les années quarante, époque à laquelle les pesticides organiques de synthèse sont apparus sur le marché, on a pu constater une augmentation considérable, sinon spectaculaire, de la vente et de l'emploi des pesticides au Canada⁹ et partout dans le monde¹⁰. Selon les autorités fédérales, entre 1971 et 1981, les ventes totales de pesticides au Canada se sont multipliées par douze en dollars courants (de 57,3 millions à 698 millions) et par plus de quatre si l'on rajuste ces prix d'après l'indice établi par Statistique Canada pour les pesticides (de 57,3 millions à 243 millions)¹¹. En 1975, on a fait usage d'herbicides sur une superficie d'au moins 10 millions d'acres dans les Prairies canadiennes, région où l'utilisation des produits antiparasitaires a le plus augmenté¹². En 1978, la superficie traitée était passée à au moins 15,5 millions d'acres¹³. Pour les années 1976 et 1977, dans la seule catégorie des herbicides de phénoxy, l'industrie chimique agricole canadienne a vendu une quantité moyenne annuelle de 9,6 millions de livres¹⁴. Et entre 1975 et 1979, les sommes consacrées annuellement à l'achat de pesticides¹⁵ par les agriculteurs canadiens sont passées de 163 millions à plus de 350 millions de dollars, soit une augmentation de plus de cent pour cent¹⁶. D'après les autorités fédérales, cela indique que

8. Ross H. Hall, *Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada* (Rapport n° 10), Ottawa, Conseil consultatif canadien de l'environnement, juillet 1981, p. 1.

9. *Supra*, note 2 et *infra*, notes 11 à 18 et le texte s'y rapportant.

10. En 1975, le montant des dépenses consacrées aux pesticides à l'échelon mondial a été évalué à 5 milliards de dollars. PNUÉ 1979, *supra*, note 4, p. 5. Voir aussi PNUÉ, *supra*, note 4, p. 7.

11. Entrevue avec Phil Blagdon, agent responsable des pesticides, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada, bureau régional de l'Ontario, Toronto, 27 mai 1983.

12. Eugene F. Whelan, ancien ministre fédéral de l'Agriculture. Notes en vue d'un discours prononcé à l'occasion de la 24^e Conférence annuelle de l'AICPCA, Ottawa, 15 septembre 1976.

13. L'Institut Agricole du Canada, *Pesticides, Agriculture and the Environment*, Ottawa, IAC, janvier 1981, p. 4.

14. Statistique Canada, *Ventes de produits antiparasitaires par les sociétés enregistrées au Canada*, Ottawa, Industrie et Commerce Canada, octobre 1977, p. 9; Statistique Canada, *Ventes de produits antiparasitaires par les sociétés enregistrées au Canada*, Ottawa, Industrie et Commerce Canada, octobre 1978, p. 8.

15. Aux fins de ces statistiques, «pesticides» s'entend des herbicides, insecticides et fongicides.

16. Agriculture Canada, *Le circuit agro-alimentaire canadien*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 22-23.

«l'utilisation des antiparasitaires, surtout des herbicides, a augmenté considérablement¹⁷». Signalons que ces chiffres ne donnent qu'une vision partielle de la réalité étant donné que, toujours d'après l'Administration fédérale, «il n'existe pas encore de données sur les dépenses en pesticides» engagées par l'ensemble des paliers de gouvernement pour la destruction des insectes et des mauvaises herbes le long des voies publiques¹⁸. Par ailleurs, en dépit des tentatives récentes de certaines provinces en vue de déterminer avec précision quels pesticides sont utilisés, de même que leurs utilisateurs, leur fréquence d'utilisation, les doses employées, la superficie sur laquelle ils sont utilisés, le lieu où ils sont employés et en quelle quantité, il ne semble pas encore possible de regrouper des renseignements de cette nature de façon systématique à l'échelle nationale¹⁹.

Il est bien reconnu que l'utilisation d'antiparasitaires profite à la société aussi bien par l'augmentation de la production agricole que par le contrôle des maladies²⁰. Toutefois, on lui attribue deux grands types d'effets indésirables : (1) l'apparition de souches résistantes à ces produits²¹; (2) les effets de ces produits sur les espèces non visées et les écosystèmes²². En ce qui a trait au second problème, on a fait remarquer ce qui suit dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) :

L'emploi inconsidéré de pesticides chimiques peut avoir de graves répercussions à long terme, y compris des effets pathogènes et létaux sur l'homme et sur les animaux utiles et la destruction des cultures. Même employés avec discernement, les pesticides chimiques ont de nombreux effets marginaux inévitables. Leur durabilité et leur omniprésence, auxquelles s'ajoute la tendance qu'ont certains d'entre eux à se concentrer dans les organismes en remontant la chaîne alimentaire peuvent aggraver leurs effets toxiques sur les poissons, les

17. *Id.*, p. 22. L'augmentation a atteint presque 75 pour cent compte tenu de l'inflation.

18. Statistique Canada, *Activité humaine et l'environnement*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 26.

19. L'une des enquêtes les plus complètes effectuées par les provinces sur l'emploi des pesticides est celle que l'Ontario (*supra*, note 2), a commencé à mener en 1973. Ses résultats ne sont cependant publiés que tous les cinq ans. Les données tirées des enquêtes menées dans les autres provinces, bien qu'elles paraissent plus fréquemment, ne nous fournissent que des renseignements d'ordre très général comme la quantité totale d'un pesticide donné pulvérisé par voie aérienne ou au sol dans toute la province. Voir, par exemple, Environnement Nouveau-Brunswick, *Pesticide Usage in New Brunswick*, Fredericton (N.-B.), ENB, 1982. Même Statistique Canada a cessé en 1977 de publier les données annuelles sur les ventes de produits antiparasitaires.

À l'étranger, on a aussi déploré le fait que l'on ne dispose pas de renseignements complets sur l'emploi des pesticides. Voir, par exemple, National Academy of Sciences, *Contemporary Pest Control Practices and Prospects*, vol. 1, Washington (D.C.), NAS, 1975, p. 13.

20. Le PNUE fait observer qu'en plus d'accroître la productivité agricole, «[l'] emploi généralisé de substances chimiques dans la lutte contre les parasites et les vecteurs a considérablement réduit la morbidité et la mortalité dues aux maladies transmises par des vecteurs ...». PNUE 1979, *supra*, note 4, p. 5.

21. D'après le PNUE, «l'emploi réitéré de pesticides peut conduire à l'apparition d'individus capables d'en tolérer des doses plus élevées que la normale. Les différents individus d'une «souche résistante» peuvent se reproduire et favoriser ainsi l'émergence de populations résistantes ...». PNUE 1979, *supra*, note 4, p. 5. On compte à l'heure actuelle au moins 428 espèces résistantes très diverses d'insectes. PNUE, *Performance Report: List of Dangerous Chemical Substances and Processes*, PNUE/GC/10/5 Add. 3., Nairobi (Kenya), PNUE, 1982, p. 25 [ci-après PNUE 1982].

22. PNUE 1982, *id.*, p. 25.

oiseaux et les autres animaux, y compris l'homme, et avoir d'autres incidences néfastes sur la santé et le bien-être des êtres humains²³.

Des exemples récents dans tout le Canada montrent que les problèmes que posent les pesticides pour la santé humaine et l'environnement ont une ampleur nationale, et que les voies par lesquelles s'exerce leur contamination sont nombreuses, incluant l'air, l'eau, le sol, les aliments et l'eau potable. Les exemples qui suivent indiquent également que des problèmes peuvent se poser à toutes les étapes de la réglementation des pesticides, notamment l'enregistrement, l'application et l'élimination.

I. L'extermination du poisson et de la faune

Au cours de l'année 1975, au Nouveau-Brunswick, au moins 3 millions d'oiseaux sont morts à la suite d'une opération de pulvérisation aérienne sur une superficie d'environ 7 millions d'acres de forêt, afin de combattre la tordeuse des bourgeons de l'épinette. La mort des oiseaux est principalement imputable à l'insecticide phosphamidon (retiré par la suite) et, dans une moindre mesure, au fénitrothion. Bien que la dose de chaque formulation utilisée soit enregistrée pour la protection des forêts, l'application concomitante de plusieurs insecticides, courante en pratique, n'est pas visée par le processus d'enregistrement. De même, le chevauchement des différentes campagnes de pulvérisation aérienne s'est traduit par une augmentation de la dose d'insecticide et, partant, du taux de mortalité²⁴.

Le carbofuran, insecticide carbamate hautement toxique, a causé la mort de nombreux canards sauvages dans la région du delta de la rivière Fraser en Colombie-Britannique, entre 1973 et 1975. À trois reprises au moment de la migration d'automne, les canards qui se nourrissaient dans les champs ont été tués par l'absorption de granules d'insecticides. À la suite du troisième incident, le fabricant a volontairement retiré le produit du marché de la Colombie-Britannique. On a attribué cette série d'incidents à l'insuffisance, avant l'enregistrement, des essais du produit sur le terrain dans la région cible²⁵.

En 1980, dans tout le sud du Québec, des millions d'abeilles domestiques ont été tuées par des insecticides, en raison des opérations régulières de pulvérisation aérienne des récoltes de maïs contre les chenilles. Cinquante pour cent des producteurs de miel de la province ont été touchés, et les pertes financières ont été estimées à au moins

23. PNUE 1979, *supra*, note 4, p. 6.

24. P.A. Pearce, D.B. Peakall et A.J. Erskine, «Répercussions sur les oiseaux forestiers des pulvérisations d'insecticide effectuées contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette au Nouveau-Brunswick» dans Environnement Canada, SCF (mars 1976) 62 *Cahiers de biologie* 1. Voir aussi Douglas J. Forsyth, SCF, «Évaluation des pesticides par le Service canadien de la faune», communication à l'atelier sur les pesticides du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 98.

25. Forsyth, *id.*

5 millions de dollars²⁶. En 1981, dans l'est de l'Ontario cette fois, la pulvérisation aérienne des récoltes de maïs a causé la mort d'un grand nombre d'abeilles²⁷.

En 1979, en Ontario, à la suite d'une opération d'arrosage des abords des routes en vue de détruire les broussailles et les mauvaises herbes, la pulvérisation des herbicides 2,4-D et 2,4-DP le long d'un fossé a causé la mort de 70 000 truites, au moment où les produits chimiques utilisés se sont infiltrés dans un cours d'eau avoisinant. Le poisson tué représentait au moins 20 pour cent des stocks d'un éleveur de truites. L'incident est attribuable à l'arrosage sans surveillance des abords des routes par un employé âgé de vingt ans et ne détenant pas les compétences nécessaires²⁸.

II. L'empoisonnement d'employés de ferme et autres effets de l'exposition aux pesticides

En 1983, à la suite de l'enquête du coroner sur la mort d'un employé de ferme de Colombie-Britannique âgé de vingt ans, le jury a conclu que l'empoisonnement du jeune homme par un pesticide était un homicide qui aurait pu être empêché. Les témoignages à l'enquête ont indiqué que l'employé de ferme avait été empoisonné par le produit chimique appelé Monitor, dans une ferme où l'on appliquait des pesticides près de l'endroit où des employés s'occupaient de la récolte. L'on ne prenait aucune précaution pour l'élimination des contenants de pesticides, et les employés ne disposaient que de très peu de vêtements protecteurs et d'installations pour se laver. Enfin, les employés étaient transportés dans les mêmes camions que les pesticides²⁹.

Une étude effectuée en 1982 sous l'égide du gouvernement fédéral au sujet des effets, en général, des pesticides sur les employés de ferme en Colombie-Britannique, a révélé que 55 pour cent des travailleurs interrogés avaient été directement arrosés; 79,5 pour cent avaient dû travailler dans des champs que l'on venait tout juste d'arroser; dans plus de 25 pour cent des cas, les locaux où logeaient les employés avaient été arrosés; et bien que sept employés sur dix soient tombés physiquement malades après avoir été arrosés directement, ce n'est que dans moins de 4 pour cent des cas que les employeurs ont fourni des soins médicaux à leurs employés. Plus de 50 pour cent des employés exposés à des pesticides se sont plaints de maux de tête; 44 pour cent ont déclaré souffrir d'éruptions cutanées; 35 pour cent ont été victimes d'étourdissements et 36 pour cent ont souffert d'irritation des yeux. Près de 70 pour cent des travailleurs

26. «Quebec Beekeepers Hurt by Pesticides», *The [Regina] Leader Post*, 16 août 1980.

27. «Beekeepers Fear Losses from Spray», *The Toronto Star*, 20 août 1981, p. A5.

28. *R. v. Caswell and Caswell*, C. prov. (Div. cr.) comté de Grey, Markdale (Ontario), 28 octobre 1980 (le juge Omstead); *R. v. Caswell and Caswell*, C. comté, comté de Grey, 27 juillet 1981 (le juge Thompson), dans laquelle les conclusions de fait du juge de première instance ont été confirmées mais l'acquittement des accusés a été infirmé et une déclaration de culpabilité lui a été substituée.

29. Bureau du coroner de la Colombie-Britannique. Verdict du jury du coroner rendu le 30 octobre 1982 relativement au décès de Jarnail Singh Deol à Surrey (C.-B.), en application du *Coroners Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 68, 11 mars 1983, Vancouver. Voir aussi «Pesticide Death Called Homicide», *The [Toronto] Globe and Mail*, 17 mars 1983, p. 8; Arthur Moses, «Finding on B.C. Poison Death May Prompt Farm Labour Action», *The [Toronto] Globe and Mail*, 21 mars 1983, p. 8.

ne disposaient pas d'installations suffisantes pour se laver et plus de 80 pour cent n'avaient d'autre choix que de prendre leur déjeuner dans les champs arrosés³⁰. Les auteurs de l'étude ont conclu qu'étant donné les pratiques agricoles actuelles en Colombie-Britannique, les employés de ferme étaient couramment exposés à des dizaines de pesticides extrêmement toxiques, quoique à de faibles concentrations³¹.

Par ailleurs, une étude menée en 1983 par le ministère de l'Agriculture de l'Alberta a montré que 10 pour cent des producteurs de céréales manifestaient chaque année des symptômes de l'empoisonnement par les pesticides. D'après les autorités de la province, environ 5 000 cultivateurs de céréales seraient visés³².

III. Les inquiétudes de la population concernant la santé humaine

À la suite de la pulvérisation aérienne d'herbicides sur les forêts dans les Maritimes, on en est venu à s'inquiéter des effets nocifs que pouvait avoir ce genre d'opération sur la santé du public et sur la progression de certaines maladies comme le syndrome de Reye qui en résultaient³³. Ces conclusions sont controversées et la question reste ouverte³⁴.

L'eau potable de la ville de Toronto, qui provient du lac Ontario, contient plusieurs pesticides qui pourraient être carcinogènes, notamment le lindane, l'époxyde d'heptachlore, le dieldrine, le BHC et le B-BHC. Par ailleurs, les installations actuelles de traitement des eaux n'arrivent pas à éliminer la plupart de ces pesticides dans l'eau. D'après une étude où était comparée la teneur en contaminants organiques avant et après le traitement à une station d'épuration des eaux de Toronto, la totalité des pesticides susmentionnés, à l'exception du dieldrine, se retrouvent tels quels à l'issue

30. Matsqui-Abbotsford Community Services, *Agricultural Pesticides and Health Survey Results*, Abbotsford (C.-B.), MACS, octobre 1982, p. 5-9 [ci-après MACS]. Voir aussi Kevin Cox, «55% in Survey Sprayed by Pesticides», *The [Toronto] Globe and Mail*, 15 octobre 1982.

31. MACS, *id.*, p. 9.

32. Paul McLoughlin, «Poisoning Mentioned by 1 in 10», *Western Producer*, 26 janvier 1984, p. 1.

33. Voir Ted Schrecker, «Living with the Inescapable: Risks and Benefits in Pesticide Policy», exposé présenté à l'atelier de consultation sur la politique relative aux pesticides pour Les Amis de la Terre et Environnement Canada, Ottawa, mars 1984, p. 17-18.

34. En 1982, un groupe de travail formé au Nouveau-Brunswick est arrivé à la conclusion suivante : [TRADUCTION] «Rien ne permet, à l'heure actuelle, de conclure à l'existence d'une relation entre le programme de pulvérisation aérienne des forêts et le syndrome de Reye» dans cette province. Toutefois, le groupe de travail a également conclu que, bien qu'aucune preuve scientifique ait démontré qu'un émulsifiant (Atlox 3409) pouvait être relié à un supposé taux élevé de syndrome de Reye, il jugeait néanmoins [TRADUCTION] «prudent de recommander l'emploi, à compter de cette année, d'un autre émulsifiant». Le groupe de travail a recommandé en outre qu'un autre plan d'urgence soit dressé par le gouvernement en vue de la protection de la forêt contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette pour parer à toute éventualité. «Report of the New Brunswick Task Force on the Environment and Reye's Syndrome», (1982) *5 Clinical and Investigative Medicine* 203, p. 204 et 206-207.

du processus d'épuration³⁵. Certaines données montrent toutefois la disparition de certains pesticides organochlorés au cours de la filtration, encore que ces données soient généralement équivoques³⁶.

IV. La contamination de l'environnement

Le DDT est l'un des premiers insecticides organiques de synthèse qui ait été utilisé au cours des années quarante, et il est encore largement employé dans de nombreuses régions du monde³⁷. Au Canada, la quantité de DDT utilisée a atteint 1 250 tonnes en 1966, mais a été considérablement restreinte depuis 1970. Le DDT a eu des effets très graves sur la reproduction de certains oiseaux carnivores, tel le faucon pèlerin, dont on retrouvait, en 1972, moins de dix couples dans tout le Canada³⁸. Et même si l'usage du DDT est rigoureusement restreint en Ontario depuis plus de dix ans, son produit de dégradation extrêmement persistant, le PP DDE, se retrouve encore dans le lac Ontario, et résiste entièrement au processus de traitement des eaux de Toronto³⁹. Bien que l'usage du DDT ait été prohibé ou restreint au début des années soixante-dix, tant au Canada qu'aux États-Unis, en 1978, la concentration moyenne de DDT dans les poissons du lac Supérieur n'avait pas baissé par rapport aux niveaux observés au cours des années antérieures⁴⁰.

Sur la quantité estimée à 2,5 millions de kilogrammes de pesticides agricoles utilisés annuellement sur les terres dont les eaux s'écoulent dans les chenaux de communication des rivières Détroit et Saint-Clair, environ 70 pour cent de ces pesticides ont été reconnus comme potentiellement dangereux pour l'environnement⁴¹.

Des chercheurs en matière écologique du gouvernement fédéral ont découvert en 1981 que les produits chimiques agricoles et industriels utilisés dans les Prairies avaient causé un nombre important de mutations chez certaines espèces animales dans un des lacs importants de la Saskatchewan. La fréquence des mutations dans une espèce

35. Pollution Probe Foundation, *Drinking Water: Make It Safe*, Toronto, Probe, 1983, p. 12 et tableau 9.

36. City of Toronto, Department of Public Health, *Toronto's Drinking Water: A Chemical Assessment*, Toronto, DPH, avril 1984, p. 56.

37. CCMRE, *Rapport sur les substances toxiques*, Toronto, CCMRE, 1981, p. 8-9. Le CCMRE fait observer ce qui suit : «Dix ans après l'interdiction presque totale de l'utilisation du DDT au Canada et aux États-Unis, on en retrouve encore des niveaux élevés dans les tissus humains ...». *Id.*, p. 8. Voir aussi PNUÉ, *Annual Review 1978*, *op. cit. supra*, note 4, p. 10.

38. Gouvernement du Canada, *Report of the Cross-Mission Task Force on Environmental Contaminants Legislation. Appendix A: Report of the Scientific Sub-Committee: Scientific and Technical Aspects of the Environmental Contaminants Problem*, Ottawa, Gouvernement du Canada, septembre 1972, p. A9-A10.

39. Voir Pollution Probe Foundation, *op. cit. supra*, note 35, p. 5, 12 et tableau 9.

40. Commission mixte internationale, *Water Quality of the Upper Great Lakes*, rapport présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis, Ottawa et Washington (D.C.), CMI, mai 1979, p. 54.

41. Environnement Canada et ministère de l'Environnement de l'Ontario, *Pollution of the St. Clair River (Sarnia Area)*, compte rendu de situation préparé en application de l'entente Canada-Ontario concernant la qualité de l'eau des Grands Lacs, Toronto, EC/MEO, novembre 1985, p. 5.

d'insectes du lac indique que les contaminants chimiques ont eu des effets sensibles sur l'écosystème du lac et laisse entrevoir d'éventuels problèmes écologiques dans les Prairies⁴².

L'endrine est un insecticide chloré utilisé principalement sur les pommes de terre et les céréales dans les Maritimes. Pourtant, on la retrouve dans les sédiments estuariens de l'Île-du-Prince-Édouard en concentration aussi élevée que dans les régions plus au sud où ce produit a été utilisé en quantités considérables. Cela dit, la quantité d'endrine employée dans les provinces de l'Atlantique n'est pas connue. L'extermination du poisson par l'endrine dans l'Île-du-Prince-Édouard est attribuable aux mauvaises méthodes agricoles d'utilisation de ce pesticide⁴³. L'endrine est extrêmement persistante, est susceptible de bioconcentration et peut s'attaquer au foie et au système nerveux central⁴⁴.

En 1979, dans le cadre d'un programme d'assainissement réalisé dans le sud de l'Alberta par le gouvernement de la province, on a recueilli près de mille contenants de pesticides dans dix-huit terrains d'enfouissement et décharges publiques au sud de Lethbridge (Alberta). On a déterminé que six de ces emplacements [TRADUCTION] «présentaient des risques élevés d'infiltration de résidus de pesticides dans un cours d'eau ou un réseau hydrographique», et que quatre autres emplacements constituaient des [TRADUCTION] «dangers pour l'environnement⁴⁵». En Saskatchewan, où l'on utilise chaque année près d'un million de contenants d'herbicides et de pesticides, l'accumulation de contenants vides dans les décharges municipales, source de pollution éventuelle, est un problème croissant. En 1982, on trouvait dans la décharge locale d'une ville 150 contenants de pesticides ainsi que d'autres contenants qui polluaient les berges d'une rivière avoisinante⁴⁶.

Des études effectuées en 1980 ont indiqué que le fénitrothion, insecticide organophosphate utilisé pour la lutte contre les parasites des forêts, notamment la tordeuse des bourgeons de l'épinette, était susceptible de contaminer, à l'état de trace, différents coquillages tels que les palourdes, les moules et les huîtres, sur une superficie assez étendue des Maritimes. On a découvert des coquillages contaminés jusqu'à 50 kilomètres des régions arrosées. À proximité des zones arrosées, le niveau de contamination des coquillages était considérable, quoique de courte durée⁴⁷.

42. Environnement Canada, Service de la protection de l'environnement, *Tobin Lake Study: Background Information*, Regina (Sask.), Environnement Canada, 17 février 1981. Voir aussi Peter von Stackelberg, «Tests Find Mutations in Lake Animal Life», *The [Regina] Leader Post*, 18 février 1981, p. A3.

43. Gouvernement du Canada, *op. cit. supra*, note 2, p. 62.

44. *Ibid.*; voir aussi Pollution Probe Foundation, *op. cit. supra*, note 35, tableau 1.

45. Reid, Crowther et associés, *Hazardous Wastes in Northern and Western Canada: The Need for a Waste Management Strategy*, vol. 1, préparé pour Environnement Canada et les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, Calgary, Reid, Crowther, 1980, p. 151.

46. «New Plans for Safe Disposal of Herbicide Cans Due Soon», *The [Regina] Leader Post*, 2 avril 1983.

47. Environnement Canada, Service de la protection de l'environnement, région de l'Atlantique, *A Review of Environmental Impacts Associated with Particular Forestry Practices in Eastern Canada*, exposé présenté à la Newfoundland and Labrador Royal Commission on Forest Protection and Management, Dartmouth (N.-É.), EC, 1981, p. 54-56.

V. L'invalidité scientifique de l'évaluation de l'innocuité des pesticides

À la suite d'une série de vérifications amorcées en 1976 sur les méthodes d'évaluation de l'innocuité des produits chimiques dans les laboratoires américains, la United States Food and Drug Administration (US FDA) et la United States Environmental Protection Agency (US EPA) ont déclaré avoir relevé [TRADUCTION] «de graves lacunes» dans les études d'innocuité effectuées par Industrial Bio-Test Laboratories, Inc. (IBT), laboratoire commercial de vérification situé dans l'Illinois. Ces lacunes ont été relevées dans les études d'innocuité effectuées par IBT pour le compte de fabricants, en vue de l'enregistrement et de la commercialisation de nombreux pesticides, produits chimiques et produits pharmaceutiques, tant aux États-Unis qu'au Canada⁴⁸. Lorsqu'on a découvert, en 1977, les irrégularités que comportaient les données d'IBT, les gouvernements fédéraux canadien et américain ont entrepris conjointement de réexaminer les études relatives à tous les pesticides dont l'enregistrement était fondé, en tout ou en partie, sur les données fournies par IBT⁴⁹. Sur les 1 205 études initiales d'IBT relevées par l'US EPA et concernant 212 pesticides, on a estimé que 801 études portant sur 140 pesticides avaient joué un rôle important dans la prise de décisions administratives dont l'enjeu pouvait aller jusqu'à l'induction de tumeurs, de malformations congénitales, de mutations génétiques, la neurotoxicité et autres effets chroniques sur les fonctions de reproduction⁵⁰. En juillet 1983, sur les 801 études d'innocuité passées en revue, 74 pour cent avaient été jugées invalides par l'US EPA et la Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada. Ainsi, ont été tenues pour invalides 86 pour cent des études effectuées par IBT afin de déterminer si les pesticides pouvaient causer des malformations congénitales. Il en va de même de 83 pour cent des études sur les effets carcinogènes, de 79 pour cent des études sur les effets mutagènes et de 71 pour cent des épreuves sur les troubles de reproduction⁵¹. Initialement, au Canada, l'enregistrement de 113 pesticides reposait, en tout ou en partie, sur les données fournies par IBT⁵². Bien que des études de remplacement aient été terminées ou entreprises dans bon nombre de cas⁵³, en juin 1983, l'innocuité de plus de 40 des pesticides vérifiés par IBT et encore en usage au

48. Voir, par exemple, US EPA, Office of Pesticide Programs, *Summary of the IBT Program*, Washington (D.C.), US EPA, juillet 1983, p. 1; R. Jeffrey Smith, «Creative Penmanship in Animal Testing Prompts FDA Controls», (23 décembre 1977) 198 *Science* 1227; Keith Schneider, «Faking It: The Case against Industrial Bio-Test Laboratories», (printemps 1983) 4 *The Amicus Journal* 14.

49. US EPA, *News Release*, «Deficiencies in Pesticide Safety Tests Report by EPA; Audit Requested», Washington (D.C.), US EPA, août 1977, p. 2; Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Réévaluation de l'innocuité des pesticides», Ottawa, SBSC, 23 juin 1980, p. 1-2.

50. US EPA, *News Release*, «EPA Releases Report on IBT Lab Studies; Warns of Suspension Action», Washington (D.C.), US EPA, 11 juillet 1983, p. 1.

51. US EPA, *op. cit. supra*, note 48, p. 2 et document B.

52. Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Situation courante sur les pesticides IBT», Ottawa, SBSC, 6 mai 1982, p. 1. Bien que la vérification effectuée par SBSC ait visé jusqu'à 113 pesticides au Canada, les premières estimations du total des produits en cause variaient beaucoup. Voir, par exemple, Michael Keating, «Safety Tests Faked, but 79 Pesticides Left on Market», *The [Toronto] Globe and Mail*, 27 avril 1981, p. 1.

53. Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Situation courante sur les pesticides IBT», Ottawa, SBSC, 2 novembre 1982, p. 1.

Canada restait incertaine⁵⁴. En 1981, quatre anciens cadres d'IBT ont été mis en accusation par un grand jury fédéral à Chicago⁵⁵. Les accusés ont été inculpés d'avoir participé à des manœuvres en vue de tromper les commanditaires des études, l'US EPA et l'US FDA, en rédigeant des rapports contenant de fausses descriptions d'études, des données fabriquées et des conclusions trompeuses⁵⁶.

Les exemples qui précèdent montrent que les dommages causés par les pesticides au Canada prennent diverses formes dans l'environnement, et que les problèmes surgissent à différentes étapes du processus de réglementation. De plus, la quantité totale de pesticides utilisés au Canada ne cesse d'augmenter et on relève un nombre croissant d'ingrédients actifs⁵⁷ et de formulations⁵⁸, soit environ 600 et 5 000 respectivement⁵⁹, ces chiffres incluant les produits nouveaux et existants. Étant donné l'usage répandu des pesticides, de nombreux secteurs de la société, notamment les agriculteurs, l'industrie, les médecins et spécialistes de la santé publique, les gouvernements et les mouvements écologiques, sont directement intéressés par les objectifs et l'efficacité du processus de réglementation et de mise en application relatif aux pesticides au Canada. Avant d'aborder l'étude du cadre institutionnel dans lequel a évolué le contrôle des pesticides, nous examinerons brièvement le rôle joué par le common law dans la prévention et la réparation des dommages causés par les pesticides.

54. Kevin Cox, «Safety of Chemicals Queried 10 Years after Bogus Tests», *The [Toronto] Globe and Mail*, 30 juin 1983, p. 1. Le gouvernement fédéral n'a pas retenu les suggestions faites par quelques citoyens de retirer du marché une partie ou la totalité des pesticides vérifiés par IBT en attendant la réévaluation des données. Il semble que le gouvernement se soit inquiété avant tout de ce que, faute de preuves concluantes de la nocivité de certains produits, «des décisions hâtives ... auraient de sérieuses répercussions sur la disponibilité et le coût des aliments et perturberaient brutalement le secteur agricole de notre économie». SBSC, *supra*, note 49, p. 3.

55. *United States of America v. Joseph C. Calandra*, n° 81CR235, 22 juin 1981, United States District Court (Northern District of Illinois-Eastern Division).

56. *Ibid.* Voir aussi United States Department of Justice, United States Attorney Northern District of Illinois, *Information Release*, Chicago, Illinois, 22 juin 1981, p. 1.

57. Le terme «ingrédient actif» désigne «le constituant d'un produit antiparasitaire auquel on attribue les effets dudit produit, y compris un synergique mais ne comprend pas un solvant, diluant, émulsifiant ou composant qui ne produit pas directement par lui-même l'effet répressif». *Règlement sur les produits antiparasitaires*, C.R.C., 1978, chap. 1253, art. 2.

58. Le terme «produit antiparasitaire» signifie un produit, un dispositif, un organisme, une substance ou une chose qui est fabriqué, représenté, vendu ou utilisé comme un moyen en vue de contrôler, empêcher, détruire, amoindrir, attirer ou repousser, directement ou indirectement un parasite et s'entend a) de tout composé ou toute substance qui accroît ou modifie ou est destiné à accroître ou à modifier les caractéristiques physiques ou chimiques d'un produit antiparasitaire auquel il est ajouté, et b) de tout ingrédient actif utilisé dans la fabrication d'un produit antiparasitaire». *Loi sur les produits antiparasitaires*, S.R.C. 1970, chap. P-10, par. 2(1).

59. Entrevue avec Wayne Ormrod, directeur, Division des pesticides, Agriculture Canada, Ottawa, 30 juin 1983. En juin 1977, on dénombrait environ 475 ingrédients actifs et 3 500 formulations. Agriculture Canada, Pêches et Environnement Canada, Santé et Bien-être social Canada, *L'utilisation et la réglementation des pesticides au Canada*, document préparé pour la réunion du CCMRE, les 1^{er} et 2 juin 1977. Ottawa, Gouvernement du Canada, février 1978, p. 13.

CHAPITRE DEUX

Le rôle des tribunaux dans la prévention et la réparation des dommages causés par les pesticides : aperçu des solutions qu'offre le common law

L'emploi accru des pesticides chimiques depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de même que la sensibilisation du public à l'égard des effets néfastes que peut avoir l'exposition à ces produits sur l'être humain et l'environnement, ont amené de nombreuses personnes à s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation des dommages causés à leur santé et à leurs biens. Le common law traditionnel offre divers recours à la personne qui cherche à être indemnisée (au moyen de dommages-intérêts) ou à obtenir une injonction afin de faire cesser des dommages imputables à l'emploi de pesticides.

Ces recours reposent sur divers concepts ressortissant à la responsabilité délictuelle : la nuisance (tant privée que publique), la responsabilité stricte, l'atteinte (*trespass*), la négligence, les voies de fait et les actes de violence⁶⁰. L'action peut également être fondée sur une rupture de contrat ou de garantie en ce qui a trait à la qualité de certains pesticides au regard de leur destination. Nous reviendrons plus loin sur la portée de ces recours et les restrictions dont ils sont assortis. L'analyse de la jurisprudence montre que si le common law fournit des redressements utiles à l'égard des dommages à court terme pour la santé et les biens, en revanche, la réparation des effets à long terme de l'exposition aux pesticides se heurte à des obstacles considérables.

Au Canada, on trouve un nombre important de décisions portant sur des dommages à court terme causés par l'emploi de pesticides. Cela s'explique notamment par le fait que les pesticides sont, par nature, destinés à détruire certains organismes et qu'à ce titre, leur utilisation dans l'environnement est délibérée⁶¹.

60. Dans nombre de litiges relatifs aux pesticides, la demande de réparation repose sur plusieurs de ces droits d'action. Par exemple, si le préjudice résulte de la dérive de pesticides pulvérisés, l'action est souvent fondée à la fois sur l'atteinte, la nuisance, la négligence et la règle établie dans l'affaire *Rylands v. Fletcher* (*infra*, note 119). Les tribunaux concluent souvent à la responsabilité du défendeur à l'égard de l'un de ces droits d'action et ne se prononcent pas sur l'applicabilité des autres recours.

61. Voir AICPCA, *Pesticides: A Position Statement*, Ottawa, AICPCA, non daté, p. 2; Hall, *op. cit. supra*, note 8, au sujet de l'affirmation selon laquelle les pesticides sont, par nature, destinés à détruire certains organismes et, à ce titre, leur utilisation dans l'environnement est délibérée.

I. La nuisance privée

La nuisance privée se définit comme une atteinte déraisonnable portée à l'usage et à la jouissance d'un bien-fonds par le propriétaire ou l'occupant de celui-ci⁶². Ce recours est celui qui est le plus souvent utilisé dans le cas de dommages causés à la santé ou aux biens par la dérive de pesticides. Dans le cadre d'une action pour nuisance privée, les éléments à prouver dépendent de la nature du dommage survenu : s'agit-il de dommages matériels (la perte de récoltes par exemple), de dommages causés à la santé, de désagréments personnels? Il n'est pas sûr qu'à elle seule, l'atteinte portée à la santé soit suffisante, au regard de la théorie des nuisances, en l'absence de toute atteinte à l'usage et à la jouissance d'un bien-fonds⁶³. Quoi qu'il en soit, pour peu que l'activité en cause entraîne effectivement un dommage pour les biens ou la santé, elle sera tenue pour une nuisance même si l'usage que faisait le défendeur de son bien-fonds était raisonnable et utile pour la collectivité⁶⁴. Par contre, si elle ne cause que des désagréments personnels, l'atteinte doit être importante, c'est-à-dire être telle qu'une personne normale ne la supporterait pas dans les circonstances. Les «circonstances» supposent la prise en considération de la vocation (rurale ou industrielle par exemple) de la région⁶⁵, la gravité et la fréquence des désagréments causés, de même que la réaction du demandeur par rapport à celle qu'aurait eue une personne normale⁶⁶. Même s'il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre le dommage matériel causé à un bien-fonds et un simple désagrément⁶⁷, il semble que les dommages causés à des cultures ou à la santé par l'exposition à des pesticides fassent partie de la première catégorie.

Dans tous les cas, la preuve d'un dommage réel est essentielle. Cependant, les tribunaux se sont montrés relativement indulgents quant à la preuve des dommages, même lorsque ceux-ci consistent simplement dans les désagréments ou les atteintes au confort causés par la dérive de pesticides; il n'est pas nécessaire de prouver le caractère permanent de la perte ou du dommage pour la santé⁶⁸.

Une nuisance résulte habituellement d'actes accomplis sur un fonds de terre occupé par le défendeur et adjacent au fonds de terre du demandeur, ou se trouvant dans le voisinage de celui-ci. Cependant, il n'en est pas toujours ainsi. En effet, une nuisance peut être créée ailleurs, par exemple [TRADUCTION] «sur une route longeant

62. Allen M. Linden, *La responsabilité civile délictuelle*, 3^e éd., Toronto, Butterworths, 1982, p. 644.

63. *Id.*, p. 645. Il serait toutefois possible de soutenir, en invoquant la récente décision de Nouvelle-Écosse en matière de pulvérisation aérienne (*Palmer, infra*, note 89) qu'il suffit, pour qu'une action puisse être fondée sur la nuisance, de faire la preuve des effets nuisibles, actuels ou à venir, sur la santé.

64. *St. Helen's Smelting Co. v. Tipping*, (1865) 11 H.L. Cas. 642, 11 E.R. 1483, p. 1486.

65. Voir, par exemple, *Sturges v. Bridgman*, (1879) 11 Ch.D. 852, p. 865 (C.A.).

66. Voir, par exemple, *Robinson v. Kilvert*, (1889) 41 Ch.D. 88 (C.A.); *Ratray v. Daniels*, (1959) 17 D.L.R. (2d) 134 (C.A. Alb.).

67. Voir *Salmond on the Law of Torts*, 14^e éd., Londres, Sweet and Maxwell, 1965, p. 89 et 94. Voir la discussion dans Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 644, dans laquelle l'auteur ne fait pas la distinction entre le dommage matériel causé à un bien-fonds et un simple désagrément. Selon lui, les tribunaux vont plutôt en règle générale mettre en balance la gravité du préjudice causé et l'utilité des actions du défendeur, vu l'ensemble des circonstances.

68. *Newman v. Conair Aviation Ltd.*, (1972) 33 D.L.R. (3d) 474, p. 479 (C.S. C.-B.) [ci-après *Newman*].

les terres du demandeur, dans une rivière navigable ou dans un autre endroit accessible au public⁶⁹». Dans l'affaire *Bridges Brothers*⁷⁰, le juge Stevenson a étendu la portée de cette hypothèse à la pulvérisation aérienne, par les défendeurs, de fénitrothion contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette au Nouveau-Brunswick, sur des terres boisées adjacentes à la propriété de la demanderesse, alors que la propriété de ces terres n'avait pas été établie. En l'espèce, la demanderesse avait subi des dommages matériels du fait que l'insecticide avait eu pour effet de réduire le nombre d'abeilles, nuisant ainsi au processus de pollinisation des fleurs de bleuets.

Le tribunal a également repris le raisonnement tenu dans l'affaire *Newman*⁷¹, où il s'agissait également de la dérive d'un insecticide, le diméthoate (Cygon 4E). En l'espèce, la Cour a jugé qu'il ne suffisait pas, pour la défenderesse à l'action pour nuisance, de montrer que l'exploitation de sa ferme était utile et nécessaire dans l'intérêt public, que sa ferme était exploitée avec tout le soin et l'habileté nécessaires et que tous les efforts possibles avaient été faits pour éviter que son exploitation ne devienne une nuisance⁷². La Cour a laissé entendre que la preuve de la négligence n'était pas essentielle au succès d'une action pour nuisance⁷³.

Par ailleurs, si une nuisance consiste généralement dans une situation continue, des incidents isolés ou temporaires peuvent aussi être tenus pour des nuisances. En effet, Salmond explique qu'en réalité, [TRADUCTION] «toute fuite injustifiée de choses nuisibles, qu'elle soit continue, intermittente ou isolée, peut être qualifiée de nuisance». Dans l'affaire *Bridges Brothers*⁷⁴, le tribunal a souscrit à l'opinion de Salmond, de sorte qu'il est clair qu'une seule pulvérisation peut en soi constituer une nuisance.

Les principaux moyens de défense pouvant être opposés à une action pour nuisance comprennent (1) l'autorisation de la loi, (2) la prescription⁷⁵ et (3) l'acquiescement⁷⁶. Dans le cas de dommages causés par les pesticides, le moyen de défense fondé sur l'autorisation de la loi est le plus souvent invoqué. Il consiste pour le défendeur à montrer que la loi l'autorisait à accomplir l'acte ayant causé la nuisance. Ce moyen de défense ne s'applique que lorsque la nuisance est le résultat inévitable de l'autorisation, et non lorsqu'elle pouvait être évitée⁷⁷. En outre, c'est au défendeur qu'il appartient de

69. *Salmond on the Law of Torts*, 16^e éd., 1973, p. 52, cité dans *Bridges Brothers Ltd. v. Forest Protection Ltd.*, (1976) 14 N.B.R. (2d) 91, 72 D.L.R. (3d) 335, p. 358 [ci-après *Bridges Brothers*].

70. *Ibid.*

71. *Supra*, note 68.

72. *Id.*, p. 479.

73. *Ibid.* Voir, par exemple, *Russell Transport Ltd. v. Ontario Malleable Iron Co.*, [1952] O.R. 621, [1952] 4 D.L.R. 719 (H.C. Ont.).

74. *Supra*, note 69, p. 360 (D.L.R.).

75. Le moyen de défense de la prescription s'entend du droit de polluer qu'a acquis le défendeur du fait qu'il a causé une nuisance privée sur le fonds de terre de son voisin sans interruption pendant vingt ans. Ce moyen de défense ne peut pas être opposé à une action pour nuisance publique. Pour une discussion générale sur le moyen de défense de la prescription ainsi que sur celui de l'autorisation de la loi, voir John P.S. McLaren, «The Common Law Nuisance Actions and the Environmental Battle — Well-Tempered Swords or Broken Reeds?», (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 505, p. 543-547.

76. L'acquiescement suppose le consentement explicite à la conduite du défendeur ou un acte positif d'incitation. Voir Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 665.

77. Voir *Salmond on the Law of Torts*, 12^e éd., Londres, Sweet and Maxwell, 1957, p. 51 et 52; *Schenck v. R.; Rokeby v. R.*, (1981) 34 O.R. (2d) 595.

prouver le caractère inévitable du résultat, ce qu'il peut faire en montrant qu'il a apporté à ses opérations tous les soins nécessaires, compte tenu des circonstances pratiques et de l'état des connaissances scientifiques⁷⁸. Le texte de loi et l'autorisation législative allégués sont généralement interprétés très strictement.

Dans l'affaire *Bridges Brothers*, la défenderesse a soutenu que ses activités étaient autorisées par les dispositions de l'article 3 de la *Loi sur le service forestier* du Nouveau-Brunswick, qui fait au lieutenant-gouverneur en conseil l'obligation de maintenir un service forestier pour protéger les forêts contre les insectes. Le paragraphe 3(2) prévoit que «[s]ous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le Ministre peut conclure des accords ... avec toute personne dans le but de prendre et de mettre en œuvre des mesures destinées à protéger les forêts contre le feu, les insectes et les maladies⁷⁹». La société défenderesse, Forest Protection Ltd. (FPL), comptait parmi ses actionnaires la province du Nouveau-Brunswick et huit compagnies de l'industrie papetière. Le tribunal en est néanmoins venu aux conclusions suivantes : (1) rien ne prouve que les activités de FPL devaient être considérées comme faisant partie du service forestier maintenu par le lieutenant-gouverneur en conseil, et (2) on n'a pas fait la preuve de la conclusion d'accords écrits ni, chose plus importante encore, de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil requise par le paragraphe 3(2) de la Loi⁸⁰. Par conséquent, FPL ne pouvait se prévaloir du moyen de défense fondé sur l'autorisation de la loi.

Dans *Friesen v. Forest Protection Ltd.*⁸¹, autre affaire où il était question de dommages causés par l'arrosage au fénitrothion, la société défenderesse a encore une fois fait valoir que ses opérations d'arrosage étaient protégées par l'autorité législative de l'article 3 de la *Loi sur le service forestier* du Nouveau-Brunswick. Cette fois, cependant, elle pouvait justifier de l'existence d'un décret du conseil et d'un accord écrit conclu entre le ministre des Ressources naturelles et FPL pour l'arrosage aérien de forêts d'une superficie approximative de 9,6 millions d'acres, en 1976 au Nouveau-Brunswick⁸². Pourtant, malgré l'existence de ces documents, le tribunal a conclu que la défenderesse ne pouvait se prévaloir du moyen de défense fondé sur l'autorisation du législateur, parce que rien ne lui permettait de déverser le produit en cause sur des terres privées au détriment des droits privés du propriétaire, à tout le moins sans le consentement de celui-ci⁸³.

Chose intéressante, à la suite de la décision du tribunal qui avait conclu à la responsabilité de la société dans les affaires susmentionnées, la législature du Nouveau-Brunswick a modifié la *Loi sur le service forestier* en 1978, afin de permettre expressément la pulvérisation aérienne de pesticides sur des terres privées. En outre, la Loi a été modifiée afin de restreindre le droit des citoyens d'intenter des actions pour

78. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 661-662. Voir, par exemple, *Manchester Corp. v. Farnworth*, [1930] A.C. 171, [1929] All E.R. Rep. 90, 99 L.J.K.B. 83.

79. S.R.N.-B. 1952, chap. 93 [devenu L.R.N.-B. 1973, chap. F-23].

80. *Bridges Brothers*, *supra*, note 69, p. 362-363 (D.L.R.).

81. (1978) 22 N.B.R. (2d) 146 [ci-après *Friesen*].

82. *Id.*, p. 162-164. Aux termes du décret, en outre, la province devait indemniser FPL [TRADUCTION] «au regard de demandes de dommages-intérêts pour dommage à la santé d'une personne causé directement par l'application d'insecticides chimiques destinés à l'élimination de la tordeuse des bourgeons de l'épinette dans le cadre du programme de pulvérisation de 1976». *Id.*, p. 164.

83. *Id.*, p. 168.

nuisance ou *trespass*. Désormais, l'action ne serait recevable que si la nuisance ou le *trespass* «cause un préjudice réel aux personnes ou entraîne des dommages matériels réels⁸⁴».

Le dernier élément essentiel à la preuve de la nuisance privée est le lien de causalité. Il incombe au demandeur de montrer, par la prépondérance des probabilités, qu'il existe un lien entre le dommage et l'acte fautif⁸⁵. Habituellement, il s'agira pour le demandeur de prouver que sans l'acte du défendeur, le dommage ne se serait pas produit⁸⁶.

C'est sur ce point que le régime de la responsabilité délictuelle achoppe dans le cas des dommages causés par les pesticides. La plupart des décisions rendues jusqu'à ce jour portent sur les effets immédiats des pesticides, c'est-à-dire les dommages causés aux récoltes et les effets à court terme sur la santé (nausées, maux de tête, etc.). Or, ce sont les effets à long terme sur la santé suite à l'exposition aux pesticides qui font problème sur le plan de la preuve⁸⁷.

Ces difficultés de preuve deviennent encore plus épineuses lorsqu'il s'agit de prouver un préjudice à venir et de prévoir qu'un pesticide déterminé aura des effets nuisibles sur la santé humaine ou l'environnement, et que pour cette raison, l'application du pesticide devrait être suspendue ou empêchée⁸⁸. Par exemple, en septembre 1983, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a débouté quinze propriétaires fonciers du Cap-Breton de leur recours collectif visant à obtenir une injonction permanente fondée sur une nuisance privée et d'autres droits d'action⁸⁹, afin d'empêcher la Nova Scotia Forest Industries d'utiliser les herbicides 2,4-D et 2,4,5-T pour arroser certaines forêts de Nouvelle-Écosse.

En août 1982, les demandeurs avaient réussi à obtenir une injonction provisoire et interlocutoire pour empêcher la pulvérisation de ces pesticides⁹⁰. On a soumis à la Cour des preuves de nature hautement spécialisée au sujet des effets de ces pesticides sur la santé humaine. La plus grande partie de la preuve portait sur le contaminant 2,3,7,8 TCDD (dioxine) qui se trouve dans l'herbicide 2,4,5-T, lequel est considéré comme le produit chimique au potentiel carcinogène et tératogène le plus élevé que

84. *Loi modifiant la Loi sur le service forestier*, L.R.N.-B. 1978, chap. 24, par. 3(1.3).

85. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 109.

86. *Id.*, p. 110.

87. Dans Statistique Canada, *op. cit. supra*, note 18, p. 25, un organisme public fédéral a fait observer ce qui suit : «... on ne connaît pour ainsi dire pas les effets à long terme — sans doute synergétiques — des produits chimiques sur les organismes qui y sont exposés. Or, la dégradation de l'environnement n'apparaît qu'après de nombreuses années».

88. Lorsque la demande tend à obtenir une injonction relative à un préjudice éventuel, le demandeur n'est pas obligé d'attendre qu'un dommage réel se produise, mais il doit démontrer l'existence d'une forte probabilité de réalisation du préjudice appréhendé. *Attorney-General v. Corporation of Manchester*, [1893] 2 Ch.D. 87, p. 92.

89. *Palmer v. Nova Scotia Forest Industries*, (1983) 60 N.S.R. (2d) 271 (C.S., Div. 1^{re} inst.), le juge Nunn [ci-après *Palmer*]. La demande de réparation était fondée sur les droits d'action suivants : la nuisance privée; l'atteinte à la propriété privée, la règle établie dans l'affaire *Rylands v. Fletcher* (*infra*, note 119); le droit des propriétaires fonciers à une nappe phréatique exempte de contamination chimique, et la violation de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14.

90. *Cape Breton Landowners v. Stora Kopparbergs Bergslags Aktiebolag*, (1982) 11 C.E.L.R. 141 (C.S. N.-É., Div. 1^{re} inst.), le juge Burchell [ci-après *Cape Breton Landowners*].

l'on connaisse⁹¹. La société défenderesse a soutenu que le redressement demandé ne devait pas être accordé parce que les demandeurs n'avaient pas fait la preuve d'un dommage imminent, mais avaient seulement évoqué la possibilité lointaine et très incertaine d'un préjudice⁹².

Le juge Burchell a accordé l'injonction interlocutoire, après avoir analysé les conditions énoncées dans l'affaire *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*⁹³ et dans d'autres décisions⁹⁴, que les demandeurs devaient remplir afin d'obtenir l'injonction. Les critères étaient les suivants : (1) la demande est-elle futile ou vexatoire? (2) existe-t-il une véritable question à juger? (3) le demandeur avait-il [TRADUCTION] «des chances réelles d'avoir gain de cause⁹⁵»? Le tribunal a jugé que, eu égard à la nature des produits en cause et à la gravité du préjudice éventuel, la demande ne pouvait être tenue pour futile. D'autre part, en raison de l'intérêt manifesté par le public et de la controverse scientifique à la base du litige, l'existence d'une question importante à juger était indiscutable.

C'est en abordant la question de savoir si les demandeurs avaient des chances réelles de succès que le tribunal s'est trouvé en difficulté. D'après celui-ci, la faiblesse de la preuve des demandeurs était qu'elle reposait sur une éventualité (plutôt qu'une certitude) de préjudice, résultant de l'extrapolation à partir d'expériences en laboratoire et de données épidémiologiques incertaines. Toutefois, le tribunal a conclu que, à moins qu'il ne soit démontré que les opérations d'arrosage pouvaient être effectuées sans danger, les demandeurs devaient être en droit de refuser les risques qu'on voulait leur imposer. Le juge Burchell a ajouté que l'espèce présentait des circonstances particulières exigeant l'assouplissement de la règle de la preuve *prima facie*. Enfin, si l'injonction interlocutoire était refusée, l'arrosage aurait lieu et la tenue du procès deviendrait inutile⁹⁶. Le tribunal a fait droit à la demande, tout en exigeant, conformément à la pratique habituelle, que les demandeurs s'engagent à assumer la responsabilité de tous les frais et dommages réclamés par la société défenderesse, pour le cas où ils seraient déboutés⁹⁷.

Le procès *Palmer* a commencé le 5 mai 1983, devant le juge Nunn de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, et a pris fin au début du mois de juin. Comme on pouvait s'y attendre, l'une des questions principales soulevées au procès consistait à savoir si les demandeurs étaient en mesure de prouver l'existence d'un lien de causalité entre l'application des deux herbicides et les effets néfastes pour la santé. La difficulté tenait à ce que ces effets peuvent prendre jusqu'à plusieurs décennies, à compter de

91. *Id.*, p. 145.

92. *Id.*, p. 148.

93. [1975] 1 All E.R. 504 [ci-après *American Cyanamid*].

94. Voir *Carlton Realty Co. v. Maple Leaf Mills Ltd.*, (1978) 22 O.R. (2d) 198; *Yule Inc. v. Atlantic Pizza Delight Franchise (1968) Ltd.*, (1977) 17 O.R. (2d) 505. Voir la discussion dans Brian MacLeod Rogers et George W. Hately, c.r., «Getting the Pre-Trial Injunction», (1982) 60 *R. du B. Can.* 1.

95. *Cape Breton Landowners*, *supra*, note 90, p. 148.

96. *Id.*, p. 149.

97. *Id.*, p. 150. Voir aussi Elizabeth May, «The Price of Concern», (avril 1983) *Probe Post* 30; «Court Decision to Allow Spraying Called Ruinous for Losers», *The [Toronto] Globe and Mail*, Toronto, 17 septembre 1983, p. 13.

l'exposition initiale aux pesticides, pour se manifester⁹⁸. Comme l'a fait remarquer le juge, la dioxine et ses effets ont fait l'objet de plus de 40 000 articles, dont un bon nombre ont été soumis au tribunal⁹⁹. Celui-ci s'est vu aux prises avec les opinions scientifiques contradictoires de plus de trente témoins-experts.

À l'appui de leur position, les demandeurs ont apporté des preuves visant à démontrer que même en petite quantité, la dioxine pouvait causer le cancer et avoir d'autres effets nuisibles sur la santé. Dans leur déposition, certains témoins de la poursuite ont déclaré que même [TRADUCTION] «au niveau moléculaire», les herbicides de phénoxy pouvaient avoir des effets sur les fonctions de reproduction¹⁰⁰. On a également fait valoir que la plupart des emplois du 2,4,5-T, notamment dans le domaine de la foresterie, avaient été interdits aux États-Unis et rigoureusement restreints ou interdits dans trois provinces canadiennes¹⁰¹.

D'autre part, les témoins de la défense ont affirmé que la quantité de dioxine qui devait être utilisée sur les forêts de Cap-Breton était trop faible pour avoir une incidence quelconque sur la santé humaine¹⁰². Le procureur de la défenderesse a fait valoir que le but du droit n'était pas de soulager les demandeurs de leurs craintes irrationnelles¹⁰³.

Au procès, les parties ont soulevé la question de la charge de la preuve dans les affaires découlant de l'application de produits chimiques toxiques. Les demandeurs ont prétendu qu'en matière de produits chimiques toxiques, il devrait incomber à la partie qui compte utiliser ces produits de montrer l'innocuité de l'opération envisagée. En outre, tout doute ou incertitude quant aux effets de produits chimiques potentiellement dangereux devrait être tranché en faveur de la sécurité¹⁰⁴.

Le juge Nunn n'a pas souscrit à cette prétention et a jugé que les demandeurs avaient la charge de prouver, par la prépondérance des probabilités, les conclusions recherchées¹⁰⁵. Déclarant que les demandeurs devaient démontrer [TRADUCTION] «l'existence d'une forte probabilité» de réalisation d'un risque grave pour la santé¹⁰⁶, le juge Nunn en vint à la conclusion qu'en l'espèce, les demandeurs ne s'étaient pas acquittés de la charge de la preuve et que dans l'ensemble, la preuve [TRADUCTION] «était bien loin d'établir une probabilité quelconque, et encore moins une forte

98. *Palmer, supra*, note 89, p. 298. Déposant au nom des demandeurs, M^{me} Susan Daum a déclaré que la période de latence, pour ce qui est des effets carcinogènes de la dioxine, est en moyenne de 20 ans et peut atteindre 40 et même 50 ans.

De façon générale, on a pu observer que la période type de latence du cancer est de 15 à 40 ans dans le cas de certains produits organiques de synthèse. Voir, par exemple, US CEQ, *Carcinogens in the Environment*, réimpression du Sixième rapport annuel de l'US CEQ, Washington (D.C.), US GPO, décembre 1975, p. 23.

99. *Palmer, id.*, p. 350.

100. M. David Wulfman, professeur de chimie, University of Missouri, *id.*, p. 286.

101. *Id.*, p. 283. Les trois provinces sont l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

102. *Id.*, p. 322, 326-327.

103. Douglas Martin, «Canadian Judge Weighs Key Dioxin Case», *The New York Times*, 28 juin 1983.

104. *Cape Breton Landowners, supra*, note 90, p. 143.

105. *Palmer, supra*, note 89, p. 347.

106. *Ibid.*

probabilité, de risque pour la santé, qui soit susceptible de justifier l'octroi d'une injonction visant un préjudice éventuel¹⁰⁷».

Pourtant, un certain nombre des conclusions du tribunal semblent contredire des principes largement établis au sein de la communauté scientifique, par des comités d'experts et des organismes internationaux. Notamment, le juge Nunn en est arrivé aux conclusions de fait suivantes : il est possible d'établir des niveaux en deçà desquels l'exposition à des carcinogènes ne présente aucun danger¹⁰⁸; les résultats des épreuves effectuées sur des animaux quant aux effets carcinogènes de certaines substances ne peuvent servir à prédire le même résultat chez les humains, étant donné l'importance des doses administrées aux animaux au cours de ces épreuves¹⁰⁹. Pourtant, dans un rapport présenté en 1980 au Président, dix-huit organismes fédéraux américains avaient affirmé ce qui suit : (1) il n'existe pour le moment aucune méthode permettant d'établir un seuil de «sécurité» pour l'exposition aux substances carcinogènes; (2) les méthodes expérimentales établies, qui comportent l'administration de doses élevées à des animaux, sous une forme parfois différente du type d'exposition prévu pour l'être humain, sont appropriées et valides sur le plan scientifique, pour l'appréciation des effets carcinogènes sur l'être humain¹¹⁰. Ces lacunes dans la décision du juge Nunn laissent planer un doute sur le bien-fondé du jugement rendu à l'issue de cette affaire.

Rejetant l'action des demandeurs, le juge a en outre adjugé les dépens à la défenderesse et lui a réservé le droit d'établir le quantum de ses dommages, le cas échéant, à une audience ultérieure¹¹¹.

Cette affaire montre clairement les lacunes que présente le common law lorsqu'il s'agit des effets à long terme sur la santé de l'exposition, passée ou future, à des produits chimiques toxiques qui se caractérisent par une longue période de latence, entre le moment de l'émission ou de l'application, celui de l'exposition qui s'ensuit et celui de l'apparition des dommages pour la santé. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la règle traditionnelle impose au demandeur la charge de prouver, par la prépondérance des probabilités, que les opérations de la partie défenderesse ont causé ou causeront le préjudice en cause. Certains auteurs se sont dits d'avis que dans les affaires portant sur l'emploi de produits chimiques toxiques, une fois que le demandeur a fait la preuve *prima facie* du bien-fondé de ses prétentions, la charge de la preuve devrait se déplacer et peser sur le défendeur qui serait alors tenu de montrer que ses opérations n'ont pas causé ou ne causeront pas le préjudice en cause¹¹².

107. *Id.*, p. 351.

108. *Id.*, p. 353-A.

109. *Id.*, p. 351-352.

110. Voir Toxic Substances Strategy Committee, *Toxic Chemicals and Public Protection*, rapport au Président, Washington (D.C.), US GPO, mai 1980, p. 125-133.

111. *Palmer*, *supra*, note 89, p. 353-354. Le juge a adjugé les dépens même s'il a affirmé à plusieurs reprises que l'intérêt public était en jeu (voir, par exemple, *id.*, p. 348). Voir aussi *Martin*, *loc. cit. supra*, note 103. Par la suite, *Stora Kopparbergs* a consenti à accepter une somme moins élevée au titre des dépens si les demandeurs ne portaient pas en appel la décision relative aux dépens. Les demandeurs ont réglé le solde le 8 mars 1984. «Herbicide Settlement Concluded», *Antigonish Casket*, 14 mars 1984.

112. Voir, par exemple, John Swaigen, «Environmental Law 1975-1980», (1980) 12 *Ottawa L. Rev.* 439, p. 464-465; Michael F. Sheehan, «Importance of the Burden of Proof in Environmental Legislation», (1982) 4 *The Environmental Professional* 75.

II. La nuisance publique

La nuisance publique est une atteinte aux droits, au confort ou au bien-être de la collectivité en général. Elle se distingue notamment de la nuisance privée en ce qu'elle n'est pas nécessairement liée à la violation de droits fonciers, mais plutôt à une atteinte, réelle ou potentielle, au confort du public en général¹¹³.

Dès lors que le caractère «public» d'une nuisance est établi, le common law rend irrecevable l'action d'un particulier, à moins que le préjudice ou le dommage subi par celui-ci soit sensiblement différent ou plus grave que celui qu'ont subi les autres intéressés¹¹⁴. Seul le procureur général est admis à engager une action pour nuisance publique, ou à désigner un poursuivant privé à cette fin. Toutefois, la victime qui a subi un dommage particulier peut intenter une action civile pour nuisance publique¹¹⁵. Par ailleurs, les dommages causés par des nuisances peuvent avoir à la fois des aspects publics et des aspects privés. En pareil cas, malgré l'aspect «public» de la nuisance, toute personne touchée pourra intenter une action individuelle pour dommage matériel ou atteinte à la jouissance de ses biens, même si le dommage subi n'est pas fondamentalement différent du dommage causé aux autres. Il s'agit alors d'une action pour nuisance privée. D'autre part, le demandeur qui ne détient pas de droit de propriété ne peut demander réparation d'une nuisance qui touche la collectivité entière, à moins d'être en mesure de prouver un dommage spécifique¹¹⁶. Il s'agirait alors d'une action pour nuisance publique.

Il ne semble exister, en jurisprudence, aucun exemple d'action pour nuisance publique découlant de l'emploi de pesticides. Il n'en reste pas moins que le cas pourrait se présenter où le public en général serait touché. Par exemple, en août 1983, dans le cadre des opérations d'arrosage effectuées par le gouvernement du Manitoba pour le contrôle des moustiques, le produit utilisé a dérivé sur une piste de course de Winnipeg où étaient rassemblées plus de 4 000 personnes¹¹⁷. En principe, à l'exception de la personne ayant subi un dommage particulier en plus des désagréments généraux causés au public, seul le procureur général pourrait engager des procédures dans un cas

113. C.A. Wright et A.M. Linden, *Canadian Tort Law: Cases, Notes and Materials*, 7^e éd., Toronto, Butterworths, 1980, p. 17-1.

114. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 638. Voir, par exemple, *Hickey v. Electric Reduction Co. of Canada*, (1970) 21 D.L.R. (3d) 368 (C.S. T.-N.); *Fillion v. New Brunswick International Paper Co.*, [1934] 3 D.L.R. 22 (C.A. N.-B.), décisions dans lesquelles la Cour n'a pas reconnu l'intérêt pour intenter une action en nuisance à des pêcheurs lésés dans leurs moyens d'existence en raison du déversement de déchets toxiques dans l'eau. D'après la Cour, le dommage subi par les pêcheurs était différent de celui subi par le public jusqu'à un certain degré seulement. Le demandeur n'avait subi aucun dommage particulier.

115. Linden, *ibid.* Voir aussi Wilfred Estey, «Public Nuisance and Standing to Sue», (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 563.

116. Wright et Linden, *op. cit. supra*, note 113, p. 17-2.

117. Brian Gory, «Chemical Spray Hits Race Track», *The [Toronto] Globe and Mail*, Toronto, 15 août 1983.

semblable. Or, depuis longtemps, on reconnaît que la méconnaissance de l'intérêt pour agir dans une action pour nuisance publique est un problème juridique qui appelle une réforme¹¹⁸.

III. La responsabilité stricte

On trouve au Canada un certain nombre de décisions où l'on a accordé des dommages-intérêts par suite de la dérive de pesticides pulvérisés, en vertu de la théorie de la responsabilité stricte, c'est-à-dire la règle établie dans l'affaire *Rylands v. Fletcher*¹¹⁹. L'intérêt du recours fondé sur la responsabilité stricte réside dans le fait qu'il est recevable même lorsque le préjudice est exclusivement personnel, hypothèse qui n'est pas nécessairement visée par les règles relatives à la nuisance¹²⁰. Cette théorie de la responsabilité a pour objet l'acte de la personne qui apporte sur son terrain une chose qui ne s'y trouve pas «naturellement» et qui est de nature à causer un préjudice si elle franchit les limites dans lesquelles elle est censée être contenue. Le cas échéant, la personne peut être tenue d'indemniser autrui du préjudice ou des dommages subis, encore que ceux-ci ne résultent ni d'un acte volontaire, ni de la négligence¹²¹. Traditionnellement, les deux éléments clés qui doivent être prouvés sont (1) l'usage anormal d'un bien-fonds et (2) la fuite de la chose dangereuse¹²².

C'est dans l'affaire *Mihalchuk v. Ratke et Kwasnuik v. Ratke*¹²³ que l'on a appliqué pour la première fois la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher* à la dérive de pesticides. En l'espèce, les demandeurs réclamaient des dommages-intérêts en raison des dommages causés à leur récolte de colza par la dérive de 2,4-D sur leurs terres. La Cour a jugé que le 2,4-D était une substance qui pouvait facilement être nuisible ou causer des dommages si elle n'était pas manipulée avec soin. Une certaine quantité du produit que les défendeurs avaient apporté sur leur terrain avait atteint les terres des demandeurs¹²⁴. Même si aucun témoin n'avait vu la dérive du pesticide, les défendeurs ont été tenus pour responsables en raison de la preuve des dommages causés au colza par l'herbicide. La Cour a également abordé la question de savoir si la pulvérisation aérienne constituait un usage «anormal» du bien-fonds du défendeur. La défense avait soutenu que les opérations d'arrosage avaient pour but de détruire les mauvaises herbes à des fins agricoles, ce qui en faisait un usage tout à fait naturel. La Cour a rejeté cet argument, précisant que c'était la méthode, et non le but, qui devait être prise en

118. Par exemple, la commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique a recommandé ce qui suit, à la page 72 du *Report on Civil Litigation in the Public Interest* de 1980 : [TRADUCTION] «... tout membre du public devrait avoir l'intérêt pour agir en cas de violation réelle ou appréhendée d'un droit reconnu au public ... Nous ne croyons pas que le pouvoir d'intenter de telles procédures devrait être réservé exclusivement au procureur général».

119. (1868) L.R. 3 H.L. 330; conf. (1866) L.R. 1 Ex. 265 (H.L.), 37 L.J. Ex. 161.

120. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 621.

121. *Rylands v. Fletcher*, *supra*, note 119.

122. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 613-619.

123. (1966) 55 W.W.R. 555, 57 D.L.R. (2d) 269 (B.R. Sask.) [ci-après *Mihalchuk*].

124. *Id.*, p. 272 (D.L.R.).

considération, et que dans ces conditions, la pulvérisation aérienne était une opération inusitée¹²⁵, d'où l'application de la règle de l'arrêt *Rylands v. Fletcher*.

Dans *Cruise v. Niessen*¹²⁶, les fermiers demandeurs avaient poursuivi, en s'appuyant sur l'arrêt *Rylands v. Fletcher*, des fermiers voisins et la compagnie qui avait effectué les opérations de pulvérisation, pour les dommages causés par la dérive d'un herbicide, le MPCA. La Cour du Banc de la Reine du Manitoba a conclu à la responsabilité conjointe des défendeurs. En l'espèce, ces derniers avaient soutenu qu'au cours des dix années qui avaient suivi l'affaire *Mihalchuk*, l'épandage aérien d'herbicides était devenu une pratique courante et acceptée qui ne pouvait plus être considérée comme une opération inusitée. Convenant que l'épandage aérien ne pouvait plus être tenu pour inhabituel, la Cour a néanmoins jugé que cela ne déchargeait pas la personne qui a recours à cette technique de sa responsabilité découlant des dommages causés aux cultures de ses voisins si elle laissait l'herbicide s'échapper. La Cour a franchi un pas supplémentaire pour déclarer que le recours à la pulvérisation au sol ou à la pulvérisation aérienne n'avait pas d'importance, mais que c'était le fait de laisser un herbicide, substance dangereuse en soi, s'échapper au-delà des limites de sa propriété qui rendait l'usage fautif¹²⁷. À la lumière de cette décision, il semble que la dérive des pulvérisations puisse faire l'objet de poursuites dans la plupart des cas en vertu de la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher*, et que les interprétations souvent tortueuses de l'expression «usage anormal» ne puissent plus servir de moyen de défense.

Dans une autre affaire, *Bartel v. Ector*¹²⁸, des fermiers avaient intenté une action à la suite des dommages causés à des arbres par la dérive du 2,4-D utilisé par des propriétaires voisins. La Cour a repris le raisonnement tenu par le juge de première instance dans l'affaire *Cruise*, et a conclu à la responsabilité des défendeurs. En 1979, dans *Schunicht v. Tiede*¹²⁹, où il était question encore une fois de la dérive d'un herbicide et des dommages qui en avaient résulté, la Cour a jugé que la règle établie dans *Rylands v. Fletcher* s'appliquait à la pulvérisation aérienne d'un herbicide, laquelle constituait un usage anormal d'un bien-fonds.

Dans l'affaire *Bridges Brothers*, à laquelle nous avons déjà fait allusion¹³⁰, on avait pourtant jugé que la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher* ne s'appliquait pas. En l'espèce, on n'avait fourni aucune preuve quant à la propriété des terres adjacentes à celles de la demanderesse, où la société défenderesse effectuait ses opérations d'arrosage. La Cour a conclu que même si l'on avait jugé que la règle de l'affaire *Rylands v. Fletcher* s'appliquait à la personne qui n'occupait pas le bien-fonds de plein droit, mais seulement avec la permission du propriétaire, rien ne permettait de l'appliquer lorsqu'il n'existait aucune preuve tendant à démontrer que la défenderesse avait le droit de se trouver sur les terres arrosées ou de les survoler. Le tribunal a expliqué la différence entre la nuisance et la règle établie dans l'arrêt *Rylands v.*

125. *Id.*, p. 273 (D.L.R.).

126. (1977) 76 D.L.R. (3d) 343, [1977] 2 W.W.R. 481; inf. pour d'autres motifs, (1977) 82 D.L.R. (3d) 190, [1978] 1 W.W.R. 688 (C.A. Man.) [ci-après *Cruise*].

127. *Id.*, [1977] 2 W.W.R. 481, p. 483.

128. (1978) 90 D.L.R. (3d) 89 (B.R. Sask.).

129. (1979) 20 A.R. 606 (B.R.).

130. *Supra*, note 69, p. 361 (D.L.R.).

Fletcher, faisant remarquer que dans le premier cas il s'agissait d'une atteinte portée au droit d'occupation, tandis que dans le second cas l'atteinte découlait de l'occupation d'un bien-fonds. Quoi qu'il en soit, la Cour a jugé que la demanderesse pouvait fonder son action sur la nuisance, mais non sur la règle de l'affaire *Rylands v. Fletcher*.

Parmi les moyens de défense opposables à la responsabilité stricte, on compte (1) le consentement¹³¹, (2) la faute du demandeur¹³², (3) la force majeure¹³³, (4) l'acte délibéré d'un tiers¹³⁴, ainsi que (5) l'autorisation de la loi. Ce dernier moyen de défense est souvent invoqué et prend essentiellement la même forme que dans le contexte de l'action pour nuisance¹³⁵.

Une nouvelle théorie de la responsabilité stricte semble vouloir se faire jour. Elle repose non plus sur les contraintes historiques liées à l'usage anormal et à la fuite ou à l'échappement, mais plutôt sur la responsabilité découlant d'activités anormalement dangereuses¹³⁶. Suivant cette théorie, il existe un certain nombre d'activités comportant des risques tellement anormaux que la définition traditionnelle de la négligence semble offrir une protection insuffisante. Ces activités particulièrement dangereuses devraient par conséquent être régies par une forme plus rigoureuse de responsabilité qui couvrirait toutes les pertes occasionnées, même lorsque l'activité en cause est exercée avec une vigilance raisonnable¹³⁷. Bien que dans l'ensemble, les tribunaux canadiens se soient accrochés aux concepts traditionnels d'usage anormal et de fuite, on perçoit un déplacement vers la nouvelle théorie¹³⁸. L'usage de produits chimiques toxiques, y compris les pesticides, pourrait servir d'exemple pour l'application de cette théorie.

131. Le consentement peut être exprès ou implicite. Dans ce dernier cas, la preuve est plus difficile à faire. Voir Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 628.

132. La faute du demandeur, reconnue à titre de moyen de défense dans l'affaire *Rylands v. Fletcher*, *supra*, note 119, s'apparente au moyen de défense de la négligence contributive. Toutefois, certains tribunaux se sont montrés peu disposés à admettre le moyen de défense de la négligence contributive dans les cas de responsabilité stricte. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 629.

133. Dans l'affaire *Rylands v. Fletcher*, *supra*, note 119, la Cour a également reconnu le moyen de défense de la force majeure, mais celui-ci est rarement invoqué. Il ne s'applique que dans le cas de phénomènes extraordinaires, naturels et imprévisibles. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 630.

134. Le défendeur n'échappe à la responsabilité stricte que s'il peut prouver que la fuite a été causée par l'acte délibéré d'un tiers. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 631.

135. Voir *supra*, p. 19.

136. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 623. Cette théorie de la responsabilité découlant d'activités anormalement dangereuses est appliquée dans la jurisprudence américaine (*Restatement, Torts, Second*, art. 520).

137. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 626.

138. Voir la discussion et la jurisprudence citée dans Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 625-626.

IV. Les droits riverains

Les droits riverains consistent dans les droits à l'usage et à la jouissance de l'eau d'un ruisseau, d'une rivière ou d'un lac, résultant de la possession d'un fonds de terre se trouvant en bordure de l'eau¹³⁹. La propriété de ces terres donne à la personne des droits sur le flot continu de l'eau, suivant sa quantité et sa qualité naturelles, c'est-à-dire non diminué et exempt de pollution. Il n'est pas nécessaire de prouver un dommage réel; il suffit de montrer la seule détérioration de la qualité de l'eau qui s'écoule le long du fonds de terre¹⁴⁰. On ne trouve aucune décision publiée au sujet de l'exercice de droits riverains dans le contexte de l'emploi des pesticides, mais un tel recours pourrait censément être utilisé lorsque, par exemple, l'infiltration de pesticides a diminué la qualité de l'eau d'un propriétaire riverain. Signalons que le moyen de défense fondé sur l'autorisation de la loi peut aussi être invoqué dans le contexte des droits riverains.

V. L'atteinte (*trespass*)

Tout acte illicite direct à l'endroit de la propriété privée, si mineur soit-il, constitue une atteinte. La responsabilité ne dépend pas de la preuve d'un dommage réel¹⁴¹.

Dans l'affaire *Bridges Brothers*, dont nous avons déjà parlé, on avait fait valoir à la fois l'atteinte, la négligence, la nuisance et la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher*¹⁴². La Cour a jugé que même si le fait de laisser une substance toxique franchir les limites des terres de la demanderesse constituait une atteinte, le préjudice subi devait être direct. Étant donné qu'en l'espèce, il s'agissait de l'effet de la substance sur la pollinisation par les abeilles, le préjudice était indirect et la demanderesse a été déboutée de son action pour atteinte¹⁴³.

Par contre, l'argument fondé sur l'atteinte a été retenu dans l'affaire *Friesen*. En l'espèce, les demandeurs avaient été arrosés soit directement par l'avion de la demanderesse qui volait au-dessus d'eux, soit en raison de la dérive des produits pulvérisés sur la forêt adjacente. La Cour en est venue à la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

Le fait de jeter une substance étrangère sur la propriété d'autrui, surtout si cela a pour effet de troubler la jouissance du propriétaire, constitue un acte illicite. Le produit pulvérisé en

139. McLaren, *loc. cit. supra*, note 75, p. 537-539.

140. *Id.*, p. 539.

141. Voir, par exemple, *Entick v. Carrington*, (1765) 19 State Trials 1029 (C.P.); Wright et Linden, *op. cit. supra*, note 113, p. 2-50 à 2-57.

142. Voir la discussion dans l'affaire *Bridges Brothers*, *supra*, note 69. La défenderesse a eu gain de cause pour ce qui est de la nuisance et de la négligence mais non pour ce qui a trait à l'atteinte et à la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher*.

143. *Bridges Brothers*, *supra*, note 69, p. 361 (D.L.R.).

l'espèce doit être considéré comme une substance étrangère et son application constitue indiscutablement un trouble, si léger soit-il, de la jouissance du propriétaire¹⁴⁴.

Ainsi, le tribunal a jugé que l'opération d'arrosage constituait une atteinte. Il n'a pas été nécessaire de trancher la question de savoir si l'arrosage direct des demandeurs adultes et l'exposition probable du jeune demandeur à la dérive du produit constituaient également une atteinte à leurs personnes.

Curieusement, il n'a pas été question de l'arrêt *Bridges Brothers* dans l'affaire *Friesen*, bien que les circonstances fussent très semblables. Cependant, en établissant la distinction entre le préjudice direct et le préjudice indirect dans l'affaire *Bridges Brothers*, le tribunal a semblé mettre l'accent sur le type précis de dommage causé, et non sur l'opération d'arrosage elle-même. En ce sens, l'arrêt *Bridges Brothers* semble s'écarter de la jurisprudence en matière d'atteinte, où c'est le caractère direct ou indirect de la violation et non le type de dommage qui peut en résulter, qui est mis en évidence¹⁴⁵.

Il semble donc que la dérive de pesticide puisse constituer une atteinte et que des dommages-intérêts puissent être réclamés à titre de violation de la propriété.

VI. Les voies de fait et les actes de violence

Dans certaines affaires découlant de l'épandage de pesticides¹⁴⁶, on a invoqué qu'il s'agissait de voies de fait et d'actes de violence. Cependant, les tribunaux ne semblent s'être jamais prononcés sur la question.

La personne qui inflige intentionnellement un contact néfaste ou offensant à une autre personne peut être jugée responsable d'un acte de violence¹⁴⁷. La sanction de ce délit vise à protéger l'intégrité physique contre l'attaque délibérée d'autrui. Qu'elle soit directe ou indirecte, la violation de l'intégrité corporelle engage la responsabilité¹⁴⁸.

Quant aux voies de fait, elles consistent à faire naître intentionnellement chez une personne la crainte de subir, de façon imminente, un contact néfaste ou offensant. La sanction de ce délit a pour but de protéger la tranquillité d'esprit. Habituellement, les

144. *Friesen*, *supra*, note 81, p. 162.

145. Salmond, *op. cit. supra*, note 77, p. 160-161, traite de la distinction entre le préjudice direct et le préjudice indirect. Par exemple, il affirme que [TRADUCTION] «jeter des pierres sur le fonds de terre du voisin constitue le délit d'atteinte; laisser les pierres d'une cheminée délabrée tomber sur ce même bien-fonds constitue le délit de nuisance». Voir aussi *Ellis v. Loftus Iron Company*, (1874) L.R. 10 C.P. 10; *Clifton v. Viscount Bury*, (1887) 4 T.L.R. 8; *Kelsen v. Imperial Tobacco Co.*, [1957] 2 All. E.R. 343. Répétons en outre que la responsabilité ne dépend pas de la preuve d'un dommage réel. Par conséquent, la discussion dans l'affaire *Bridges Brothers* au sujet du type de dommages produits ne semble pas pertinente.

146. Voir, par exemple, la déclaration dans l'affaire *Kent v. Canadian National Railway Company and Reichhold Chemicals Limited*, 10 juin 1980, qui concernait l'épandage de 2,4-D et de 2,4-DP sur la voie ferrée. La cause a été réglée récemment.

147. *Linden*, *op. cit. supra*, note 62, p. 48.

148. *Ibid.*

actes de violence suivent de très près les voies de fait¹⁴⁹. S'il est permis de penser que la personne qui applique un pesticide n'arrosera pas la victime de propos délibéré, elle doit néanmoins savoir qu'étant donné la proximité du demandeur par rapport à la surface arrosée, la réalisation des conséquences de l'opération d'arrosage (c'est-à-dire la dérive) est pour ainsi dire certaine.

VII. La négligence

En termes généraux, la négligence consiste dans l'inexécution d'une obligation de vigilance envers une personne, qui en subit un préjudice. Dans ces conditions, le demandeur devra prouver que le défendeur était tenu à une obligation de vigilance à son endroit, que sa conduite se trouvait en deçà de la norme requise à l'égard d'une personne normale exerçant l'activité en cause, et enfin que le dommage subi résulte de l'inexécution de cette obligation. Le demandeur doit également prouver l'existence d'un lien de causalité entre l'inexécution de l'obligation et le dommage, et montrer que celui-ci était prévisible¹⁵⁰.

La négligence est plus difficile à prouver que la nuisance, la responsabilité stricte ou le délit intentionnel, mais elle est souvent invoquée en même temps que ces autres droits d'action.

Dans l'affaire *Fingas v. Sommerfeld Colony of Hutterian Brethren*¹⁵¹, la défenderesse a été jugée responsable de négligence pour avoir pulvérisé l'herbicide MCPA 80 amine dans des conditions qui ont causé des dommages aux récoltes de tournesol d'un propriétaire voisin. La défenderesse n'avait pris aucune précaution contre les dommages qui pouvaient résulter de la pulvérisation, et avait effectué l'opération par temps venteux, d'où la dérive de l'herbicide. L'appel de la défenderesse, fondé sur l'absence de lien de causalité entre ses opérations d'arrosage et le dommage causé aux récoltes du voisin, a été rejeté¹⁵².

Dans l'affaire *Schunicht v. Tiede*¹⁵³, le défendeur, personne expérimentée dans le domaine de l'application de pesticides, a été jugé responsable de la dérive d'un herbicide de phénoxy sur les terres du demandeur, et des dommages ainsi causés aux récoltes de luzerne de celui-ci. La Cour a conclu que même si la règle établie dans l'arrêt *Rylands v. Fletcher* n'était pas applicable, le défendeur avait néanmoins fait preuve de négligence en volant trop près des terres du demandeur. Étant donné son expérience de l'épandage aérien, il était en mesure de prévoir la dérive de l'herbicide¹⁵⁴.

149. *Id.*, p. 51.

150. *Id.*, p. 109-111 pour un examen de la question du lien de causalité.

151. (1979) 5 M.R. (2d) 373 (C. comté), le juge Ferg.

152. (1980) 5 M.R. (2d) 361 (C.A.).

153. *Supra*, note 129.

154. *Id.*, p. 609.

Dans *R. v. Forest Protection Ltd.*¹⁵⁵, la défenderesse a été condamnée à verser des dommages-intérêts à la Couronne pour avoir, par négligence, arrosé de DDT l'alevinier de Miramichi, empoisonnant ainsi un certain nombre de jeunes truites et saumons. Les moyens de défense fondés sur le consentement et la préclusion ont été rejetés¹⁵⁶. La Cour a jugé qu'il était négligent d'exécuter des opérations d'arrosage massif ou à fortes doses sur un ruisseau à proximité d'un alevinier, vu la fragilité des alevins. Étant donné que le poisson perdu n'avait aucune valeur commerciale, la Cour n'a adjugé que des dommages-intérêts symboliques¹⁵⁷.

Dans l'affaire *Bridges Brothers*, la négligence avait été alléguée sous différentes formes. Ainsi, l'une des questions était de savoir si la défenderesse avait manqué à son obligation de vigilance raisonnable en choisissant d'utiliser le fénitrothion. Le tribunal a conclu que la décision de la défenderesse était fondée sur les meilleurs renseignements scientifiques dont elle disposait. Cependant, il était bien connu que le fénitrothion était hautement toxique pour les abeilles mellifères. Par conséquent, la défenderesse avait fait preuve de négligence en volant au-dessus et à proximité des champs de la demanderesse et en omettant de prendre des précautions raisonnables pour empêcher la dérive du pesticide vers ces champs¹⁵⁸.

Les principaux obstacles que présente l'action en dommages-intérêts pour négligence résident notamment dans la preuve du lien de causalité et de la prévisibilité du type de dommage subi¹⁵⁹. En effet, le rapport entre l'utilisation censément négligente d'un pesticide et le dommage causé peut être difficile à prouver. Et comme nous l'avons signalé à propos de la nuisance, ce problème de preuve devient encore plus épineux lorsqu'il s'agit des effets à long terme sur la santé.

VIII. La responsabilité du fabricant

A. La théorie délictuelle

Depuis les années vingt, les tribunaux canadiens ont permis aux consommateurs lésés de poursuivre les fabricants de produits défectueux, sans exiger la preuve de l'existence d'un contrat¹⁶⁰. La responsabilité est alors déterminée à la lumière des principes relatifs à la négligence. Ainsi, le demandeur doit prouver par la prépondérance

155. [1961] R.C.É. 263.

156. *Id.*, p. 269-270.

157. *Id.*, p. 273-274.

158. *Bridges Brothers*, *supra*, note 69, p. 358 (D.L.R.).

159. Le demandeur a la charge de prouver selon la prépondérance des probabilités que les actions du défendeur ont causé le dommage subi. La prévisibilité du type de dommage s'entend de l'étendue de la responsabilité. Voir Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 408-409.

160. *Id.*, p. 687-688. Pour la jurisprudence canadienne antérieure à *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562, voir *Ross v. Dunstall*, (1921) 62 R.C.S. 393, 63 D.L.R. 63 et *Buckley v. Mott*, (1920) 50 D.L.R. 408 (N.-É.).

des probabilités que le fabricant défendeur a fait preuve de négligence et que celle-ci est à l'origine du dommage subi¹⁶¹. D'autre part, le dommage infligé doit répondre au critère de la prévisibilité.

Les tribunaux ont donné une portée très large à l'obligation du fabricant dans les cas où il s'agissait de produits dangereux en soi comme les produits chimiques, y compris les pesticides. En effet, même si le produit n'est pas défectueux, le fabricant a néanmoins l'obligation de mettre le consommateur en garde contre les dangers que peut présenter l'emploi normal du produit¹⁶². Bien entendu, le degré de détail de la mise en garde dépendra de la nature des dangers en cause¹⁶³.

Il existe un certain nombre d'affaires où des fabricants de pesticides ont été jugés responsables de négligence pour avoir omis de mettre les usagers en garde contre les dangers que présentait l'emploi de leurs produits.

Dans *Fillmore's Valley Nurseries Ltd. v. North American Cyanamid Ltd.*¹⁶⁴, la pépinière demanderesse avait obtenu, en 1956, un approvisionnement d' amino-triazole, produit herbicide, sur les conseils de l'agronome principal de la défenderesse, et s'était fiée aux déclarations de celui-ci quant à la rémanence du produit. La persistance des résidus toxiques a causé la destruction de 175 000 plants de pensée au moment où ceux-ci ont été repiqués. La demanderesse a obtenu des dommages-intérêts en raison de la négligence de la société défenderesse. Signalons que les déclarations de l'agronome n'ont pas été, en elles-mêmes, assimilées à une garantie. Toutefois, le fait de fournir une substance dangereuse, ajouté à l'omission de mettre le consommateur en garde contre la persistance de résidus toxiques dans certaines conditions, constituait de la négligence susceptible de donner lieu à des poursuites¹⁶⁵. Il est important de noter que le juge en chef Elsey n'a pas fait de distinction entre les dangers qui découlent de la nature du produit lui-même et ceux qui découlent de l'usage auquel le produit est destiné.

Cette décision a été suivie dans *Ruegger v. Shell Oil Co.*¹⁶⁶. En l'espèce, la société défenderesse a été jugée responsable de négligence pour avoir omis de mettre l'utilisateur en garde contre le fait que le pesticide qu'elle fabriquait, le 2,4-D, pouvait produire une dérive invisible susceptible d'endommager les légumes délicats. Les plants de tomates du demandeur ont été endommagés par suite de l'arrosage des plants de maïs se trouvant à proximité. Le tribunal a jugé que la société Shell ne pouvait se soustraire à la responsabilité en alléguant qu'elle ignorait les caractéristiques spécifiques du produit formulé 2,4-D. Le tribunal a affirmé que le fabricant devait être tenu pour un expert dans le domaine, et qu'il aurait dû prévoir la dérive invisible du produit et faire une mise en garde appropriée à cet égard¹⁶⁷.

161. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 720.

162. Voir, par exemple, *Lambert c. Lastoplex Chemicals Co.*, [1972] R.C.S. 568, (1971) 25 D.L.R. (3d) 121.

163. *Id.*, p. 575 (R.C.S.).

164. (1958) 14 D.L.R. (2d) 297 (C.S. N.-É.) [ci-après *Fillmore's Nurseries*].

165. *Id.*, p. 315.

166. (1963) 41 D.L.R. (2d) 183, [1964] 1 O.R. 88 [ci-après *Ruegger*].

167. *Id.*, p. 195-196 (D.L.R.).

Plus récemment, dans l'affaire *Labrecque v. Saskatchewan Wheat Pool*¹⁶⁸, le fabricant, Eli Lilly and Company (Canada) Limited, a été jugé responsable pour avoir omis de préciser que l'herbicide qu'il fabriquait, le Tréflan, ne pouvait être utilisé en toute sécurité que si les semences étaient plantées très peu profondément. Les récoltes de lin du demandeur ont été endommagées par l'emploi de cet herbicide. Infirmant la décision de première instance, le tribunal d'appel a conclu que le demandeur, cultivateur d'expérience, aurait dû connaître les dangers des semis trop profonds et s'était donc rendu responsable de négligence contributive¹⁶⁹.

Dans *Harris v. Daco Laboratories Ltd.*¹⁷⁰, le demandeur a été débouté de son action en dommages-intérêts. Il soutenait que ses truies avaient avorté par suite d'un traitement à l'insecticide. Des témoignages contradictoires avaient été fournis par deux vétérinaires au sujet de la cause des avortements. La Cour a jugé que le demandeur ne s'était pas acquitté de la charge de prouver, par la prépondérance des probabilités, l'existence d'un lien de causalité entre le traitement à l'insecticide et les avortements. Cette décision confirme les difficultés qui découlent du fait qu'il appartient au demandeur de prouver que le produit était dangereux, et non au défendeur d'en démontrer l'innocuité.

Dans une affaire intéressante survenue dans l'Île-du-Prince-Édouard, le demandeur avait poursuivi le fabricant, Diamond Shamrock, ainsi que le vendeur d'un herbicide, le Dachtal W-75, pour les dommages causés à sa récolte de navets. Dans cette affaire, *Willis v. F.M.C. Machinery & Chemicals Ltd.*¹⁷¹, la Cour a passé en revue le processus d'enregistrement et d'approbation des pesticides au Canada. Le Dachtal W-75 avait été enregistré en 1965, en vue d'être utilisé à l'égard d'une grande variété de cultures, mais non à l'égard des navets. En 1968-1969, un «enregistrement temporaire» avait été accordé, ce qui signifiait que le produit avait été accepté pour usage à des fins expérimentales, de façon à permettre aux autorités fédérales et au fabricant de recueillir des renseignements en vue de l'enregistrement proprement dit¹⁷². En 1970, l'emploi, à des fins agricoles, du Dachtal sur les navets était pleinement autorisé. Le demandeur a alors utilisé l'herbicide en même temps qu'un insecticide, d'où les dommages causés à ses récoltes. Or, tout le monde savait que le Dachtal serait employé en même temps que des insecticides semblables à celui que le demandeur avait utilisé.

Diamond Shamrock a été jugée responsable en raison de la négligence dont elle avait fait preuve lorsqu'elle avait introduit le produit sur le marché sans prendre toutes les précautions raisonnables et possibles pour s'assurer que le produit était à la fois sûr et raisonnablement efficace pour le contrôle des mauvaises herbes nuisant aux plants de navets. Chose plus importante encore, la Cour a jugé que le fabricant pouvait être tenu pour responsable de négligence malgré l'enregistrement du produit¹⁷³.

168. (1977) 78 D.L.R. (3d) 289, [1977] 6 W.W.R. 122 (B.R. Sask.).

169. (1980) 110 D.L.R. (3d) 686, p. 691. Le demandeur n'a recouvré que la moitié seulement des dommages-intérêts adjugés au procès.

170. Décision de la Cour suprême de l'Ontario, 21 novembre 1980, le juge Walsh. Pour un résumé, voir 7 A.C.W.S. (2d) 99.

171. (1976) 68 D.L.R. (3d) 127 (C.S. Î.-P.-É.) [ci-après *Willis*].

172. *Id.*, p. 137.

173. *Id.*, p. 157.

En outre, dans un commentaire ne faisant pas partie des motifs, la Cour a ajouté que les autorités fédérales s'étaient peut-être aussi montrées négligentes en faisant droit à la demande d'enregistrement avant que des épreuves suffisantes n'aient été effectuées. Il semble donc que ni le fabricant, ni même les autorités fédérales qui ont autorisé l'emploi du produit, ne puissent alléguer l'enregistrement de celui-ci pour échapper à la responsabilité.

Lorsqu'un pesticide se révèle dangereux et cause des dommages, l'une des questions qui se pose est celle de savoir si l'Administration fédérale doit être tenue pour responsable de ne pas avoir contrôlé le bien-fondé des données fournies par le fabricant, avant de permettre l'emploi du produit par le public¹⁷⁴. Selon certains auteurs, même si, en règle générale, il n'est pas déraisonnable pour l'Administration de s'en remettre aux données scientifiques fournies par le fabricant, il existe toutefois des circonstances où elle pourrait être jugée responsable de ne pas avoir exigé la tenue de certaines épreuves qui auraient révélé la nature dangereuse du produit¹⁷⁵. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait engager sa responsabilité si des pesticides ayant fait l'objet de vérifications défectueuses étaient laissés sur le marché (les produits vérifiés par IBT, par exemple) et que des dommages soient causés aux personnes exposées à ces produits chimiques alors que l'innocuité de ceux-ci n'aurait pas encore été établie¹⁷⁶.

Dans le contexte des recours en responsabilité du fabricant liés à l'emploi de pesticides, l'affaire la plus importante est sans doute le litige réglé récemment et opposant des milliers de vétérans américains de la guerre du Viêt-nam, ainsi que leurs familles, à un certain nombre de compagnies de produits chimiques qui fabriquaient le «produit Orange» (combinaison de deux herbicides, le 2,4-D et le 2,4,5-T), massivement utilisé comme défoliant au Viêt-nam¹⁷⁷. Les vétérans ont intenté des poursuites pour un certain nombre de troubles qu'ils imputaient à l'exposition à la dioxine, contaminant que l'on trouve dans le 2,4,5-T. Des milliers de poursuites semblables ont été réunies en une seule action collective à Uniondale (New York). Les quelque 20 000 demandeurs réclamaient que les fabricants du produit Orange soient tenus d'établir un fonds en fiducie suffisant pour couvrir tous les dommages, y compris ceux que subiraient les générations à venir¹⁷⁸.

Depuis 1979, époque où la première demande avait été produite, le tribunal était saisi d'un certain nombre de questions juridiques complexes¹⁷⁹. En 1983, la Cour ordonna l'instruction de l'affaire, estimant que des preuves suffisantes avaient été

174. Voir la discussion dans Jack Morrison, «Pesticide Poisoning: Issues in Personal Injury Liability», (1982) 47 *Sask. L.R.* 97, p. 104-106.

175. *Id.*, p. 106. Morrison avance que le gouvernement fédéral [TRADUCTION] «peut être jugé responsable s'il a découvert que certains pesticides dont l'emploi a été autorisé au Canada ont été homologués par suite de vérifications défectueuses, et s'il ne les a pas retirés du marché jusqu'à ce que des épreuves suffisantes aient été effectuées, cette omission causant des dommages aux personnes exposées à ces produits», c'est-à-dire comme dans l'affaire IBT.

176. *Id.*, p. 107.

177. Voir, par exemple, David A. Thomson, «Agent Orange Litigation», (décembre 1980) *Trial* 17.

178. *Ibid.* Voir aussi Joseph R. Tybor, «Agent Orange: A Red Alert», (13 octobre 1980) 3 *National L.J.* 33.

179. Voir Lindsey How-Downing, «The Agent Orange Litigation: Should Federal Common Law Have Been Applied?», (1983) 10 *Ecology L.Q.* 611.

réunies pour montrer que les cinq compagnies de produits chimiques¹⁸⁰ auraient pu dissimuler certains renseignements cruciaux au gouvernement au sujet des dangers du produit Orange¹⁸¹. Le juge a déclaré que pour établir le bien-fondé de leur réclamation, les anciens combattants devaient montrer que les compagnies de produits chimiques en savaient plus sur les dangers du produit Orange que le gouvernement fédéral. Pour leur part, les sociétés ont fait valoir que le gouvernement était au courant des dangers de l'herbicide depuis au moins vingt ans, et que leur rôle se limitait à fabriquer le produit conformément aux spécifications du gouvernement. Toutefois, le juge a maintenu que les compagnies avaient pu dissimuler des renseignements, de sorte qu'il devenait impossible d'élaborer des spécifications réalistes sur le plan de la sécurité.

Dans cette affaire, l'obstacle majeur aurait sans doute été la preuve du lien de causalité. Un grand nombre des symptômes rapportés ne se sont manifestés que plusieurs années après l'exposition au produit Orange. D'autre part, d'autres produits chimiques toxiques avaient été utilisés au Viêt-nam, notamment le chlordane et l'arsenic. Et les effets conjugués ou synergiques de tous les produits chimiques utilisés au Viêt-nam étaient pour le moins imprévisibles¹⁸². Dans ces conditions, les fabricants auraient sans doute tenté de soulever un doute quant au lien de causalité entre le produit Orange et les troubles physiologiques dont souffraient les anciens combattants. Quoi qu'il en soit, en mai 1984, soit juste avant le début du procès, un règlement au montant de 180 millions de dollars américains a été conclu. Cette somme devait être versée dans un fonds en fiducie, pour être ensuite distribuée aux victimes du produit Orange et à leurs familles¹⁸³.

L'affaire de l'injonction en Nouvelle-Écosse, où les difficultés de preuve étaient encore beaucoup plus grandes puisqu'il s'agissait d'une demande de redressement anticipé, les dommages ne s'étant pas encore réalisés et le niveau de dioxine en cause étant beaucoup plus faible, a donc suscité un grand intérêt aux États-Unis¹⁸⁴.

Enfin, signalons que le droit américain de la responsabilité du fabricant a pris une orientation différente de celle du droit canadien. Désormais, le consommateur américain n'a plus à prouver la négligence; il lui suffit de montrer que le produit était défectueux. On a fait valoir un certain nombre de motifs¹⁸⁵ pour justifier l'instauration de ce régime de responsabilité «sans faute». Si l'on a décidé de faire supporter par les fabricants le coût des préjudices causés aux consommateurs, c'est que les fabricants créent eux-mêmes le risque, en tirent des profits et sont plus à même d'absorber les coûts.

180. Les cinq sociétés sont Dow Chemical, Thompson Hayward Company, Uniroyal Inc., Diamond Shamrock Corporation et la société Monsanto.

181. Voir Jock Ferguson, «Trial Documents Indicate Firms Did Not Reveal Dioxin Concerns», *The [Toronto] Globe and Mail*, 7 mai 1984, p. 1.

182. *Id.*, p. 17.

183. Joan Beck, «Winners, Losers in Agent Orange Settlement Not Easy to Spot», *The [Ottawa] Citizen*, 12 mai 1984, p. 35.

184. Voir Martin, *loc. cit. supra*, note 103. Voir également *supra*, notes 89 et 90.

185. Parmi les motifs invoqués pour justifier la responsabilité sans faute, on compte le rôle du droit de la responsabilité civile délictuelle dans la protection du bien commun (indemniser les consommateurs lésés), la garantie que les fabricants répondent pour leurs produits, la dissuasion (c'est-à-dire l'incitation à prendre des précautions) : Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 717-719.

Au Canada, malgré la similitude des produits utilisés et le fait que bien souvent, les entreprises de fabrication sont contrôlées par des intérêts américains, la règle générale oblige toujours le demandeur à s'acquitter de la lourde charge de prouver la faute. Cet état de choses pourrait entraîner un résultat assez singulier dans le domaine des pesticides, étant donné que les mêmes dommages causés au Canada et aux États-Unis par les mêmes pesticides donneraient lieu à des solutions judiciaires différentes, quant au recouvrement de dommages-intérêts, selon la juridiction. Depuis de nombreuses années, certains auteurs réclament une réforme du droit canadien sur la responsabilité du fabricant, soit par les tribunaux, soit par la législation¹⁸⁶.

B. La théorie des contrats

Il existe un certain nombre d'affaires concernant les pesticides où les sociétés défenderesses ont été jugées responsables de rupture de garantie pour avoir vendu des produits défectueux. Dans les cas de ce type, le demandeur avait généralement invoqué, dans son action, à la fois la négligence et la rupture de garantie, et a vu son action accueillie sur les deux plans. Par exemple, dans l'affaire *Fillmore's Nurseries*, dont nous avons déjà parlé, le tribunal a conclu que les faits de l'espèce étaient visés par l'article 16 du *Sale of Goods Act* de la Nouvelle-Écosse¹⁸⁷, qui prévoit une garantie implicite de qualité raisonnable lorsque l'acheteur s'en remet au jugement du vendeur quant au produit commandé à une fin déterminée, et que la fourniture de ce produit fait partie des activités courantes du vendeur¹⁸⁸. En l'espèce, les dénégations de responsabilité imprimées ont été jugées insuffisantes et l'action du demandeur a été accueillie tant sur le plan délictuel que sur le plan contractuel. Le montant des dommages-intérêts a été établi d'après l'échelle applicable en matière délictuelle, qui est plus élevée¹⁸⁹.

Dans l'affaire *Willis*, dont nous avons déjà parlé, le vendeur a été jugé responsable de rupture de la garantie de qualité raisonnable prévue au paragraphe 16(1) du *Sale of Goods Act* de l'Île-du-Prince-Édouard¹⁹⁰. La Cour a jugé que même si l'herbicide était efficace pour détruire les mauvaises herbes qui nuisaient à la croissance des navets, étant donné qu'il pouvait être dangereux s'il était employé en même temps que certains insecticides et qu'il n'était assorti d'aucune mise en garde à cet effet, la garantie de qualité prévue au paragraphe 16(1) avait été violée¹⁹¹.

Il semble donc clair que lorsque l'utilisation d'un pesticide cause un dommage, le vendeur peut être poursuivi avec succès. Dans les cas de cette nature, le fabricant est généralement appelé en garantie et peut aussi être reconnu responsable sur le plan

186. *Ibid.* Linden préconise des modifications au droit canadien de la responsabilité du fabricant pour décharger les consommateurs lésés de l'obligation de prouver la faute et pour obliger les fabricants à répondre pour leurs produits défectueux, qu'ils aient ou non fait preuve de négligence dans la fabrication.

187. R.S.N.S. 1954, chap. 256.

188. *Fillmore's Nurseries*, *supra*, note 164, p. 318.

189. *Id.*, p. 322.

190. R.S.P.E.I. 1951, chap. 144 [devenu R.S.P.E.I. 1974, chap. S-1].

191. *Willis*, *supra*, note 171, p. 149.

délictuel. Certains auteurs ont signalé que la protection accordée au consommateur en cas de rupture de garantie était limitée, notamment en raison des clauses de dénégation de responsabilité et de l'obligation d'établir l'existence d'un lien contractuel¹⁹².

IX. La rupture de contrat

Dans certains cas, les pulvérisateurs et applicateurs professionnels ont été jugés responsables, sur le plan contractuel, des dommages causés par l'emploi de pesticides. Par exemple, dans l'affaire *Reugger*¹⁹³, le tribunal a reconnu le pulvérisateur professionnel responsable des dommages causés aux cultures du demandeur, même si l'entrepreneur ne savait pas que le 2,4-D ne devait pas être utilisé dans un rayon d'un quart de mille autour d'une culture vulnérable. La Cour a conclu que l'entrepreneur avait laissé entendre qu'il possédait les connaissances et les qualifications nécessaires pour accomplir, sans causer de dommage, le travail pour lequel ses services avaient été retenus. En outre, le demandeur s'était fié à l'entrepreneur pour obtenir la formulation appropriée et l'appliquer convenablement¹⁹⁴. Ce dernier ne pouvait se soustraire à la responsabilité en prétendant qu'il ne savait rien de la dérive invisible du pesticide pulvérisé. Dans d'autres cas, le pulvérisateur engagé à titre contractuel a aussi été jugé responsable des dommages causés dans l'exercice de ses activités¹⁹⁵.

X. Les règles de la prescription

Les dommages causés par une pulvérisation de pesticides peuvent mettre des années à se manifester. Par conséquent, l'un des obstacles pouvant s'opposer au recouvrement de dommages-intérêts en matière délictuelle réside dans le délai de prescription dont est assortie l'action. Par exemple, en Ontario et dans la plupart des autres provinces, les actions pour négligence et autres actions délictuelles se prescrivent par six ans à compter de la naissance du droit d'action¹⁹⁶. Jusqu'à tout récemment, il semblait, d'après la jurisprudence, que le droit d'action en matière délictuelle naît au moment où survient le dommage, et non au moment où le demandeur pouvait

192. Linden, *op. cit. supra*, note 62, p. 683-687.

193. *Supra*, note 166.

194. *Id.*, p. 188 et 195.

195. Voir, par exemple, *McConnell v. Jarolim*, décision inédite de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, 8 juin 1982, le juge Creaghan. Pour un résumé, voir 15 A.C.W.S. (2d) 160.

196. Voir la *Loi sur la prescription des actions*, L.R.O. 1980, chap. 240, al. 45(1)g.

raisonnablement se rendre compte qu'il avait subi un dommage¹⁹⁷. Cependant, dans un arrêt récent, la Cour suprême du Canada a statué qu'une cause d'action pour négligence prend naissance à la date à laquelle les dommages ont été découverts ou auraient raisonnablement dû l'être¹⁹⁸. La question de la prescription peut donner lieu à d'autres problèmes à mesure que les tribunaux se pencheront sur l'interprétation donnée par la Cour suprême du Canada à la règle du moment où le préjudice aurait pu être découvert, dans le cadre d'actions pour préjudice corporel, notamment celles qui découlent d'un préjudice latent par suite d'une exposition à des pesticides.

XI. Résumé

L'examen de la jurisprudence portant sur les dommages causés par l'emploi des pesticides montre que le common law, dans son état actuel, offre différents recours à la victime qui subit un préjudice à court terme. Cela dit, la preuve du lien de causalité, les limites inhérentes à l'action pour nuisance publique, les moyens de défense comme l'autorisation de la loi, ainsi que la difficulté d'obtenir une indemnité pour certains préjudices d'ordre économique ou psychologique, sont autant d'obstacles qui doivent être surmontés dans chaque cas. Par ailleurs, c'est lorsque le dommage ne se manifeste que plusieurs années après l'exposition à un pesticide, ou lorsque le recours est exercé avant l'emploi d'un pesticide, que le common law montre ses plus grandes lacunes.

Pour régler ces difficultés, diverses propositions de réforme ont été avancées au cours des ans. D'autre part, l'inversion du fardeau de la preuve, l'assouplissement des exigences relatives au lien de causalité, l'abolition de certains moyens de défense, de même que la modification des règles de l'adjudication des dépens, ont fait l'objet d'un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire dans tout le pays¹⁹⁹.

197. Voir, par exemple, *Pirelli General Cable Works Ltd. v. Oscar Faber & Partners*, [1983] 1 All E.R. 65 (H.L.); *Cartledge v. E. Jopling & Sons*, [1963] A.C. 758, [1963] 1 All E.R. 341 (H.L.); *Archer v. Catton and Co.*, [1954] 1 All E.R. 896.

198. *Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Central Trust Co. c. Rafuse*, [1986] 2 R.C.S. 147. Voir aussi Ministère du procureur général de l'Ontario, *Discussion Paper on Proposed Limitations Act*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1977. On recommande dans ce document que le délai de prescription des actions en matière délictuelle ne coure qu'à compter du moment où le demandeur prend connaissance ou aurait dû prendre connaissance du dommage.

199. Les cinq projets de loi d'initiative parlementaire sont les suivants : *The Environment Bill of Rights*, 1979 (projet de loi 223, 19^e législature de l'Alberta, 1^{re} session); *The Ontario Environmental Rights Act*, 1979 (projet de loi 185, 31^e législature de l'Ontario, 3^e session); *The Environmental Magna Carta Act*, 1980 (projet de loi 91, 31^e législature de l'Ontario, 4^e session); *The Environmental Magna Carta Act*, 1981 (projet de loi 96, 19^e législature de la Saskatchewan, 4^e session); et le *Ontario Environmental Rights Act*, 1982 (projet de loi 96, 32^e législature de l'Ontario, 2^e session).

CHAPITRE TROIS

La valeur du régime actuel de réglementation des pesticides

Étant donné la toxicité inhérente des pesticides et le caractère délibérément destructeur de leur utilisation, ainsi que la nécessité d'un régime préventif plus systématique, par opposition aux recours essentiellement curatifs qu'offrait le common law, l'intervention du législateur pour réglementer ces produits est devenue inévitable. Par ailleurs, l'institution des mécanismes de réglementation est aussi tributaire de la nécessité de réprimer la fraude quant à l'efficacité de ces produits. Les mécanismes administratifs qui se sont faits jour aux niveaux fédéral et provinciaux, en particulier depuis l'avènement des pesticides organiques de synthèse au cours des années quarante, illustrent les efforts déployés pour réglementer la mise sur le marché, l'utilisation et l'élimination des pesticides employés à des fins domestiques, agricoles, forestières et autres. Bien que la réglementation des pesticides constitue l'une des premières initiatives de l'État canadien pour intervenir sur le marché afin de contrôler certaines catégories de substances toxiques, ce régime de contrôle se caractérise encore de nos jours par des problèmes majeurs que nous décrivons ci-dessous. Auparavant, nous examinerons brièvement les bases constitutionnelles de la réglementation dans ce domaine par le fédéral et les provinces.

I. L'aspect constitutionnel de la réglementation des pesticides

Bien qu'elle ne traite pas explicitement des pesticides, la *Loi constitutionnelle de 1867* répartit entre le fédéral et les provinces les pouvoirs législatifs relatifs à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'élimination des pesticides. La Constitution accorde en effet au fédéral et aux provinces une compétence concurrente pour légiférer en matière d'agriculture, encore que la législation fédérale ait préséance en cas de conflit²⁰⁰. Parmi les autres articles de compétence fédérale qui peuvent entrer en jeu pour le contrôle des pesticides, on compte le droit criminel (par. 91(27)), le pouvoir «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada» (art. 91, préambule), ainsi que la réglementation des échanges et du commerce (par. 91(2)).

200. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.), art. 95. Un commentateur a fait observer ce qui suit : [TRADUCTION] «Le Parlement pourrait, en vertu de sa compétence en matière d'agriculture, adopter une loi relative à ... la pollution causée par des producteurs agricoles qui, [par exemple,] utilisent des herbicides et des pesticides causant des dommages aux terres avoisinantes ou détruisant la faune ...». Dale Gibson, «Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada», (1973) 23 *U.T.L.J.* 54, p. 80.

D'autres articles de compétence permettent au fédéral, quoique de façon plus limitée, d'exercer un contrôle sur les pesticides²⁰¹.

Outre la compétence concurrente susmentionnée en matière d'agriculture²⁰², les fondements constitutionnels de la compétence des provinces relativement à la réglementation des pesticides résident dans leur pouvoir de légiférer à l'égard de l'administration des terres publiques appartenant à la province (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(5)), la propriété et les droits civils dans la province (par. 92(13)), les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16)), les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont attribués à la compétence du fédéral (par. 92(10)), les institutions municipales dans la province (par. 92(8)), ainsi que l'imposition de sanctions, par voie d'amende, de pénalité ou d'emprisonnement, en vue de faire exécuter toute loi de la province (par. 92(15)).

En termes simples, on peut dire qu'en pratique, la compétence du fédéral et des provinces à l'égard de la réglementation des pesticides est répartie comme suit : l'enregistrement, la classification et l'étiquetage de ces produits (c'est-à-dire l'autorisation de les utiliser à certaines fins) relèvent du fédéral²⁰³, tandis que leur utilisation effective est régie par les provinces par la délivrance de permis et de licences, ainsi que par d'autres techniques de réglementation connexes²⁰⁴.

Les tribunaux n'ont eu que très peu d'occasions d'aborder la constitutionnalité de la législation relative aux pesticides. En effet, l'une des seules décisions publiées où la validité de la *Loi sur les produits antiparasitaires (LPA)* fédérale a été mise en question a été rendue dans l'affaire *Re Forest Protection Limited and Guerin*²⁰⁵. En l'espèce, la demanderesse FPL demandait la cassation d'accusations portées en vertu de la loi fédérale²⁰⁶. Cependant, le procureur de la demanderesse a fini par admettre la constitutionnalité de la loi, avant même que le tribunal ne statue sur la question²⁰⁷.

201. Voir, par exemple, les pêcheries côtières et intérieures (par. 91(12)); les travaux et ouvrages s'étendant au-delà des frontières de la province (al. 92(10)a); et les travaux qui seront déclarés par le Parlement profiter au Canada en général (al. 92(10)c).

202. *Supra*, note 200.

203. Voir, par exemple, la *Loi sur les produits antiparasitaires*, S.R.C. 1970, chap. P-10.

204. Voir, par exemple, la *Loi sur les pesticides*, L.R.O. 1980, chap. 376. Dans la mesure où les lois fédérales et provinciales se chevauchent par rapport à la réglementation de l'utilisation, par exemple, il ressort d'une abondante jurisprudence que si l'observation de la loi provinciale n'entraîne pas de transgression de la loi fédérale, les deux lois sont valides. Par conséquent, les provinces sont normalement habilitées à imposer des exigences plus rigoureuses pour ce qui ressortit à leur compétence.

205. (1978) 7 C.E.L.R. 93 (B.R., C.S. N.-B.).

206. *Id.*, p. 96. La société FPL a présenté des brefs de *certiorari* et de *prohibition* à l'égard de trente dénonciations déposées en vertu de deux lois fédérales par des citoyens du Nouveau-Brunswick. FPL a prétendu dans sa demande que le paragraphe 3(1) de la *LPA* outrepassait les pouvoirs du Parlement car il autorisait le Cabinet fédéral à établir des règlements relatifs à la réglementation ou à l'interdiction de l'emploi d'un produit antiparasitaire dans la gestion des terres publiques, des forêts et d'autres biens-fonds du Nouveau-Brunswick.

207. *Id.*, p. 106. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a libéré FPL des poursuites intentées en vertu de la *LPA* pour la raison que cette Loi ne lie pas la Couronne du chef de la province. Des modifications ayant été apportées à la Loi, cette dernière lie maintenant la Couronne fédérale et la Couronne provinciale : *Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 88, art. 1.

S'il est vrai que, comme on l'a souvent fait remarquer, la question de la compétence constitutionnelle en matière d'environnement au Canada baigne dans l'incertitude²⁰⁸, il en va autrement, en général, lorsqu'il s'agit de la réglementation des pesticides. Pourtant, les subtilités constitutionnelles qui ont battu en brèche l'intervention du législateur, en particulier du fédéral, à l'égard de questions comme l'élimination de produits chimiques toxiques ou de déchets dangereux, entrent également en jeu dans le contexte de l'élimination des pesticides, facteur bien connu de contamination de l'environnement²⁰⁹. Par ailleurs, comme les pesticides sont, au départ, destinés à être appliqués directement et délibérément à l'environnement, leur mise sur le marché et leur utilisation sont les questions primordiales, ce qui facilite la répartition des compétences entre le fédéral et les provinces.

II. Le rôle du gouvernement fédéral

Le rôle que joue le gouvernement fédéral dans la réglementation des pesticides est aussi complexe qu'important. Plusieurs lois fédérales de base, telles que la *LPA*, la *Loi des aliments et drogues (LAD)*²¹⁰, de même que, à un moindre degré, la *Loi sur les contaminants de l'environnement (LCE)*²¹¹ et la *Loi sur les pêcheries (LP)*²¹², ont une incidence sur les pesticides. Or, leur application est confiée à quatre ministères fédéraux différents²¹³. Et cette répartition, pour ne pas dire fragmentation, du pouvoir peut avoir

208. Gibson, *loc. cit. supra*, note 200, p. 87. Le pouvoir du fédéral d'adopter des lois pour réglementer l'élimination des produits chimiques toxiques et des déchets dangereux a fait l'objet d'une vive controverse au Canada. Les arguments pouvant être invoqués pour ou contre la validité constitutionnelle de ce pouvoir ont été exposés dans J.F. Castrilli, «Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy», (1982) 20 *Osgoode Hall L.J.* 322, p. 357-359; et J.F. Castrilli, *Hazardous Waste Management in Canada: The Legal and Regulatory Response*, Toronto, FCRDE, 1982, p. 86-93.

209. *Supra*, p. 13. Selon les conclusions d'une enquête menée en 1981 sur les pratiques relatives à l'emploi des pesticides dans un petit bassin hydrographique à vocation agricole du Nouveau-Brunswick, bien que

[TRADUCTION]

les dispositions de la *Loi sur les produits antiparasitaires* obligent les particuliers, comme les fermiers, qui appliquent ces produits à suivre les instructions figurant sur l'étiquette du contenant pour l'élimination de celui-ci ... si l'on compare le petit nombre de contenants dans les décharges publiques et le grand nombre sur des terrains privés, il est manifeste que cette façon de procéder n'a pas été respectée. L'élimination des contenants au mépris des règles en la matière peut constituer un risque pour les réseaux hydrographiques phréatiques ou superficiels ... Dans la plupart des lieux où on effectuait le dosage de [pesticides] ... on s'était débarrassé des contenants sans prendre de précautions.

Environnement Nouveau-Brunswick, *A Survey of Pesticide Use Practices in a Small Agricultural Watershed of New Brunswick*, Fredericton (N.-B.), ENB, février 1982, p. 7.

210. S.R.C. 1970, chap. F-27 [ci-après *LAD*].

211. S.C. 1974-75-76, chap. 72 [ci-après *LCE*].

212. S.R.C. 1970, chap. F-14 [ci-après *LP*]. Voir également *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. 17 (1^{er} Supp.).

213. Les quatre ministères fédéraux sont Agriculture Canada (*LPA*); Santé et Bien-être social Canada (*LAD*); Environnement Canada (*LCE* et les dispositions de la *LP* relatives à la lutte contre la pollution) et Pêches et Océans Canada (*LP*).

des effets avantageux et désavantageux sur le plan des stratégies de réglementation des pesticides comme l'enregistrement, la réévaluation, l'établissement des limites de tolérance, la surveillance et la mise en application. C'est notamment au regard du rôle consultatif de plusieurs ministères fédéraux, en particulier en ce qui a trait aux processus d'enregistrement et de réexamen des pesticides, que se sont manifestés les points forts et les points faibles du caractère fragmentaire du régime actuel de répartition des pouvoirs au sein de l'Administration fédérale. L'examen du droit fédéral en vue de sa réforme doit commencer là où débute le chemin même que doit suivre l'entreprise qui souhaite obtenir l'enregistrement d'un pesticide au Canada, c'est-à-dire le processus prévu par la *LPA*. Mais d'abord, nous ferons un bref rappel des origines de ce texte de loi.

A. Les origines de la législation fédérale moderne sur les pesticides

L'intervention du fédéral sur le marché pour réglementer les pesticides remonte aux années 1920-1930, époque où la principale préoccupation du public était l'élaboration d'exigences appropriées concernant l'étiquetage des pesticides qui étaient importés, fabriqués ou vendus²¹⁴. Les buts de la loi étaient d'assurer l'efficacité des produits et d'éviter la fraude dans la publicité les concernant²¹⁵. Ce n'est que plusieurs décennies après l'avènement des produits chimiques organiques de synthèse, au cours des années quarante, que les autorités fédérales se sont rendu compte que la *Loi sur les produits antiparasitaires en agriculture* de 1939²¹⁶ devait être modifiée de façon à renforcer le pouvoir de réglementation de l'État sur les pesticides, au delà de l'objet initial modeste qu'était le contrôle de l'efficacité du produit et de la publicité²¹⁷.

Les modifications que le gouvernement fédéral proposait d'apporter en 1969 à la Loi de 1939, visaient à étendre le pouvoir de réglementation afin d'embrasser la manutention et l'utilisation de ces produits²¹⁸, de même que les matières inertes²¹⁹, et à consolider l'autorité du fédéral sur le plan de la protection du public contre les manœuvres frauduleuses dans la mise en marché des pesticides.

214. *Loi contre les parasites de l'agriculture*, S.C. 1927, chap. 5. Cette Loi a été remplacée par la *Loi sur les produits antiparasitaires en agriculture*, *infra*, note 216.

215. Voir Thomas Curren, Division des sciences et de la technologie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, *Evaluation and Regulation of Pesticides in Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, septembre 1980, p. 5.

216. S.C. 1939, chap. 21.

217. H.A. Olson, ministre de l'Agriculture, au cours du débat en deuxième lecture sur le projet de loi C-157 visant à réglementer les insecticides et autres produits destinés au contrôle biologique des plantes et des animaux, *Débats de la Chambre des communes*, 14 janvier 1969, p. 4275. On jugeait que l'objet de la Loi de 1939 était limité à la réglementation de la composition, de l'emballage et de l'étiquetage des produits.

218. *Ibid.*

219. *Ibid.* : étaient assimilés aux «matières inertes», «les émulsions, les colles et les stabilisants utilisés conjointement avec les pesticides ...».

Les modifications en cause reflétaient en partie la dualité des pesticides. Au cours du débat parlementaire sur le projet de loi, H.A. Olson, ministre fédéral de l'Agriculture, a fait remarquer ce qui suit :

Ils [les pesticides] nous rendent des services innombrables, mais ils peuvent aussi nous créer des ennuis si nous ne nous en servons pas correctement. L'usage inconsidéré des pesticides peut provoquer la contamination de la nourriture, des dommages aux récoltes et des accidents chez les hommes et les animaux ... Le contrôle officiel de la fabrication et de l'emploi de ces produits qui peuvent être dangereux est nécessaire, afin de protéger le public de l'emploi abusif des pesticides ... L'usage croissant de pesticides et de produits analogues ainsi que l'attention qu'on porte tant au mal qu'au bien qu'ils peuvent faire exigent des pouvoirs de réglementation plus étendus que dans le passé²²⁰.

On trouve, dans le compte rendu des débats des Communes, d'autres commentaires qui donnent à penser que les parlementaires étaient bien au courant des problèmes que peuvent poser les pesticides pour la santé et la sécurité des agriculteurs²²¹, l'environnement²²² et la santé du public en général²²³. En outre, ils se sont montrés très en faveur de l'établissement d'un processus de vérification préalable à l'enregistrement et à la mise sur le marché de ces produits²²⁴, ainsi que des recherches en vue de trouver d'autres solutions que le recours aux pesticides chimiques pour la lutte contre les parasites²²⁵.

Au moment de l'étude du projet de loi par le Comité permanent de l'agriculture, des représentants de l'industrie chimique se sont plaints de l'absence, dans la Loi, de tout mécanisme d'appel en cas de refus, de la part du ministère de l'Agriculture, d'enregistrer un pesticide²²⁶. À la suite des commentaires ainsi formulés, la Loi a finalement été modifiée de façon à permettre au gouvernement d'établir une procédure d'appel en cas de refus, de suspension ou d'annulation de l'enregistrement²²⁷. Au moment de l'examen du projet de loi par le Sénat, bon nombre des points susmentionnés ont été remis en question. Par ailleurs, on a fait valoir que certains pesticides, tel le DDT, ne pouvaient jamais être utilisés sans danger²²⁸. Cet aspect de la question n'avait pas été abordé aux Communes, où l'usage inconsidéré avait été perçu comme la principale source de problèmes²²⁹.

220. *Ibid.*

221. A.P. Gleave (Saskatoon-Biggar), *id.*, p. 4278.

222. P.V. Noble (Grey-Simcoe), *id.*, p. 4276.

223. G.W. Baldwin (Peace River), *id.*, p. 4280-4281.

224. Voir la proposition de Grace MacInnis, députée de Vancouver-Kingsway, *id.*, p. 4282. Voir aussi le témoignage de C.H. Jefferson, directeur, Division des produits végétaux, ministère de l'Agriculture, *Procès-verbaux*, n° 14, 28 janvier 1969, p. 439-440.

225. Grace MacInnis, *supra*, note 217, p. 4282.

226. Témoignage de J. Chevalier, secrétaire exécutif, Association canadienne des produits chimiques agricoles, Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes, *Procès-verbaux*, n° 16, 4 février 1969, p. 505.

227. Florian Côté, secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture, *Débats de la Chambre des communes*, 14 mai 1969, p. 8705. Voir l'alinéa 5d) de la LPA.

228. Hazen Argue, *Débats du Sénat*, 13 mars 1969, p. 1199.

229. *Supra*, note 217, p. 4275.

Le projet de loi a été adopté en 1969, après quelques autres modifications relativement mineures²³⁰ et il est entré en vigueur en 1972, au moment de la promulgation du règlement établi en vertu de la Loi²³¹.

B. La Loi sur les produits antiparasitaires

Le principal texte de loi qui régit les pesticides au Canada est la *LPA*, qui lie la Couronne du chef du Canada et des provinces (par. 2(2)), et dont l'application est confiée à Agriculture Canada. La Loi interdit à toute personne de fabriquer, d'entreposer, de présenter, de distribuer ou d'utiliser un produit antiparasitaire «dans des conditions dangereuses» (par. 3(1)). La prohibition vise également l'importation et la vente de pesticides au Canada, à moins qu'ils n'aient été enregistrés, emballés et étiquetés conformément aux conditions prescrites (al. 4(1)a), b) et c)).

Plusieurs dispositions réglementaires importantes viennent compléter les prohibitions de base de la Loi. Pour commencer, tout produit antiparasitaire importé, vendu ou utilisé au Canada doit être enregistré par le Ministre, qui peut déterminer les renseignements scientifiques qui doivent être soumis à l'appui d'une demande d'enregistrement²³². Ensuite, eu égard aux exigences relatives à l'étiquetage, le Ministre peut interdire tout usage d'un pesticide qui contrevient aux indications figurant sur l'étiquette du produit²³³. Enfin, le Ministre peut autoriser la tenue de registres²³⁴ et d'inspections (art. 7 et 8), et peut avoir recours, en vertu de la Loi, à diverses techniques de mise en application d'ordre administratif (art. 9 : saisie et rétention) ou quasi pénal (art. 10 : poursuites). Nous examinerons ci-dessous les principales dispositions en cause.

(1) Le processus d'enregistrement : les épreuves préalables et la prise de décisions concernant les nouveaux pesticides

Sauf exceptions²³⁵, un pesticide doit être enregistré avant de pouvoir être vendu au Canada en vertu du paragraphe 4(1) de la *LPA*. Et le pesticide qui n'est pas visé par une exemption ne peut être enregistré que si le ministre de l'Agriculture est d'avis que le produit antiparasitaire présente des avantages ou une certaine valeur pour les usages

230. *Id.*, p. 4275-4276. Le projet de loi C-157 a reçu la sanction royale le 27 juin 1969. Les autres modifications portaient sur le droit de réglementer les fabriques de pesticides destinés à l'exportation ou au commerce interprovincial, ainsi que sur d'autres questions connexes.

231. Voir le *Règlement sur les produits antiparasitaires*, C.R.C. 1978, chap. 1253 [ci-après *RPA*].

232. Par. 4(1) et *RPA*, art. 6 et 9. Le 9 décembre 1983, l'article 6 a été modifié comme suit : «Sous réserve de l'article 5, tout produit antiparasitaire importé, vendu ou utilisé au Canada ou utilisé ou contenu dans un autre produit antiparasitaire au Canada doit être enregistré conformément au présent règlement». Par l'effet de cette modification, il semble que les interdictions s'étendent maintenant à l'emploi des produits au Canada de même qu'à l'importation ou à la vente de ceux-ci. Toutefois, comme l'article 4 de la Loi n'a pas été modifié en même temps, on peut se demander si l'article 6 du Règlement est *ultra vires* tel que modifié.

233. *RPA*, art. 45.

234. *RPA*, art. 26.

235. L'exemption de certains produits antiparasitaires est autorisée par les articles 3, 4 et 5 du *RPA*.

auxquels il est destiné, lorsqu'il est employé conformément aux instructions figurant sur l'étiquette (*RPA*, al. 18c)). En outre, l'emploi du pesticide ne doit pas présenter «un risque inacceptable pour (i) les choses sur lesquelles ou en rapport avec lesquelles il est destiné à être utilisé, ou (ii) la santé de la population, les plantes, les animaux ou l'environnement» (sous-al. 18d)(i) et (ii)). La demande d'enregistrement doit contenir des renseignements suffisants pour permettre au Ministre de «juger de l'innocuité, des avantages et de la valeur du produit antiparasitaire» (par. 9(1)). À cette fin, la personne qui demande l'enregistrement d'un pesticide doit fournir au Ministre des études et des résultats d'épreuves scientifiques sur les points suivants : l'efficacité du produit antiparasitaire; l'innocuité du produit pour les personnes qui y sont exposées dans leur travail; les effets du produit sur les plantes, animaux ou choses cibles, ainsi que sur les organismes non visés; le degré de persistance, la rétention et le déplacement du produit et de ses résidus; les méthodes d'analyse pour déceler la présence du produit et de ses résidus dans les aliments destinés aux êtres humains ou aux animaux, ainsi que dans l'environnement; les méthodes de détoxification ou de neutralisation du produit dans le sol, l'eau, l'air, ou sur les choses; les méthodes d'élimination du produit et de destruction de ses emballages vides; des renseignements concernant l'emmagasinage et la présentation du produit, sa stabilité et sa compatibilité avec d'autres produits (sous-al. 9(1)b)(i) à (xi)). Lorsque le produit antiparasitaire est destiné à la consommation humaine, le demandeur doit également fournir au Ministre les résultats de recherches scientifiques concernant les effets du produit ou de ses résidus sur des animaux témoins, afin de permettre au Ministre d'apprécier les risques que présente le produit pour l'être humain et les animaux, et de trancher d'autres questions connexes (sous-al. 9(2)b)(i) et (ii)).

Aux termes de la Loi, c'est à Agriculture Canada²³⁶ qu'il appartient de déterminer l'acceptabilité d'un nouveau produit antiparasitaire, sur la base des données fournies au Ministère par l'entreprise qui en demande l'enregistrement²³⁷. Afin d'aider les demandeurs à satisfaire aux exigences de la Loi et du Règlement, le Ministère fournit un guide d'homologation²³⁸ et des circulaires à la profession²³⁹ pour faciliter l'organisation des données scientifiques devant être soumises à l'appui de la demande d'enregistrement. Lorsque le produit antiparasitaire dont on demande l'enregistrement contient un nouvel ingrédient actif, le Ministère exige les données suivantes : un projet

236. Agriculture Canada, Direction des pesticides, *Organisation de la Direction des pesticides*, Circulaire à la profession, T-1-201, Ottawa, Agriculture Canada, 15 avril 1982, p. 1. La Direction des pesticides applique la *LPA*. La Section de l'évaluation examine les données fournies à l'appui des demandes d'homologation de nouveaux produits et de nouveaux usages réclamés pour des produits déjà homologués, demande l'opinion d'experts dans le domaine et établit l'état officiel des produits au regard de la Loi.

237. Voir, par exemple, H.W. Major, président, AICPCA, «La part de l'industrie dans la production des données d'homologation», Communication à l'Atelier sur les pesticides devant le CCMRE, Toronto, CCMRE, mars 1982, p. 50-57.

238. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Guides d'homologation : Guides d'homologation des pesticides et autres produits homologués en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires (Canada)*, Ottawa, Agriculture Canada, 31 mars 1981.

239. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Data-Handling Procedures*, Circulaire à la profession, T-1-212, Ottawa, Agriculture Canada, 8 septembre 1980.

d'étiquette²⁴⁰, la chimie du produit²⁴¹, sa toxicologie²⁴², des études sur le métabolisme²⁴³, des études sur les résidus présents dans les denrées alimentaires, les aliments pour animaux et le tabac²⁴⁴, ainsi que des renseignements sur la chimie dans l'environnement²⁴⁵, la toxicologie du milieu²⁴⁶ et l'efficacité²⁴⁷.

En raison de divers facteurs, notamment les pressions exercées par l'industrie²⁴⁸, Agriculture Canada a commencé en 1980 à modifier son processus d'enregistrement, optant pour une approche spécifique, et non plus générique. Le programme, appelé «Homologation spécifique par produit» (HSP), est centré plus directement sur la matière active et la formulation commerciale de chaque produit²⁴⁹. Voici l'explication donnée par les représentants d'Agriculture Canada :

L'HSP associe chaque produit homologué à un producteur spécifique de la substance active et à un ensemble de données correspondant spécifiquement au pesticide à homologuer, plutôt qu'à des produits apparemment équivalents. Grâce à l'HSP, nous [Agriculture Canada] pouvons remonter la «piste» du produit individuel à la substance technique ou active du fournisseur de base, au procédé de fabrication et à l'ensemble des données fondamentales qui s'y rattachent directement²⁵⁰.

240. *Id.*, p. 1. Les règles prévues par le Règlement au sujet de l'étiquetage des produits antiparasitaires établissent trois catégories d'usage : domestique, commercial et restreint. Voir *RPA*, al. 27(2)b).

241. Cela comprend des renseignements sur les données techniques de l'ingrédient actif, l'identification du produit, les méthodes d'analyse, les propriétés physiques et chimiques. Voir *supra*, note 239, p. 1 (annexe 1).

242. *Id.*, p. 2-3 (annexe 1). Cela inclut des données tirées d'études sur la toxicité aiguë de matières techniques et de formulations, soit la toxicité orale, percutanée, par inhalation, irritation oculaire ou irritation cutanée; études sur les effets à court terme de la toxicité orale, cutanée ou par inhalation de matières techniques; études sur les effets à long terme ou la toxicité orale chronique — rongeurs et peut-être non-rongeurs; et études spéciales y compris sur la reproduction, les effets tératogènes, les effets mutagènes, les effets oncogènes, la neurotoxicité et des études sur l'exposition.

243. *Id.*, p. 3 (annexe 1).

244. *Ibid.* Cela comprend des données sur les résidus dans les cultures vivrières, y compris les méthodes d'analyse et les études sur le métabolisme des animaux.

245. *Ibid.* Cela comprend des renseignements sur la dégradation physico-chimique, le métabolisme, la dissipation en champs, l'accumulation, l'entreposage, l'élimination et la décontamination.

246. *Id.*, p. 4 (annexe 1). Cela inclut des renseignements sur les effets toxicologiques sur les oiseaux, les mammifères, les organismes aquatiques et les espèces non visées comme les prédateurs, les parasites et les abeilles.

247. *Ibid.*

248. Selon Agriculture Canada, la politique relative à l'homologation spécifique au produit a été introduite en septembre 1980 en raison, premièrement, de la pression exercée par l'industrie pour faire reconnaître les droits de propriété sur les données et, deuxièmement, de l'inquiétude au sujet des micro-contaminants contenus dans les ingrédients actifs (par exemple, les dioxines et les nitrosamines). Voir Agriculture Canada, Direction des pesticides, *Homologation spécifique aux produits — Pesticides*, Circulaire aux titulaires d'enregistrement, R-1-219, Ottawa, Agriculture Canada, 1^{er} février 1984, p. 1.

249. S.W. Ormrod, directeur, Division des pesticides, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, Agriculture Canada, «Perspectives de l'évaluation des pesticides», Communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 74. Voir aussi Agriculture Canada, Division des pesticides, *Directives concernant l'homologation spécifique aux produits — Pesticides*, Circulaire à la profession, T-1-232, Ottawa, Agriculture Canada, 8 septembre 1980, p. 1.

250. Ormrod, *loc. cit. supra*, note 249, p. 76.

Avant l'implantation du programme HSP, Agriculture Canada exerçait une approche générique qui tenait pour acquis que toutes les sources d'un produit chimique étaient équivalentes, quel que soit le fabricant. Avec le temps, cependant, il est devenu évident que les différentes méthodes de fabrication pouvaient influencer sur la qualité du produit, notamment en favorisant la présence de microcontaminants tels que les dioxines. C'est pour cette raison, du moins en partie, qu'en 1982, Agriculture Canada a entrepris, dans certains cas, d'enregistrer de façon individuelle la matière active produite par un fabricant donné, suivant le procédé propre à une usine déterminée²⁵¹.

L'intérêt que présente le programme HSP pour l'industrie est lié au fait qu'«[a]u Canada, la *Loi sur les produits antiparasitaires* ou la *Loi sur les aliments et drogues* ne portent pas sur les droits exclusifs de propriété sur les données requises pour l'enregistrement de pesticides²⁵²». Sous l'empire du régime à caractère générique, d'après les fonctionnaires fédéraux, les fabricants individuels hésitaient à investir les fonds nécessaires à des études d'innocuité supplémentaires parce qu'il s'agissait en fait de recherches sur un produit générique. Dans le cadre de l'ancien système, les entreprises concurrentes pouvaient ensuite obtenir l'enregistrement d'un produit similaire sur la base des résultats de recherche produits à grands frais par d'autres sociétés²⁵³. Depuis l'implantation du nouveau régime, selon les fonctionnaires fédéraux, les fabricants sont plus disposés à effectuer des études d'innocuité parce que les données obtenues ne concernent que leurs produits, sont réservées à leur usage exclusif et ne peuvent être utilisées par les concurrents qui voudraient obtenir l'enregistrement de produits analogues sans faire les recherches nécessaires.

Cela dit, on a relevé un certain nombre de faiblesses dans le programme HSP. Par exemple, ce programme donne peu de chances aux nouvelles entreprises, tout en protégeant les matières actives déjà enregistrées, si insuffisantes que soient les données fournies au moment de l'enregistrement. Du même coup, les exigences scientifiques relatives à l'homologation de nouvelles sources de matières actives déjà connues paraissent tellement lourdes à l'industrie que de fait, aucune nouvelle source n'a été acceptée depuis l'instauration, en 1980, du programme HSP²⁵⁴.

Le programme HSP présente aussi d'autres problèmes. Premièrement, le programme a, sur la propriété et la protection des données fournies, des effets certains qui ne sont prévus ni par la Loi ni par le programme lui-même. En conséquence, les «défauts» de la politique à cet égard font actuellement l'objet d'une étude²⁵⁵. D'autre part, dans la mesure où l'application du programme HSP suppose la répétition de travaux déjà effectués sur un produit chimique, elle entraîne des pertes de temps pour les chercheurs de l'industrie et de l'Administration. L'établissement d'un mécanisme de redevances pour l'utilisation de données existantes pourrait être une façon plus efficace

251. *Id.*, p. 76.

252. *Gazette du Canada*, Supplément, *États des projets de réglementation*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 28 mai 1983, p. 69.

253. Ormrod, *loc. cit. supra*, note 249, p. 77.

254. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 248, p. 3.

255. *Supra*, note 252, p. 69.

et équitable de régler le problème en cause²⁵⁶. Quoi qu'il en soit, Agriculture Canada n'envisage pas sérieusement cette solution pour le moment²⁵⁷.

Enfin, Agriculture Canada semble vouloir opter pour l'enregistrement des matières actives à l'état de produit technique. À l'heure actuelle, les pesticides sont réglementés sous forme de produits formulés ou commerciaux. Il devient alors difficile pour le Ministère de s'adresser directement au fabricant de la matière active, qui détient des renseignements essentiels à l'appréciation de l'innocuité, comme la présence de contaminants ou d'impuretés (les dioxines, par exemple) dans le produit technique²⁵⁸. Par conséquent, à l'avenir, l'enregistrement des matières actives sous forme de produit technique (c'est-à-dire avant la formulation) pourrait avoir lieu au moment où elles sont importées au Canada²⁵⁹. En effet, comme il y a très peu de fabricants de pesticides au Canada²⁶⁰, l'obtention des spécifications chimiques des produits techniques importés apparaît comme un élément important lorsqu'il s'agit de renforcer la réglementation directe du processus d'enregistrement²⁶¹.

Dans le cadre du processus d'enregistrement lui-même, d'après les autorités fédérales, d'autres ministères fédéraux reçoivent copie des données scientifiques fournies à l'appui de la demande d'enregistrement et sont invités à examiner et à commenter ces données²⁶². Parmi ces ministères, on compte Santé et Bien-être social Canada²⁶³, Environnement Canada²⁶⁴, ainsi que Pêches et Océans Canada²⁶⁵. Par contre, la Loi n'a pas pour effet d'exiger l'envoi d'une copie des données scientifiques à d'autres organismes publics en vue d'obtenir leurs commentaires. Et bien que les ministères susmentionnés soient à même de conseiller Agriculture Canada sur des questions faisant appel à des connaissances dont ce ministère ne disposerait pas

256. Voir, par exemple, le *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* américain, 7 U.S.C., art. 136 (1978), al. 3(c)(1)(d) [ci-après US FIFRA]. De façon générale, les tribunaux ont confirmé la validité de ces dispositions. Voir *Ruckelshaus v. Monsanto Co.*, (1984) 14 E.L.R. 20539 (C.S. É.-U.) [ci-après *Ruckelshaus*].

257. Ormrod, *supra*, note 59.

258. *Supra*, note 252, p. 65.

259. Entrevue de Clare M. McLellan, chargé de recherche, Commission de réforme du droit du Canada avec M. Frank Cedar, Agriculture Canada, Ottawa, 21 avril 1983.

260. *Ibid.*

261. *Supra*, note 252, p. 65.

262. Gouvernement du Canada, *L'utilisation et la réglementation des pesticides au Canada*, mise à jour en vue de la réunion des 29 et 30 septembre et du 1^{er} octobre 1981 du CCMRE par Agriculture Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada, septembre 1981, p. 5.

263. Les questions du ressort de Santé et Bien-être social Canada incluent l'évaluation des dangers possibles pour la santé reliés à l'exposition professionnelle et à l'exposition de tierces personnes ainsi qu'à la présence de résidus dans les aliments consécutive aux emplois proposés, nouveaux et actuels des pesticides. *Id.*, p. 22.

264. Au chapitre de l'évaluation des produits antiparasitaires, Environnement Canada se préoccupe surtout de la faune (les oiseaux particulièrement), des autres organismes non visés, de l'efficacité des pesticides à réduire les dommages causés par les insectes et les maladies dans les forêts économiquement importantes ou à combattre la végétation indésirable dans les forêts, des possibilités de pollution de l'environnement par les pesticides et de l'exactitude des instructions pour l'élimination qui figurent sur les étiquettes. *Id.*, p. 21.

265. Pêches et Océans Canada étudie les effets des pesticides sur les poissons et sur d'autres organismes aquatiques non visés, ainsi que sur l'habitat du poisson. *Ibid.*

autrement, il reste que la décision de procéder ou non à l'enregistrement d'un produit appartient exclusivement au ministre de l'Agriculture²⁶⁶.

Les rapports entre Agriculture Canada et Santé et Bien-être social Canada en ce qui a trait à l'examen des pesticides aux termes de la Loi, ont été officialisés par un protocole d'entente conclu entre les deux ministères²⁶⁷, encore qu'ils n'aient pas été sanctionnés par la Loi elle-même²⁶⁸. D'autres protocoles d'entente interministériels pourraient bientôt être conclus afin de reconnaître le rôle et les responsabilités d'autres organes fédéraux à l'intérieur du processus, mais il est peu probable que cela ait pour effet de modifier l'attribution du pouvoir décisionnel en vertu de la Loi²⁶⁹. D'ailleurs, certains organismes fédéraux et provinciaux se sont récemment mis d'accord pour qu'Agriculture Canada conserve la direction du processus d'enregistrement, mais que soit augmenté le rôle des autres ministères fédéraux dans le processus²⁷⁰. Cet énoncé de position survient à un moment où des pressions s'exercent pour retirer à Agriculture Canada sa compétence exclusive pour l'application de la Loi, de la part d'un jury du coroner²⁷¹, de certains conseillers fédéraux²⁷², et de groupements pour la protection de la santé publique²⁷³ et de l'environnement²⁷⁴. On semble voir un conflit d'intérêts dans le fait que le Ministère doit à la fois promouvoir la production alimentaire et protéger le public contre les pesticides et les usages dangereux. Cette situation s'apparente à celle qui existait aux États-Unis à la fin des années soixante, lorsque la législation

266. Voir, par exemple, *RPA*, art. 18.

267. Agriculture Canada et Santé et Bien-être social Canada, *Memorandum of Understanding Concerning the Regulatory Control of Agricultural Chemicals*, Ottawa, AC/SBSC, décembre 1982. Aux termes du protocole (p. 1), Santé et Bien-être social Canada a [TRADUCTION] «la responsabilité générale de la protection de la santé des Canadiens et la responsabilité particulière d'agir en qualité de conseiller principal des autres ministères et organismes fédéraux pour tout ce qui touche à l'hygiène professionnelle et à la santé publique», tandis qu'Agriculture Canada a [TRADUCTION] «d'importantes responsabilités pour ce qui est d'assurer des approvisionnements suffisants en produits alimentaires et la rentabilité de l'industrie agro-alimentaire».

268. La reconnaissance officielle du rôle de Santé et Bien-être social Canada dans la Loi a fait l'objet d'une proposition en 1980 mais il n'y a jamais été donné suite. Voir la lettre de Pamela A. McDougall, sous-ministre, Santé et Bien-être social Canada à Gaétan Lussier, sous-ministre, Agriculture Canada, Ottawa, 16 juillet 1980.

269. Voir, par exemple, Agriculture Canada et Environnement Canada, *Memorandum of Understanding Concerning the Regulation of Agricultural Chemicals*, Ottawa, AC/EC, décembre 1982 (projet).

270. CCMRE, *Position sur l'enregistrement et l'utilisation des pesticides*, adoptée par le Conseil lors de sa réunion annuelle du 29 septembre 1982, Toronto, CCMRE, novembre 1982, p. 1.

271. Concluant à la suite d'une enquête que l'empoisonnement par un pesticide d'un travailleur agricole de la Colombie-Britannique était un homicide qui aurait pu être empêché, un jury du coroner a recommandé que la compétence en matière d'enregistrement des pesticides soit transférée à Santé et Bien-être social Canada et à Environnement Canada. Bureau du coroner, *supra*, note 29, p. 3 du verdict.

272. Voir Hall, *op. cit. supra*, note 8, p. 48.

273. Une section du Service de l'hygiène publique de la ville de Toronto a recommandé en 1982 que [TRADUCTION] «la compétence en matière d'enregistrement des pesticides soit transférée à Environnement Canada, les ministères de la Santé et du Bien-être social et de l'Agriculture conservant un rôle consultatif». Voir *Submission on Caption to the Consultative Committee on IBT Pesticides*, Toronto, DPH, février 1982, p. 20 et 23.

274. Voir West Coast Environmental Law Association [ci-après WCELA], *A Critique of the Pest Control Product Registration Procedure*, mémoire présenté au Comité consultatif sur les pesticides testés par IBT, Vancouver, WCELA, mars 1982, p. 3.

fédérale sur les pesticides était encore administrée par le ministère fédéral de l'Agriculture²⁷⁵.

Par ailleurs, le processus d'enregistrement soulève un certain nombre de questions, notamment : la valeur des exigences relatives aux vérifications; la portée du critère du «risque inacceptable» prévu par la réglementation; les exemptions relatives à l'enregistrement temporaire et à l'enregistrement à des fins de recherche; le rôle du public dans le processus.

a) *La valeur des exigences et des méthodes d'évaluation*

Deux aspects de la vérification des pesticides qu'exige l'État par l'entremise de la Loi et du Règlement méritent une attention particulière : l'étude de la toxicité pour l'être humain et l'étude de la toxicité pour l'environnement.

En ce qui concerne l'étude de la toxicité pour les animaux, les autorités fédérales exigent des données détaillées pour l'évaluation d'un nouveau pesticide dont l'enregistrement est demandé en vertu de la Loi²⁷⁶. Les épreuves effectuées sur des animaux afin de déterminer les effets d'un pesticide sur la santé et la sécurité humaines comprennent des études sur la toxicité aiguë²⁷⁷, les effets à court terme²⁷⁸, les effets à long terme²⁷⁹, ainsi que des études spéciales²⁸⁰. Les études portent à la fois sur l'ingrédient actif et sur le produit formulé, afin de déterminer si les matières inertes ont un effet sur la toxicité de la matière active²⁸¹. Suivant la politique de Santé et Bien-être social Canada, c'est au demandeur qu'il incombe de prouver l'innocuité de tout

275. Voir U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Secretary's Commission on Pesticides and Their Relationship to Environmental Health Report*, parties I et II, Washington (D.C.), HEW, 1969, p. 7. Voir aussi William H. Rodgers Jr., «The Persistent Problem of the Persistent Pesticides: A Lesson in Environmental Law», (1970) 70 *Columbia L. Rev.* 567, p. 569-570. La compétence en matière d'enregistrement et de contrôle des pesticides aux États-Unis a été transférée en 1972 à l'US EPA.

276. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Directives concernant les exigences relatives aux données toxicologiques sur les pesticides*, Circulaire aux titulaires d'enregistrement, R-1-211, Ottawa, Agriculture Canada, 30 octobre 1981, p. 1.

277. *Id.*, p. 2. Les études de toxicité aiguë définissent la dose et la gamme de concentration pour lesquelles l'administration du pesticide, en une ou plusieurs fois dans une période de 24 heures ou moins, s'avère létale. Elles comprennent des études sur l'irritation oculaire et l'irritation cutanée et, dans les cas pertinents, des études sur les doses sans effet.

278. *Id.*, p. 2-3. Les études à court terme déterminent la toxicité possible du pesticide par l'administration répétée de doses durant moins d'un sixième de la durée de vie prévue des espèces à l'essai. Les données obtenues sont utiles pour résoudre des problèmes tels que les risques d'effets cumulatifs, la variation de la sensibilité de l'espèce et le choix des doses à utiliser dans des études chroniques.

279. *Id.*, p. 3. Les études à long terme fournissent des données sur la dose maximale ne produisant aucun dommage décelable chez des animaux lorsqu'elle est administrée pendant une grande partie de la durée de vie prévue des animaux à l'essai et peuvent révéler des effets que ne permettent pas de prévoir les études de toxicité à court terme.

280. Les études particulières comprennent des essais portant sur le pouvoir mutagène, sur le pouvoir tératogène, sur la reproduction et sur l'exposition ainsi que sur d'autres questions connexes.

281. C.A. Franklin, chef, Division des pesticides, Direction de l'hygiène du milieu, Santé et Bien-être social Canada, «Énoncé du processus d'évaluation des données aux fins d'homologation d'un pesticide», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, mars 1982, p. 81.

pesticide qui doit être utilisé ou vendu au Canada²⁸². De fait, la plus grande partie des données sur l'innocuité proviennent des fabricants de pesticides ou de laboratoires privés situés dans d'autres pays²⁸³. Toutefois, à la fin des années soixante-dix, les organismes consultatifs provinciaux ont mis en doute la fiabilité de ces études d'innocuité. Ainsi, en 1978, le Saskatchewan Environmental Advisory Council a déclaré qu'il existait [TRADUCTION] «des lacunes majeures dans le processus actuel de recherche et de réglementation» relatif aux pesticides. Le conseil a conclu ce qui suit :

[TRADUCTION]

Au niveau fédéral, les recherches effectuées de façon indépendante par les principaux organismes de réglementation (Agriculture ainsi que Santé et Bien-être) ne sont pas suffisantes. Les deux ministères sont forcés de s'en remettre, en partie, aux essais en laboratoire effectués par les fabricants de produits chimiques. Si cette façon de procéder laisse à désirer, ce n'est pas sur le plan de la compétence, mais bien sur ceux de l'objectivité et de la crédibilité²⁸⁴.

En outre, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, en 1976-1977, on a jugé invalides un nombre important d'études toxicologiques effectuées aux États-Unis à titre contractuel pour l'industrie des pesticides par IBT²⁸⁵. Un grand nombre de ces études invalides avaient été utilisées initialement pour appuyer, en tout ou en partie, l'enregistrement de pesticides au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays²⁸⁶. Cette expérience a donné à penser que les États-Unis n'exerçaient aucun pouvoir de contrôle ou de surveillance efficace sur IBT, importante entreprise de vérification de produits chimiques²⁸⁷. Cela dit, il est également clair que le Canada n'avait pas de système de contrôle indépendant, puisque plus de cent pesticides vérifiés par IBT avaient pu être homologués au Canada. L'industrie a dû investir des millions de dollars supplémentaires afin de réexaminer ces études²⁸⁸.

Cette affaire a montré la nécessité d'exercer un contrôle sur les méthodes des entreprises qui se chargent de vérifier les produits dont les fabricants de pesticides demandent l'enregistrement. En 1979, Santé et Bien-être social Canada a conclu un accord avec l'US FDA au sujet des méthodes applicables aux essais en laboratoire et de la nécessité d'élaborer des normes ou des lignes directrices pour les laboratoires non

282. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 276, p. 1.

283. Curren, *op. cit. supra*, note 215, p. 21-24.

284. Saskatchewan Environmental Advisory Council [ci-après SEAC], *Annual Report 1977-78*, Regina, SEAC, 1978, p. 15. On a fait état d'un problème semblable aux États-Unis dès 1974. Voir US GAO, *Pesticides: Actions Needed to Protect the Consumer from Defective Products*, rapport présenté au Congrès par le contrôleur général des États-Unis, B-133192, Washington (D.C.), US GAO, mai 1974, p. 2, 25 et 26.

285. *Supra*, p. 14-15.

286. Voir, par exemple, les études réalisées sur le pesticide leptophos par IBT en 1969 : IBT, *Report — Demyelination Study — Chickens*, IBT No. J7162, to the Velsicol Chemical Corporation, Oakbrook (Illinois), 29 juillet 1969. Ces études ont été publiées dans United States Senate, *The Environmental Protection Agency and the Regulation of Pesticides*, Staff Report to the Subcommittee on Administrative Practice and Procedure of the Committee on the Judiciary, 94th Cong., 2nd Sess., décembre 1976, p. 36-37. Bien que le leptophos ait été employé seulement à des fins expérimentales aux États-Unis et qu'il ne soit plus produit dans ce pays, il a été exporté dans cinquante pays, dont le Canada, entre 1971 et 1976. *Id.*, p. 42.

287. Curren, *op. cit. supra*, note 215, p. 22.

288. AICPCA, *Pesticides — Mise à jour de l'énoncé de principes; après l'IBT : le rôle et la fiabilité des essais effectués par contrat*, Ottawa, AICPCA, avril 1982, p. 1.

médicaux, ainsi que des programmes d'inspection pour ce type de laboratoire²⁸⁹. Santé et Bien-être social Canada dispose désormais de ses propres lignes directrices sur la question²⁹⁰. Toutefois, celles-ci n'ont pas force de loi et du reste, il n'existe aucun texte de loi ou règlement fédéral susceptible de régir efficacement ces laboratoires, surtout s'ils se trouvent à l'étranger. Signalons toutefois que la possibilité de légiférer à cet égard est actuellement à l'étude²⁹¹.

Sur le plan de la toxicologie du milieu, on a fait valoir qu'il était difficile, en raison de l'absence de méthodes expérimentales adéquates, d'estimer l'exposition des organismes non visés et la réaction des organismes à la toxicité²⁹². Le manque d'uniformité des méthodes d'essai, tant en laboratoire que sur le terrain, est considéré comme une entrave sérieuse à l'appréciation des dangers que présentent les nouveaux pesticides pour l'environnement²⁹³. Le Conseil consultatif canadien de l'environnement soutient que (1) le système de surveillance des pesticides d'Environnement Canada est insuffisant et que (2) celui-ci n'a pas accès à tous les renseignements que contiennent les dossiers d'Agriculture Canada²⁹⁴.

D'ailleurs, en ce qui a trait à cette seconde difficulté, Environnement Canada signale ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les compagnies de produits chimiques effectuent des recherches sur l'environnement afin de fournir les renseignements qu'exige Agriculture Canada pour l'enregistrement d'un nouveau produit ou le réenregistrement. La plupart des renseignements fournis à Agriculture Canada sont confidentiels et par conséquent, le personnel de recherche et de réglementation [d'Environnement Canada] n'y a pas accès de façon générale²⁹⁵.

Pour ce qui est de la première difficulté, Environnement Canada fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

[Environnement Canada] consacre fréquemment des ressources à l'évaluation du devenir, de la rémanence et des effets sur l'environnement des pesticides homologués par Agriculture Canada, afin d'apprécier avec plus de certitude l'acceptabilité pour l'environnement de certains pesticides lorsque les renseignements sur lesquels est fondé l'enregistrement ont été jugés insuffisants par les conseillers [d'Environnement Canada], ou lorsqu'il paraît opportun de vérifier de façon indépendante les données fournies à l'appui de la demande d'enregistrement. Mais c'est souvent par suite de l'enregistrement d'un pesticide par

289. Santé et Bien-être social Canada et US FDA, *Memorandum of Understanding on Good Laboratory Practices*, Ottawa et Washington (D.C.), SBSC/FDA, mai 1979.

290. Santé et Bien-être social Canada, *Standard For Good Laboratory Practice in Non-Clinical Laboratory Studies*, projet, Ottawa, SBSC, non daté.

291. Entrevue avec Jean Riou, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 11 juillet 1983.

292. Gouvernement du Canada, *op. cit. supra*, note 262, p. 15.

293. Blagdon, *supra*, note 11.

294. Hall, *op. cit. supra*, note 8, p. vi et 24-25.

295. H.A. Hall, *The Current Involvement of Environment Canada in Pesticide Related Matters*, document préparé pour le Toxic Chemicals Management Centre, Ottawa, Environnement Canada, mars 1981, p. 36.

Agriculture Canada que des ressources doivent être affectées [par Environnement Canada], plutôt que dans le cadre d'un processus de vérification intégré et rationnel qui précéderait l'enregistrement²⁹⁶.

Par contre, l'industrie des pesticides soutient que de fait, des recherches sur le terrain sont effectuées au Canada dans des conditions rigoureusement contrôlées, et que les données produites sont jointes à celles qui proviennent d'autres études et soumises avec la demande d'enregistrement²⁹⁷. Pourtant, on a montré, preuves à l'appui, que les dommages causés à l'environnement canadien par le passé étaient attribuables au manque de recherches suffisantes sur le terrain dans des conditions propres au Canada avant l'enregistrement complet²⁹⁸. Récemment, le CCMRE recommandait aux gouvernements de fournir les moyens nécessaires à la vérification des pesticides dans des conditions propres au Canada et de faire en sorte que les considérations relatives à l'environnement aient une plus grande place dans le processus d'enregistrement, notamment les données sur le contexte canadien²⁹⁹.

On a relevé des lacunes dans l'ensemble des méthodes de vérification de la toxicité, tant pour les animaux que pour l'environnement, en vue de l'enregistrement. L'affaire IBT a mis en lumière la faiblesse d'un grand nombre d'études d'innocuité pour l'être humain et de la réglementation canadienne en matière de contrôle de ces études. Reste à savoir si la nouvelle législation sur les méthodes d'essai en laboratoire, actuellement en cours d'élaboration, aura pour effet de combler ces lacunes. L'établissement de centres d'étude toxicologique indépendants au Canada, la capacité des autorités publiques de procéder elles-mêmes à des vérifications, ainsi que la conclusion d'accords internationaux réciproques pourraient également être nécessaires. Les méthodes de contrôle des essais en matière de toxicologie du milieu semblent également contenir des lacunes. Les organismes de protection de l'environnement soutiennent que le processus d'enregistrement, du moins dans certains cas, ne tient pas

296. *Id.*, p. 37-38.

297. AICPCA, «Commentary on Dr. Ross H. Hall's «A New Approach to Pest Control in Canada»», Ottawa, AICPCA, mai 1982, p. 6-7.

298. *Supra*, p. 9-10. D'autres pays ont connu des problèmes semblables. Par exemple, aux États-Unis au début de 1980, on a constaté la présence de fortes teneurs de résidus d'aldicarbe (Temik), un pesticide employé pour détruire les doryphores, dans des puits artésiens privés à Long Island, New York. Au moins mille propriétaires ont vu leur puits fermé ou contaminé au point qu'on leur a conseillé de ne pas boire l'eau. À la lumière de cette expérience et d'autres exemples analogues, on a soutenu qu'il y avait lieu de prendre en considération la possibilité de contamination de l'eau souterraine au moment de la demande d'enregistrement de pesticides destinés à certaines récoltes. À l'heure actuelle, l'article 3 de l'US FIFRA ne traite pas du potentiel de contamination des eaux souterraines. Témoignage de Jacqueline M. Warren, *Ground Water Quality and Quantity Issues*, audience du Subcommittee on Department Operations, Research and Foreign Agriculture of the House of Representatives Committee on Agriculture, 97th Cong., 1st Sess., Washington (D.C.), 23 juillet 1981, p. 23-24.

Au Canada, environ 25 pour cent des échantillons d'eaux souterraines provenant de l'Île-du-Prince-Édouard contenaient des résidus de Temik. Dans cette province, 100 pour cent de l'eau potable est tirée des nappes phréatiques. Voir R.E. Jackson *et al.*, Environnement Canada, Direction des eaux intérieures, Institut national de recherches en hydrologie, *Hydrogéologie des contaminants organiques toxiques à un site d'enfouissement, Gloucester (Ontario)* (Rapport INRH n° 23), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

299. CCMRE, *op. cit. supra*, note 270, p. 5.

suffisamment compte de certains paramètres écologiques³⁰⁰. Il est permis de penser que ces difficultés ne pourront être résolues que si les lignes directrices sont assorties de normes de contrôle ou sanctionnées par des règlements.

RECOMMANDATIONS

Il y aurait lieu de modifier la LPA ou le RPA de façon qu'il soit tenu compte du potentiel de contamination des eaux souterraines lorsque l'enregistrement ou la réévaluation d'un pesticide est demandé.

Santé et Bien-être social Canada devrait procéder à l'élaboration d'une législation sur les méthodes d'essai en laboratoire compatible avec les principes internationaux. En outre, le Parlement devrait adopter une loi établissant un centre de vérification indépendant qui serait financé, pour une part importante, au moyen d'une taxe sur les quantités annuelles de produits chimiques et de pesticides importés, fabriqués, formulés ou utilisés au Canada. Ce centre deviendrait la principale source de données expérimentales sur les nouveaux pesticides et les nouvelles utilisations, et aurait notamment pour mandat de réunir des données expérimentales sur les effets pour l'environnement dans le contexte canadien.

b) *Le risque inacceptable*

Le principal cas où le ministre de l'Agriculture peut refuser l'homologation d'un produit antiparasitaire est celui où «à son avis ... l'emploi du produit antiparasitaire comporte un risque inacceptable pour ... la santé de la population, les plantes, les animaux ou l'environnement³⁰¹». Ce critère paraît faire peser la charge de la preuve sur le demandeur, qui doit démontrer l'innocuité du pesticide qu'il compte utiliser ou vendre au Canada. D'ailleurs, cette position est celle que suit Santé et Bien-être social Canada pour ce qui est de savoir qui a la responsabilité de prouver l'innocuité d'un pesticide³⁰². Toutefois, eu égard à la grande incertitude scientifique qui caractérise souvent les évaluations des effets des produits chimiques sur l'environnement et la

300. *Supra*, p. 55 et note 298. Récemment, un commentateur a fait observer ce qui suit au sujet des directives concernant l'évaluation des pesticides en vertu du règlement fédéral américain sur les pesticides : [TRADUCTION] «Les dispositions de la partie 158 [règlement d'application de l'US FIFRA] reflètent le nouvel accent mis par l'US EPA ... sur les effets des pesticides sur la santé humaine, en supposant que si ces toxines sont sans danger pour nous, elles le sont donc pour notre milieu. Il s'agit là d'une volte-face par rapport à l'objectif initial déclaré de l'US EPA, qui consistait à protéger l'ensemble de l'environnement lui-même, car nous ne pouvons pas survivre sans danger ou de façon productive dans un monde empoisonné». Shirley A. Briggs, directrice générale, Rachel Carson Council, Inc., *Comments on [US EPA] Document OPP-30063: Pesticide Assessment Guidelines*, Chevy Chase (Md.), RCC, 13 mai 1983, p. 1 et 17.

301. *RPA*, sous-al. 18*d*(ii).

302. *Supra*, p. 52-53. De toute évidence, la charge de la preuve qui incombe au demandeur est très lourde car il doit fournir les diverses études exigées à l'appui de la demande d'enregistrement. Voir, par exemple, *RPA*, sous-al. 9(2*a*)(i) à (xi). Par surcroît, au paragraphe 9(1), le Ministre a le pouvoir de juger, entre autres, de «l'innocuité ... du produit antiparasitaire» d'après les renseignements que doit fournir la personne qui demande l'enregistrement.

santé³⁰³, le demandeur n'est jamais tenu de prouver l'innocuité absolue et, du reste, ne le fait jamais. Étant donné le caractère vague du critère légal («à son avis»), le Ministre semble disposer d'une latitude considérable, dans chaque cas, lorsqu'il s'agit d'interpréter le terme «risque inacceptable». Ainsi, d'après les fonctionnaires d'Agriculture Canada, le processus d'évaluation du Ministère repose en partie «sur le principe de l'équilibre entre les risques et les avantages, dans son sens le plus large³⁰⁴».

Le critère du «risque inacceptable» n'est défini ni dans la Loi, ni dans le Règlement. D'ailleurs, il n'apparaît que dans ce dernier³⁰⁵. Par conséquent, il est impossible de se référer aux discussions du Comité permanent pour comprendre le sens de ce critère et son application, étant donné que le Parlement n'a pas eu l'occasion de l'examiner au cours des délibérations relatives au projet de loi sur les produits antiparasitaires en 1969.

Par contre, aux termes du *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* des États-Unis (US *FIFRA*), la question à laquelle doit répondre l'US EPA avant d'exercer son pouvoir réglementaire d'enregistrer un pesticide, est celle de savoir si celui-ci cause [TRADUCTION] «des effets néfastes déraisonnables sur l'environnement» (al. 3(c)(5)). Ce critère est en outre défini par la loi et signifie que l'US EPA ne peut refuser d'homologuer un pesticide en vue d'un usage donné à moins que les risques que comporte cet usage soient plus importants que les avantages qui peuvent en résulter³⁰⁶.

303. Il est souvent impossible de prouver scientifiquement l'existence d'un lien de causalité entre des produits chimiques donnés et des dommages causés ultérieurement à la santé ou à l'environnement. Les effets du produit chimique peuvent se produire plusieurs décennies plus tard ou à une distance de plusieurs milles du lieu d'utilisation. Il est encore plus difficile de prouver le préjudice futur. Voir, par exemple, Robert T. Franson *et al.*, *La législation canadienne et la réduction de l'exposition aux contaminants*, étude de documentation n° 39, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, octobre 1977, p. 56-57.

Santé et Bien-être social Canada a fait observer ce qui suit : «Chez l'homme, le développement du cancer demande en général une période prolongée d'exposition et peut se manifester longtemps après la cessation de l'exposition. Cette longue période de latence associée aux difficultés inhérentes à l'établissement du caractère cancérigène d'un produit chimique, pourrait aboutir à l'utilisation prolongée d'un de ces produits, avant qu'il soit reconnu comme tel, si toutefois il l'est un jour». Santé et Bien-être social Canada, *Évaluation du potentiel cancérigène, mutagénique, tératogénique de substances chimiques*, Ottawa, SBSC, 1975, p. 2.

304. Ormrod, *op. cit. supra*, note 249, p. 78. L'auteur avance ce qui suit aux pages 79 et 80 :

«Des décisions équilibrées» ... Ceci implique que nous prenions en considération tous les intérêts divergents associés à chaque pesticide ... pour établir la valeur d'un pesticide dans la lutte contre certains ravageurs-cibles, nous devons tenir compte des dommages possibles qu'il peut occasionner à des insectes utiles ... Nous devons aussi tenir compte de l'équilibre à respecter entre la santé humaine et la sécurité de l'environnement dans toute la gamme des situations d'utilisation ... Dans le cadre de l'utilisation domestique ou en milieu urbain ... les considérations de santé sont primordiales.

305. *RPA*, al. 18*d*).

306. US *FIFRA*, al. 2(bb). Selon la définition donnée dans la Loi, «des effets néfastes déraisonnables sur l'environnement» s'entend de [TRADUCTION] «tout risque déraisonnable pour l'homme ou l'environnement, compte tenu des coûts et des avantages d'ordre économique, social et environnemental reliés à l'utilisation d'un pesticide».

Voir aussi le témoignage de Steven D. Jellinek, administrateur adjoint responsable des pesticides et des substances toxiques, *Extension of Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, Hearings on H.R. 7018, before the Subcommittee on Department Investigations, Oversight, and Research of the House of Representatives, Committee on Agriculture, 96th Cong., 2nd Sess., Washington (D.C.), 15 avril et 1^{er} mai 1980, p. 173.*

Autrement dit, s'il est clair que l'US *FIFRA* exige la prise en considération du rapport risques-avantages ou coûts-avantages³⁰⁷ lorsqu'il s'agit de statuer sur l'opportunité d'enregistrer un pesticide, la *LPA*, en revanche, est muette sur la question. De fait, si l'on compare le critère édicté par la *LPA* avec celui que contient la *LCE*, aux termes de laquelle le ministre de l'Environnement et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social doivent être «convaincus» qu'une substance met ou mettra «sensiblement en danger la santé ou l'environnement au Canada» pour pouvoir recommander la réglementation de la substance³⁰⁸, il est clair que, contrairement à l'US *FIFRA*, ni la *LPA*, ni la *LCE* n'autorisent explicitement la prise en considération du rapport coûts-avantages ou risques-avantages dans la prise de décisions en matière de réglementation³⁰⁹. Cet état de choses est reconnu par Agriculture Canada en ce qui a trait à la *LPA*. Par exemple, des fonctionnaires supérieurs du ministère ont fait, dans le cadre de procédures administratives, la déclaration suivante : [TRADUCTION] «Nous ne sommes pas tenus de comparer les risques et les avantages, ni de faire une analyse dans les règles des risques et des avantages. À l'article 3 de la *LPA*, l'accent est mis sur l'établissement de l'innocuité³¹⁰».

En pratique, cependant, les méthodes fondées sur le rapport coûts-avantages ou risques-avantages trouvent de plus en plus d'appui auprès de l'industrie et des autorités fédérales chargées de la réglementation au Canada, malgré le silence de la loi sur la question. Ainsi, l'Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles (AICPCA) considère que la juste appréciation de l'élément «avantages» du rapport risques-avantages, dans le contexte de l'utilisation des produits chimiques agricoles pour la production alimentaire, est un facteur d'une «importance particulière» pour l'industrie, dont la valeur a déjà été démontrée³¹¹. D'après l'Association, la prise d'une

307. D'après le Conseil du Trésor fédéral, «l'analyse avantages-coûts d'une mesure prévue par l'État représente une tentative systématique en vue de déterminer et de mesurer *sous forme monétaire* tous les coûts et avantages sociaux pertinents». Sa «contrainte la plus évidente» est la «difficulté de la mesure des avantages sociaux» [C'est nous qui soulignons]. Conseil du Trésor Canada, *Manuel de la politique administrative : Méthodes d'évaluation*, chapitre 490, appendice E, Ottawa, Conseil du Trésor Canada, décembre 1979, p. 4-6.

L'analyse «avantages-risques» met dans la balance, d'une part, les risques de perte de la vie ou d'invalidité et d'un dommage matériel d'un projet d'intervention et, d'autre part, les avantages généraux d'ordre économique découlant de cette intervention. *Id.*, p. 10-12.

308. *LCE*, par. 5(1).

309. Les deux lois sont muettes sur la prise en compte des facteurs économiques de façon générale. Les deux lois autorisent les ministres à prendre des mesures en tenant compte des risques pour la santé humaine ou l'environnement sans établir de comparaison avec les avantages. Voir *Ethyl Corp. v. E.P.A.*, 541 F 2d 1 (D.C. Cir. 1976), décision dans laquelle la Cour a dit que les mots [TRADUCTION] «mettra en danger» employés dans le *Clear Air Act*, n'impliquaient pas la prise en considération des avantages.

Voir aussi *op. cit. supra*, note 36, un rapport récent sur l'eau potable de Toronto, qui formule une recommandation générale selon laquelle la réglementation relative à l'eau potable devrait être établie en fonction seulement des risques connus pour la santé publique. Selon la proposition contenue à la page 14 du rapport, [TRADUCTION] «les facteurs déterminants primordiaux dans l'établissement des ... normes devraient être la santé publique ...».

310. *Alachlor Review Board Hearings*, Toronto, novembre 1986, pièce 155, p. 6, témoignage de Wayne Ormrod, directeur, Division des pesticides, Agriculture Canada.

311. AICPCA, *op. cit. supra*, note 288, p. 4.

décision à partir du rapport risques-avantages suppose la prise en considération des éléments suivants :

[TRADUCTION]

Du côté des risques ... les coûts financiers des pesticides chimiques; les effets sur les organismes non visés et les menaces éventuelles pour l'environnement ou la santé qui pourraient résulter d'un mauvais usage des produits chimiques. Du côté des avantages, on compte l'amélioration tant quantitative que qualitative de la production alimentaire et de fibres; l'abondance de denrées de bonne qualité à un coût relativement peu élevé et la possibilité pour 5 pour cent de la population de s'y consacrer tout en satisfaisant aux exigences d'un marché d'exportation vaste et en pleine croissance ...³¹².

De fait, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, qui regroupe un grand nombre, sinon la totalité des compagnies de produits chimiques agricoles du pays, s'est dite d'avis que des mesures de réglementation ne devraient pas être adoptées à l'égard d'un produit chimique donné si les avantages de la réglementation ne l'emportent pas sur ses coûts. Autrement dit, un produit chimique ne devrait pas être réglementé à moins que la société n'en tire un avantage marqué³¹³.

Les responsables d'Agriculture Canada ont dit souhaiter que «les méthodes d'analyse des risques et des avantages deviennent une part compréhensible, tangible, visible et systématique du processus de réglementation³¹⁴». Depuis 1980, Agriculture Canada a entrepris des recherches en vue de déterminer la possibilité d'appliquer les principes de l'analyse des risques et des avantages à la réglementation de l'emploi des pesticides³¹⁵. Les autorités du Ministère voient dans l'analyse des risques et des avantages une façon «d'organiser et d'analyser les données», de façon à répondre aux questions qui mettent en jeu à la fois les effets sur l'environnement, la santé et la sécurité, de même que des considérations d'ordre économique. Parmi ces questions, citons les suivantes :

[TRADUCTION]

Combien de Canadiens sont actuellement exposés au produit chimique en cause, et de quelle façon? À quelle quantité du produit chimique en cause les Canadiens sont-ils exposés à l'heure actuelle? Combien de personnes, s'il en est, sont susceptibles d'être atteintes de troubles de santé en raison de leur exposition au produit chimique? Quelles seraient les pertes économiques engendrées par des mesures de réglementation visant à réduire l'exposition? Quelle serait la méthode la moins coûteuse pour réduire l'exposition à un niveau acceptable³¹⁶?

Selon Agriculture Canada, les avantages de la méthode fondée sur le rapport risques-avantages sont les suivants : (1) fournir des renseignements sur les effets probables de différentes mesures de réglementation possibles en vue de régler un

312. AICPCA, *op. cit. supra*, note 297, p. 7.

313. Témoignage de W.A. Neff, directeur technique adjoint, Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, *Procès-verbaux*, 14 octobre 1980, p. 18. Voir aussi l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, *Position Paper: Cost-Benefit Considerations in the Development of Environmental Regulations*, Ottawa, CCPA, 1980, p. 4.

314. Ormrod, *op. cit. supra*, note 249, p. 80.

315. «Foreward», (1983) 18 *Canadian Farm Economics* 1.

316. Ed Dunnett, «Regulation of Pesticides and Risk-Benefit Analysis: Can It Help?», (1983) 18:1 *Canadian Farm Economics* 3.

problème posé par un pesticide; (2) fournir une étude détaillée du problème ainsi qu'une comparaison des différentes solutions possibles; (3) mettre en lumière les lacunes que présentent les données ou les connaissances et qui limitent les renseignements devant servir de base à la décision à prendre³¹⁷. Le CCMRE a également recommandé le recours à l'appréciation des risques et des avantages³¹⁸. D'après le Conseil, il y aurait lieu de prendre les mesures suivantes :

... mettre au point des modèles d'évaluation des dangers et des avantages à long terme, adaptés aux conditions canadiennes et ... définir et utiliser, dans la prise de décision sur l'enregistrement et la nouvelle évaluation d'un pesticide, les facteurs qui interviennent dans ces avantages et ces dangers³¹⁹.

Indépendamment du fait que la *LPA* n'autorise pas explicitement les méthodes fondées sur le rapport risques-avantages ou coûts-avantages, certaines considérations importantes, sur le plan des politiques, entrent en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer si la Loi devrait être modifiée de façon à permettre le recours à de telles méthodes, surtout en l'absence de toute mesure visant à assurer la participation systématique du public au processus décisionnel relatif aux pesticides. Bien que l'absence totale de risques soit impossible à réaliser, certains scientifiques ont néanmoins fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

D'autre part, il y a ceux qui souhaiteraient appliquer l'analyse des risques et des avantages à la toxicologie, dans l'intention de mesurer le risque posé par une substance donnée au regard des normes sociales et du droit. Pour le moment, le caractère aléatoire de ces calculs et la difficulté de mesurer les avantages laissent planer un doute sur la validité de ces techniques³²⁰.

Outre les difficultés que pose l'appréciation ou la mesure des risques, l'utilisation de méthodes reposant sur le rapport risques-avantages ou coûts-avantages, à titre d'outil pour la prise de décisions, pourrait comporter d'autres problèmes, notamment : la

317. *Ibid.* Voir aussi Agriculture Canada, *Risk-Benefit Analysis in the Management of Toxic Chemicals*, Ottawa, Agriculture Canada, août 1984.

318. CCMRE, *op. cit. supra*, note 270, p. 1.

319. *Id.*, p. 6.

320. B.L. Smith, Direction des aliments, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, «Global Overview of Legislation Aimed at Control of Contaminants and Pesticide Residues in Fats and Oils», (1982) 59 *Journal of American Oil Chemists Society* 901A, p. 902A. Pour ce qui est de la difficulté à mesurer les avantages de l'emploi des pesticides, voir Conseil national de recherches du Canada, *Evaluation of the Biological and Economic Benefits of Pesticide Use — Strengths and Limitations for Risk/Cost/Benefit Analyses*, Ottawa, CNRC, 1985; voir aussi Agriculture Canada, *Production des pesticides agricoles en Colombie-Britannique et dans l'est du Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, septembre 1985, p. 80-81.

Aux États-Unis, dans un rapport présenté en 1979 à l'US FDA, le National Cancer Institute faisait remarquer ce qui suit : [TRADUCTION] «... Bien que l'idée semble intéressante, l'évaluation quantitative des risques grâce à l'adaptation de données provenant d'expériences réalisées sur des animaux n'est pas suffisamment perfectionnée pour servir de base à la réglementation de l'exposition de l'homme aux produits carcinogènes. Bien que nous puissions à juste titre conclure sur le plan qualitatif que les produits carcinogènes pour les animaux peuvent être carcinogènes pour l'homme, les extrapolations quantitatives comportent des risques d'erreurs importantes, dont certaines sous-estimeraient le risque réel que l'exposition fait courir à l'homme. L'état actuel des connaissances scientifiques est insuffisant pour assurer la précision du processus». Voir «NCI Draft Memorandum to FDA on Use of Animal Data in Cancer Risk Assessment», (1979) 8 *Chemical Regulation Reporter* 274, p. 275.

latence de nombreux produits chimiques toxiques, y compris les pesticides, dont les effets ne peuvent être pris en considération; le manque de données épidémiologiques; la nécessité de mesurer des effets difficilement perceptibles sur d'importantes populations; le problème que pose la répartition inéquitable des risques et des avantages dans la société; les difficultés que soulève, sur le plan quantitatif, l'adaptation à l'être humain de données provenant d'expériences réalisées sur des animaux; l'introduction d'hypothèses qui, bien que paraissant neutres, supposent un jugement de valeur³²¹. Un observateur a fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION]

Il serait relativement facile de réformer le processus de prise de décisions en matière de pesticides, de façon à donner une place plus importante à l'évaluation détaillée, systématique et quantitative des risques et des avantages. Grâce à des efforts en vue d'améliorer les sources de renseignements ou de mieux intégrer les fonctions interdépendantes des divers services de l'Administration, les décisions pourraient paraître plus «rationnelles». Resterait toutefois sans réponse la question fondamentale de la légitimité du processus par lequel ces décisions sont prises. Étant donné le cadre décisionnel actuel, il est extrêmement difficile, si tant est que la chose soit possible, pour celui qui se trouve à l'extérieur du cercle exclusif de l'Administration et de l'industrie, de participer à l'appréciation des risques et des avantages, opération qui nécessite des jugements de valeur. L'amélioration des décisions relatives aux risques suppose la remise en question de la nature essentiellement fermée du processus décisionnel³²².

Les décisions d'Agriculture Canada embrassent également la prise en considération de facteurs comme les effets mutagènes et carcinogènes des pesticides³²³. Pourtant, le point de vue d'Agriculture Canada peut très bien être différent de celui, par exemple, de Santé et Bien-être social Canada. En effet, des fonctionnaires fédéraux de la santé ont fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Parce que les différents ministères servent des clientèles différentes et ont nécessairement des perspectives différentes, le même risque peut leur apparaître sous divers jours. Par exemple, la perception des risques que posent les pesticides peut être différente selon qu'il s'agit d'un fonctionnaire du ministère de la Santé ou d'une personne dont la principale préoccupation est d'améliorer la production alimentaire. Pourtant, ces deux points de vue peuvent être valides³²⁴.

321. United States Senate and House of Representatives, *Risk-Benefit Analysis in the Legislative Process: Summary of a Congress-Science Joint Forum*, préparé par le Congressional Research Service, Library of Congress for the House Subcommittee on Science, Research and Technology of the Committee on Science and Technology and the Senate Subcommittee on Science, Technology, and Space of the Committee on Commerce, Science and Transportation, 96th Cong., 2nd Sess., mars 1980, p. 3-6.

On a fait état de problèmes analogues quant à l'analyse coûts-avantages. United States House of Representatives, *Cost-Benefit Analysis: Wonder Tool or Mirage*, Report together with Minority View by the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, 96th Cong., 2nd Sess., décembre 1980, p. 1-36.

322. Ted Schrecker, *loc. cit. supra*, note 33, p. 31.

323. Voir, par exemple, Hall, *op. cit. supra*, note 295, p. 35.

324. I.C. Munro, A.B. Morrison et L. Bradshaw, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, «Risk and the Government Process», dans *Risques : Colloque sur l'évaluation et la perception des risques à la santé au Canada : Procès-verbaux*, Toronto, Société royale du Canada/Conseil des sciences du Canada, octobre 1982, p. 187.

Quoi qu'il en soit, la décision de procéder à l'homologation en vertu de la *LPA* appartient exclusivement à Agriculture Canada. Par conséquent, même si le CCMRE a demandé que Santé et Bien-être social Canada arrête sa politique sur les façons de limiter l'exposition aux produits dont les effets carcinogènes sont prouvés³²⁵, il serait sans doute plus important de connaître la politique d'Agriculture Canada sur les effets carcinogènes des pesticides.

D'autres pays ont établi une politique sur le cancer. Aux États-Unis, les principaux organismes administratifs fédéraux intéressés par la santé publique ont élaboré des méthodes pour dépister les produits carcinogènes et évaluer les dangers qu'ils posent pour l'être humain. La politique confirme le recours aux données provenant de l'application, à des animaux, de la substance en cause à une dose excédant l'exposition prévue pour les humains, comme indice valide du potentiel carcinogène de la substance³²⁶. On conclut également qu'il est [TRADUCTION] «actuellement impossible d'établir avec certitude un seuil en deçà duquel l'exposition à un carcinogène n'a aucun effet sur l'être humain³²⁷». La politique énonce en outre un ordre de priorité pour la réglementation des carcinogènes³²⁸ et les critères pouvant justifier la prise de mesures de réglementation en vertu de diverses lois fédérales³²⁹.

Récemment, cependant, certains comités d'enquête du Congrès américain ont fait valoir que l'US EPA, en vertu des exigences de l'US *FIFRA* relatives aux risques et aux avantages, avait modifié les principes scientifiques sous-jacents à l'évaluation des risques posés par les pesticides carcinogènes, de sorte que sa nouvelle approche permettait une plus grande exposition aux agents cancérogènes. Un comité a fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Au moment de peser les risques et les avantages, l'US EPA a décidé d'accepter comme tolérable un niveau de risque de 10 à 100 fois plus élevé que ce que l'on acceptait habituellement par le passé. Ce qui importe plus encore, cependant, c'est que le recours par

325. CCMRE, *op. cit. supra*, note 270, p. 13.

326. United States, Regulatory Council, *Regulation of Chemical Carcinogens*, Washington (D.C.), US GPO, 28 septembre 1979, p. 6.

Voir aussi Consumer Product Safety Commission, US EPA, US FDA and Department of Agriculture Food Safety and Quality Service, «Scientific Bases for Identification of Potential Carcinogens and Estimation of Risks», (6 juillet 1979) 44 *Federal Register* 39858, p. 39862-39869.

En 1980, un comité formé de 18 organismes américains, dont les organismes précités, a conclu que [TRADUCTION] «les méthodes expérimentales établies (essais sur les animaux), qui comprennent l'administration de très fortes doses, parfois par une voie différente de celle de l'exposition humaine, constituent des méthodes d'essai adéquates et valides sur le plan scientifique pour le dépistage des produits carcinogènes». United States, Toxic Substances Strategy Committee, *Toxic Chemicals and Public Protection*, Report to the President, Washington (D.C.), US GPO, mai 1980, p. 131.

327. Consumer Product Safety Commission, *id.*, p. 39876. Le Regulatory Council, *id.*, p. 10, a fait observer ce qui suit : [TRADUCTION] «Comme il n'existe à l'heure actuelle aucune méthode reconnue permettant de déterminer un seuil en deçà duquel un produit carcinogène n'a aucun effet sur la population exposée, les substances dont les effets carcinogéniques ont été prouvés seront tenues pour susceptibles de causer le cancer ou de contribuer à sa progression même aux degrés les plus faibles d'exposition».

328. Regulatory Council, *op. cit. supra*, note 326, p. 11-12.

329. *Id.*, p. 13-16.

l'organisme à [certaines] approches décisionnelles semble systématiquement orienté vers une réglementation moins rigoureuse des produits soupçonnés d'avoir des effets cancérigènes³³⁰.

Le comité décrit en outre certains des changements principaux que l'US EPA a introduits : une nouvelle façon d'apprécier les éléments de preuve, suivant laquelle un certain nombre d'études concluant à l'innocuité d'un pesticide peuvent être interprétées comme contrebalançant les résultats d'une étude démontrant l'effet carcinogène du produit; une plus grande importance est attachée aux données relatives à l'effet mutagène en vue de classer les oncogènes (les produits provoquant l'apparition de tumeurs) suivant qu'ils sont épigénétiques (les produits qui n'agissent pas sur les gènes) ou génotoxiques (les produits qui agissent sur les gènes); des niveaux plus élevés de risques tolérables; une importance moins grande attachée aux tumeurs bénignes³³¹.

Indépendamment du caractère ponctuel des décisions et du fait que les arrangements et compromis définitifs relèvent d'Agriculture Canada³³², il est difficile de savoir, d'après les renseignements fournis soit par Agriculture Canada, soit par Santé et Bien-être social Canada, quelle est la politique globale du Canada sur le cancer dans le contexte des pesticides. Au sujet des carcinogènes chimiques en général, Santé et Bien-être social a fait valoir la position suivante :

L'expérience chez les animaux de laboratoire a révélé que presque tous les composés qui sont cancérigènes pour l'homme le sont pour une ou plusieurs espèces animales, bien que le genre de tumeur puisse ne pas être le même que chez l'homme ... Cependant la démonstration d'une activité cancérigène chez les animaux ne signifie pas nécessairement que le produit chimique soit cancérigène pour l'homme, dans les conditions d'exposition propres à ce dernier ... La méthode prescrite pour aborder le contrôle de ces produits chimiques doit prendre en considération non seulement les résultats des tests faits chez des animaux, mais doit inclure également une évaluation rationnelle du rapport avantages/inconvénients que représente, chez l'homme, l'exposition à des produits chimiques particuliers³³³.

Pourtant, certains fonctionnaires de la Direction générale de la protection de la santé ont déclaré que la politique de la Direction consistait à [TRADUCTION] «éliminer ou réduire au minimum l'exposition de l'être humain aux produits potentiellement carcinogènes ...³³⁴». Par ailleurs, d'autres fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada ont affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il est clair que nous devrions nous préoccuper davantage des composés plus puissants qui présentent des propriétés carcinogènes suivant les normes traditionnelles, que de ceux qui

330. United States, House of Representatives, *EPA Pesticide Regulatory Program Study*, Hearing before the Subcommittee on Department Operations, Research, and Foreign Agriculture of the Committee on Agriculture, 97th Cong., 2nd Sess., 17 décembre 1982, p. 87.

331. *Id.*, p. 87, 88 et 238.

332. Hall, *op. cit. supra*, note 295, p. 35.

333. Santé et Bien-être social Canada, *op. cit. supra*, note 303, p. 2-3.

334. Lettre de P.R. Bennett, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, à Keith MacMillan, société Monsanto Canada Inc., 12 novembre 1982, Ottawa.

paraissent agir par l'entremise de mécanismes biochimiques et physiologiques irrépressibles, et ne causent l'apparition de tumeurs qu'à des doses presque toxiques³³⁵.

Reste à savoir si cette déclaration est compatible avec [TRADUCTION] «la position dominante des milieux scientifiques et de réglementation ... suivant laquelle les produits ayant des effets oncogènes (induction de tumeurs) sur les animaux doivent, a priori, être considérés comme cancérogènes pour l'homme³³⁶».

Au Canada, il est difficile, sinon impossible, de déterminer ce qui constitue un «risque inacceptable», étant donné le peu de renseignements dont on dispose sur la politique fédérale relative au cancer dans le contexte des pesticides, et sur la façon dont cette politique devrait être appliquée au processus d'enregistrement. L'établissement d'une telle politique devrait faire partie intégrante de l'élaboration d'un cadre rationnel pour la prise de décisions en matière de pesticides. Nous sommes d'avis que la politique canadienne sur les carcinogènes devrait contenir les éléments suivants :

- une définition des produits chimiques carcinogènes (par exemple les produits chimiques dont les propriétés cancérogènes ont été démontrées chez l'être humain ou par suite de deux expériences bien contrôlées effectuées sur deux espèces différentes de rongeurs);
- des explications sur la façon dont les normes relatives aux produits chimiques carcinogènes devraient être établies;
- le rôle du public dans le processus décisionnel³³⁷.

Pour conclure, et malgré la grande incertitude qui semble entourer les tentatives visant à mesurer les risques et les avantages de l'utilisation des pesticides, signalons que l'Administration fédérale semble disposée à adopter une telle approche dans le processus décisionnel prévu par la *LPA*. Il est difficile de savoir si l'analyse des risques et des avantages sera mise en œuvre par la modification de la Loi et du Règlement. Pourtant, il n'est pas certain non plus qu'un tel changement d'approche soit possible sans que la législation soit modifiée. Quant à la question de savoir si cette approche ou une autre approche semblable obtiendrait la faveur du public, la réponse pourrait dépendre de l'inclusion dans la loi de mécanismes prévoyant la participation systématique du public. Étant donné l'incertitude qui caractérise cette approche, il semble préférable que l'analyse des risques et des avantages ne soit pas, si tant est qu'elle soit utilisée, considérée comme un critère décisif et sans appel dans la prise de décisions.

335. I.C. Munro et D.R. Krewski, «Risk Assessment and Regulatory Decision Making», (1981) 19 *Food and Cosmetics Toxicology Journal* 549, p. 557. Un fonctionnaire de Santé et Bien-être social Canada a également fait remarquer ce qui suit : «... Il n'existe en général pas suffisamment de preuves scientifiques à l'heure actuelle à l'appui du concept de concentration sans effet pour un carcinogène. Il existe toutefois des exceptions : les carcinogènes épigénétiques». Franklin, *op. cit. supra*, note 281, p. 83.

336. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 248.

337. Dans un rapport sur l'eau potable de la ville de Toronto, le service d'hygiène publique de cette municipalité a recommandé que soit adoptée la politique suivante relativement aux carcinogènes dans l'eau de boisson : la concentration sans effet ne devrait être utilisée pour fixer des normes qu'à l'égard des produits chimiques non carcinogènes dans l'eau potable; dans la mesure du possible, l'exposition à des produits chimiques carcinogènes ne devrait pas être admise. Si cela est impossible, les niveaux d'exposition devraient être établis en fonction de l'évaluation des risques. City of Toronto, *op. cit. supra*, note 36, p. 14.

RECOMMANDATION

Le gouvernement fédéral devrait élaborer en détail et publier une politique pour la prise de décisions relatives au cancer, qui soit compatible avec les mandats confiés à l'Administration fédérale par la LPA, la LAD et la LCE. Cette politique devrait également traiter des effets mutagènes et tératogènes des substances visées. La politique canadienne sur les carcinogènes devrait inclure les éléments suivants :

- a) **une définition des produits chimiques carcinogènes (par exemple les produits chimiques dont les propriétés cancérogènes ont été démontrées chez l'homme ou par suite de deux expériences bien contrôlées effectuées sur deux espèces différentes de rongeurs);**
- b) **des explications sur la façon dont les normes relatives aux produits chimiques carcinogènes devraient être établies;**
- c) **le rôle du public dans le processus décisionnel.**

- c) *Les exceptions aux exigences de l'enregistrement complet :
l'exemption à des fins de recherche et l'enregistrement temporaire*

La LPA prévoit un certain nombre de cas où un pesticide peut être vendu ou utilisé au Canada sans que toutes les exigences relatives à l'enregistrement et édictées par la Loi aient été remplies, notamment³³⁸ : (1) l'exemption relative aux produits antiparasitaires utilisés à des fins de recherche dans des locaux approuvés³³⁹; (2) l'enregistrement temporaire de pesticides lorsque le demandeur convient d'établir des renseignements scientifiques ou techniques complémentaires sur le produit, ou lorsque celui-ci «doit être vendu uniquement pour une lutte d'urgence contre les infestations gravement préjudiciables à la santé de la population, aux animaux domestiques, aux ressources naturelles ou à d'autres choses³⁴⁰». Ces dérogations aux exigences de la Loi exemptent de l'enregistrement et permettent l'utilisation de pesticides malgré l'insuffisance des données et des vérifications. Elles visent toutefois la réalisation d'objectifs légitimes comme la mise au point et l'évaluation de nouveaux produits antiparasitaires³⁴¹, ou encore la répression d'une situation d'urgence causée par des ravageurs. Ces exceptions prêtent toutefois aux abus dans la mesure où les exigences relatives à l'enregistrement imposées par le Parlement pour la réglementation des pesticides peuvent être contournées.

Aux termes du RPA, un produit antiparasitaire est exempt de l'enregistrement s'il est destiné à être utilisé par une personne à des fins de recherche, dans des locaux appartenant à cette personne ou exploités par elle, ou dans d'autres locaux dont cette personne n'est ni le propriétaire ni l'exploitant, pourvu que l'usage prévu ait été approuvé par le directeur de la Division des produits végétaux d'Agriculture Canada³⁴².

338. On trouve d'autres exemptions dans le RPA, al. 5a) et c).

339. RPA, al. 5b).

340. RPA, art. 17.

341. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Programmes de recherche sur les produits antiparasitaires*, circulaire à la profession, R-1-214, Ottawa, Agriculture Canada, 7 janvier 1983, p. 1.

342. RPA, al. 5b).

D'après les autorités fédérales, les stations de recherche et laboratoires des ministères ou des entreprises qui effectuent des travaux de recherche dans les locaux de l'organisme de recherche, n'ont pas, grâce à ces dispositions, à obtenir le permis prévu par la Loi³⁴³. Lorsque les travaux sont effectués en dehors des locaux de l'organisme de recherche, il s'agit habituellement «de pesticides qui ont déjà été beaucoup étudiés, mais sur l'utilisation desquels, dans des conditions réelles, on exige des renseignements supplémentaires³⁴⁴». Ces essais sur le terrain sont autorisés à la condition que les cultures alimentaires traitées soient détruites ou qu'on les empêche d'une façon ou d'une autre de parvenir aux canaux habituels de commercialisation. Dans le domaine de la foresterie, les recherches ne sont autorisées que si des données jugées suffisantes indiquent que l'utilisation des pesticides en cause «ne menacera pas sérieusement la santé ni l'environnement³⁴⁵».

Les autorités fédérales estiment qu'environ 500 permis de recherche ont été approuvés par Agriculture Canada en 1982, chaque permis autorisant l'utilisation d'une quantité moyenne de 900 kilogrammes (1 984 livres) de produits formulés³⁴⁶. La surface des régions traitées varie d'un acre, pour certaines expériences agricoles, à 500, voire 5 000 acres, en général dans le domaine forestier. Comme les données fournies à l'appui d'une demande d'enregistrement temporaire sont plus limitées que celles qui donnent lieu à l'enregistrement complet³⁴⁷, et comme le nombre de permis de recherche semble augmenter, les autorités fédérales conviennent que l'on peut craindre que les permis de recherche deviennent en réalité la norme, et non plus l'exception³⁴⁸. Du reste, Agriculture Canada n'a pas toujours les ressources nécessaires pour veiller au respect des modalités prescrites pour tous les permis de recherches dans le pays³⁴⁹.

Ces considérations, ainsi que d'autres questions connexes, ont amené Agriculture Canada à proposer la modification du *RPA* en ce qui a trait aux pesticides utilisés à des fins de recherche. Les nouvelles règles³⁵⁰, qui devaient entrer en vigueur en janvier 1984, apportent de nouvelles définitions³⁵¹, et traitent de différents sujets comme l'exemption de permis³⁵², la demande de permis de recherche³⁵³, le rejet de la

343. Gouvernement du Canada, *op. cit. supra*, note 262, p. 6.

344. *Ibid.*

345. *Ibid.*

346. Ormrod, *supra*, note 59.

347. Franklin, *op. cit. supra*, note 281.

348. Ormrod, *supra*, note 59.

349. C'est une préoccupation dont ont fait part certains fonctionnaires responsables des pesticides lors d'une réunion tenue en 1979 au Nouveau-Brunswick. Canadian Association of Pesticide Control Officials [ci-après CAPCO], *Report of the Thirteenth Meeting*, Fredericton (N.-B.), CAPCO, 15 et 16 novembre 1979, p. 9.

350. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Programmes de recherche sur les produits antiparasitaires*, circulaire à la profession, T-1-216, 1^{er} janvier 1984, p. 1.

351. *Supra*, note 341, p. 1.

352. On a proposé l'abrogation de l'alinéa 5b) du *RPA* actuel. En application du nouvel article, un produit antiparasitaire est exempté des exigences relatives à l'homologation si le Ministre a délivré un permis de recherche et si le produit n'est utilisé que par un chercheur compétent à des fins de recherche. *Id.*, p. 1, al. 5.1a) proposé, A-D.

353. Les permis de recherche demandés ne peuvent être valides plus de trois ans et la demande de permis doit renfermer les renseignements permettant au Ministre de juger de la sûreté, du mérite et de la valeur du projet de recherche. *Id.*, p. 2-3, al. 5.1b) proposé.

demande³⁵⁴, l'annulation du permis³⁵⁵, les dossiers et l'enregistrement des données³⁵⁶, l'étiquetage³⁵⁷, la vente et la distribution³⁵⁸, ainsi que la publicité³⁵⁹. Le nouveau régime comporte trois catégories de demandes de permis de recherche, chacune comportant des exigences différentes sur le plan des données³⁶⁰. Les trois cas prévus sont les suivants : (1) les nouvelles utilisations de produits enregistrés (c'est-à-dire nouveaux hôtes, nouvelles doses ou nouvelles instructions); (2) les nouvelles formulations contenant un ingrédient actif déjà enregistré; et (3) les nouvelles matières actives ou nouvelles sources qui n'ont jamais encore été mises sur le marché au Canada. Sont également dignes de mention les limites que l'on propose d'apporter à la superficie totale pouvant être traitée en vertu d'un même permis³⁶¹ et la possibilité d'obtenir un permis de recherche valide pour plusieurs années³⁶².

Prises globalement, les nouvelles règles constituent, par rapport au droit fédéral antérieur, une augmentation considérable des mécanismes de réglementation de l'usage des permis de recherche³⁶³. Toutefois, en date d'avril 1985, ces règles n'avaient pas encore été promulguées³⁶⁴. Il reste encore à voir si cette réforme aura pour effet de conférer aux autorités fédérales les pouvoirs de réglementation adéquats ou si les problèmes persisteront.

Le Règlement actuel permet aussi l'octroi d'un enregistrement temporaire d'une durée d'un an lorsque le demandeur convient de fournir les renseignements scientifiques ou techniques complémentaires requis, ou lorsqu'une infestation de ravageurs appelle une intervention urgente³⁶⁵. Il semble maintenant que lorsque l'enregistrement temporaire est refusé, le demandeur puisse exiger d'être entendu par un comité

354. Six motifs différents sont proposés pour justifier le rejet d'une demande de permis de recherche. *Id.*, p. 3, al. 5.1c) proposé.

355. Le Ministre est autorisé à annuler un permis de recherche s'il est fondé à croire qu'il y a dérogation à une condition du permis, à une disposition de la Loi ou à un règlement, ou que, d'après les renseignements dont il dispose, la sûreté, le mérite ou la valeur du produit antiparasitaire n'est plus acceptable aux fins des recherches projetées. *Id.*, p. 3, al. 5.1d) proposé.

356. *Id.*, p. 4, al. 5.1e) proposé.

357. Les produits antiparasitaires visés par un permis de recherche doivent être étiquetés suivant les directives données par Agriculture Canada. *Id.*, p. 4, al. 5.1f) proposé.

358. *Id.*, p. 4, al. 5.1g) proposé.

359. *Id.*, p. 5, al. 5.1h) proposé.

360. *Supra*, note 350, p. 2.

361. *Id.*, p. 4.

362. Des permis valides pour trois ans peuvent être délivrés. Toutefois, ceux-ci peuvent être annulés à n'importe quel moment si de nouveaux renseignements le justifient. En outre, un rapport sur les résultats d'expériences effectuées l'année précédente doit être soumis annuellement au Ministère, à défaut de quoi le permis pourra être annulé. *Id.*, p. 4.

363. Le Ministère fait remarquer, par exemple, que «[I]l fait d'utiliser les privilèges du permis pour effectuer des essais de mise en marché, lancer des programmes opérationnels à grande échelle pour un produit non enregistré et éviter les délais d'enregistrement, etc. constitue une infraction à la Loi ... et ne sera pas toléré». *Id.*, p. 5.

364. Lettre de Wayne Ormrod, directeur, Division des pesticides, Agriculture Canada à Toby Vigod, 22 avril 1985, Ottawa.

365. *RPA*, art. 17. Cet article permet également d'imposer des conditions.

d'examen établi en vertu du Règlement³⁶⁶. Les autorités fédérales estiment qu'environ 150 enregistrements temporaires sont accordés chaque année³⁶⁷. Même si la demande d'enregistrement temporaire exige plus de renseignements que la demande de permis de recherche, certaines données restent absentes.

Depuis 1980, la politique fédérale veut que l'enregistrement temporaire ne puisse devenir un enregistrement complet dans un certain nombre de cas, notamment lorsque les données relatives aux pesticides en cause ont été fournies par IBT, à moins que Santé et Bien-être social Canada n'ait approuvé par écrit la prolongation de l'enregistrement³⁶⁸.

Cela ne signifie pas, par ailleurs, que le pesticide dont l'enregistrement temporaire repose, en tout ou en partie, sur des données fournies par IBT ne continuera pas d'être acceptable aux fins de l'enregistrement temporaire. Ainsi, en 1981, le CCMRE a mis sur pied un groupe de travail chargé de trouver des façons d'améliorer et d'accélérer le processus d'enregistrement des pesticides dans le domaine de la gestion des forêts³⁶⁹. Après avoir établi un ordre de priorité pour l'enregistrement rapide d'un certain nombre de pesticides, le groupe de travail a soumis aux ministres responsables des forêts une résolution demandant l'approbation de ces pesticides par le gouvernement fédéral au plus tard au début de 1983. En réponse à ces demandes, le ministre fédéral de l'Agriculture d'alors, M. Eugene F. Whelan, a fait remarquer que l'un des pesticides en cause, l'Orthène 50, [TRADUCTION] «a fait l'objet d'un enregistrement temporaire pour usage forestier depuis plusieurs années, notamment en 1982³⁷⁰». Pour sa part, M^{me} Monique Bégin, alors ministre fédérale de la Santé, a répondu aux mêmes demandes en précisant, au sujet de l'Orthène 50, que [TRADUCTION] «les renseignements relatifs à ce produit chimique reposent en majeure partie sur des données invalides fournies par IBT, notamment une étude de reproduction s'étalant sur trois générations», et que les études de remplacement ne seraient pas entreprises avant la fin de 1982 ou le début de 1983³⁷¹. Par conséquent, même si l'enregistrement temporaire des pesticides à l'égard desquels des données invalides ont été fournies par IBT ne peut être étendu de façon à devenir un enregistrement complet, le cas précité donne à penser que l'enregistrement temporaire peut rester en vigueur. Si l'enregistrement peut être renouvelé pendant plusieurs années d'affilée, on pourrait prétendre que c'est une façon détournée d'obtenir un enregistrement complet à l'égard

366. *Monsanto Canada Inc. v. Minister of Agriculture*, C.F. Div. 1^{re} inst., Toronto, 23 janvier 1986, (le juge Cullen) [non publié].

367. Ormrod, *supra*, note 59.

368. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 249, p. 2.

369. CCMRE, *Minutes of Annual Meeting*, Toronto, CCMRE, septembre 1982.

370. Lettre d'Eugene F. Whelan, ministre fédéral de l'Agriculture à J.E. Miller, ministre albertain de l'Énergie et des Ressources naturelles, 1^{er} novembre 1982, Ottawa.

371. Lettre de Monique Bégin, ministre fédérale de la Santé nationale et du Bien-être social à Neil Hardy, président, CCMRE, 26 octobre 1982, Ottawa.

de produits dont l'étude est loin d'être suffisante³⁷². Du reste, certains pesticides qui, à un certain moment, avaient fait l'objet d'un enregistrement temporaire, ont donné lieu à des poursuites pour négligence en raison de l'insuffisance des vérifications effectuées³⁷³.

Ces dérogations aux exigences relatives à l'enregistrement ne sont pas l'apanage du Canada. D'autres pays, les États-Unis entre autres, autorisent également un certain nombre de voies aboutissant à la vente et à l'utilisation de pesticides pour lesquels le processus formel d'enregistrement n'a pas été suivi³⁷⁴. Seules les dispositions de l'US *FIFRA* régissant l'enregistrement complet garantissent que l'ensemble des vérifications prescrites relatives à la santé et à l'innocuité ont été effectuées³⁷⁵. Toutefois, un rapport préparé en 1982 par un sous-comité de la Chambre des représentants sur l'agriculture fait état de la mesure dans laquelle le mécanisme d'enregistrement complet de l'US *FIFRA* a été contourné par le recours au pouvoir d'exemption en cas d'«urgence» et par d'autres moyens analogues. De 1978 à 1982, par exemple, le nombre annuel d'exemptions pour cause d'urgence a augmenté de 430 pour cent (de 165 à 727)³⁷⁶. D'après le rapport, il s'agit là d'une [TRADUCTION] «tendance marquée à la hausse» en faveur de l'utilisation de mécanismes qui n'ont jamais été destinés à supplanter l'enregistrement proprement dit³⁷⁷. Des enquêtes antérieures du Congrès avaient indiqué que ces moyens étaient utilisés pour passer outre aux études d'innocuité qu'exigeait l'enregistrement complet³⁷⁸.

Certes, il existe des arguments qui militent en faveur de processus moins formels que l'enregistrement complet à l'égard des pesticides. Il en est ainsi de la mise au point de nouveaux produits et de nouveaux usages, et de la nécessité de remédier sans délai à une infestation subite de ravageurs. Cela dit, ces méthodes prêtent aux abus en ce qu'elles visent à éviter les délais d'enregistrement et les dispositions relatives aux études d'innocuité pour la santé et la sécurité de l'environnement³⁷⁹.

372. On a exprimé la même inquiétude aux États-Unis, où un organisme d'enquête relevant du Congrès est arrivé à la conclusion suivante : [TRADUCTION] «L'US EPA devrait abandonner la pratique qui consiste à accorder [souvent] des exemptions [d'enregistrement] lorsqu'il n'existe pas de situation d'urgence». US GAO, *Special Pesticide Registration by the Environmental Protection Agency Should Be Improved*, Report to Congress by the Comptroller General of the United States, CED-78-9, Washington (D.C.), US GAO, janvier 1978, p. 34. Trois ans plus tard, on faisait état du même problème. US GAO, *op. cit. supra*, note 3, p. 31.

373. *Willis, supra*, p. 34-35.

374. US *FIFRA*, par. 3(c)(7) (homologation conditionnelle); art. 5 (permis à des fins expérimentales); art. 18 (homologation pour cause d'urgence); al. 24(c) (homologation à des fins spéciales et locales).

375. US *FIFRA*, par. 3(c)(5).

376. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 115.

377. *Id.*, p. 83.

378. US GAO (1978), *supra*, note 372, p. 36-37; US GAO (1981), *supra*, note 3, p. 31-32 et 34.

379. On trouve la remarque suivante dans un rapport présenté en mars 1984 au ministre fédéral de l'Agriculture : [TRADUCTION] «Un système d'homologation temporaire ou pour cause d'urgence prête facilement à des abus qui consistent à contourner l'évaluation complète qui est faite avant l'homologation». Voir L. Salter et W. Leiss, *Consultation in the Assessment and Registration of Pesticides : Final Report and Recommendations to the Minister of Agriculture*, Ottawa, 31 mars 1984, p. 10.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la LPA ou le RPA de façon à préciser les critères que doit utiliser le Ministre pour octroyer un enregistrement temporaire, y compris les renseignements qui doivent être soumis à l'appui de la demande, ainsi que le nombre de renouvellements permis. Il y aurait lieu d'exiger que le public soit informé de la demande et puisse soumettre des observations. Le public devrait notamment avoir accès aux données relatives à la santé et à l'innocuité fournies à l'appui de la demande d'enregistrement temporaire et de permis de recherche.

d) *Le rôle du public dans le processus d'enregistrement*

La LPA est muette sur le rôle du public dans le processus d'enregistrement des nouveaux pesticides. En conséquence, le public se trouve exclu de la prise de décisions par Agriculture Canada en matière d'enregistrement. La Loi n'exige pas que le public soit avisé de la présentation d'une demande d'enregistrement visant un nouveau produit ou une nouvelle utilisation, et n'autorise pas l'accès du public aux études d'innocuité sur lesquelles est fondée la demande. Alors qu'elle garantit au fabricant d'un pesticide un droit d'appel administratif en cas de rejet de la demande d'enregistrement³⁸⁰, la Loi ne confère aucun droit analogue au public pour le cas où il serait fait droit à la demande. Cette situation inégale, pour ne pas dire injuste, se retrouve aussi dans d'autres pays³⁸¹.

Les groupements écologiques ont tenté de remédier à ce déséquilibre en recommandant aux autorités fédérales de modifier la Loi, de façon à permettre aux citoyens d'intervenir dans le processus d'enregistrement³⁸². La participation accrue du public au processus d'enregistrement des pesticides se justifie au regard du fait que les citoyens sont exposés à un grand nombre de pesticides, en raison des opérations d'arrosage, de la contamination éventuelle de l'eau, des résidus se trouvant sur les céréales, les fruits, les légumes et autres aliments, facteurs qui menacent leur santé. Bon nombre de ces risques sont involontaires, telle la présence de pesticides dans l'eau

380. RPA, art. 23-25.

381. L'US FIFRA, par exemple, exige que le public soit avisé de toute demande d'homologation de pesticide comportant un nouvel ingrédient actif ou une nouvelle utilisation. Le public a un délai de trente jours à compter de la date de l'avis pour présenter des observations : US FIFRA, par. 3(c)(4). L'US EPA n'est toutefois obligée de communiquer les données sur lesquelles est fondée la demande d'homologation que trente jours après la décision d'accorder l'homologation : US FIFRA, par. 3(c)(12). Sous le régime de l'US FIFRA, ne bénéficie d'un droit d'appel que la personne dont la demande d'homologation a été rejetée : US FIFRA, par. 3(c)(6), art. 6.

Des groupes écologiques américains ont mis en évidence la situation inégale faite au public par rapport aux demandeurs. Ils ont proposé que des modifications soient apportées à la Loi. Voir Testimony of Albert H. Meyerhoff et Jacqueline M. Warren, Natural Resources Defense Council, *Reauthorization of the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, Hearing before the Subcommittee on Agricultural Research and General Legislation of the Senate Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry, 98th Cong., 1st Sess., Washington (D.C.), 24 mai 1983, p. 12-13.

382. Daniel Green, La Société pour vaincre la pollution, au nom d'associations écologiques canadiennes non gouvernementales, «Reflections and Recommendations on Pesticide Management in Canada», dans Conseil consultatif canadien de l'environnement, *Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*, tenue les 26 et 27 mai 1980, rapport n° 9, Ottawa, CCCE, avril 1981, p. 81.

potable. Mais comme le citoyen est exposé aux risques que comporte l'emploi de pesticides, il devrait être en droit de participer à la prise de décisions concernant l'enregistrement de ces produits et les conditions auxquelles leur usage est assujéti. Certains groupes ont fait valoir que cela était d'autant plus nécessaire qu'il fallait rétablir la confiance du public dans le processus d'enregistrement à la suite d'événements comme le scandale IBT³⁸³.

Par ailleurs, pour que la participation du public soit efficace, il faudrait que les intervenants puissent être défrayés³⁸⁴. Cependant, les représentants des gouvernements se sont penchés sur la question de la participation du public à l'occasion de la réunion de 1982 du CCMRE, et n'ont manifesté que peu ou pas d'appui à l'idée d'accorder au public un rôle plus important dans le processus d'enregistrement des nouveaux pesticides³⁸⁵.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la LPA ou le RPA de façon à prévoir que le public doit être avisé de la présentation d'une demande d'enregistrement visant un nouveau produit, un usage sensiblement nouveau ou la réévaluation de produits chimiques existants. La LPA ou le RPA devraient en outre être modifiés de façon à permettre au public d'avoir accès aux résultats des études sur la santé et l'innocuité sur lesquelles est fondée une demande d'enregistrement ou de réévaluation d'un produit chimique existant. Le public devrait bénéficier d'un délai de soixante à quatre-vingt-dix jours pour soumettre des observations, et devrait pouvoir exiger d'être entendu par un comité d'examen avant qu'il soit fait droit à la demande d'enregistrement d'un pesticide. Par ailleurs, des mécanismes devraient être inclus afin d'éliminer les demandes d'audience futiles.

- (2) Le processus de réévaluation : la difficulté de garantir l'innocuité des pesticides existants

Une fois enregistré en vertu de la LPA, un pesticide reste homologué pour une période de cinq ans qui peut être renouvelée sur demande adressée au Ministre³⁸⁶. En tout temps au cours de cette période, un pesticide homologué peut faire l'objet d'une réévaluation. Agriculture Canada définit la réévaluation comme le «réexamen des utilisations homologuées d'un pesticide chimique et des données à l'appui de ces utilisations³⁸⁷». Le pouvoir de procéder à une réévaluation est prévu par le règlement :

383. WCELA, *supra*, note 274, p. 5.

384. Le Alachlor Review Board qui a été constitué en novembre 1985 a mis des fonds à la disposition des intervenants. Voir Alachlor Review Board, *Guide to Parties*, Toronto, décembre 1985.

385. CCMRE, *supra*, note 270, p. 5.

386. RPA, art. 14.

387. J. Taylor, directeur associé, Section de l'évaluation des produits, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, Agriculture Canada, «Processus de réévaluation des composés homologués», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 126.

Durant la période de validité de l'enregistrement d'un produit antiparasitaire, le titulaire d'enregistrement doit être en mesure de convaincre le Ministre, si ce dernier lui demande de le faire, que la présence de ce produit sur le marché n'entraînera pas de risque inacceptable pour

- a) les choses sur lesquelles ou en rapport avec lesquelles il est destiné à être utilisé; ou
- b) la santé de la population, les plantes, les animaux ou l'environnement³⁸⁸.

La réévaluation peut avoir lieu à l'expiration de la période d'enregistrement de cinq ans ou être demandée à l'égard d'un groupe de pesticides visant le même type de ravageurs³⁸⁹. Contrairement à l'examen et à l'homologation des nouveaux produits, la réévaluation porte sur des pesticides qui «sont en général sur le marché depuis un certain temps, parfois 20 ans ou plus³⁹⁰». D'après les autorités fédérales, de façon générale, le processus de réévaluation des pesticides déjà homologués est mis en mouvement par deux facteurs : (1) une nouvelle étude faisant état de problèmes éventuels qui n'avaient pas été prévus auparavant; (2) la nécessité de mettre à jour les données relatives à un pesticide homologué depuis longtemps³⁹¹. Le Ministère constate ce qui suit :

Inévitablement, les données disponibles sur ces produits chimiques ne satisfont pas les normes en vigueur. En fait, ces dernières ont tellement changé au cours des récentes années que même des produits homologués il y a cinq ans ne réussiraient probablement pas à satisfaire les conditions d'examen actuelles³⁹².

Bon nombre des questions que soulève le processus d'enregistrement se posent également dans le contexte de la réévaluation : la suffisance des données et des vérifications effectuées à l'égard d'un produit³⁹³, la prise de décisions quant à l'acceptabilité d'un risque³⁹⁴, ainsi que le rôle du public³⁹⁵. Cela dit, le processus de réévaluation comporte des difficultés spécifiques : (1) la lenteur dont fait preuve le gouvernement fédéral dans la réévaluation des pesticides, comme en témoigne le petit nombre de produits qui ont été soumis au processus jusqu'à maintenant; (2) la difficulté d'instituer un système d'établissement de l'ordre de priorité, c'est-à-dire de déterminer

388. RPA, art. 19.

389. Blagdon, *supra*, note 11.

390. Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 126.

391. Ormrod, *supra*, note 59.

392. Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 126.

393. Blagdon, *supra*, note 11.

394. Comme nous l'avons déjà dit (*supra*, p. 59), depuis 1980, Agriculture Canada a entrepris des recherches en vue de déterminer la possibilité d'appliquer les principes de l'analyse des risques et des avantages à la réglementation de l'emploi des pesticides. Voir, par exemple, Ronald Krystynak, «An Economic Assessment of 2,4-D in Canada: The Case of Grain», (1983) 18 *Canadian Farm Economics* 7, p. 25 (ébauche).

Il est cependant intéressant de signaler que dans d'autres pays, des enquêteurs ont constaté que les estimations des avantages faites dans le cadre de ce type d'étude peuvent induire en erreur les organismes décideurs ainsi que le public. Voir US GAO, *Delays and Unresolved Issues Plague New Pesticide Protection Programs*, Report to Congress by the Comptroller General of the United States, CED-80-32, Washington (D.C.), US GAO, février 1980, p. 44-49.

395. Les propositions en vue de l'élargissement du rôle du public dans le processus de réenregistrement des pesticides déjà mis sur le marché ont fait l'objet d'un appui réservé de la part de l'Administration. CCMRE, *supra*, note 270, p. 8.

quels pesticides doivent être réévalués en premier; (3) les problèmes auxquels fait face le programme de réglementation du gouvernement fédéral en raison de la falsification par IBT des données d'innocuité relatives à un bon nombre de pesticides déjà enregistrés.

a) *La lenteur du processus de réévaluation*

La démarche habituellement suivie par Agriculture Canada est la suivante : annonce aux titulaires d'enregistrement de son intention de réévaluer un pesticide; demande à l'industrie de soumettre toute donnée nouvelle ou ancienne sur le produit; examen des données de concert avec d'autres ministères fédéraux et détermination des lacunes qu'elles présentent; élaboration de propositions de mesures de réglementation à l'égard du produit; présentation des propositions aux provinces et à l'industrie afin de connaître leurs réactions; établissement d'un calendrier éventuel pour la mise en œuvre des mesures de réglementation³⁹⁶. Cependant, à la fin de la première moitié de 1982, seulement 45 des quelque 600 matières actives existantes avaient été soumises au processus de réévaluation³⁹⁷. Parmi celles-ci, on compte les herbicides de phénoxy³⁹⁸, les chlorophénols³⁹⁹ et les fumigatoires⁴⁰⁰. Au cours des années 1960 et du début des années 1970, on a procédé à la réévaluation des pesticides organochlorés et des pesticides contenant de l'arsenic ou du mercure⁴⁰¹.

D'après Agriculture Canada, seulement 10 à 15 produits chimiques pourraient être soumis chaque année au processus de réévaluation fédéral⁴⁰². Et à supposer que la réévaluation de chaque produit chimique puisse être achevée dans un délai d'un an, et qu'aucun nouveau produit ne soit homologué, il faudrait compter de 37 à 55,5 années pour que le gouvernement fédéral arrive à terminer la réévaluation de ce qui reste des matières actives actuellement enregistrées.

Nombreux sont les fonctionnaires fédéraux qui se sont dits préoccupés par la lenteur du processus de réévaluation. Selon un représentant de Santé et Bien-être social Canada, «il convient de procéder à une réévaluation cyclique plus rigoureuse de tous les produits pesticides homologués⁴⁰³». On a proposé un cycle de cinq à sept ans

396. Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 126-127.

397. *Id.*, p. 131.

398. Voir, par exemple, Agriculture Canada, Division des pesticides, *Réévaluation des produits contenant du 2,4-D, du 2,4,5-T et du fénoprop*, circulaire aux titulaires d'enregistrement, R-1-211 et circulaire à la profession, T-1-236, Ottawa, Agriculture Canada, 29 août 1980 et 30 avril 1982.

399. Agriculture Canada, Division des pesticides, *Changement de la réglementation des chlorophénols*, circulaire à la profession, T-1-229, Ottawa, Agriculture Canada, 28 novembre 1980, p. 1-2.

400. Voir Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 129. Voir aussi Agriculture Canada, Division des pesticides, *Réévaluation des fumigants*, circulaire aux titulaires d'enregistrement, R-1-204, Ottawa, Agriculture Canada, 27 octobre 1980.

401. Taylor, *id.*

402. Ormrod, *supra*, note 59.

403. Franklin, *loc. cit. supra*, note 281, p. 85.

obligeant l'industrie à tenir ses données plus à jour⁴⁰⁴. D'autres fonctionnaires fédéraux ont fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Selon la philosophie qui sous-tend le processus d'enregistrement canadien, l'homologation est accordée lorsqu'elle est justifiée par des preuves de nature scientifique, et le produit conserve son statut à moins que des preuves scientifiques n'imposent une modification. Parmi les critiques que l'on pourrait valablement adresser au régime, citons la fréquence insuffisante de la réévaluation des produits enregistrés, au regard de l'amélioration considérable de la qualité des renseignements toxicologiques produits par les méthodes expérimentales modernes, par rapport aux renseignements que l'on jugeait suffisants au moment de l'enregistrement de pesticides homologués il y a longtemps ...⁴⁰⁵.

De fait, en 1979, les représentants d'Agriculture Canada reconnaissaient que [TRADUCTION] «la réévaluation progresse lentement étant donné que la priorité est accordée à l'examen de nouvelles matières actives et de nouvelles utilisations», ainsi qu'à d'autres questions connexes⁴⁰⁶.

b) *Les difficultés d'établir un ordre de priorité pour la réévaluation des pesticides*

Les autorités fédérales font face à une autre préoccupation : l'établissement d'un ordre de priorité en vue de déterminer quels pesticides doivent être réévalués en premier. Un représentant d'Agriculture Canada a donné l'explication suivante :

Nous n'avons à l'heure actuelle aucun système d'établissement des priorités. Les premiers pesticides réexaminés ont été choisis selon notre propre compréhension des problèmes et celle de nos conseillers ... Les choix ne sont plus si évidents. Par ailleurs, sans un système digne de ce nom pour établir des priorités, nous sommes devenus vulnérables aux pressions exercées par les médias, les groupements écologiques et autres, pour nous imposer la réévaluation des produits qui, à leur avis, constituent le problème du moment ... Il est indubitable que tous les produits chimiques examinés dans cette atmosphère de crise devaient l'être, mais il reste à savoir si ces produits étaient bien ceux qui avaient le plus besoin d'un examen⁴⁰⁷.

Sur ce point, les fonctionnaires d'Agriculture Canada ont manifesté un vif intérêt à l'égard du système de classement établi par l'US EPA, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, et qui vise à garantir que les vieux pesticides satisfont aux normes américaines d'enregistrement actuellement prévues à l'article 3 de l'US

404. Entrevue avec Clare Franklin, chef, Division des pesticides, Direction de l'hygiène du milieu, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 28 juin 1983.

405. J.E. Brydon, directeur, Direction du contrôle des contaminants, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada, «Registration-Notification of Chemicals», Address at the CELA-CELRF Roundtable Discussions on Toxic Chemicals Law and Policy in Canada, *Proceedings*, Toronto, CELA/CELRF, juin 1981, Appendix F3. L'US EPA a également été très lente depuis le début des années 1970 à réévaluer l'innocuité des 35 000 produits antiparasitaires homologués par l'Administration fédérale américaine. Voir, par exemple, US GAO, *Federal Pesticide Registration Program: Is It Protecting the Public and the Environment Adequately from Pesticide Hazards?*, Report to the Congress by the Comptroller General of the United States, RED-76-42, Washington (D.C.), US GAO, décembre 1975.

406. John Scott, Agriculture Canada, lors d'une réunion de la CAPCO, *supra*, note 349, p. 7.

407. Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 131.

*FIFRA*⁴⁰⁸. Ce programme des «normes d'enregistrement» consiste dans la prise de décisions administratives globales à un moment précis, visant un groupe de produits antiparasitaires contenant le même ingrédient actif, et non la prise de décisions concernant des produits spécifiques. Ainsi, on estime qu'environ 600 normes seront établies, qui représenteront la plupart des quelque 35 000 pesticides actuellement enregistrés conformément au droit fédéral américain⁴⁰⁹. Afin d'établir l'ordre dans lequel seront examinés, à la lumière des normes d'enregistrement, les quelque 600 ingrédients actifs, les matières actives destinées à des utilisations semblables ont été réparties en 48 groupes. À l'heure actuelle, l'ordre d'examen des groupes repose sur le rang qui leur est attribué en fonction d'une équation reposant sur le volume de production, le degré d'exposition humaine et le degré d'exposition écologique. Chaque groupe réunit des produits chimiques interchangeables et destinés à des usages similaires. L'US EPA associe un certain nombre d'avantages à la méthode d'évaluation par groupe, notamment : (1) l'équité envers le titulaire d'enregistrement, (2) les avantages pour l'utilisateur et (3) l'expédition du programme de réenregistrement en vertu de l'US *FIFRA*, y compris le Rebuttable Presumption against Registration Program (RPAR)⁴¹⁰, sur lequel nous reviendrons plus loin. Entre 1980 et avril 1983, 49 normes d'enregistrement avaient été mises au point⁴¹¹.

Les enquêteurs du Congrès ont cependant relevé plusieurs défauts dans le programme des normes d'enregistrement, en particulier : la détermination de l'ordre dans lequel les pesticides doivent être examinés; l'élaboration d'un cadre global de gestion; l'intégration de l'élaboration de normes au programme général de réenregistrement de l'US *FIFRA*, y compris le programme RPAR⁴¹². En 1980, une autre enquête a permis de conclure que l'US EPA n'avait pas encore réglé les modalités de mise en œuvre du programme des normes d'enregistrement. Le rapport faisait état de la nécessité pour l'US EPA d'accomplir les tâches suivantes : établir un ordre de priorité parmi les pesticides; mettre la dernière main aux principes directeurs relatifs à l'enregistrement; exiger la fourniture de données relatives à l'innocuité et à la santé; recueillir les observations du public; établir un système de repérage des pesticides⁴¹³. De façon générale, on a constaté que le déroulement du processus prenait beaucoup plus de temps que prévu et avait été retardé par l'omission, de la part de bon nombre de titulaires d'enregistrement, de soumettre en temps voulu les études demandées⁴¹⁴.

D'autre part, la façon dont l'US EPA administre le programme des normes d'enregistrement a été contestée par une coalition de groupements écologiques et professionnels dans le cadre d'une action en justice intentée en mai 1983. La partie demanderesse reprochait à l'US EPA d'avoir profité de rencontres privées entre l'industrie et l'Administration pour élaborer, [TRADUCTION] «de connivence avec l'industrie, des normes d'enregistrement des pesticides» qui fixent les principaux

408. *Id.*, p. 131-132.

409. US EPA, Office of Pesticides Programs, *Registration Standards Program*, Washington (D.C.), US EPA, 1983, p. 1.

410. US EPA, «Pesticide Chemical Active Ingredients : Proposed Registration Standards Ranking Scheme», (14 novembre 1980) 45 *Federal Register* 75488, p. 75488-75489.

411. US EPA, *op. cit. supra*, note 409.

412. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 146.

413. US GAO, *op. cit. supra*, note 394, p. 11-18.

414. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 146.

critères relatifs à la santé et à l'innocuité pour l'enregistrement des pesticides individuels. Elle soutenait en outre que ces [TRADUCTION] «conseils délibérants» secrets ont servi (1) à apprécier la validité de données scientifiques soumises par l'industrie et (2) à élaborer les normes elles-mêmes⁴¹⁵. Un arrangement a depuis été conclu pour régler ces questions⁴¹⁶.

En outre, d'après les fonctionnaires d'Agriculture Canada, le système américain semble présenter d'autres faiblesses, par exemple, «le peu de poids accordé aux propriétés toxicologiques connues des produits chimiques ou à l'importance de la base de données⁴¹⁷». Cela dit, le programme apparaît aux autorités canadiennes comme une façon de résoudre les «dilemmes» auxquels se heurtent les tentatives actuelles en matière de réévaluation⁴¹⁸.

Il existe aux États-Unis une autre technique de réglementation qui jouit de la faveur de certaines autorités fédérales canadiennes et qui vise le problème de l'établissement d'un ordre de priorité pour la réévaluation des pesticides : il s'agit du RPAR établi en vertu de l'US FIFRA. Ce programme établit une présomption qui, si elle n'est pas réfutée, entraîne l'annulation de l'enregistrement. Il appartient alors à l'industrie de prouver que l'usage d'un pesticide déjà homologué ne devrait pas être restreint davantage. Selon les fonctionnaires d'Environnement Canada, l'application de cette technique rendrait sans doute plus efficaces les initiatives canadiennes en matière de réenregistrement et de réévaluation⁴¹⁹.

Institué en 1975 par un règlement établi en vertu de l'US FIFRA⁴²⁰, le programme RPAR (qu'on appelle maintenant programme d'examen spécial, *infra*, p. 78) avait initialement pour but d'exercer un tri parmi les pesticides homologués, afin de repérer ceux dont l'enregistrement reposait sur des données d'innocuité désuètes ou incomplètes, et qui, d'après de nouvelles données, poseraient [TRADUCTION] «un risque déraisonnable pour l'être humain ou l'environnement⁴²¹». Le mécanisme du RPAR entre en mouvement lorsque, de l'avis de l'US EPA, les données expérimentales ou l'expérience pratique montrent que l'utilisation d'un pesticide exige, au regard d'une série de critères relatifs aux risques⁴²², une étude plus approfondie du produit en vue de déterminer si

415. *Natural Resources Defense Council and American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations v. United States Environmental Protection Agency and William D. Ruckelshaus, Administrator US EPA* [ci-après *NRDC v. EPA*], action civile n° 83 — 1509, demande d'injonction et de jugement déclaratoire présentée à la cour de district des États-Unis (district de Columbia), 26 mai 1983, Washington (D.C.), p. 9-13 (non publié).

416. *NRDC v. EPA, Settlement Agreement*, p. 1-13 (non daté).

417. Taylor, *loc. cit. supra*, note 387, p. 132.

418. *Ibid.*

419. Brydon, *op. cit. supra*, note 405, Appendix F3.

420. US FIFRA Regulations, 40 CFR, Part 162, Subpart A (procédures d'enregistrement, de réenregistrement et de classification), section 162.11 (critères de détermination des effets néfastes déraisonnables) [ci-après 40 CFR 162.11].

421. US EPA, «Pesticide Programs : Registration, Reregistration and Classification Procedures», (3 juillet 1975) 40 *Federal Register* 28242, p. 28253-28267.

422. Les critères relatifs aux risques se rangent parmi les catégories suivantes : toxicité aiguë; toxicité chronique (effets oncogènes, mutagènes); autres effets à long terme (par exemple troubles de reproduction, malformations congénitales, neurotoxicité, etc.); réductions importantes des populations d'organismes non visés ou d'espèces menacées; ou absence de traitement d'urgence ou d'antidote. 40 CFR 162.11(a)(3).

celui-ci pose un risque déraisonnable sous une forme quelconque. Si elle détermine que le pesticide est visé par au moins un des critères relatifs aux risques, l'US EPA, au moyen d'un avis dans le *Federal Register* (le pendant américain de la Gazette du Canada) ou par courrier recommandé, invite les titulaires d'enregistrement qui souhaitent conserver l'homologation du pesticide à soumettre des éléments de preuve pour réfuter la présomption⁴²³. Pour ce faire, le titulaire de l'enregistrement doit prouver soit que l'exposition au pesticide ne cause pas, en réalité, les effets prévus, soit que la décision de l'US EPA suivant laquelle le pesticide atteint ou excède la norme, est mal fondée⁴²⁴.

Si la présomption est réfutée, l'US EPA met fin au processus et ne prendra aucune mesure administrative à l'égard du pesticide. En revanche, si la présomption n'est pas réfutée, l'US EPA entreprendra une analyse des risques et des avantages que présente l'utilisation du pesticide, à partir de laquelle elle optera, à titre de décision finale, entre diverses mesures administratives⁴²⁵, sous réserve des voies d'appel administratives et judiciaires⁴²⁶. Entre 1975 et 1980, l'application du programme a entraîné l'annulation, en tout ou en partie, des utilisations d'environ vingt pesticides «dangereux»⁴²⁷.

Le programme comporte toutefois certaines faiblesses. Parmi les plus importantes, on compte les suivantes : (1) l'examen des pesticides qui tombent sous le coup du programme RPAR n'est pas suffisamment rapide ni approfondi; (2) l'US EPA ne détermine pas, parmi les pesticides soumis au programme, lesquels sont les plus dangereux et devraient être examinés d'abord; (3) l'US EPA ne dispose pas toujours de données suffisantes et exactes, tirées d'expériences ou de vérifications, sur un élément important de l'appréciation des risques et de l'analyse de l'exposition aux termes du programme RPAR; (4) l'US EPA s'appuie sur des estimations des avantages qui peuvent l'induire en erreur, de même que le public, parce qu'elles ne sont pas aussi précises qu'elles semblent l'être⁴²⁸.

De plus, la façon dont l'US EPA applique le programme RPAR a également été contestée en mai 1983 dans le cadre des poursuites dont nous avons déjà parlé. La partie demanderesse soutenait que des rencontres non annoncées et tenues en secret entre l'industrie et l'Administration avaient servi à déterminer si certains pesticides déjà homologués, que l'on soupçonnait de causer le cancer, des malformations congénitales, des troubles nerveux et d'autres effets, devraient faire l'objet d'un examen scientifique approfondi en application du programme RPAR⁴²⁹. Suivant les conclusions recherchées, ces conseils délibérants secrets avec l'industrie réglementée ont souvent été le théâtre de négociations en vue de déterminer l'opportunité de procéder à un examen en vertu du programme, ou encore de restreindre ou d'interdire l'utilisation d'un pesticide donné⁴³⁰. De plus, la partie demanderesse soutenait qu'à la suite des rencontres avec des représentants de l'industrie, plusieurs pesticides avaient été retirés d'une liste de

423. 40 CFR 162.11(a)(1).

424. 40 CFR 162.11(a)(4).

425. 40 CFR 162.11(a)(5).

426. 40 CFR 162.11(b).

427. US GAO, *op. cit. supra*, note 394, p. ii.

428. *Id.*, p. 28.

429. *NRDC v. EPA*, *supra*, note 415, p. 8-9 et 13-16.

430. *Id.*, p. 13.

produits devant éventuellement être soumis au programme⁴³¹. Enfin, on a prétendu que l'US EPA avait apporté, unilatéralement et sans consulter le public, des changements importants dans les critères d'appréciation des risques de cancer découlant de l'exposition aux pesticides. Par exemple, on tolère maintenant une fréquence plus élevée de cas de cancer chez l'être humain, on n'attache plus la même importance aux résultats des épreuves effectuées sur des animaux à titre d'indice des effets carcinogènes des pesticides sur l'être humain, et on a créé de nouvelles catégories de carcinogènes donnant lieu à des distinctions dans la prise de décisions en matière de réglementation. Selon les conclusions de la partie demanderesse, ces nouveaux critères relatifs au cancer auraient été utilisés dans la prise de décisions en application du programme RPAR⁴³².

Chose intéressante, suivant des propositions récentes de réforme réglementaire formulées par l'US EPA, le programme RPAR fusionnerait avec le programme des normes d'enregistrement (pour former le programme d'«examen spécial»). Ce qui importe plus encore, c'est que l'on compte apporter des changements majeurs au programme RPAR, notamment : (1) la modification des critères utilisés pour la mise en mouvement du programme RPAR⁴³³; (2) l'extension du rôle et de l'importance attachée aux négociations avec les titulaires d'enregistrement de l'industrie pour la prise de décisions en application du programme RPAR, dans le but d'en venir plus rapidement à des règlements ponctuels au sujet de pesticides individuels⁴³⁴. Si l'US EPA souhaite réduire, à l'avenir, le rôle du programme RPAR, c'est qu'elle estime que la quasi-totalité des pesticides existants qui paraissaient suspects a déjà été soumise au programme, de sorte qu'il ne resterait que très peu de produits mal connus. Par ailleurs, l'US EPA et les titulaires d'enregistrement jugent que le processus exige trop de temps et d'argent. À l'avenir, les analyses des risques et des avantages qui étaient auparavant effectuées en application du programme RPAR, seraient censément effectuées par l'US EPA dans le cadre du programme des normes d'enregistrement lui-même⁴³⁵.

Quoi qu'il en soit, le principe qui sous-tend le programme RPAR paraît bien fondé : lorsqu'un pesticide déjà homologué déroge à une norme, le fardeau de la preuve se déplace et l'industrie doit alors démontrer pourquoi l'utilisation du pesticide ne devrait pas être restreinte davantage⁴³⁶. Toutefois, les modifications que subit le programme RPAR, ou qui ont été proposées à son égard, soulèvent la question de savoir si, dans sa forme révisée, il pourrait toujours servir aux autorités réglementaires canadiennes pour l'établissement d'un ordre de priorité dans l'examen des pesticides. En effet, dans la mesure où la réévaluation des pesticides dont les dangers sont mal connus n'en est encore qu'à ses débuts au Canada, le principe initial du programme, sinon ses applications, paraît plus utile pour la résolution du problème de l'établissement d'un ordre de priorité que les façons de procéder actuelles de l'US EPA.

431. *Id.*, p. 14.

432. *Id.*, p. 16-17.

433. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 280-281.

434. *Id.*, p. 280-282.

435. *Id.*, p. 144-145. Plus récemment, une coalition de représentants de l'industrie et du public a proposé que des modifications soient apportées à l'US *FIFRA* en ce qui a trait au réenregistrement : «*FIFRA Needs Fresh Air, Pesticide Industry Agrees*», (septembre 1985) *Multinational Monitor* 7.

436. En 1980, le US GAO a qualifié le programme RPAR de «concept valable» qui pourrait être mis en pratique de façon plus efficace. US GAO, *op. cit. supra*, note 394, p. 28.

RECOMMANDATIONS

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* par l'adjonction d'une annexe établissant un calendrier précis pour la réévaluation cyclique de tous les pesticides homologués. Devrait aussi être ajouté le pouvoir de suspendre ou d'annuler l'enregistrement d'un pesticide si le titulaire de l'enregistrement ne respecte pas le calendrier, dans le cas où l'homologation du pesticide ne reposerait pas sur des études valides sur le plan scientifique quant au cancer, aux malformations congénitales, aux effets mutagènes ou neurotoxiques, ou aux effets sur les fonctions de reproduction.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à autoriser l'établissement d'un système ou d'un ordre de priorité pour la réévaluation des pesticides, ainsi que le tri des antiparasitaires de façon à repérer ceux dont l'enregistrement repose sur des données désuètes ou incomplètes quant à l'innocuité, et qui, d'après de nouveaux éléments de preuve, pourraient mettre en danger la santé humaine ou l'environnement. Lorsqu'un pesticide atteint ou dépasse un seuil critique par rapport à une norme (il peut, par exemple, être une cause de cancer), les autorités fédérales devraient être tenues de publier un avis informant les titulaires d'enregistrement intéressés qu'ils doivent soumettre des éléments de preuve réfutant la présomption de «risque inacceptable», sans quoi les autorités fédérales apporteront à l'utilisation du pesticide les restrictions appropriées, notamment la suspension ou l'annulation de l'enregistrement.

c) *Les pesticides existants et le problème particulier de la falsification des données relatives à l'innocuité : l'affaire IBT*

Comme nous l'avons déjà mentionné⁴³⁷, la société IBT, laboratoire commercial situé dans l'Illinois, a effectué de façon inacceptable bon nombre des études d'innocuité qu'elle avait entreprises pour le compte de fabricants de pesticides canadiens et américains. Les études avaient été effectuées en vue de l'enregistrement des pesticides et pour établir des limites de tolérance de résidus de pesticides dans les aliments au Canada et partout dans le monde. Depuis 1976-1977, époque où la fraude a été mise au jour aux États-Unis, 113 pesticides ont été vérifiés par les autorités canadiennes et des études destinées à remplacer les données invalides d'IBT ont été entreprises par les fabricants, ou sont sur le point de l'être, pour être ensuite examinées par les autorités fédérales⁴³⁸. Bon nombre des pesticides en cause sont en fait les principaux insecticides, fongicides et herbicides utilisés au Canada et dans la production de presque tous les aliments importés⁴³⁹. On estime à 1 million de dollars par produit chimique, soit environ 100 millions de dollars, le coût que devra supporter l'industrie canadienne des

437. *Supra*, p. 14-15.

438. Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Mise à jour concernant les pesticides IBT», Ottawa, SBSC, 14 octobre 1983, p. 1.

439. T. Anstey, conseiller principal, programmes internationaux, Direction générale de la recherche, Agriculture Canada, Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes du Canada, *Procès-verbaux*, n° 13, 13 avril 1978, p. A1.

produits chimiques pour le remplacement des données frauduleuses fournies par IBT⁴⁴⁰. En octobre 1983, trois anciens cadres d'IBT ont été reconnus coupables aux États-Unis d'avoir falsifié des études d'innocuité soumises à l'Administration fédérale américaine relativement à des produits chimiques⁴⁴¹.

L'affaire IBT soulève un certain nombre de questions juridiques et politiques à l'égard de la réglementation des pesticides existants ou déjà homologués, notamment : (1) le bien-fondé de la décision du fédéral de permettre que des pesticides dont l'innocuité est suspecte restent sur le marché pendant des années tandis qu'on procède aux études de remplacement; (2) le bien-fondé de la décision d'Agriculture Canada de passer outre aux recommandations d'autres ministères qui préconisaient l'interdiction ou la restriction de l'utilisation de certains pesticides vérifiés par IBT et dont l'innocuité restait douteuse bien que, dans certains cas, les études de remplacement aient été effectuées et évaluées; (3) les doutes qui subsistent quant à savoir si le scandale IBT constitue un cas d'espèce ou s'il y a lieu de se méfier des travaux effectués par d'autres laboratoires, ainsi que l'aptitude des organismes de réglementation canadiens à se prémunir contre la répétition d'incidents semblables à l'avenir; (4) la question de savoir si les fabricants de pesticides eux-mêmes étaient au courant de ce qui se passait chez IBT et les conséquences de ce fait sur la fiabilité, aux fins de la réglementation, des données fournies par l'industrie.

(i) *La décision du fédéral de permettre que des pesticides suspects restent sur le marché pendant l'exécution des études de remplacement*

La décision du gouvernement fédéral de permettre que des pesticides dont l'enregistrement reposait, en tout ou en partie, sur des données frauduleuses fournies par IBT, restent sur le marché pendant qu'on procédait aux études de remplacement, a soulevé une controverse⁴⁴². En réalité, cette décision signifiait que pendant la réalisation des études de remplacement, qu'on a mis plusieurs années à entreprendre et qui est toujours en cours, le public et l'environnement pourraient être exposés à des pesticides potentiellement dangereux dont le gouvernement fédéral ne pourrait garantir l'innocuité. La position adoptée par le gouvernement fédéral a été justifiée comme suit :

Des décisions hâtives ... auraient de sérieuses répercussions sur la disponibilité et le coût des aliments et perturberaient brutalement le secteur agricole de notre économie⁴⁴³.

Les autorités fédérales se sont donc gardées de retirer systématiquement du marché, pendant l'exécution des études de remplacement, les pesticides vérifiés par IBT, sans égard à la nature des études d'innocuité qui pouvaient avoir été falsifiées ou

440. A.B. Morrison, sous-ministre adjoint, Direction de la promotion de la santé, Santé et Bien-être social Canada, Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes, *Procès-verbaux*, n° 4, 2 juillet 1980, p. 28.

441. «U.S. Lab Officials Convicted of Falsifying Chemical Tests», *The [Toronto] Globe and Mail*, 26 octobre 1983, p. 3.

442. Keating, *supra*, note 52, p. 1; Cox, *supra*, note 54, p. 1. Voir aussi la discussion entre Simon de Jong, critique du NPD en matière scientifique et A.B. Morrison, *supra*, note 440, p. 11-12.

443. Santé et Bien-être social Canada, *supra*, note 49, p. 3.

mal effectuées⁴⁴⁴. En fait, en vertu du *RPA*, Agriculture Canada a le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement d'un pesticide lorsque «l'innocuité du produit, ses avantages ou sa valeur pour les usages proposés ne lui paraissent plus acceptables⁴⁴⁵». Mais si ce critère semble embrasser le cas où les données fournies à l'appui de la demande d'enregistrement seraient fausses, en revanche, il n'est pas tout à fait sûr que la fausseté des données soit un motif suffisant en soi pour justifier l'annulation ou la suspension. Aux États-Unis, l'US *FIFRA* ne permet à l'US EPA d'annuler ou de suspendre l'enregistrement d'un pesticide que s'il est déterminé que le produit pose [TRADUCTION] «un danger imminent» ou cause [TRADUCTION] «des effets nuisibles déraisonnables à l'environnement⁴⁴⁶». En 1980, à l'issue d'une enquête, le General Accounting Office (US GAO) a décidé que l'US EPA [TRADUCTION] «n'a pas, en vertu de la loi, le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement d'un pesticide lorsque des vérifications montrent que les études d'innocuité appuyant l'enregistrement ne sont pas valides⁴⁴⁷».

L'US GAO a fait remarquer, en revanche, que le *Federal Food, Drug and Cosmetic Act*⁴⁴⁸ permettait à l'US FDA de révoquer l'approbation d'un médicament lorsqu'il était établi que la demande d'approbation initiale [TRADUCTION] «contient une fausse déclaration quant à un fait important⁴⁴⁹». Dans cette optique, l'US GAO a recommandé la modification de l'US *FIFRA*, de façon à autoriser l'US EPA à prendre les mesures administratives qui s'imposent, y compris la suspension de l'enregistrement, lorsqu'il est établi ultérieurement que les études d'innocuité fournies au moment de l'enregistrement d'un pesticide ne sont pas valides⁴⁵⁰. Jusqu'à maintenant, le Canada n'a pas manifesté l'intention de modifier la *LPA* dans ce sens.

Signalons que le *Toxic Substances Control Act* américain oblige les fabricants, transformateurs et distributeurs à aviser immédiatement le gouvernement lorsque l'un

444. Pour le pourcentage des études d'IBT qui étaient invalides quand à l'induction de tumeurs, de malformations congénitales, de mutations génétiques, et autres effets sur les fonctions de reproduction, voir *supra*, p. 14-15.

445. *RPA*, art. 20.

446. US *FIFRA*, art. 6.

447. US GAO, *op. cit. supra*, note 394, p. 54. On a fait observer ce qui suit :

[TRADUCTION]

En vertu du *FIFRA*, l'EPA n'est pas autorisée à retirer un pesticide du marché pour la seule raison que son premier enregistrement était fondé sur des données frauduleuses ou de qualité médiocre ... L'EPA peut obliger les titulaires d'enregistrement à recommencer un essai mais elle ne peut pas, dans l'intervalle, prendre d'autres mesures administratives, comme la suspension de l'utilisation. La réalisation de certaines épreuves nécessite jusqu'à trois années. Entre temps, le public et l'environnement peuvent être exposés à des pesticides potentiellement dangereux dont l'homologation ne repose pas sur des études d'innocuité valides.

448. 21 U.S.C., art. 301-392 (1976) [ci-après US *FFDCA*].

449. US *FFDCA*, art. 505.

450. US GAO, *op. cit. supra*, note 394, p. 57. L'US EPA n'a pas modifié l'US *FIFRA* jusqu'à maintenant. De fait, en juillet 1983, l'organisme soutenait toujours que le retrait du marché des pesticides vérifiés par IBT en attendant la réalisation de nouvelles études n'était [TRADUCTION] «pas possible sous le régime de la loi actuelle, laquelle subordonne l'interruption de l'emploi d'un produit à la présentation de preuves valables de l'existence d'un risque plutôt que d'un manque de renseignements». US EPA, *supra*, note 50, p. 2.

de leurs produits peut causer, directement ou indirectement, un danger pour la santé humaine ou l'environnement⁴⁵¹.

Cela dit, précisons que si le gouvernement canadien a décidé de permettre que des pesticides suspects restent sur le marché pendant la tenue des études de remplacement, ce n'est pas parce que la loi ne lui permettait pas d'agir autrement. En réalité, les considérations liées à la production alimentaire et au secteur agricole de l'économie se sont avérées prépondérantes, sinon décisives. La ligne de conduite ainsi adoptée porte à croire qu'au cours des vingt ou trente dernières années, l'agriculture canadienne en est venue à dépendre tellement des pesticides chimiques pour la production des aliments qu'après avoir été homologué et utilisé pendant un certain temps, en l'absence de toute solution de rechange, un pesticide devient pour ainsi dire inattaquable et résiste aux mesures de réglementation à caractère répressif. Il semble qu'il en soit ainsi même lorsque des preuves mettent en doute la validité d'une part importante des études d'innocuité relatives au pesticide en cause. Quant à savoir s'il s'agit là du but que visait le législateur lorsqu'il a apporté la dernière série de modifications à la *LPA* en 1969, rien n'est moins sûr.

RECOMMANDATIONS

La loi devrait obliger les titulaires d'enregistrement à signaler immédiatement à l'Administration les études ou les autres preuves dont ils ont connaissance et qui montrent que l'un de leurs pesticides homologués peut causer, directement ou indirectement, un danger pour la santé humaine ou l'environnement.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à prévoir que le Ministre doit suspendre ou annuler l'enregistrement d'un pesticide lorsqu'il est montré qu'une part importante des études d'innocuité fournies à l'appui de la demande d'enregistrement est invalide. La suspension ou l'annulation devrait rester en vigueur jusqu'à ce que de nouvelles études valides soient soumises pour montrer l'innocuité du produit.

- (ii) *La méconnaissance par Agriculture Canada des recommandations de Santé et Bien-être social Canada en faveur de l'interdiction ou de la restriction de certains pesticides vérifiés par IBT*

Au cours des six dernières années, Santé et Bien-être social Canada a vérifié et confirmé les études effectuées par IBT, et examiné les études de remplacement fournies par les fabricants. Ce faisant, les fonctionnaires responsables ont soumis des rapports d'étape et des opinions à Agriculture Canada, au sujet des mesures administratives qu'ils croyaient justifiées, aux termes de la *LPA*, à l'égard de chaque pesticide. Ils ont ainsi recommandé, tantôt l'annulation de l'enregistrement, tantôt l'utilisation d'une étiquette portant une mise en garde spéciale, tantôt le maintien de l'enregistrement,

451. *Toxic Substances Control Act*, 15 U.S.C., art. 2607(e) [ci-après *US TSCA*].

ainsi que d'autres mesures administratives⁴⁵². Pour sa part, Agriculture Canada a informé les titulaires d'enregistrement de ses décisions relatives au réexamen de l'enregistrement de pesticides vérifiés par IBT⁴⁵³.

Si les recommandations de Santé et Bien-être social Canada ont été suivies par Agriculture Canada dans bon nombre de cas, quelques-unes des plus importantes ont toutefois été écartées. Et ces cas montrent que la santé et la sécurité ne sont pas nécessairement les facteurs déterminants de toutes les décisions qui sont prises au Canada en matière de pesticides. Dans le cas de l'herbicide Radox (alidochlore), par exemple, le fabricant, Monsanto Inc., avait refusé de reprendre cinq études effectuées par IBT et jugées invalides, notamment des études essentielles sur les troubles de reproduction et l'alimentation chronique chez les rats⁴⁵⁴. En conséquence, Santé et Bien-être social Canada avait conclu que les données sur l'innocuité de l'alidochlore étaient insuffisantes pour justifier le maintien de son enregistrement, et que celui-ci devait être annulé⁴⁵⁵. Malgré cela, cédant aux pressions des producteurs d'oignons, Agriculture Canada a conclu que l'utilisation de l'alidochlore était essentielle à la culture des oignons parce qu'il n'existait aucune solution de rechange. Le Ministre a donc décidé de maintenir l'enregistrement de l'alidochlore en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario, tout en le plaçant dans une catégorie à usage restreint, de sorte que les producteurs pouvaient continuer à utiliser le produit à condition d'obtenir un permis spécial de l'organisme de réglementation provincial⁴⁵⁶. En rendant sa décision, le Ministre, M. Eugene Whelan, a fait le commentaire suivant :

J'apprécie grandement les conseils avisés fournis par Santé et Bien-être social Canada. La santé et la protection des Canadiens est une responsabilité fondamentale. Toutefois mes responsabilités sont bien plus vastes. La réalité pratique de l'utilisation de ces produits au Canada ne peut être ignorée. Pour en arriver au meilleur compromis, j'ai décidé de les placer dans une classe à usage restreint. Je crois qu'il aurait été particulièrement injuste de priver les producteurs d'oignons ... du Canada d'un pesticide que leurs concurrents des États-Unis peuvent continuer à utiliser⁴⁵⁷.

Dans une autre affaire, où il s'agissait d'un fongicide, le captane, Santé et Bien-être social Canada avait recommandé notamment, en 1981, que les applications commerciales du captane soient faites de telle façon qu'aucun résidu ne subsiste sur les

452. Voir, par exemple, Santé et Bien-être social Canada, *supra*, note 438. Santé et Bien-être social Canada a diffusé cinq mises à jour concernant l'affaire IBT entre juin 1980 et octobre 1983. Selon le communiqué d'octobre 1983, on a reçu des études équivalentes ou des études satisfaisantes de remplacement pour 65 des 73 pesticides qui font l'objet d'examen, en ce qui a trait à toutes les études invalides effectuées par IBT. Cela permet «de rétablir, dans le cas de ces produits, la procédure normale d'évaluation suivie pour tous les pesticides. Les demandes d'applications nouvelles ou de prolongation de l'usage de ces pesticides ne seront prises en considération que lorsque l'innocuité aura été confirmée». En octobre 1983, l'annulation de l'homologation de six pesticides vérifiés par IBT avait été recommandée. *Id.*, p. 1-2.

453. Lettre d'Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, aux titulaires d'enregistrement de pesticides au sujet des mesures administratives à l'égard de pesticides vérifiés par IBT, Ottawa, les 4 novembre et 12 mai 1982, ainsi que le 9 octobre 1981.

454. Cox, *supra*, note 54, p. 9.

455. Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Recommandations actuelles concernant les pesticides IBT», Ottawa, SBSC, 19 octobre 1981, p. 1.

456. Agriculture Canada, *Communiqué*, «Nouvelles mesures touchant deux pesticides», Ottawa, Agriculture Canada, 5 janvier 1982, p. 1-2.

457. *Id.*, p. 2.

aliments au stade de la vente au détail⁴⁵⁸. Les treize études initialement effectuées par IBT sur le captane avaient toutes été jugées invalides par Santé et Bien-être social Canada⁴⁵⁹. D'autre part, des études de remplacement valides montraient une certaine réserve à l'égard du captane, que l'on soupçonnait d'avoir des effets carcinogènes et mutagènes, et de causer des malformations congénitales⁴⁶⁰. Les fonctionnaires d'Agriculture Canada savaient que l'une des études de remplacement effectuées par le fabricant du captane avait indiqué qu'à forte dose, le fongicide pouvait causer le cancer⁴⁶¹. Toutefois, plutôt que de suivre la recommandation de Santé et Bien-être social Canada, Agriculture Canada a institué un comité consultatif chargé d'examiner «toutes les recommandations faites à Agriculture Canada et portant sur les pesticides évalués par *Industrial Bio-Test Laboratories Ltd.*⁴⁶²». Le ministre de l'Agriculture de l'époque, M. Eugene Whelan, a déclaré que «l'incidence économique du retrait du marché de certains produits antiparasitaires est très importante. C'est pourquoi nous voulons profiter des conseils d'experts indépendants⁴⁶³». Selon les propos du Ministre, la première tâche du comité était d'étudier les recommandations de Santé et Bien-être social Canada à l'égard du captane, en raison «des controverses scientifiques et de l'incertitude entourant l'interprétation des résultats de l'étude avec les animaux de laboratoire, et de l'importance [du captane] pour la production alimentaire ...⁴⁶⁴».

Après trois journées d'audiences publiques⁴⁶⁵, le comité a présenté un rapport dans lequel il concluait que le captane pouvait causer des tumeurs chez la souris mais que rien ne prouvait qu'il pouvait causer le cancer chez l'être humain⁴⁶⁶. Dans ces conditions, selon le comité, le captane ne posait pas un risque déraisonnable pour la santé humaine. Toutefois, le comité a ajouté ce qui suit : [TRADUCTION] «Cependant, le Comité est appréhensif quant à l'usage d'un produit qui a provoqué des tumeurs chez les souris et des mutations chez les bactéries et dont l'action peut être génotoxique⁴⁶⁷». En conséquence, le comité a recommandé que les résidus de captane continuent d'être tolérés, quoique à des niveaux moins élevés que ce que l'on permettait

458. Agriculture Canada, Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires IBT, *Rapport sur le captane*, Ottawa, Agriculture Canada, avril 1982, p. ix.

459. US EPA, *op. cit. supra*, note 48, Exhibit B.

460. Santé et Bien-être social Canada, *supra*, note 53, p. 2.

461. Agriculture Canada, Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires Industrial Bio-Test, *Facts on Captan*, Ottawa, Agriculture Canada, janvier 1982, p. 2.

462. Agriculture Canada, *Communiqué*, «Création d'un comité consultatif», Ottawa, Agriculture Canada, 20 mai 1981, p. 1.

463. *Id.* Mis à part le comité sur le captane, aucun autre comité n'a été désigné pour étudier les recommandations de Santé et Bien-être social Canada. Voir, par exemple, la lettre d'Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, à l'Association canadienne du droit de l'environnement, Ottawa, 3 août 1982.

464. Agriculture Canada, *supra*, note 462, p. 2.

465. Parce que le comité disposait de peu de temps, tous les groupements qui auraient voulu présenter des observations de vive voix n'ont pu le faire au cours des trois jours d'audience prévus. Le comité a plutôt choisi un nombre représentatif de personnes intéressées à présenter des observations verbalement reflétant les divers points de vue sur la question du captane. On peut certes comprendre que cette solution ait été retenue, mais celle-ci a peut-être également laissé des lacunes importantes dans le compte rendu des audiences publiques à propos de questions fondamentales. Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires IBT, *Proceedings*, 10 mars 1982, Toronto.

466. *Id.*, p. 9.

467. *Id.*, p. 14.

antérieurement, sur certaines cultures⁴⁶⁸. Le gouvernement fédéral a retenu la recommandation essentielle du comité, suivant laquelle la présence de résidus devrait continuer d'être tolérée⁴⁶⁹.

Encore une fois, comme dans le cas de l'alidochlore, les considérations d'ordre économique ont joué un rôle déterminant dans la prise des décisions relatives au captane. Dans un rapport préparé pour le comité, et suivi par celui-ci, sur les avantages économiques du fongicide, on retrouvait les conclusions suivantes : (1) si le captane devait être interdit sans être remplacé par un autre fongicide, les pertes annuelles pourraient atteindre de 100 à 150 millions de dollars; (2) le commerce international pourrait être bouleversé de façon considérable si l'on devait exiger que les fruits et cultures connexes soient exempts de résidu, comme l'avait recommandé initialement Santé et Bien-être social Canada. Le rapport précisait toutefois que l'importance du bouleversement du commerce dépendrait manifestement de la nature précise des mesures choisies pour faire en sorte que les aliments soient exempts de résidu, et que la gravité de ce bouleversement pourrait en réalité être [TRADUCTION] «tout à fait négligeable⁴⁷⁰».

On peut faire une distinction entre l'affaire de l'alidochlore et celle du captane, sur le plan de la position adoptée par le gouvernement fédéral. En effet, si les facteurs économiques ont été déterminants dans les deux cas, il reste que dans le cas du captane, Agriculture Canada semble également avoir opté pour une nouvelle conception du risque en établissant une distinction entre les tumeurs induites chez les animaux et le cancer chez l'être humain. L'instauration du comité consultatif par Agriculture Canada a sans doute mis en lumière cette nouvelle approche qui, du reste, semble être appuyée par Santé et Bien-être social Canada, qui a fini par accepter de réduire les niveaux de résidu sur certains fruits, plutôt que de les éliminer complètement⁴⁷¹.

(iii) *IBT et la falsification des études d'innocuité : un cas d'espèce ou la partie visible de l'iceberg?*

Les autorités fédérales et l'industrie des produits chimiques agricoles ont soutenu, de part et d'autre, que l'affaire IBT était un cas d'espèce et non une situation courante dans le domaine de la vérification expérimentale de l'innocuité des pesticides. M. A.B. Morrison, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, aurait déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] «Je puis vous assurer qu'il n'est pas courant pour les entreprises de soumettre des données falsifiées ... Cette situation semble devoir être imputée à des problèmes au sein même

468. *Id.*, p. 17.

469. Agriculture Canada, *Communiqué*, «Recommandations concernant le captane», Ottawa, Agriculture Canada, 31 mai 1982, p. 1-2; lettres d'Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, aux titulaires d'enregistrement de captane, Ottawa, 14 octobre, 20 septembre et 21 juillet 1982.

470. E. Dunnett, Direction générale de la commercialisation et de l'économie, Agriculture Canada, «An Economic Assessment of the Benefits of Captan Use in Canada», (1983) 18:1 *Canadian Farm Economics* 31-37.

471. Dans les lettres qu'il a fait parvenir aux titulaires d'enregistrement de captane, Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, a souligné que les nouvelles mesures administratives proposées relativement au captane accompagnaient [TRADUCTION] «les réductions des tolérances proposées par Santé et Bien-être social Canada». Cette révision des tolérances signifiait que jusqu'à 5 ppm seraient autorisées sur onze fruits et légumes. Lettres, *supra*, note 469.

d'IBT ... c'est-à-dire les difficultés spécifiques d'une compagnie individuelle⁴⁷²». L'industrie des produits chimiques agricoles a fait valoir qu'«il n'a jamais été juste ... de dire que l'IBT était le sommet de l'iceberg⁴⁷³». L'AICPCA a fait la déclaration suivante :

Cette rumeur existe encore en dépit du fait que, depuis 1979, la Food and Drug Administration des E.U. a entrepris des vérifications de méthodes de laboratoires pour assurer que les normes établies cette année soient remplies par tous les laboratoires indépendants. La rumeur persiste malgré le fait que le Directeur de vérification de biorecherche de la FDA a officiellement dit en juin 1981 que «les laboratoires aux États-Unis et dans les autres parties du monde que nous avons inspectés se conforment à nos règlements à un degré acceptable et nous donnent confiance dans la qualité de leurs études»⁴⁷⁴.

Il semble néanmoins que les doutes concernant la fiabilité des travaux effectués par d'autres laboratoires ne puissent être écartés aussi facilement. En 1979, un rapport préparé par l'US EPA et l'US FDA a révélé des faiblesses dans les travaux de nombreux laboratoires soumis à un contrôle⁴⁷⁵. En outre, une enquête du Congrès tenue en 1982 a soulevé un certain nombre de questions au sujet des programmes de vérification des laboratoires de l'US EPA et de l'US FDA. Les dirigeants de l'US EPA ont avoué que le programme de vérification de l'organisme était loin d'être adéquat, un seul professionnel étant affecté à plein temps au programme⁴⁷⁶.

Selon l'enquête du Congrès, seulement 4 des 83 vérifications effectuées depuis 1977 avaient donné lieu au renvoi du dossier au ministère de la Justice, en vue de poursuites pénales éventuelles⁴⁷⁷. Mais si l'US EPA a vu dans ce résultat un vote de confiance à l'égard des normes de vérification des pesticides, l'enquête du Congrès a néanmoins laissé entendre qu'un examen plus approfondi devrait être effectué avant que l'on puisse souscrire aux prétentions de l'US EPA. Le sous-comité a fait remarquer que, hormis l'affaire IBT, il n'existait [TRADUCTION] «aucune preuve concluante ... montrant que des mesures concrètes de réglementation ou de mise en application avaient été prises à la suite du programme de vérification des laboratoires⁴⁷⁸». Le personnel du sous-comité a été informé par certains représentants de l'US EPA que l'organisme s'était montré trop complaisant au moment d'assurer le suivi des mesures de mise en application dans les cas où des problèmes avaient été décelés, et même dans des cas où l'on soupçonnait [TRADUCTION] «certains laboratoires ou certaines entreprises ayant soumis [à l'US EPA] des données relatives à la santé et à l'innocuité des pesticides, d'agissements discutables, voire frauduleux⁴⁷⁹».

472. Dans Linda R. Pim, *The Invisible Additives: Environmental Contaminants in Our Food*, Toronto, Doubleday, 1981, p. 39.

473. AICPCA, *op. cit. supra*, note 288, p. 2.

474. *Ibid.*

475. US EPA et US FDA, *Health Effects Data Quality Status Report*, Washington (D.C.), US EPA/US FDA, 19 octobre 1979.

476. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 202.

477. *Id.*, p. 203.

478. *Id.*, p. 204.

479. *Ibid.*

Selon l'enquête, l'examen des états récapitulatifs préparés par l'US EPA à la suite des vérifications aurait révélé [TRADUCTION] «plusieurs lacunes graves dans les méthodes suivies par certains laboratoires⁴⁸⁰». Il s'agirait notamment de méthodes expérimentales qui auraient pour effet de fausser les résultats des expériences. En outre, l'enquête du Congrès a permis de conclure que sauf en 1978 et en 1979, le programme de vérification des laboratoires avait occupé une place relativement peu importante dans le programme global de l'US EPA en matière de pesticides. L'organisme s'en était plutôt remis au programme de l'US FDA qui vise à assurer le respect des normes relatives aux méthodes de laboratoire. Quoi qu'il en soit, selon le sous-comité, [TRADUCTION] «l'EPA ... ne dispose pas de renseignements suffisants sur l'effet dissuasif du programme de vérification de la FDA contre le manque de rigueur dans les expériences sur les pesticides⁴⁸¹».

Dans ces conditions, il devient difficile de croire que l'affaire IBT n'a été qu'un cas isolé. Les organismes américains ne semblent pas être en mesure de convaincre qui que ce soit à cet égard, en raison des déficiences graves que comportent leurs programmes de vérification des laboratoires. En conséquence, les organismes de réglementation canadiens qui, dans une large mesure, comptent sur les autorités américaines pour garantir la qualité des travaux effectués dans les laboratoires américains, où la plus grande partie de la vérification des pesticides est réalisée, se trouvent dans une position où il leur est bien difficile de contrôler la valeur des travaux qu'effectuent ces laboratoires. Signalons toutefois que l'on envisage actuellement au Canada la possibilité de légiférer sur les méthodes de laboratoire⁴⁸².

Pour toutes ces raisons, certains groupements canadiens ont fait valoir la nécessité d'instituer un organisme de vérification indépendant, une société d'État par exemple, dont l'activité serait financée au moyen d'un impôt prélevé sur les détenteurs d'enregistrement de pesticides ou sur l'industrie des produits chimiques en général. En outre, cela pourrait sans doute permettre une évaluation plus juste des effets sur l'environnement dans le contexte canadien⁴⁸³.

(iv) *La connaissance des méthodes d'IBT par l'industrie et la fiabilité des données fournies par l'industrie aux fins de la réglementation future*

Le gouvernement fédéral a tenu pour acquis que les fabricants de pesticides ne savaient pas que les données fournies pour leur compte par IBT avaient été falsifiées. M. A.B. Morrison, sous-ministre adjoint, Santé et Bien-être social Canada, aurait déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] «nous ne croyons pas que les fabricants de pesticides en cause savaient que les données avaient été falsifiées ou truquées. Ils ont été aussi consternés que nous tous par cette affaire ...⁴⁸⁴». De fait, aucun fabricant de pesticide n'a été mis en cause dans les procédures intentées aux États-Unis contre IBT et qui ont pris fin récemment; seuls les anciens cadres d'IBT ont été traduits en justice.

480. *Id.*, p. 209.

481. *Ibid.*

482. Voir *supra*, p. 53-54.

483. ACDE et Pollution Probe, *Captain: The Legacy of the IBT Affair*, Submissions on Pesticide Law and Policy to the Consultative Committee on IBT Pesticides, Toronto, ACDE/Probe, février 1982, p. 15.

484. Dans Pim, *op. cit supra*, note 472, p. 39.

Pourtant, certains documents produits en preuve au cours du procès donnent à penser que certains fabricants de pesticides connaissaient peut-être, du moins en partie, les méthodes d'IBT. Une vérification menée en 1978 par des représentants de l'US EPA et de l'US FDA à l'égard de l'un des laboratoires d'IBT a permis de mettre au jour des preuves montrant que des résultats d'expérience avaient été falsifiés et le fait que la fausseté de ces données avait été portée à la connaissance des fabricants de pesticides avant leur présentation au gouvernement fédéral américain en vue de l'enregistrement. Par exemple, le rapport indiquait, preuves à l'appui, que la société Monsanto de St. Louis (Missouri), était au courant que des souris supplémentaires avaient été soumises à une étude des effets cancérigènes d'un herbicide, le Machète, au cours des années 1970. Voici le commentaire que contient le rapport fédéral :

[TRADUCTION]

Dans le cas de certaines études faisant état d'observations qui en réalité n'avaient pas été faites, il est permis de croire que les clients étaient bien au courant de la situation avant de soumettre ce rapport au gouvernement américain. Dans un cas, à tout le moins, tout porte à croire que le client [Monsanto] savait, avant la présentation du rapport définitif à l'Environmental Protection Agency, que le nombre d'animaux utilisés [dans le cadre de l'étude du Machète] dépassait celui qui figurait dans le rapport⁴⁸⁵.

On trouve également dans l'industrie des exemples plus récents d'agissements qui, sans constituer de la fraude, n'en sont pas moins sujets à caution. En 1982, par exemple, à l'issue d'une enquête du Congrès portant sur la valeur des données fournies par l'industrie au gouvernement américain sur l'innocuité et les effets sur la santé des pesticides, on a conclu ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les études d'innocuité et d'effets sur la santé ... soumises à l'EPA, de même que les échanges ultérieurs qui ont lieu entre l'EPA et l'industrie, se caractérisent parfois par des arguments scientifiques hautement douteux et des méthodes discutables sur le plan statistique, qui sont utilisés afin de mettre en doute l'importance ou la gravité des effets nuisibles sur la santé révélés par les expériences toxicologiques⁴⁸⁶.

Chose intéressante, le sous-comité du Congrès attribue à l'affaire IBT les effets suivants :

[TRADUCTION]

[P]lusieurs fabricants de pesticides importants ont mis sur pied leurs propres laboratoires toxicologiques afin d'être en mesure de contrôler eux-mêmes la qualité des expériences réalisées sur leurs produits. Bon nombre de ces laboratoires n'ont pas fait l'objet de vérifications, et l'EPA n'a pas encore élaboré de méthodes ou de procédures pour s'assurer de la qualité des méthodes de laboratoire utilisées par les titulaires d'enregistrement. Les programmes de garantie de la qualité existant dans le domaine de la vérification toxicologique, tout comme la qualité, restent inégaux. Étant donné la façon dont le programme de vérification des laboratoires de l'EPA est appliqué, on ne peut s'attendre à ce qu'il permette de déceler les études déficientes ou de produire des normes⁴⁸⁷.

485. US EPA et US FDA, *Memorandum Report on Inspection of IBT, Decatur, Ill.*, Chicago, Ill., US EPA/US FDA, 1978, p. 22. Voir aussi Kevin Cox, «Rats Ran Wild, Laboratory Report Says; Safety Tests on Chemicals Falsified». *The [Toronto] Globe and Mail*, 17 novembre 1983, p. 5; Bill Richards, «Papers from Trial of Former IBT Officers Raise Many Questions on Product Safety», *The Wall Street Journal*, 13 mai 1983, p. 31.

486. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 193 et 199.

487. *Id.*, p. 209.

À la lumière de ce qui précède, l'institution d'un organisme canadien de vérification, assortie des garanties précitées⁴⁸⁸, devrait être intégrée à toute proposition de réforme de la *LPA*.

(3) La suspension et l'annulation de l'enregistrement des pesticides :
le rôle du comité d'examen

Le ministre de l'Agriculture peut suspendre ou annuler l'enregistrement d'un pesticide lorsque, d'après les renseignements dont il dispose, «l'innocuité du produit, ses avantages ou sa valeur pour les usages proposés ne lui paraissent plus acceptables⁴⁸⁹». D'après le Guide d'homologation fédérale, il semble qu'en pratique, ce critère soit rempli dans le cas suivant : «le produit comporte un risque inadmissible pour les cultures et les animaux domestiques traités, la santé publique, la faune ou l'environnement⁴⁹⁰».

L'article 20 du *RPA* ne permet pas de comparer les risques et les avantages. Même si les termes «avantages ou valeur» englobent l'élément «avantages», l'article 20 exclut leur application quand la décision repose seulement sur le critère de «l'innocuité». De toute évidence, le Ministre peut annuler l'enregistrement pour la raison que l'innocuité, les avantages, *ou* la valeur du produit ne lui paraissent plus acceptables. C'est une conjonction disjonctive car il suffit que l'un des critères soit rempli pour que le Ministre annule l'enregistrement d'un produit antiparasitaire. Par conséquent, les critères des avantages ou de la valeur peuvent comprendre la prise en considération de la question de savoir, par exemple, si le produit est un herbicide efficace, mais nous estimons que lorsque le Ministre décide de l'annulation en fonction de l'innocuité, les avantages du produit ne sont pas pertinents. Le Ministre peut donc annuler l'enregistrement si le produit lui paraît dangereux, sans égard à ses avantages ou à sa valeur.

La suspension de l'enregistrement est la moins grave des deux solutions possibles, en ce qu'elle touche le titulaire d'enregistrement, mais non le détaillant ni l'utilisateur. Lorsque l'enregistrement d'un produit antiparasitaire est suspendu, le titulaire d'enregistrement doit cesser de distribuer le produit en cause. Par contre, les stocks du produit qui se trouvent déjà chez le détaillant au moment de la suspension peuvent légalement être vendus⁴⁹¹. D'autre part, l'annulation de l'enregistrement est une mesure beaucoup plus draconienne qui touche toutes les sources d'approvisionnement du produit, à partir du titulaire d'enregistrement jusqu'à l'utilisateur⁴⁹².

En vertu du *RPA*, le titulaire d'enregistrement peut interjeter appel de la suspension ou de l'annulation, et demander une audience dans les trente jours qui suivent la date où le Ministre l'a informé de son intention de prendre l'une ou l'autre des deux mesures administratives précitées (art. 21 et 23). Le Ministre doit alors établir un

488. *Supra*, p. 88.

489. *RPA*, art. 20.

490. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 238, p. 35. Il s'agit essentiellement des critères énoncés aux articles 18 et 19 du *RPA*.

491. *RPA*, art. 22; Agriculture Canada, *id.*, p. 36.

492. *Ibid.*

comité d'examen (art. 24) qui doit entendre l'affaire et «donner à la personne qui a demandé l'audition, ainsi qu'à toutes les autres personnes visées par l'objet de la demande, une possibilité de présenter leurs arguments (par. 25(1))». Dès que possible après l'audition, le comité doit rédiger un rapport contenant ses recommandations et ses motifs, qu'il doit transmettre au Ministre et à la personne qui a demandé l'audience (al. 25(2)a)). Il doit en outre faire parvenir au Ministre toutes les pièces et autres éléments d'information dont il disposait à l'audience (al. 25(2)b)). Après avoir examiné le rapport du comité, le Ministre peut prendre toute mesure qu'il juge à propos, et doit informer de sa décision le titulaire de l'enregistrement (par. 25(3)).

D'après les autorités fédérales, il existe très peu de cas où l'on a suspendu ou annulé l'enregistrement de produits antiparasitaires en vertu de la *LPA*. La plupart des mesures administratives qui ont été prises visaient des usages particuliers de pesticides⁴⁹³. De fait, on ne compte que trois cas, depuis l'entrée en vigueur du *RPA* en 1972, où un comité d'examen a été mis sur pied pour entendre une affaire⁴⁹⁴. Dans le premier cas, en 1977, la société Velsicol Corporation of Canada avait demandé la permission d'écouler les stocks qui lui restaient de leptophos (Phosvel), insecticide organophosphoré⁴⁹⁵, en dépit du fait que le gouvernement fédéral avait l'intention d'annuler l'enregistrement du produit⁴⁹⁶. C'est en novembre 1985 que le dernier comité d'examen a été constitué pour entendre l'appel interjeté par Monsanto Canada Ltd. de la décision d'Agriculture Canada d'annuler l'enregistrement de l'herbicide alachlore⁴⁹⁷.

Pour ce qui est du leptophos, sa neurotoxicité, dont nous avons déjà parlé⁴⁹⁸, était l'argument majeur qu'invoquait Santé et Bien-être social Canada pour qu'il soit mis fin à l'enregistrement⁴⁹⁹, alors que ce sont des considérations d'ordre économique et le manque de solutions de rechange satisfaisantes qui animaient principalement le titulaire de l'enregistrement, l'association professionnelle intéressée, de même que l'organisme agricole et écologique de l'Ontario⁵⁰⁰. Pour l'exécution de son mandat, le comité d'examen a lui-même adopté une approche fondée sur l'évaluation des risques et des avantages⁵⁰¹. Il a mis en comparaison les avantages découlant de l'utilisation des stocks de leptophos qui restaient, et les dangers qui en résulteraient pour la santé des fermiers exposés aux opérations d'arrosage. Concluant que les risques l'emportaient sur les avantages, le comité a recommandé que la société soit déboutée de sa demande⁵⁰².

493. Quant aux produits, il y a eu peu de suspensions ou d'annulations (environ 50 ou 60). La plupart des mesures visaient les utilisations (environ 600 à 700). Ormrod, *supra*, note 59.

494. Les trois pesticides en cause étaient le leptophos, le phosphamidon et l'alachlore.

495. Leptophos Review Board, *Report to the Honourable Eugene Whelan, Minister of Agriculture*, Ottawa, LRB, 2 mai 1977, p. 1.

496. *Id.*, Appendix I. Lettre de A.B. Morrison, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada à B.B. Migicovsky, président du conseil d'administration et sous-ministre adjoint, Agriculture Canada, Ottawa, 27 avril 1977.

497. Voir la lettre de John Wise, ministre de l'Agriculture, à Keith MacMillan, directeur des relations avec l'Administration, Monsanto Canada Ltd., Ottawa, 7 février 1985, et la lettre de John Wise à H. Aboutboul, président, Monsanto Canada Ltd., Mississauga, 4 mars 1985.

498. Voir *supra*, p. 53.

499. Morrison, *supra*, note 496.

500. Leptophos Review Board, *op. cit. supra*, note 495, p. 2-3 et Appendix II.

501. *Id.*, p. 1.

502. *Id.*, p. 6.

Agriculture Canada a retenu la recommandation du comité et a annulé l'enregistrement de l'insecticide⁵⁰³.

La décision du comité repose sur plusieurs points qui ne sont pas liés à la toxicologie. Le comité a en effet tenu compte des facteurs suivants : l'interdiction du leptophos ne risquait pas de compromettre sérieusement la production de tabac; le leptophos pouvait être remplacé par un autre pesticide; il était peu probable que des conséquences économiques graves en résulteraient⁵⁰⁴. Le comité a également pris en considération les prétentions du ministre ontarien de l'environnement, suivant lesquelles l'utilisation du leptophos sur le terrain constituait la méthode d'élimination la plus sûre, et un programme d'éducation intensive pouvait être mis sur pied de façon que les fermiers applicateurs soient mis au courant des dangers que pouvait présenter le produit pour la santé⁵⁰⁵. Doutant de l'efficacité d'une telle mesure, le comité a toutefois fait remarquer qu'il serait très difficile de contrôler l'application du produit par les fermiers⁵⁰⁶.

Pour ce qui est des questions d'ordre toxicologique entourant l'utilisation du leptophos, le comité a souligné les faits suivants : il n'était pas possible d'établir un seuil d'innocuité à l'égard de l'exposition répétée au leptophos; des expériences avaient prouvé que le produit avait des effets neurotoxiques différés sur les animaux; l'exposition au produit, même lorsqu'elle était accidentelle, semblait rendre l'être humain aussi vulnérable que les animaux, sinon plus, aux effets neurotoxiques différés, comme en faisaient foi les troubles du système nerveux central qu'avaient subis les employés travaillant à la fabrication du leptophos; il existe des cas bien documentés où des effets neurotoxiques différés ont été diagnostiqués à tort comme de la sclérose en plaques; le caractère différé des effets neurotoxiques rendrait difficile la preuve du lien de causalité dans les conditions d'utilisation sur le terrain du leptophos; enfin, le produit se caractérisait par une rémanence extrême, de sorte qu'il aurait sans doute des effets plus graves sur ceux qui y seraient exposés de façon répétée⁵⁰⁷.

Par conséquent, le comité en est venu aux conclusions suivantes : le leptophos pouvait constituer un risque professionnel pour les fermiers applicateurs; il était impossible d'éliminer complètement l'exposition; il était également impossible de surveiller l'apparition des symptômes neurotoxiques différés; il n'existait aucun antidote contre les effets neurotoxiques différés; l'absence de rapport sur les effets néfastes du leptophos sur les personnes travaillant à la fabrication ou à l'application du produit au Canada n'avait que peu de valeur au regard des conclusions précitées⁵⁰⁸.

La suspension et l'annulation de l'enregistrement, de même que le processus d'examen, soulèvent un certain nombre de questions. Premièrement, le Règlement établit une distinction entre la suspension et l'annulation, en ce que la première ne touche que le titulaire de l'enregistrement, et non le détaillant ni l'utilisateur. Or, étant donné la gravité des dommages que peut causer un pesticide comme le leptophos, le

503. Ormrod, *supra*, note 59.

504. Leptophos Review Board, *op. cit. supra*, note 495, p. 2.

505. *Id.*, p. 3 et Appendix II.

506. *Id.*, p. 3.

507. *Id.*, p. 3-5.

508. *Id.*, p. 5-6.

bien-fondé de cette distinction est, du point de vue de l'hygiène du milieu, pour le moins problématique⁵⁰⁹. Ainsi, croyant au départ qu'il n'était question que de suspendre l'enregistrement du leptophos, les fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada avaient fait valoir au comité d'examen que l'annulation était nécessaire⁵¹⁰. Et si les arguments du Ministère n'avaient pas été retenus, les détaillants et utilisateurs auraient pu valablement écouler et utiliser les stocks qui leur restaient. Du reste, malgré l'annulation de l'enregistrement du leptophos en 1977, un comité de la Commission mixte internationale a révélé en 1980 que le leptophos figurait parmi les trente-trois produits chimiques que l'on retrouve dans le réseau hydrographique des Grands Lacs et dont les effets néfastes et chroniques pour l'homme sont prouvés⁵¹¹. En outre, d'après une étude effectuée par le gouvernement de l'Ontario sur l'utilisation des pesticides, 160 kilogrammes de leptophos auraient été utilisés sur les cultures de tabac dans plusieurs bassins hydrographiques de l'Ontario⁵¹² en 1978, soit un an après l'annulation de l'enregistrement du pesticide. Comme le montre cet exemple, il est difficile de garantir, au moyen des techniques administratives, que le pesticide dont l'enregistrement a été annulé est effectivement retiré, ou d'empêcher son utilisation d'une façon quelconque.

Vient ensuite la question de savoir qui peut mettre en mouvement le processus d'examen d'un pesticide par un comité. Le Règlement ne reconnaît l'intérêt pour agir qu'au demandeur ou au titulaire de l'enregistrement, excluant ainsi le public. Nous avons déjà parlé du caractère inéquitable de cet aspect du système et des réformes qui pourraient éventuellement lui être apportées⁵¹³.

RECOMMANDATION

La LPA devrait reconnaître au public les droits suivants :

- a) demander au Ministre d'ordonner la tenue d'enquêtes ou l'imposition de restrictions à l'égard d'un pesticide homologué lorsque de nouvelles données ont été mises au jour au sujet des effets néfastes que peut avoir ce pesticide pour la santé ou l'environnement;**
- b) demander la mise sur pied d'un comité d'examen pour examiner la question de savoir si l'enregistrement d'un pesticide devrait être suspendu, annulé ou maintenu.**

509. Des fonctionnaires d'Agriculture Canada ont prétendu que l'élimination des pesticides dont l'enregistrement a été annulé et dont on dispose encore de grandes quantités comporte des dangers plus grands pour la santé que le fait de continuer de les utiliser. Voir Frank Cedar, *The Registration and Regulation of Pesticides in Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, non daté. Le comité d'examen du leptophos n'a cependant pas retenu cet argument. Voir Leptophos Review Board, *op. cit. supra*, note 495, p. 3.

510. Morrison, *supra*, note 496.

511. Commission mixte internationale, Committee on the Assessment of Human Health Effects of Great Lakes Water Quality, *Annual Report*, Windsor (Ont.), CMI, novembre 1980, p. 14.

512. MAAO, 1979, *op. cit. supra*, note 2, p. 12, 15 et 23.

513. Voir *supra*, p. 70-71.

Lorsqu'il est saisi d'une demande prévue en a) ou b), le Ministre doit ordonner la tenue d'une enquête ou la mise sur pied d'un comité d'examen, à moins qu'il soit d'avis que la demande est entachée de mauvaise foi, ou est futile ou vexatoire.

(4) La tenue de registres, les inspections et les sanctions

Le régime prévu par la *LPA* comporte les trois éléments suivants : (1) la tenue de registres, (2) les inspections et (3) l'imposition de sanctions administratives et quasi pénales en cas d'infraction aux règles relatives à l'étiquetage et aux autres prohibitions concernant l'utilisation. Ces mécanismes constituent une forme curative de réglementation de l'utilisation des pesticides sur le terrain moins draconienne que la suspension ou l'annulation de l'enregistrement ou des utilisations homologuées.

Tout titulaire d'enregistrement a l'obligation de tenir un registre de toutes les quantités d'un produit antiparasitaire qui sont emmagasinées, fabriquées ou vendues par lui. Il doit conserver ce registre pendant cinq ans et le mettre, sur demande, à la disposition d'Agriculture Canada⁵¹⁴.

Aux termes de la *LPA*, le Ministre peut désigner des inspecteurs (art. 6), qui sont investis de vastes pouvoirs pour pénétrer dans divers endroits (al. 7(1)a)), examiner différentes choses (al. 7(1)b)) et exiger la production de documents (al. 7(1)c)) en vue de l'application de la Loi. L'inspecteur peut également saisir et retenir un produit antiparasitaire lorsqu'il croit pour des motifs raisonnables que la Loi ou le Règlement a été enfreint (par. 9(1) et (2)). La Loi permet également qu'un produit antiparasitaire soit confisqué et qu'il en soit disposé de la façon ordonnée par le Ministre (par. 9(3) et (4)).

La Loi interdit à toute personne de fabriquer, d'emmagasiner, de présenter, de distribuer ou d'utiliser un produit antiparasitaire «dans des conditions dangereuses» (par. 3(1)). Sont également prohibées l'importation et la vente de ces produits au Canada à moins qu'ils n'aient été enregistrés, emballés et étiquetés en conformité avec les conditions prescrites (par. 4(1))⁵¹⁵. En ce qui concerne les exigences relatives à l'étiquetage⁵¹⁶, le Ministre peut interdire toute utilisation d'un pesticide qui contrevient aux instructions figurant sur l'étiquette⁵¹⁷.

Toujours suivant la *LPA*, la personne qui enfreint la Loi ou le Règlement est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans (al. 10(1)a)), ou d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité (al. 10(1)b))⁵¹⁸. Elle peut être reconnue coupable de l'infraction commise par un mandataire ou un employé, à moins d'être en mesure d'établir «d'une part que la

514. *RPA*, al. 26a) et b).

515. L'article 6 du Règlement pourrait avoir pour effet d'étendre cette interdiction à l'emploi. Voir *supra*, note 232.

516. Voir *supra*, p. 47-48.

517. *RPA*, art. 45.

518. Le montant de l'amende n'est pas fixé dans la Loi. Par conséquent, l'article 722 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34 [ci-après *Code Criminel*], s'applique; le contrevenant est passible d'une amende maximale de deux mille dollars et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces peines. L'amende maximale est très inférieure au maximum de 50 000 à 100 000 \$ autorisée par la *LP* et par la *LCE*.

contravention a été commise sans qu'elle le sache ou y consente et d'autre part qu'elle s'est dûment appliquée à prévenir sa commission» (par. 10(2)). Les poursuites intentées en vertu de la Loi suivant la procédure sommaire se prescrivent par un an (par. 10(3)).

L'organisme qui souhaite se livrer à des activités importantes sur les plans de la réglementation, de la surveillance, de la recherche et de la mise en application, doit absolument disposer de renseignements au sujet de l'utilisation des pesticides. Aux États-Unis, l'US GAO a conclu ce qui suit en 1980 :

[TRADUCTION]

Pour pouvoir mettre en application ses programmes relatifs aux pesticides, l'EPA doit savoir où les pesticides sont utilisés et en quelles quantités ... La méthode de mise en application qu'a choisie l'EPA pour son programme relatif aux pesticides consiste à faire en sorte (1) que l'industrie respecte les exigences relatives à l'enregistrement des produits, et (2) que les utilisateurs respectent les instructions figurant sur les étiquettes. Dans la poursuite de ces objectifs, l'EPA effectue des inspections dans les établissements des fabricants, prélève des échantillons de pesticides, analyse ceux-ci, surveille l'utilisation et traduit les contrevenants en justice. Certaines données relatives à l'utilisation des pesticides sont nécessaires pour surveiller cette utilisation⁵¹⁹.

Il arrive souvent, cependant, que les organismes ne disposent pas de ces données. Ainsi, les fonctionnaires d'Agriculture Canada admettent qu'ils ne peuvent compter sur aucune étude statistique des quantités et des types de produits antiparasitaires utilisés au Canada, surtout depuis que Statistique Canada a mis fin, en 1977, à l'étude annuelle qu'elle faisait sur la vente des pesticides au Canada⁵²⁰. Ils doivent s'en remettre aux enquêtes effectuées par les provinces comme l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, ou aux efforts déployés par le Manitoba pour la compilation de statistiques sur les herbicides dans l'Ouest du Canada⁵²¹. Sans vouloir en minimiser la valeur, nous avons déjà parlé des limites que comportaient plusieurs de ces études provinciales⁵²².

Depuis 1982, Agriculture Canada a entrepris un certain nombre d'études de concert avec Environnement Canada. Effectués auprès des titulaires d'enregistrement de pesticides, en vertu de l'article 26 du *RPA* et du paragraphe 3(1) de la *LCE*, ces sondages ont pour but de réunir des données sur l'usage, dans chaque province, de certaines matières actives choisies⁵²³. Les titulaires d'enregistrement sont tenus de fournir aux deux ministères des renseignements indiquant la quantité de chaque matière vendue dans chaque province au cours des années en cause⁵²⁴. D'après Agriculture Canada, les résultats de ces sondages permettront à Environnement Canada de

519. US GAO, *Need for Comprehensive Pesticide Use Data*, Report to the Congress by the Comptroller General of the United States, B-199618, Washington (D.C.), US GAO, septembre 1980, p. 3 et 5.

520. Ormrod, *supra*, note 59. Un chercheur du gouvernement fédéral a fait observer qu'on ne dispose de données sur les ventes et l'utilisation des pesticides qu'à l'échelle du pays et que l'annulation par Statistique Canada de l'étude qu'elle faisait sur les ventes de pesticides au Canada a laissé un vide depuis 1977. Krystynak, *loc. cit. supra*, note 394, p. 24.

521. Ormrod, *ibid.*

522. Voir *supra*, p. 8.

523. Ministère de l'Environnement, «Loi sur les contaminants de l'environnement : sondage auprès des fabricants de pesticides homologués», *Gazette du Canada*, Partie I, 11 décembre 1982, p. 9253 (sondage visant 24 matières actives antiparasitaires). D'autres sondages effectués en 1984 et 1985 visaient respectivement 89 et 120 matières actives.

524. Lettre de Lynda Austen, Division des pesticides, Agriculture Canada, aux titulaires d'enregistrement de pesticides (lettre relative au sondage de 1982 sur les pesticides), Ottawa.

déterminer la quantité de chaque matière active qui est appliquée à l'environnement dans diverses régions du pays, et l'aidera à mettre sur pied des programmes de surveillance et d'échantillonnage de l'environnement. Du même coup, cela facilitera le dépistage et l'appréciation des effets que peut avoir sur l'environnement l'utilisation de ces produits, ce qui, en retour, aidera Agriculture Canada dans les évaluations qu'il fera à l'avenir.

Ces sondages apparaissent comme un pas important en vue d'une collaboration entre les deux ministères et de la réunion de données essentielles. La mise en œuvre de cette initiative soulève toutefois certaines questions. Premièrement, il est difficile de savoir si ces sondages seront effectués de façon permanente. Dans l'affirmative, on aurait tort d'y voir une solution de rechange à l'élaboration d'un programme visant à recueillir de façon systématique et suivie des renseignements sur les régions où sont utilisés ces pesticides et en quelles quantités. Deuxièmement, même si, suivant les termes utilisés dans la *Gazette du Canada*, ces sondages sont censés porter sur l'usage, en réalité, la seule question à laquelle doivent répondre les titulaires d'enregistrement porte sur la quantité de matière active vendue dans chaque province. Du reste, les exigences prévues à l'article 26 du *RPA* quant à la tenue de registres sont limitées à la quantité de produits antiparasitaires qui sont emmagasinés, fabriqués ou vendus, et ne traitent pas de l'utilisation. Aux États-Unis, l'article 7 de l'*US FIFRA* oblige les producteurs de pesticides à fournir annuellement à l'US EPA des renseignements concernant la production et la vente des ingrédients actifs. L'US EPA n'exige pas que les producteurs de pesticides fournissent des estimations de l'utilisation de chaque pesticide qu'ils fabriquent, encore que selon l'US GAO, elle ait le pouvoir de le faire⁵²⁵. Quoi qu'il en soit, afin d'éliminer tout doute sur la question, l'US GAO a recommandé que dorénavant, le rapport que doivent fournir les producteurs inclue obligatoirement des données relatives à l'utilisation des pesticides⁵²⁶. Or, pour que les enquêtes canadiennes aient une utilité quelconque, nous croyons qu'il y aurait lieu d'exiger, en modifiant le Règlement si besoin est, que des estimations de l'utilisation ainsi que des données relatives aux régions où a lieu l'utilisation, soient aussi fournies.

Le manque de renseignements complets et disponibles en temps voulu peut nuire aux activités de mise en application. Aux États-Unis, par exemple, l'US GAO a déclaré ce qui suit en 1980 :

[TRADUCTION]

L'EPA ne dispose pas de renseignements complets sur les quantités de pesticides utilisés, ni sur les régions où ils sont utilisés, bien que cette information soit essentielle à son programme de réglementation et à l'application d'autres programmes relatifs aux pesticides⁵²⁷.

Selon un sous-comité du Congrès américain⁵²⁸, ce problème existait toujours en date de mai 1983. Il est également permis de douter de l'efficacité, en l'absence de telles données, des programmes canadiens de mise en application et autres.

525. US GAO, *op. cit. supra*, note 519, p. 10.

526. *Id.*, p. 11.

527. *Id.*, p. 10.

528. United States, House of Representatives, *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act Extension*, Report from the Committee on Agriculture, 98th Cong., 2nd Sess., 11 mai 1983, p. 6.

Dans une certaine mesure, le nombre très restreint de poursuites intentées par le fédéral en vertu de la *LPA* au cours des quatorze dernières années reflète le manque de données précises, complètes et disponibles en temps voulu au sujet de l'utilisation des pesticides. Selon Agriculture Canada⁵²⁹, seulement sept procédures auraient été engagées par le Ministère en vertu de la *LPA* entre le 1^{er} janvier 1970 et le 30 juin 1983. Trois condamnations ont été prononcées, chacune donnant lieu à l'imposition d'une amende peu élevée⁵³⁰. Dans plusieurs cas, les accusations ont été retirées en raison de vices de procédure comme le renvoi à la mauvaise disposition de la Loi ou la prescription des poursuites, sans que de nouvelles accusations soient portées⁵³¹. Afin d'améliorer les méthodes d'inspection et d'engagement des poursuites, les fonctionnaires d'Agriculture Canada chargés de la mise en application ont entrepris de travailler avec des membres de la GRC. Un manuel a également été élaboré sur la question⁵³². Certaines dispositions de la *Loi sur les douanes* qui traitent de l'importation ont été utilisées, surtout en raison des amendes beaucoup plus élevées dont elles permettent l'imposition⁵³³. Par ailleurs, après que la Cour suprême du Nouveau-Brunswick eut décidé qu'une poursuite privée fondée sur la *LPA* n'était pas recevable contre un consortium composé d'intérêts publics et privés, chargé d'opérations d'arrosage des forêts au Nouveau-Brunswick, parce que la Loi ne liait pas les sociétés d'État, Agriculture Canada a modifié la *LPA* afin de la rendre opposable à Sa Majesté du chef du Canada et des provinces⁵³⁴.

Le petit nombre de poursuites intentées en vertu de la *LPA* peut aussi être attribué à l'insuffisance des ressources humaines affectées par la Division des pesticides d'Agriculture Canada à la mise en application de la Loi et du Règlement⁵³⁵.

Si les autorités intentent peu de poursuites en vertu de la *LPA*, c'est peut-être aussi à cause des amendes trop légères que prévoient les dispositions de la Loi en matière de poursuites sommaires. Agriculture Canada peut en effet décider d'opter pour la saisie, la rétention et d'autres mesures connexes qui, parce qu'elles obéissent à un processus administratif, apparaissent comme des outils de mise en application plus efficaces⁵³⁶. Cela dit, on voit mal pourquoi Agriculture Canada n'augmenterait pas le montant des amendes prévues par la *LPA* pour renforcer leur effet dissuasif, comme cela a été le cas, au cours des dernières années, de celles qu'édictent la *LP* et la *LCE*⁵³⁷. En effet,

529. Entrevue avec Jim Reid, Section de la conformité, Division des pesticides, Agriculture Canada, Ottawa, 30 juin 1983.

530. *Ibid.* Voir, par exemple, *R. v. Richfield Farms and Victor*, 1^{er} mars 1977, C. Prov. C.-B., le juge Reed [non publié] : poursuite en vertu du par. 3(1) de la *LPA* et amende de 400 \$; *R. v. Jay Norris Corporation of Canada*, Montréal, 21 novembre 1977, CSP n° 27-877-775, le juge Trudel [non publié] : poursuite en vertu du par. 4(1) de la *LPA*.

531. Reid, *supra*, note 529.

532. Agriculture Canada, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, Division du contrôle de la conformité, *Marche à suivre dans le cas d'une poursuite pour infraction à la législation*, Ottawa, Agriculture Canada, juin 1983.

533. Reid, *supra*, note 529.

534. S.C. 1980-81-82-83, chap. 88, art. 1. Voir aussi Agriculture Canada, *Discussion Paper on Amendments to the Pest Control Products Act*, Ottawa, Agriculture Canada, 12 juin 1980; et *supra*, p. 42.

535. Lettre de Ron W. Kobyluk, directeur, Pesticides Control Branch, British Columbia Ministry of the Environment, à Edward W. Keyserlingk, coordonnateur, section de recherche sur la protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, Victoria (C.-B.), 30 mai 1983.

536. Reid, *supra*, note 529.

537. Voir *supra*, note 518.

si les amendes prévues par la *LPA* sont peu élevées, c'est parce qu'Agriculture Canada n'a jamais entrepris de les modifier. Pour ce qui est de l'efficacité de la saisie et de la rétention à titre d'outils de mise en application, le Ministère estime qu'environ cinquante mesures de ce type sont prises chaque année⁵³⁸. À supposer que ce nombre soit exact, il reste difficile d'apprécier l'efficacité des méthodes administratives par rapport aux techniques de mise en application à caractère quasi pénal et aux autres techniques connexes.

Le piètre succès de la mise en application de la législation fédérale relative aux pesticides par les voies pénales n'est pas l'apanage du Canada. Aux États-Unis, bien que l'US EPA soit habilitée à demander l'imposition de sanctions pénales dans tous les cas où la preuve le justifie, [TRADUCTION] «par le passé, l'imposition de sanctions pénales n'a joué qu'un rôle mineur dans le programme global de mise en application de l'organisme⁵³⁹».

L'US EPA a toutefois fait connaître les infractions prévues par l'US *FIFRA* à l'égard desquelles la voie pénale devrait, du moins en théorie, être préférée : l'omission de fournir des renseignements au sujet des effets néfastes et déraisonnables de pesticides homologués; la falsification des registres dont l'US *FIFRA* exige la tenue; la violation d'une ordonnance de suspension ou d'annulation; la violation d'une ordonnance interdisant la vente d'un produit; l'utilisation illégale de pesticides; la distribution illégale de pesticides non enregistrés⁵⁴⁰. En pratique, cependant, la mise en application des dispositions de l'US *FIFRA* pour l'utilisation inconsidérée d'un pesticide, par exemple, est rare. En 1981, au cours de son témoignage devant le Congrès au sujet de l'US *FIFRA*, un avocat, qui représente souvent les travailleurs saisonniers et qui s'est occupé de la surveillance des mesures de mise en application de l'US *FIFRA*, a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] «Au cours des quatre dernières années, nous n'avons eu connaissance que de deux, peut-être trois poursuites intentées [par l'US EPA] en vertu de l'US *FIFRA* pour utilisation inconsidérée d'un pesticide⁵⁴¹».

Dans une large mesure, la complexité de la mise en application de l'US *FIFRA* est imputable à deux facteurs. En premier lieu, l'US EPA a confié aux États américains [TRADUCTION] «la responsabilité première en matière de mise en application». Cela signifie que c'est l'État qui est responsable de la mise en application de l'US *FIFRA* sur le plan local, et qu'il lui appartient de prendre les mesures appropriées en cas d'utilisation inconsidérée d'un pesticide (art. 26). En second lieu, l'US *FIFRA* prévoit, outre les mesures à caractère pénal, diverses techniques de mise en application : les

538. Reid, *supra*, note 529.

539. Note de service de Robert M. Perry, conseiller général, aux administrateurs de l'US EPA, *General Operating Procedures for the Criminal Enforcement Program*, Washington (D.C.), 29 octobre 1982, p. 3. Voir aussi la note de service de Robert M. Perry, conseiller général, aux conseillers régionaux de l'US EPA, *Criminal Enforcement Priorities for the Environmental Protection Agency*, Washington (D.C.), 12 octobre 1982, p. 1.

540. *Criminal Enforcement ...*, *id.*, p. 10-11.

541. Testimony of Charles Horwitz, Staff Attorney, Migrant Legal Action Program, *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, Hearings before the Subcommittee on Department Operations, Research and Foreign Agriculture of the House of Representatives Committee on Agriculture, 97th Cong., 1st Sess., Washington (D.C.), 18 juin 1981, p. 52.

pénalités administratives (al. 14(a))⁵⁴²; l'avertissement (par. 14(a)(2)); les mesures visant à faire cesser les ventes d'un produit et l'injonction (al. 13(a)); la saisie de stocks (al. 13(b)); et les mesures touchant les permis⁵⁴³. De toutes ces mesures, cependant, les pénalités administratives sont de loin les plus utilisées⁵⁴⁴.

Sur le plan de la mise en application par les États, l'US EPA fournit à ceux qui acceptent de conclure des [TRADUCTION] «ententes de collaboration pour la mise en application», jusqu'à 50 pour cent des fonds nécessaires à la mise en œuvre de leurs programmes d'application de la législation relative aux pesticides (US *FIFRA*, art. 23). Par ailleurs, l'US EPA a le pouvoir de révoquer la «responsabilité première» de l'État si elle conclut que celui-ci n'a pas remédié aux lacunes que présentait son programme dans un délai déterminé (al. 27(b))⁵⁴⁵. L'US EPA peut également intervenir si elle juge qu'il y a urgence (al. 27(c)), ou que l'État n'a pas pris les mesures appropriées en cas d'utilisation inconsidérée d'un pesticide, encore que l'État ait un délai de trente jours pour remédier à son défaut (al. 27(a)). D'aucuns ont critiqué cet aspect du régime, jugeant que le délai de trente jours était trop long puisque les preuves d'un mauvais usage disparaissent rapidement⁵⁴⁶. En outre, le principal outil de surveillance de l'US EPA à l'égard de la mise en application par les États semble se résumer aux rapports trimestriels et annuels que soumettent les États eux-mêmes, et qui décrivent les activités de ces derniers sur ce plan⁵⁴⁷.

Dans la plupart des cas, la législation de l'État ne permet pas à l'organisme local d'imposer des pénalités administratives en cas d'utilisation inconsidérée d'un pesticide⁵⁴⁸. À l'instar des législations des provinces canadiennes, elles autorisent souvent l'État à poursuivre le délinquant ou à demander la suspension du permis qu'il détient⁵⁴⁹. Cependant, un observateur qui a suivi de près les cas d'empoisonnement involontaire par les pesticides chez les employés de ferme, les exploitants de petites entreprises agricoles et les résidents de régions rurales vivant à proximité des fermes, a signalé qu'en 1980 une centaine de victimes faisant partie de ces catégories avaient comparu devant un organisme relevant à la fois du fédéral et des États, et avaient signalé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Aucune des plaintes qu'ils ont formulées à l'US EPA ou aux autorités de l'État responsables des pesticides n'a entraîné l'imposition d'une peine criminelle ou d'une pénalité civile.

542. Les pénalités administratives sont imposées par l'organisme sans faire appel à la justice. Pour fixer le montant de la pénalité, l'US EPA doit prendre en considération la gravité de l'infraction, le chiffre d'affaires du contrevenant ainsi que l'effet qu'aura la pénalité sur la capacité du contrevenant de continuer à exercer ses activités. US *FIFRA*, par. 14(a)(4).

543. US *FIFRA Regulations*, 40 CFR, Part 171.11.

544. Entrevue avec Barbara Paul, Policy Director, Compliance Monitoring Unit, Office of Pesticides and Toxic Substances, US EPA, Washington (D.C.) 12 mai 1983.

545. Voir aussi US EPA, «FIFRA; State Primary Enforcement Responsibilities», 40 CFR, Part 17; et (5 janvier 1983) 40 *Federal Register* 404.

546. «The Law Weighs Pesticide «Benefits and Risks» and Gives States Major Enforcement Role», (mars 1980) *Rural America* 7.

547. US GAO, *op. cit. supra*, note 3, p. 24.

548. Paul, *supra*, note 544, et US GAO, *id.*, p. 15.

549. Paul, *id.*

Aucun avertissement n'a été émis, et le permis de l'applicateur n'a été suspendu ou révoqué dans aucun cas⁵⁵⁰.

Du reste, le montant global des pénalités administratives imposées en vertu de l'US *FIFRA* a considérablement diminué depuis 1980. Pour cette année, en effet, ce montant s'élevait à environ 202 000 \$. En 1981 et en 1982, le montant global des pénalités imposées a été de 138 000 \$ et de 112 000 \$ respectivement. Au cours des quatre premiers mois de 1983, on a perçu une somme globale d'environ 24 000 \$ au chapitre des pénalités⁵⁵¹. Cela dit, malgré les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du mécanisme de pénalité administrative, celui-ci n'en constitue pas moins une solution valide que le Canada pourrait envisager à titre de complément de la mise en application de la *LPA*.

Certains observateurs ont également fait valoir que la mise en application par les autorités publiques en vertu de l'US *FIFRA* devrait être appuyée par la possibilité pour le citoyen d'engager des poursuites. Au cours de l'enquête du Congrès sur l'US *FIFRA*, en 1981, on a mis en évidence les avantages que l'on attribuait à cette approche :

[TRADUCTION]

[Le droit de poursuivre en vertu de l'US *FIFRA* à titre privé] présente un certain nombre d'avantages. Premièrement, il constitue un mécanisme de contrôle permettant une réaction immédiate. En effet, la personne lésée par l'application négligente d'un pesticide ou exposée à une substance toxique en raison d'un étiquetage ou d'un enregistrement défectueux, n'a pas besoin d'attendre la lente intervention de l'État ou de l'US EPA déjà débordée. Elle peut rapidement demander réparation.

Deuxièmement, ce système de mise en application touche directement l'auteur de la conduite incriminée ... Celui qui ne respecte pas les normes fédérales devrait payer pour son incurie; celui qui fait preuve de prudence dans l'utilisation de pesticides toxiques est à l'abri de ce type de recours.

Troisièmement, ce mécanisme à caractère privé assure une application plus efficace de l'US *FIFRA* sans coûts supplémentaires pour l'US EPA⁵⁵².

À cause des difficultés que pose la mise en application au Canada, il y aurait peut-être lieu de compléter le processus de réglementation en permettant les poursuites privées, en reconnaissant au citoyen l'intérêt pour agir et en l'autorisant à mettre en mouvement les mécanismes de contrôle judiciaire. Cela dit, si la première de ces solutions n'est pas interdite par la loi fédérale, les deux autres nécessiteraient l'intervention du législateur. Récemment, un certain nombre de difficultés auxquelles se heurte la mise en application au Canada ont mis en lumière la nécessité de mettre de tels recours à la disposition du citoyen. Premièrement, compte tenu du fait que l'étiquetage relatif à l'utilisation est un élément fondamental de la réglementation des pesticides, on a fait valoir que l'utilisation d'étiquettes vagues pouvait nuire à

550. Horwitz, *supra*, note 541, p. 59. Dans le cadre d'une enquête effectuée en 1981 sur l'US EPA et sur les lois des États concernant les pesticides, l'US GAO a également conclu que [TRADUCTION] «les programmes d'application de la législation relative aux pesticides de l'US EPA et des États ne protègent pas entièrement le public et l'environnement». L'US GAO fait également observer que l'US EPA et les États ne font pas toujours des enquêtes suffisantes sur les cas d'infraction et prennent parfois des mesures de mise en application discutables. US GAO, *op. cit. supra*, note 3, p. 8-18.

551. US EPA, «Administrative-Civil Actions under *FIFRA* For Fiscal Years 1980-Present».

552. Horwitz, *supra*, note 541, p. 61-62.

l'efficacité des mécanismes de la *LPA*⁵⁵³. Ainsi, une comparaison des étiquettes canadienne et américaine utilisées pour le même pesticide, le fénitrothion, a révélé que les doses permises au Canada étaient de 33 à 50 pour cent plus élevées que celles qui étaient autorisées aux États-Unis. En outre, contrairement à l'étiquette américaine, l'étiquette canadienne ne contenait aucune mise en garde au sujet des dangers du produit pour l'environnement et des conditions appropriées à l'utilisation⁵⁵⁴. Deuxièmement, on en est venu, au Parlement, à se demander si la politique d'Agriculture Canada n'était pas précisément de conserver à l'étiquetage son caractère vague et ambigu afin d'éviter les mesures de mise en application⁵⁵⁵. Le procès-verbal d'une rencontre fédérale-provinciale organisée en 1979 entre des fonctionnaires responsables de la réglementation des pesticides, révèle qu'on aurait manifesté la préoccupation suivante : «une extravagance de détails sur les étiquettes amènerait un accroissement des infractions aux lois visant à protéger l'environnement et inciterait les groupes d'écologistes à s'indigner davantage⁵⁵⁶». Troisièmement, à supposer que les instructions figurant sur l'étiquette soient suffisantes, la violation de certaines exigences relatives à l'étiquetage, notamment celles qui concernent la façon de disposer des contenants de pesticides, paraît courante⁵⁵⁷. Quatrièmement, en dépit du système à toute épreuve que la *LPA* est censée avoir établi, le fongicide Du-Ter, par exemple, dont l'enregistrement avait été annulé en 1981 par Agriculture Canada, par suite de la décision du fabricant, Ciba-Geigy Ltée, de le retirer du marché, a néanmoins été utilisé sur certains champs de pommes de terre en Ontario en 1982 et en 1983. Une enquête entreprise par des journalistes de la télévision en 1983 aurait révélé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Initialement, [le Du-Ter] avait été approuvé sur la foi de données douteuses provenant des laboratoires d'IBT. Il a récemment été utilisé, par accident, dans un champ où il n'aurait pas dû être appliqué, et bien que sa vente ait été officiellement prohibée ... On a continué de vendre le produit pendant un an et demi à compter de l'annulation de son enregistrement, et il a continué de figurer dans les catalogues des gouvernements provinciaux [notamment au chapitre des produits recommandés pour les pommes de terre en Ontario] et d'être utilisé par au moins un exploitant de ferme importante, Les Aliments Hostess Ltée⁵⁵⁸.

Jusqu'à maintenant, malgré les demandes formulées par certains députés⁵⁵⁹, aucune accusation n'a été portée par Agriculture Canada en vertu de la *LPA*.

Dans l'ensemble, le processus de mise en application prévu par la *LPA* est complexe et repose sur la tenue de registres, la fourniture de renseignements, des mécanismes d'inspection et divers pouvoirs de nature administrative ou quasi pénale.

553. Richards et May, «Spruce Budworm Spraying and Pesticide Registration», Address at the Environment Canada and Canadian Environmental Non-Governmental Organization Workshop on Toxics, Ottawa, ENGO, mai 1982, p. 10.

554. *Id.*, p. 9-10.

555. Voir la discussion entre Simon de Jong, critique du NPD en matière scientifique et Wayne Ormrod, directeur, Division des pesticides, Agriculture Canada, Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes, *Procès-verbaux*, n° 16, 26 novembre 1980, p. 7-9.

556. Voir CAPCO, *op. cit. supra*, note 349, p. 8.

557. Voir Environnement Nouveau-Brunswick, *op. cit. supra*, note 209.

558. CTV, *W-5*, transcription, Edition 551, 23 octobre 1983, Toronto, p. 37. Voir aussi la lettre de James B. Reid, directeur adjoint, Section de la conformité, Division des pesticides, Agriculture Canada, à Janis Tufford, *W-5*, Ottawa, 20 octobre 1983.

559. Lettre de Vic Althouse, député, à Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, Ottawa, 24 octobre 1983.

Toutefois, l'absence de données complètes et disponibles en temps voulu sur l'utilisation des pesticides peut battre en brèche certains éléments importants de ce processus. Par ailleurs, et pour diverses raisons, les sanctions quasi pénales ne sont pour ainsi dire plus utilisées par les autorités. Signalons que cette tendance se manifeste également dans d'autres États de régime fédéral. Or, il est difficile de déterminer si les voies administratives que semble préférer Agriculture Canada sont suffisantes. Le recours au système des pénalités administratives, du type de celles qu'autorise la législation fédérale américaine, pourrait constituer un complément précieux du droit fédéral canadien relatif aux pesticides. D'autre part, il semble nécessaire d'appuyer les efforts de l'Administration pour la mise en application en permettant les poursuites privées, l'engagement de procédures par les citoyens et le contrôle judiciaire, surtout au regard de certaines lacunes surprenantes qui se sont révélées dans le processus administratif.

RECOMMANDATIONS

Les amendes prévues par la *LPA* devraient être augmentées sensiblement, à tout le moins jusqu'aux niveaux prévus par la *LP* ou la *LCE*.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à permettre l'imposition de pénalités administratives pour assurer le respect de la législation, sans pour autant porter atteinte au droit d'engager des poursuites privées ou publiques en cas de violation des dispositions de la Loi.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à reconnaître aux autorités publiques et aux citoyens le droit de demander une ordonnance pour prévenir la violation de la Loi. Il y aurait lieu également de reconnaître aux citoyens l'intérêt nécessaire pour demander aux tribunaux, en vertu de la *LPA*, de contrôler l'exécution de toute obligation prévue par la Loi ou le Règlement.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à exiger que les renseignements suivants soient fournis annuellement au Parlement :

- a) **le nombre de demandes d'enregistrement reçues, ventilé par catégorie de demande (par exemple nouveau produit, nouvelle utilisation d'un produit existant, etc.);**
- b) **le nombre d'enregistrements accordés, y compris le type d'utilisation approuvé (domestique, commerciale ou restreinte);**
- c) **le nombre de demandes rejetées ou retirées, ainsi que les motifs du rejet ou du retrait;**
- d) **le temps requis pour l'étude des demandes;**
- e) **le nombre de demandes de permis de recherche et d'enregistrement temporaire, y compris**
 - (i) **le nombre de demandes ventilé par type d'exemption demandée (urgence, par exemple) et la décision rendue sur la demande,**

- (ii) la masse totale de chaque ingrédient actif et la région visée par l'autorisation, ventilées par province,
 - (iii) la quantité effectivement utilisée et la région visée;
- f) l'état des examens effectués en vue de la réévaluation de chaque ingrédient actif;
- g) une liste complète et à jour, ainsi qu'une description sommaire des pesticides dont l'enregistrement a été suspendu, annulé ou autrement restreint, et des autres mesures de mise en application prises à l'égard de ce pesticide;
- h) une liste des avis transmis aux autorités étrangères à l'égard de l'exportation de produits prohibés ou restreints (voir la proposition ci-dessous).

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à obliger les titulaires d'enregistrement à soumettre annuellement à l'Administration des renseignements au sujet de la production et la vente des ingrédients actifs, et des estimations de l'utilisation de ces pesticides dans chaque province. La Loi devrait en outre être modifiée de façon à obliger l'Administration à publier ces renseignements annuellement de façon globale pour chaque province.

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à rendre obligatoire la mention, sur l'étiquette du produit, des matières actives et inertes qu'il contient, et, à tout le moins, les renseignements concernant les dangers que présente le produit pour l'environnement et les conditions d'utilisation, qui figuraient sur l'étiquette du produit dans le pays d'origine de celui-ci.

- (5) Le caractère confidentiel des renseignements fournis par l'industrie :
la *LPA* et la nouvelle législation fédérale sur l'accès à l'information

La *LPA* est muette sur la question de la divulgation des renseignements recueillis pour son application. On a donc fait valoir que puisque aucune disposition de la Loi n'empêche la divulgation, celle-ci est régie par les principes du common law, la politique établie par le gouvernement et, éventuellement, la nouvelle législation fédérale sur l'accès à l'information⁵⁶⁰. Par ailleurs, on peut dire que la *LPA* n'impose au gouvernement aucune obligation explicite quant à la communication, aux provinces ou au public, de renseignements sur la protection de la santé et de l'environnement.

Pour sa part, l'industrie soutient que les renseignements présentés au gouvernement fédéral en application de la *LPA* devraient rester confidentiels. Les principaux éléments de cette position ont été esquissés au cours d'une rencontre spéciale sur les pesticides en 1982, à une époque où les organismes provinciaux éprouvaient des difficultés à

560. W.P. Bryson, conseiller juridique, Contentieux, Agriculture Canada, «Communication des informations dans le cadre de la Loi sur les produits antiparasitaires», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 119.

obtenir du gouvernement fédéral des renseignements au sujet de l'affaire IBT⁵⁶¹. Un porte-parole de l'industrie a expliqué ce qui suit :

Ces données sont soumises confidentiellement aux organismes de réglementation du gouvernement fédéral pour leur permettre de remplir leur rôle de protection de la population et de l'environnement. Toujours prête à fournir ces renseignements au gouvernement, l'industrie chimique considère le gouvernement comme le dépositaire des données et non comme leur propriétaire⁵⁶².

Ce point de vue a été formulé de façon plus détaillée dans l'énoncé de principe qu'a préparé l'industrie sur l'affaire IBT en général :

Alors que les données sur les produits compromis [vérifiés par IBT] étaient développées, il y avait, naturellement, beaucoup d'anxiété pour la présence permanente de ces produits sur le marché. Les autorités provinciales, en particulier, ne se sentirent pas justifiées à accepter les assurances fédérales que les produits compromis pouvaient toujours être utilisés alors que les données sur eux étaient revalidées. Elles pensèrent que leur responsabilité était de juger elles-mêmes à ce sujet, et, en conséquence, demandèrent aux autorités fédérales de leur donner accès aux données sur ces produits.

Cependant, ces données avaient été soumises en toute confiance aux agences canadiennes de réglementation par les organisations qui possédaient les données. Cette propriété représentait plusieurs millions de dollars investis par chaque société de développement et on s'inquiétait vraiment que si elle était confiée à d'autres autorités, des concurrents obtiendraient les renseignements. On ne s'inquiétait pas que les autorités provinciales communiquent les renseignements mais qu'il serait plus simple à la presse canadienne d'obtenir les renseignements et que les critiques les plus hostiles de l'industrie dans la presse disséminent ces renseignements, en disant que c'est dans l'intérêt public.

... Le fait est que nous possédons très peu de [cette haute technologie]. La plupart d'entre elle est transférée ici par des sociétés étrangères à l'usage de leurs filiales canadiennes. Ce transfert rend possible une grande quantité de production canadienne et une grande quantité d'emploi de haute qualité au Canada. Il donne aussi la base sur laquelle les Canadiens peuvent développer leurs propres ressources de haute technologie.

En attendant, si l'industrie canadienne devait perdre l'usage de cette technologie ou d'une autre technologie nouvelle, les conséquences seraient sérieuses pour toute l'économie. Dans le cas de produits chimiques agricoles, cela mettrait sérieusement en danger la situation du Canada comme producteur et exportateur de produits alimentaires de base. Si l'on pouvait démontrer que des données confidentielles ne sont pas protégées au Canada, nous n'y aurions plus accès.

C'est pour cette raison que l'industrie canadienne a résisté à la pression de permettre la communication de données confidentielles sur les produits chimiques IBT⁵⁶³.

561. Voir, par exemple, Dr David Penman, expert-conseil principal sur la santé environnementale, Environnement Saskatchewan, Communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 114.

562. J.H. Elliot, vice-président de Rohm et Haas Canada Inc. et trésorier secrétaire de l'AICPCA, «Situation des composés testés par IBT», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 160.

563. AICPCA, *op. cit. supra*, note 288, p. 2-3.

Quant aux autorités publiques, elles ont également fait valoir que, dans le contexte de l'affaire IBT, «la divulgation de l'information a aussi été limitée par la confidentialité de certaines données⁵⁶⁴».

La question de l'accès à l'information s'est posée tout au long de l'affaire IBT. Dès décembre 1977, certains journalistes canadiens prétendaient que le gouvernement fédéral refusait de divulguer la liste des pesticides vérifiés par IBT et visés par la controverse; ils avaient dû se rendre aux États-Unis pour obtenir cette liste⁵⁶⁵. De fait, c'est d'un organisme juridique de Californie, et non des autorités canadiennes, qu'un groupement écologique canadien a obtenu les résultats de la vérification effectuée par Santé et Bien-être social Canada, pour le compte des États-Unis et du Canada, à l'égard des études réalisées par IBT sur le captane⁵⁶⁶. Grâce à une demande déposée à Washington (D.C.) en vertu du *Freedom of Information Act* américain, le groupe californien avait obtenu les documents, qui étaient tous des notes de service rédigées par Santé et Bien-être social Canada à Ottawa. Assez ironiquement, alors que les autorités canadiennes refusent toujours de les divulguer, toutes ces vérifications ont depuis été reproduites intégralement dans le rapport publié d'un sous-comité du Congrès américain⁵⁶⁷. Les vérifications effectuées par le Canada à l'égard des études réalisées par IBT sur le captane ont révélé que les douze études examinées par le Canada en date de janvier 1980 étaient invalides, notamment en raison de la fabrication des données, des disparités entre les données brutes disponibles et les rapports définitifs, de l'absence de données à l'appui des rapports et d'autres problèmes connexes⁵⁶⁸.

Santé et Bien-être social Canada a refusé de divulguer ces données sur la foi d'une opinion émise par le ministère de la Justice, suivant laquelle les renseignements fournis à l'État en application de la *LPA*, y compris les études effectuées par IBT, sont confidentiels et visés par les règles du common law protégeant les secrets commerciaux. En outre, si les études ou les renseignements qui en découlent étaient divulgués, l'État

564. S.W. Gunner, chef, Division de l'évaluation des produits chimiques, Section de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, «Mise à jour concernant IBT», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 165.

565. Le journaliste Jack McGaw du réseau de télévision CTV a fait la déclaration suivante au cours du programme, *Inquiry: The Failing Strategy*, transcription, Toronto, CTV, décembre 1977, p. 21 : [TRADUCTION] «Le gouvernement canadien a refusé de nous communiquer cette liste canadienne, ou de la communiquer au moins à un toxicologue intéressé. Nous nous sommes donc rendus à Washington ...».

566. ACDE/Probe, *op. cit. supra*, note 483, p. 17.

567. United States, House of Representatives, *Federal Insecticide, Fungicide, Rodenticide Act*, Hearings before the Subcommittee on Department Operations, Research, and Foreign Agriculture of the Committee on Agriculture, 97th Cong., 1st Sess., 16 juillet 1981, p. 386-413.

568. *Ibid.* Par exemple, dans une étude réalisée par IBT et visant à déterminer si le captane avait causé des malformations congénitales chez des hamsters, les données brutes faisaient état de cinq bébés hamsters dépourvus d'yeux mais dans le rapport définitif d'IBT, ce défaut est défini comme une absence de pigmentation de l'œil. *Id.*, p. 396 [note de service de J. Ruddick à D. Clegg, Santé et Bien-être social Canada au sujet de l'étude d'IBT n° P5938 relative à la tératologie/hamsters, Ottawa, 21 septembre 1978].

s'exposerait à des poursuites de la part des fabricants et des laboratoires pour atteinte à leur réputation⁵⁶⁹.

Suivant une déclaration non officielle faite à la West Coast Environmental Law Association (WCELA) de Vancouver, il semble cependant que le ministère de la Justice aurait conseillé à Santé et Bien-être social Canada de ne pas divulguer les vérifications relatives à IBT, non pas parce que les vérifications mettaient en jeu des secrets commerciaux, mais parce que cela ouvrirait la voie à une pléthore de demandes de renseignements⁵⁷⁰. D'autre part, il est loin d'être sûr que de «faux renseignements» puissent constituer un secret commercial protégé par la loi⁵⁷¹. Paradoxalement, la position globale du gouvernement fédéral, du moins en ce qui a trait au captane, devient particulièrement discutable au regard du fait que la société Chevron, le principal fabricant de captane aux États-Unis pour lequel IBT avait effectué des études, avait renoncé au caractère confidentiel des renseignements visés par les vérifications canadiennes et provenant des données initialement soumises par elle à l'US EPA⁵⁷².

Il est difficile de prévoir les effets qu'aura la *Loi sur l'accès à l'information*⁵⁷³. Par exemple, l'alinéa 20(1)a) oblige le «responsable d'une institution fédérale» à refuser la communication de documents visés par la Loi qui contiendraient «des secrets industriels de tiers». Or la Loi ne définit pas le terme «secrets industriels», ce qui est d'une extrême importance parce que les secrets industriels ne sont pas soumis aux mêmes règles que les «renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques» et autres types de renseignements fournis par des tiers au gouvernement aux termes des alinéas 20(1)b), c) et d). Le paragraphe 20(1) exempte de façon générale de la divulgation tous les types de renseignements qui y sont énumérés, mais dans le cas des renseignements fournis par des tiers aux termes des alinéas b), c) et d), le responsable de l'organisme fédéral en cause a le pouvoir discrétionnaire de divulguer

569. Communication télex de W.P. McKinley, conseiller principal en matière de politiques, Groupe de travail sur la réévaluation de l'innocuité des produits chimiques, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 12 mars 1981. Voici un extrait de la communication de M. McKinley :

[TRADUCTION]

Le Ministère a depuis longtemps pour principe de reconnaître le droit de propriété du titulaire de l'enregistrement sur les renseignements concernant un pesticide, ainsi que l'obligation d'obtenir la permission du propriétaire pour les communiquer à un tiers. Récemment, les fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont donné l'opinion juridique suivante : «Les renseignements fournis à l'État en application de la *Loi sur les produits antiparasitaires* et de son règlement d'application, sont confidentiels et visés par les règles du common law protégeant les secrets commerciaux. Par conséquent, l'information découlant de ces renseignements ou de ces études doit être tenue pour confidentielle. En outre, si les conclusions des rapports provisoires se révélaient inexactes, l'État s'exposerait à des poursuites de la part des fabricants et des laboratoires pour atteinte à leur réputation».

570. Lettre de la WCELA à l'ACDE, Vancouver, 15 avril 1981.

571. Remarques de Heather Mitchell, avocate, Roundtable Discussions ..., *supra*, note 405, p. 64.

572. Lettre de David O'Bickart, conseiller général adjoint, US EPA à Martin H. Flam, avocat, California Rural Legal Assistance, Washington, 18 novembre 1980, p. 5.

573. S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 [ci-après *LAI*].

les renseignements en application du critère édicté au paragraphe 20(6)⁵⁷⁴. La question de savoir si les tribunaux appliqueront une définition large ou étroite du terme «secret industriel» est donc capitale. Par le passé, les tribunaux canadiens ont été enclins à reprendre les définitions américaines de ce concept⁵⁷⁵, y compris la définition très large que l'on retrouve dans le *Restatement of the Law of Torts* :

[TRADUCTION]

Un secret commercial peut consister dans une formule, un modèle, un dispositif ou la compilation de renseignements utilisés dans le cadre d'une activité commerciale et qui donne à son propriétaire un avantage sur les concurrents qui ne le connaissent pas ou ne l'utilisent pas. Il peut s'agir de la formule d'un composé chimique, d'un procédé de fabrication, de transformation ou de préservation de matériaux, du modèle d'un appareil ou d'un autre dispositif, ou encore d'une clientèle⁵⁷⁶.

S'autorisant de cette large définition, les organismes publics et les tribunaux, tant aux États-Unis⁵⁷⁷ qu'au Canada⁵⁷⁸, ont tenu les études sur la santé et l'innocuité pour des «secrets commerciaux». On peut penser que cette définition du common law, élaborée dans le contexte du droit privé relatif à la protection des entreprises contre les violations de contrat et l'indiscrétion des employés qui quittent l'entreprise, ne devrait pas pouvoir être opposée à l'intérêt que présente pour le public la divulgation des données relatives à la santé et à l'innocuité. Reste à savoir comment les tribunaux répondront à cet argument au regard de la LAI.

D'après les chercheurs du Congrès américain, les scientifiques et les professionnels de la santé publique chargés d'étudier les propriétés des pesticides devraient avoir accès à l'ensemble des études contenant les données brutes provenant d'expériences toxicologiques et autres. Dans les cas de poursuites pour responsabilité du fabricant, la partie demanderesse qui prétend avoir subi un préjudice corporel ou matériel en raison de l'utilisation d'un pesticide, devrait aussi avoir accès à toutes les études qui concernent le produit⁵⁷⁹. C'est pourquoi on en est venu, avec le temps, à modifier le droit fédéral américain sur les pesticides pour contourner les difficultés posées par le concept du secret commercial, en permettant la divulgation des données relatives à la santé et à l'innocuité. Les mécanismes d'indemnisation ou d'utilisation exclusive qui ont été élaborés pour protéger la partie qui a initialement fourni les données en cause⁵⁸⁰, ont récemment été jugés valides par la Cour suprême des États-Unis⁵⁸¹.

574. Voici le texte du paragraphe 20(6) de la LAI : «Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins».

575. Voir, par exemple, *R.I. Crain Ltd. v. Ashton*, [1949] 2 D.L.R. 481, p. 485-486.

576. American Law Institute, *Restatement of the Law of Torts*, 1^{re} éd., St. Paul, ALI, 1931, art. 757, commentaire b.

577. T.O. McGarity et S.A. Shapiro, «The Trade Secret Status of Health and Safety Testing Information: Reforming Agency Disclosure Policies», (1980) 93 *Harvard L.R.* 837.

578. McKinley, *supra*, p. 96.

579. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 266.

580. US *FIFRA*, al. 10(d) et 3(c)(1)(d). Voir aussi *supra*, note 256.

581. *Ruckelshaus*, *supra*, note 256.

Steven D. Jellinek, ancien administrateur adjoint des pesticides et substances toxiques de l'US EPA au sein de l'Administration Carter, a comparu devant un comité de surveillance du Congrès en 1980 à propos de la position de l'US EPA, à l'époque, au sujet des intérêts concurrents de l'industrie et du public quant à la divulgation des données relatives à la santé et à l'innocuité. D'après lui, il existe deux questions fondamentales dans ce domaine : (1) parmi les données fournies, quelles sont celles qui peuvent être utilisées par n'importe quel fabricant pour appuyer la demande d'homologation d'un produit?, et (2) parmi les données fournies, lesquelles devraient être mises à la disposition du public? Selon Jellinek, la politique que l'US EPA a adoptée il y a longtemps, et que le Congrès a sanctionnée lorsqu'il a modifié l'US FIFRA en 1978, veut que tous les renseignements concernant les effets des pesticides sur la santé soient mis à la disposition du public. Ne ferait exception à cette règle qu'une catégorie étroitement limitée de renseignements concernant principalement la fabrication, le contrôle de la qualité et les formules confidentielles. D'après Jellinek, l'US FIFRA a substitué un nouveau système de protection des données (le dédommagement ou l'utilisation exclusive) à celui que l'industrie avait toujours favorisé (la confidentialité)⁵⁸². Il a fait remarquer que [TRADUCTION] «le régime soigneusement équilibré [de l'US FIFRA] relatif aux données fait entrer en jeu d'autres valeurs sociales que la protection des droits de propriété⁵⁸³». Il ajoute que dix-huit mois après la modification de l'US FIFRA en 1978, on n'avait soumis à l'US EPA aucune preuve montrant que l'industrie de la fabrication des pesticides avait été en proie à une concurrence déloyale à cause de la nouvelle définition du secret commercial⁵⁸⁴.

Plus récemment, cependant, certains groupes écologiques américains ont comparu devant des comités du Congrès au sujet de difficultés d'accès aux données relatives aux pesticides. Ces difficultés découleraient d'un «moratoire» imposé par l'US EPA sur la divulgation, à la demande de l'industrie, en attendant la prise de règlements destinés à mettre en œuvre les dispositions de la Loi qui empêchent la divulgation des données aux fabricants de pesticides étrangers⁵⁸⁵.

Au Canada, des groupements écologiques ont recommandé la modification de la LPA de façon à permettre au public d'avoir accès aux données relatives à la santé et à l'innocuité des pesticides et afin de contourner les difficultés que posera sans doute la nouvelle LAI à l'égard des secrets commerciaux⁵⁸⁶. Toutefois, s'ils approuvent la communication au public de renseignements concernant la santé et l'innocuité des pesticides «lorsque le bien public semble être en jeu», les organismes de protection de l'environnement fédéraux et provinciaux s'opposent à la divulgation des «données

582. Témoignage de Steven D. Jellinek, administrateur adjoint, pesticides et substances toxiques, US EPA, United States, House of Representatives, *Extension of Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, Hearings before the Subcommittee on Department Investigations, Oversight and Research of the Committee on Agriculture, 96th Cong., 2nd Sess., 15 avril et 1^{er} mai 1980, p. 148-149.

583. *Id.*, p. 149.

584. *Id.*, p. 149-150.

585. Témoignage de Jacqueline M. Warren, avocate, Natural Resources Defence Council, *EPA Pesticides Regulatory Program Report*, Hearing before the Subcommittee on Department Operations, Research, and Foreign Agriculture of the House Committee on Agriculture, 98th Cong., 2nd Sess., 23 février 1983, p. 166.

586. Toby Vigod, avocate, ACDE, «Toxic Chemicals Testing: The Aftermath of IBT», Report for a Toxics Seminar with Environment Canada, *Proceedings*, Ottawa, Environnement Canada, mai 1982, p. 9.

brutes» sur le processus d'enregistrement en raison des exigences du secret industriel et parce que seul un chercheur spécialisé pourrait s'en servir⁵⁸⁷».

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la *LPA*, de façon générale, afin de prévoir ce qui suit :

- a) les données relatives à la santé et à l'innocuité des pesticides (et concernant les matières, tant actives qu'inertes) devraient pouvoir être consultées par le public et être partagées par les organismes publics intéressés;
- b) l'indemnisation ou une période d'utilisation exclusive devraient pouvoir être utilisées afin de protéger le titulaire initial des données contre les concurrents qui tenteraient d'avoir accès à ces renseignements, y compris les secrets commerciaux.

(6) L'importation, l'exportation et le «dumping» des pesticides

Bon nombre de pays, y compris le Canada, importent de l'étranger la plus grande partie des pesticides qu'ils utilisent⁵⁸⁸. En 1976, par exemple, le Canada a importé 116 986 798 livres de pesticides des États-Unis⁵⁸⁹. Cette quantité est presque aussi élevée que celle que les États-Unis ont exportée vers vingt républiques de l'Amérique latine⁵⁹⁰ ou l'Europe de l'Ouest⁵⁹¹. Dans certains cas, la vente ou l'utilisation de ces produits chimiques avait été interdite ou restreinte aux États-Unis⁵⁹². L'exportation ou le «dumping» de ces produits par les fabricants d'un pays où les normes sont plus rigoureuses, a suscité une certaine inquiétude sur le plan international. Un fonctionnaire européen responsable de la protection de l'environnement a déclaré ce qui suit en 1982 :

587. CCMRE, *op. cit. supra*, note 270, p. 8.

588. Selon l'AICPCA, *op. cit. supra*, note 61, p. 6, le Canada [TRADUCTION] «dépend presque entièrement des fournisseurs étrangers pour ses pesticides chimiques. L'industrie canadienne formule des pesticides en vue de leur usage au pays, mais elle importe 96 pour cent des ingrédients actifs».

589. US GAO, *Better Regulation of Pesticide Exports and Pesticide Residues in Imported Food is Essential*, Report to the Congress by the Comptroller General of the United States, CED-79-43, Washington (D.C.), US GAO, juin 1979, p. 87.

590. D'après l'US GAO, 20 pays latino-américains ont importé 154 627 138 livres de pesticides des États-Unis en 1976. *Ibid.*

591. Quant à l'Europe de l'Ouest, la quantité importée a été de 133 379 347 livres la même année. *Ibid.*

592. En 1979, l'US GAO, *id.*, frontispice, a constaté ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il est de pratique courante d'exporter des pesticides dont l'enregistrement a été suspendu ou annulé, ou qui n'ont jamais été homologués pour utilisation aux États-Unis, en raison des risques que comporte leur emploi. L'utilisation de ces pesticides dans d'autres pays a causé de graves préjudices. L'Environmental Protection Agency, dans bien des cas, n'a ni informé les autres gouvernements de la suspension ou de l'annulation de l'homologation d'un pesticide, ou de la restriction dont cette homologation est frappée aux États-Unis, ni révoqué les tolérances à l'égard des résidus de ces pesticides sur les aliments importés.

[TRADUCTION]

[N]ous avons le devoir de rompre ce qu'on appelle le cercle empoisonné. Lorsque des pesticides, dont l'utilisation n'est plus permise dans les pays industrialisés, sont exportés vers des pays en voie de développement, leur utilisation sur les cultures cause non seulement la pollution du sol et de l'eau, mais aussi la contamination des récoltes qui peuvent ensuite être importées par le pays même où l'utilisation du produit chimique exporté est interdite ou restreinte⁵⁹³.

Nous avons déjà parlé du leptophos, insecticide dont l'utilisation commerciale n'a jamais été permise aux États-Unis, mais qui a été importé par cinquante pays, y compris le Canada, pendant plus de cinq ans⁵⁹⁴.

Ce problème a suscité diverses réactions dans la communauté internationale. En décembre 1981, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution au sujet de l'échange de renseignements sur les produits chimiques prohibés et les produits pharmaceutiques dangereux; en voici la teneur :

[TRADUCTION]

Les États membres et autres parties intéressées, y compris les sociétés multinationales, sont exhortés à faire preuve d'une plus grande coopération dans la fourniture de données [aux organismes relevant de l'O.N.U.] sur les substances prohibées ou sévèrement restreintes, et sont responsables de l'échange de renseignements à l'égard de ces substances⁵⁹⁵.

Parmi les initiatives de l'O.N.U., les profils de données juridiques du PNUE sur certains produits chimiques fournissent aux pays des renseignements sur les restrictions juridiques et administratives, les prohibitions et les mesures de réglementation imposées à l'égard de produits chimiques potentiellement toxiques dans les pays où ils sont produits. La liste est assez limitée pour le moment, mais on s'apprête à la mettre à jour et à l'étendre considérablement.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a examiné diverses propositions et initiatives internationales concernant l'échange de renseignements sur l'exportation de produits chimiques dangereux⁵⁹⁶. Elle a également élaboré ses propres principes directeurs sur la question :

[TRADUCTION]

Lorsqu'un pays exportateur a pris des mesures en vue de prohiber ou de restreindre sensiblement l'utilisation ou la manipulation d'un produit chimique, afin de protéger la santé ou l'environnement sur le plan interne, ce pays devrait mettre certains renseignements à la disposition des pays importateurs. Pour l'application des présents principes directeurs, une mesure en vue de prohiber ou de restreindre sensiblement l'utilisation ou la manipulation de produits chimiques comprend le rejet d'une utilisation proposée pour la première fois lorsque

593. J.J. Lambers, secrétaire d'État, Protection de la santé et de l'environnement, Pays-Bas, Allocution inaugurale à la quatorzième séance du Codex Committee on Pesticide Residues, *Report*, La Haye, 14-21 juin 1982, ALINORM 38124A, Rome, Codex Alimentarius Commission, 1983, p. 59.

594. Voir *supra*, p. 53 et 90-92.

595. «Data Profiles: The Legal File», (septembre 1983) 6 *UNEP: International Register of Potentially Toxic Chemicals Bulletin* 3.

596. OCDE, Direction de l'environnement, Groupe des produits chimiques et comité de gestion, *Information Exchange Related to Export of Hazardous Chemicals: Report on Current International Exchange Schemes*, ENV/CHEM/CM/83.7, Paris, OCDE, avril 1983.

le pays exportateur a jugé que cette utilisation mettrait en danger la santé humaine ou l'environnement⁵⁹⁷.

La proposition de l'OCDE énumère également les renseignements minimaux qui doivent être fournis pour mettre en garde le pays importateur à l'égard du produit⁵⁹⁸, les renseignements additionnels qui peuvent être exigés, ainsi que les mesures que le pays importateur devrait prendre pour utiliser ces renseignements et leur donner suite⁵⁹⁹.

Certains membres de l'OCDE ont également proposé une ligne de conduite à l'égard des entreprises qui se livrent à de telles exportations, sur la base du principe suivant : [TRADUCTION] «les fabricants de produits chimiques ... devraient agir de façon à ne pas mettre en danger l'être humain ou l'environnement avec leurs produits ou leurs préparations⁶⁰⁰». Cette ligne de conduite comporterait, entre autres, les éléments suivants : une qualité et des normes comparables pour les produits locaux et ceux qui sont destinés à l'exportation; des renseignements sur les utilisations et les dangers du produit, y compris les moyens d'en réduire les effets nuisibles; le retrait immédiat du produit lorsque celui-ci se révèle dangereux pour la santé humaine et l'environnement, même lorsqu'il est utilisé de la façon indiquée; la bonne foi dans la publicité du produit; la tenue d'un registre adéquat sur les produits exportés, notamment sur la nature, la quantité et la destination des produits chimiques dont l'utilisation est restreinte sur le marché local et qui sont exportés à l'étranger⁶⁰¹.

Certaines lois d'application interne, comme l'US *FIFRA*, obligent actuellement le gouvernement à informer les pays importateurs lorsque l'enregistrement d'un pesticide a été annulé ou suspendu aux États-Unis⁶⁰². Signalons toutefois que des enquêtes du Congrès ont démontré certaines faiblesses dans le processus d'information américain⁶⁰³. En 1980, on a proposé de modifier la législation de façon à exercer un contrôle sur l'exportation de tous les produits dont la fabrication, la vente, l'utilisation ou l'élimination avaient été prohibées ou sensiblement restreintes aux États-Unis⁶⁰⁴. Ces propositions, de même que d'autres propositions connexes, sont toutefois restées lettre morte⁶⁰⁵. À l'automne 1985, cependant, des représentants de l'industrie et une coalition de groupements écologiques, professionnels et de consommateurs se sont entendus sur des propositions visant à modifier l'US *FIFRA* de façon à ne permettre l'exportation de certains produits assujettis à des restrictions que lorsque le pays importateur a accusé

597. *Id.*, p. 39.

598. *Id.*, p. 40.

599. *Id.*, p. 41.

600. OCDE, Direction de l'environnement, Groupe des produits chimiques et comité de gestion, *German Proposal for a Code of Conduct Concerning the Export of Hazardous Chemicals*, ENV/CHEM/CM/83.9, Paris, OCDE, avril 1983, p. 5-6.

601. *Id.*, p. 7.

602. US *FIFRA*, par. 17(6).

603. US GAO, *op. cit. supra*, note 589; voir aussi la lettre de Henry Eschwege, directeur, Community and Economic Development Division, US GAO à Douglas M. Costle, administrateur, US EPA, Washington (D.C.), 20 avril 1978.

604. US CEQ, *Environmental Quality: Eleventh Annual Report*, Washington (D.C.), US CEQ, décembre 1980, p. 241.

605. David Weir et Mark Schapiro, *Circle of Poison: Pesticides and People in a Hungry World*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1981, p. 63-64 (mise à jour).

réception d'un avis de l'exportateur⁶⁰⁶. Au Canada, la *LPA* et la *LCE* sont muettes à ce sujet.

Même si, de façon générale, le Canada est un importateur net de pesticides, cela ne signifie pas qu'il n'exporte jamais de tels produits. En 1980, par exemple, 15 tonnes de pesticides produits au Canada ont été expédiées en Inde et au Népal, malgré les protestations de certains députés qui mettaient en doute l'innocuité du produit, protestations que le gouvernement fédéral jugeait mal fondées⁶⁰⁷.

Outre les exigences internationales relatives aux avis qu'envisage l'OCDE, d'autres organisations comme les Nations Unies ont exhorté les États, par résolution, à contrôler les exportations, à moins que certains renseignements ne soient fournis au pays importateur⁶⁰⁸.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la *LPA* et la *LCE* de façon à exiger, à tout le moins, que tout exportateur de produits antiparasitaires informe les États étrangers des restrictions qui ont été apportées, sur le plan interne, aux pesticides qui leur sont destinés. L'exportation ne devrait pas avoir lieu tant que l'exportateur n'a pas prouvé par écrit aux autorités canadiennes compétentes que le pays importateur a bien reçu l'avis.

C. La Loi des aliments et drogues

(1) L'établissement de limites maximales de résidu

C'est à l'article 4 de la *Loi des aliments et drogues (LAD)*⁶⁰⁹, dont l'application est confiée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, que l'on trouve la prohibition générale concernant la vente d'aliments falsifiés. Plus précisément, l'article 4 interdit la vente de tout produit alimentaire qui contient ou porte une substance toxique ou délétère, qui est impropre à la consommation humaine ou qui est falsifié. À première vue, on pourrait croire que cette disposition générale rend illégale

606. Voir «*FIFRA Needs Fresh Air ...*», *loc. cit. supra*, note 435.

607. Voir la discussion entre Simon de Jong, député, et Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, *Débats de la Chambre des communes*, 26 novembre 1980, p. 5091. Voir aussi «Pesticide Shipments a Potential Time Bomb», *The [Regina] Leader Post*, 26 novembre 1980; voir aussi «Bégin Challenges Pesticide Claim», *The Winnipeg Free Press*, 27 novembre 1980.

608. Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, AGNU 34/173 (1979) [échange de renseignements et désapprobation de certaines exportations]; et résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, AGNU 37/137 (1982) [fournir tous les renseignements afin de protéger la santé et l'environnement dans le pays importateur, et contrôler certaines exportations].

609. Le pouvoir de restreindre la vente des aliments contenant une substance toxique a été conféré pour la première fois au Canada en 1860 quand a été adopté l'*Act for the prevention of Adulteration of articles of Food and Drug*. En 1884, cette Loi est devenue l'*Acte de falsification des substances alimentaires* et, en 1920, le titre *Loi des aliments et drogues* lui a été substitué. Voir P.R. Bennett, «Establishment of Residue Tolerances under Food and Drug Acts», *A.P.S. Report*, Ottawa, L'Institut Agricole du Canada, 1974, p. 14.

la présence de résidus de pesticides dans les aliments puisque les pesticides sont des substances toxiques par définition. Toutefois, le titre 15 du *Règlement sur les aliments et drogues (RAD)* établit, à l'égard des produits chimiques agricoles, des limites maximales de résidu qui sont en réalité des exemptions de la prohibition prévue à l'article 4 de la Loi⁶¹⁰. Le terme «produit chimique agricole» est défini dans le *RAD* et comprend tant les substances homologuées en vertu de la *LPA* que les autres pesticides qui ne sont pas enregistrés au Canada et qui peuvent se trouver, sous forme de résidu, dans ou sur les aliments⁶¹¹.

Des limites maximales de résidu (exprimées en parties par million ou ppm) ont été établies pour environ quatre-vingt-dix produits chimiques agricoles. Ainsi, un aliment est considéré comme falsifié aux termes de l'alinéa 4*d*) de la Loi s'il contient un produit chimique dans une proportion supérieure à la limite établie au tableau II du titre 15 du *Règlement*⁶¹². Les limites sont établies en fonction de la proportion de résidu susceptible de se trouver dans les aliments au moment de la mise sur le marché en gros, c'est-à-dire au moment de la récolte, de l'abattage d'un animal, de l'enlèvement d'un entrepôt dans le cas d'aliments stockés, ou au moment de l'entrée au pays dans le cas d'aliments importés⁶¹³. Le *RAD* a été modifié en 1978 et prévoit maintenant qu'un aliment est falsifié s'il contient un produit chimique agricole non énuméré au titre 15 dans une proportion supérieure à 0,1 ppm⁶¹⁴. Comme l'a expliqué le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la philosophie sous-jacente à ces dispositions est la suivante :

[TRADUCTION]

(1) il est relativement aisé d'engager des procédures judiciaires à l'égard de résidus de pesticides dont la proportion excède 0,1 ppm, sans qu'il soit nécessaire de prouver le danger ni de recourir aux dispositions de l'article 4 de la Loi;

(2) on a découvert que bon nombre de pesticides, dont on croyait initialement qu'ils ne laissaient pas de résidus sur les aliments (c'est-à-dire des résidus trop faibles au regard de la sensibilité des méthodes d'analyse), laissaient effectivement des résidus très faibles qui peuvent être négligeables sur le plan toxicologique;

(3) les produits dont la proportion de résidu est considérée importante sur le plan toxicologique lorsqu'elle est inférieure à 0,1 ppm peuvent toujours être énumérés au

610. *RAD*, C.R.C. 1978, chap. 870, partie B, titre 15, tableau II. L'article 25 de la *LAD* renferme la disposition habilitante. Aux termes de l'alinéa 25(1*a*), le gouverneur en conseil peut établir des règlements «pour déclarer qu'un aliment ou qu'une drogue, ou qu'une catégorie d'aliments ou de drogues est falsifiée, si quelque substance ou une espèce de substances prescrite s'y trouve, y a été ajoutée ou en a été extraite, ou y manque».

611. *RAD*, partie B, aliments, titre 1, B.01.001.

612. *RAD*, partie B, titre 15, B.15.002(1).

613. Bennett, *loc. cit. supra*, note 609, p. 15. Bon nombre des anciennes limites de tolérance étaient manifestement fixées conformément aux exigences du fabricant, pourvu qu'elles ne comportent aucun danger, sans que leur établissement soit appuyé sur des données relatives aux résidus. *Ibid.*

614. *RAD*, partie B, titre 15, B.15.002(1). En outre, ne sont pas visés par l'alinéa 4*d*) de la Loi, certains produits chimiques agricoles comme le soufre, le *Bacillus thuringiensis* et les matières inertes. Aux termes des paragraphes B.01.046(1) o) et p), un aliment est falsifié s'il contient une quantité quelconque d'éthylène-thiouree ou de dibenzo-p-dioxines chlorées, mais une exception est prévue pour 20 parties par billion ou moins de 2,3,7,8-TCDD dans le poisson (B.01.047 f)).

tableau II du titre 15 (par exemple, l'endrine, dans une proportion de 0,02 ppm dans le gras des produits laitiers)⁶¹⁵.

Toutefois, même si ces règles rendent la mise en application plus facile, il ne semble exister aucune raison scientifique pour justifier la limite générale maximale de résidu de 0,1 ppm. Par exemple, cette limite pourrait être trop élevée à l'égard de certains produits chimiques agricoles qui peuvent causer le cancer. De fait, il y aurait peut-être lieu d'interdire de façon absolue la présence décelable de résidus de produits carcinogènes⁶¹⁶.

Il n'existe aucun manuel ou document administratif décrivant les renseignements scientifiques exigés par Santé et Bien-être social Canada pour appuyer l'établissement des limites maximales de résidu de pesticides dans les aliments. Cependant, suivant la position adoptée par le Ministère, il incombe au demandeur de prouver la nature chimique, la proportion et l'innocuité de tout résidu de pesticides se trouvant dans les aliments⁶¹⁷.

Le demandeur doit fournir des renseignements détaillés sur divers aspects, notamment : la quantité devant être appliquée; la fréquence et le moment des applications; des méthodes d'analyse satisfaisantes pour déceler les résidus dans les aliments; des études du métabolisme des plantes et des animaux; des données sur la quantité et la nature chimique des résidus se trouvant encore dans les aliments au moment de la récolte, de l'abattage ou de la vente; des études de toxicité faisant état des dangers posés par les résidus à l'égard des animaux utilisés dans les expériences; des propositions de limites maximales de résidu dans les aliments⁶¹⁸.

Une fois les données fournies par le demandeur, Santé et Bien-être social détermine la quantité quotidienne acceptable (QQA) du pesticide en cause. La QQA est la quantité de produit chimique qui, de l'avis des toxicologues, peut être absorbée sans danger par l'être humain chaque jour pendant toute sa vie. Sur la base des études de la toxicité du pesticide sur chacune des espèces animales examinées, on calcule la dose sans effet la plus faible. Celle-ci est ensuite divisée par un facteur de sécurité, 100 par exemple, pour donner la QQA⁶¹⁹.

615. Santé et Bien-être social Canada, *Answers to Questions Raised by the Law Reform Commission Concerning the Food and Drug Act in Relation to Agriculture Chemicals*, Ottawa, SBSC, juillet 1983, p. 4-5.

616. Ce principe est consacré par la clause Delaney de l'US *FFDCA*, qui interdit l'emploi d'un additif alimentaire dont les propriétés carcinogènes ont été démontrées à l'égard des êtres humains ou des animaux (al. 409(c), 348(c)(3)(A)). Pour une analyse des diverses anomalies de l'US *FFDCA*, voir Richard A. Merrill, «Regulating Carcinogens in Food: A Legislator's Guide to the Food Safety Provision of the Federal Food, Drug and Cosmetic Act», (1978) 77 *Michigan L. Rev.* 171.

Des fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada ont témoigné que [TRADUCTION] «si nous n'avons pas de clause Delaney au Canada, par contre notre position s'en inspire en ce qui concerne les additifs alimentaires directs». Voir *Alachlor Review Board Hearings*, *supra*, note 310, transcription, volume 26, p. 3838, témoignage de M. Daniel Krewski.

617. Lettre de M. Ian Munro, directeur général, Direction des aliments, Santé et Bien-être social Canada, à Joe Castrilli, ACDE, 9 décembre 1980, Ottawa. Voir aussi «Control of Pesticide Residues in Food», Santé et Bien-être social Canada, *Bulletin n° 51*, automne 1980.

618. Lettre de Munro, *ibid.*

619. P.R. Bennett, «Plan des grandes lignes du processus d'évaluation des données par la Direction générale des aliments», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 95-96.

Une seconde évaluation est alors effectuée en vue de déterminer la limite maximale de résidu acceptable (LMR). Les études de résidu soumises sont examinées mais la LMR n'est acceptée que si la consommation totale de résidu se trouvant dans tous les aliments ne dépasse pas la QQA déterminée à l'égard du pesticide en cause à partir des études de toxicité. L'étude des habitudes alimentaires des Canadiens aide à déterminer les quantités de résidu acceptables. De 1969 à 1973, puis de 1976 à 1978, Santé et Bien-être social s'est livré à des études du régime alimentaire global afin de déterminer la quantité de pesticides consommés par l'adulte moyen au Canada⁶²⁰. Dans le cadre de ces études, les aliments constituant le régime alimentaire type du Canadien avaient été préparés pour la consommation, puis analysés pour déterminer la teneur en résidus de pesticides. On a depuis mis fin à ces études⁶²¹. Par la suite, les habitudes alimentaires ont été déterminées à partir de sondages sur la nutrition et, dans une moindre mesure, de sondages effectués dans les foyers canadiens. Les données réunies sont utilisées pour déterminer la consommation de divers types d'aliments. Toutefois, la personne qui mange plus que la quantité moyenne d'un aliment donné pourrait consommer des résidus dans une proportion supérieure à la limite acceptable. Les méthodes qui servent à déterminer les LMR ont été critiquées tant au Canada⁶²² qu'aux États-Unis.

Aux États-Unis, des analyses des achats alimentaires effectuées par l'US FDA ont été remises en question par l'US GAO, organisme d'enquête du Congrès. Les critiques de l'US GAO étaient fondées sur la taille insuffisante de l'échantillon et la réunion d'aliments semblables dans des catégories trop vastes, de sorte qu'il était difficile de connaître la teneur en résidus d'aliments précis⁶²³. Par exemple, on a découvert que si, d'une part, une personne devait manger deux livres de raisin par jour pour dépasser la quantité quotidienne acceptable de captane, d'autre part, une pomme de taille moyenne par jour pouvait facilement faire absorber à cette personne une quantité du produit supérieure à la limite acceptable⁶²⁴. D'après certains observateurs, le cas du captane, entre autres, laisse entendre qu'il n'existe aucun rapport entre la QQA et les limites de tolérance⁶²⁵.

L'US EPA, qui établit les limites de tolérance, a été critiquée parce qu'elle utilise des moyennes statistiques sous-estimant de façon manifeste l'exposition des consommateurs aux pesticides. Pour établir les tolérances, l'US EPA calcule d'abord la quantité de chaque variété de fruits et de légumes que consomme annuellement l'Américain moyen. En divisant la production américaine totale du fruit ou du légume en cause par la population totale des États-Unis, elle obtient la consommation annuelle moyenne. Par exemple, la consommation annuelle moyenne d'artichauts et d'avocats est estimée à 7,5 onces. Par conséquent, toute personne qui mange plus que cette quantité peut se trouver à absorber une quantité de résidu de pesticides supérieure à la

620. Pim, *op. cit. supra*, note 472, p. 62.

621. *Id.*, p. 64. Pour la dernière étude du régime alimentaire global, voir Hamj A. McLeod *et al.*, «Pesticide Residues in the Total Diet in Canada, v: 1976 to 1978», (1980) 2 *Journal of Food Safety* 141.

622. Pim, *ibid.*

623. *Id.*, p. 65. Voir aussi Peter von Stackelberg, «Those Juicy Fruits May Be Juicier Than You Think», *The [Regina] Leader Post*, 10 septembre 1980.

624. Scott R. McKercher et Frederick W. Plapp Jr., «Pesticide Regulation: Measuring the Residue», (septembre 1980) 22 *Environment* 8.

625. *Ibid.*

limite jugée acceptable par l'US EPA⁶²⁶. Cette méthode d'établissement des tolérances ne tient pas compte non plus du fait que de nombreuses personnes, notamment les employés des usines de produits chimiques, les cultivateurs, les ouvriers agricoles et les habitants des régions rurales sont exposés à des pesticides dans leur travail ou à la maison, en plus de ceux qu'ils absorbent dans leurs aliments⁶²⁷.

La méthode de fixation des tolérances et des QQA à l'égard des pesticides dans les aliments a également été critiquée en raison du fait qu'elle ne tient pas compte d'un certain nombre d'aspects de l'exposition aux pesticides, que l'on décrit comme suit : (1) certaines personnes, au lieu d'avoir un régime équilibré, consomment des quantités très importantes de certains aliments; (2) les gens n'ont pas tous la même capacité de détoxification et d'élimination des pesticides (par exemple cette capacité est plus faible chez les enfants et les personnes âgées); (3) les tolérances et les QQA sont établies de façon individuelle pour chaque pesticide et ne tiennent pas compte de l'action combinée des pesticides (les effets additifs, cumulatifs et synergiques)⁶²⁸.

Le système d'établissement des tolérances a également fait l'objet d'un certain nombre de rapports de comités du Congrès, de l'US GAO⁶²⁹ et de l'US EPA⁶²⁹. En février 1978, le Subcommittee on Investigations and Oversight, du House Committee on Interstate and Foreign Commerce a tenu des audiences sur la contamination des aliments par les produits chimiques. Dans le rapport qu'il a publié subséquemment, le sous-comité a conclu que [TRADUCTION] «... le consommateur américain ne peut jamais avoir la certitude que la viande, la volaille, les fruits et les légumes qu'il achète ne sont pas contaminés par des résidus de pesticides potentiellement dangereux⁶³⁰». Le sous-comité a soulevé des lacunes précises dans la réglementation des ingrédients carcinogènes des pesticides et dans les statistiques sur la consommation d'aliments utilisées pour fixer les tolérances.

Le sous-comité a recommandé, entre autres, (1) que le Congrès interdise l'utilisation de pesticides carcinogènes, mutagènes et tératogènes, à moins qu'il ne soit établi que ces produits ne laissent aucun résidu sur les aliments; (2) que l'US EPA a) annule les tolérances fixées à l'égard des pesticides qui laissent des résidus carcinogènes, mutagènes ou tératogènes sur les aliments, b) oblige les fabricants à fournir, dans un délai déterminé, les études manquantes sur l'innocuité et les résidus, c) modifie la méthode de calcul du «facteur alimentaire», de façon à tenir compte des groupes qui consomment certains aliments en quantité supérieure à la moyenne, et

626. Voir l'éditorial intitulé «Pesticidal Produce», *San Jose Mercury*, 12 février 1980. Cet éditorial fait remarquer que le mode d'établissement des limites de tolérance [TRADUCTION] «n'a pas plus de sens que de calculer la longueur moyenne des pieds de tous les Américains et puis de ne mettre sur le marché qu'un seul soulier». Voir aussi la discussion dans United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 159-161, 168-173.

627. «Pesticidal Produce», *ibid.*

628. McKercher et Plapp, *loc. cit. supra*, note 624, p. 7.

629. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 161. Le rapport du personnel se reporte au rapport du House Committee on Government Operations (1969), à un rapport de l'US GAO daté du 4 décembre 1975, ainsi qu'à un rapport du Senate Committee on Administrative Practice and Procedures (Kennedy Report).

630. *Id.*, p. 163.

d) annule les tolérances fixées à l'égard des pesticides qui ne se dégradent pas dans un délai déterminé, ou dont la dégradation produit des métabolites dangereux.

Ces recommandations n'ont pas été retenues par le Science Advisory Board de l'US EPA, qui a publié son propre rapport en 1979 et suggéré des réformes plus modestes à l'égard du processus d'établissement des tolérances⁶³¹. D'après l'étude récente préparée par le personnel du House Subcommittee on Department Operations, Research and Foreign Agriculture of the Committee on Agriculture, au sujet du programme de réglementation des pesticides de l'US EPA, celle-ci n'aurait pas apporté la diligence voulue à la mise en œuvre des propositions de réforme pourtant modérées qui lui avaient été faites. Les auteurs du rapport concluent que des changements majeurs dans le système d'établissement des tolérances sont à la fois nécessaires et inévitables⁶³².

Les autorités de Santé et Bien-être social Canada ont suggéré un certain nombre de réformes possibles à l'égard des exigences relatives aux données devant être fournies pour l'évaluation des pesticides et la fixation des tolérances. Elles ont proposé la modification du *RAD*, ou encore l'élaboration de principes directeurs par Agriculture Canada, de façon à prendre les mesures suivantes :

- (1) préparer des directives concernant les données normales à fournir en vertu du *RAD*;
- (2) il serait également souhaitable d'obtenir toutes les données disponibles sur un produit chimique donné, y compris les rapports défavorables;
- (3) il serait peut-être souhaitable d'imposer une date de péremption automatique ou une mise à jour des limites de résidus, pour obliger les fabricants à tenir Santé et Bien-être social Canada au courant et à fournir des données correspondant aux normes en vigueur pour chaque produit chimique;
- (4) obliger les fabricants à conserver toutes les données brutes de toutes les études scientifiques tant que le produit chimique est homologué et utilisé;
- (5) dresser la liste des limites de résidus négligeables dans les aliments pour chaque pesticide, au lieu d'utiliser une réglementation générale portant sur ces produits chimiques⁶³³.

Des groupements écologiques ont recommandé que la *LAD* soit modifiée de façon à ne plus permettre la présence de résidus décelables de pesticides dont les effets cancérogènes, mutagènes ou tératogènes pour l'être humain ou les animaux ont été prouvés⁶³⁴.

631. United States, House of Representatives, *supra*, note 330, p. 171. L'US EPA a retenu notamment les recommandations suivantes du Science Advisory Board : (1) il ne serait pas opportun de fixer des limites très basses à l'égard de la sensibilité analytique des analyses des résidus pour l'établissement des tolérances; (2) il ne serait pas opportun de permettre à ceux qui demandent l'établissement de tolérances d'évaluer les résidus sur la base des données produites par l'analyse de produits chimiques similaires; (3) au moment de l'établissement des tolérances, les données relatives à l'enlèvement des résidus des denrées brutes, lors de la transformation, ne devraient pas être prises en considération.

632. *Id.*, p. 173.

633. Bennett, *loc. cit. supra*, note 619, p. 97.

634. ACDE/Probe, *op. cit. supra*, note 483, p. 32.

Aux États-Unis, le système des tolérances a été remis en question sur ce point devant les tribunaux de Californie. En 1980, une coalition de vingt et un demandeurs a intenté des poursuites contre le California Department of Food and Agriculture, reprochant au ministère d'avoir permis, dans l'État, la consommation d'aliments contenant des pesticides susceptibles de causer le cancer, des malformations congénitales, la stérilité et des mutations⁶³⁵. Les demandeurs ont exigé que l'État élimine la présence dans les aliments de 37 des pesticides les plus dangereux, et raffermisse la réglementation relative à 244 autres pesticides. Ils ont exhorté l'État californien à adhérer au principe voulant que la présence de résidus de pesticides dont les effets carcinogènes, mutagènes ou tératogènes sont prouvés, ne devrait en aucun cas être tolérée⁶³⁶. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada permet actuellement la présence de résidus, soit par l'établissement de LMR spécifiques, soit par l'application de la LMR générale de 0,1 ppm, et ce, à l'égard de tous les pesticides, y compris les carcinogènes. Or, si l'on admet qu'il n'existe aucune dose sans effet dans le cas des carcinogènes, il paraîtrait prudent de fixer à l'absence de résidu décelable la limite relative aux carcinogènes, mutagènes et tératogènes avérés⁶³⁷.

Pourtant, la position de Santé et Bien-être social Canada ne va pas dans ce sens, ni en ce qui concerne les carcinogènes, ni en ce qui a trait aux pesticides dont l'enregistrement repose sur des données insuffisantes ou invalides. Même après avoir découvert, en 1977, que l'enregistrement de plus de 100 produits chimiques homologués au Canada reposait sur les études frauduleuses d'IBT, le Ministère n'a pas révoqué les limites de résidu prévues pour ces produits. En 1977, trente-deux des pesticides vérifiés par IBT faisaient l'objet de limites de résidu en vertu de la LAD⁶³⁸. En date de mars 1983, on avait apporté un certain nombre de changements dans les LMR relatives à dix de ces produits chimiques. Dans le cas de deux pesticides seulement, les LMR ont été annulées pour les cultures alimentaires. Dans le cas des huit autres produits, il s'agissait de l'adjonction de nouvelles LMR pour divers aliments qui n'étaient pas réglementés spécifiquement jusqu'alors⁶³⁹. En octobre 1983, huit produits chimiques restant sur la liste des pesticides à l'égard desquels des études devaient être entreprises afin de remplacer les données essentielles fournies par IBT et jugées invalides, étaient encore assortis d'une LMR supérieure à 0,1 ppm en vertu de la LAD⁶⁴⁰.

635. Voir la demande d'injonction et de jugement déclaratoire déposée le 5 février 1980 par le California Rural Legal Assistance au nom de vingt et un demandeurs, dont des groupements écologiques, des syndicats d'ouvriers agricoles, des médecins et deux députés à l'assemblée législative de l'État.

636. *Ibid.* Voir aussi Peter von Stackelberg, «Examining the Data on Pesticides Difficult», *The [Regina] Leader Post*, 10 septembre 1980.

637. C'est ce que prévoit en substance la modification Delaney apportée à l'US *FFDCA*, qui interdit l'emploi de tout additif alimentaire dont les effets carcinogènes ont été prouvés pour l'être humain ou les animaux. Voir la discussion, *supra*, note 616.

638. Santé et Bien-être social Canada, *IBT Pesticides — 1977 List of Residue Limits*, Ottawa, SBSC, non daté, p. 1-6.

639. Santé et Bien-être social Canada, *IBT Pesticides — Residue Changes Made Since 1977 List of Residue Limits*, Ottawa, SBSC, non daté, p. 1-6.

640. Voir Santé et Bien-être social Canada, *Communiqué*, «Mise à jour concernant les pesticides IBT», Ottawa, SBSC, 14 octobre 1983. Les huit pesticides sont l'éthion, le captafol, l'endosulfan, le folpet, le chlorhydrate de formétanate, le naled, le méthamidophos, le disulfoton.

(2) Le captane : étude de cas en matière d'établissement des tolérances

Le fongicide appelé captane a suscité un vif intérêt au cours des dernières années. Vérifié par IBT et soupçonné d'avoir des effets cancérogènes, ce pesticide était la cible principale du Comité consultatif sur les pesticides testés par les Laboratoires IBT, créé par le ministre de l'Agriculture en septembre 1981. En 1977, à l'époque où le scandale IBT a éclaté, les limites de résidu de captane étaient fixées à 40 ppm, 25 ppm et 2 ppm sur diverses catégories de fruits et de légumes⁶⁴¹. La vérification effectuée conjointement par les États-Unis et le Canada sur le captane a révélé que toutes les études réalisées par IBT, notamment celles qui concernaient les effets carcinogènes et tératogènes, étaient invalides⁶⁴². Une nouvelle étude soumise par un titulaire d'enregistrement a montré que le captane causait des tumeurs chez les souris, confirmant ainsi une étude antérieure de 1978, ce qui a amené Santé et Bien-être social Canada à recommander à Agriculture Canada, en mars 1981, de ne plus permettre la présence de résidus de captane dans les aliments⁶⁴³. Santé et Bien-être social Canada avait souligné que selon le Centre international de recherche sur le cancer, les résultats des expériences effectuées sur les souris montraient que le captane devait être considéré, à toutes fins utiles, comme carcinogène pour l'être humain. Par ailleurs, aucune des expériences effectuées sur les souris n'avait permis d'établir une «dose sans effet», ce qui a amené Santé et Bien-être social à conclure qu'il n'était plus possible de fixer une quantité quotidienne acceptable à l'égard du captane⁶⁴⁴. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, le Comité consultatif sur les pesticides testés par IBT n'a pas retenu les recommandations de Santé et Bien-être social Canada⁶⁴⁵. Pourtant, il ne fait aucun doute que Santé et Bien-être social Canada a le pouvoir, en vertu de la *LAD*, et sans l'approbation d'Agriculture Canada⁶⁴⁶, de réduire les limites maximales de résidu de captane. Le Ministère s'est toutefois abstenu d'intervenir et a permis que la question des résidus soit soumise au Comité consultatif. Or, cette abdication par Santé et Bien-être social Canada des pouvoirs que lui confère la *LAD* est pour le moins discutable.

Dans son rapport, le Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires IBT a recommandé, entre autres, que soient prises les mesures suivantes : (1) s'entendre avec Santé et Bien-être Canada pour établir, pendant une période d'essai de deux ans une tolérance résiduelle de l'ordre de 0,1 ppm pour la plupart des aliments; de 1,0 ppm pour les pommes et les poires; et de 5,0 ppm pour les baies, les raisins, et les fruits à noyau, toutes ces mesures prises au niveau du détail; (2) augmenter le délai de carence à l'égard de toutes les cultures; (3) établir un programme plus intensif de contrôle des résidus de concert avec Santé et Bien-être Canada et les provinces intéressées⁶⁴⁷.

641. *RAD*, partie B, titre 15, tableau II.

642. US EPA, *op. cit. supra*, note 48, Exhibit B. Voir aussi *supra*, p. 83-85.

643. Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, *Rationale for the Recommendations of March 31, 1981 on the Status of Captan*, Ottawa, SBSC, 3 juin 1981, p. 2-5.

644. *Id.*, p. 3.

645. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 458.

646. M. Freeman McEwan, membre du Comité consultatif, a fait remarquer que [TRADUCTION] «Santé et Bien-être social a son mot à dire sur la question des tolérances et si Santé et Bien-être social décidait demain qu'on ne devrait plus trouver de captane dans les denrées alimentaires au Canada, le Ministère a le pouvoir d'obtenir ce résultat en annulant les tolérances». Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires IBT, *op. cit. supra*, note 465, p. 217.

647. *Op. cit. supra*, note 458, p. 16-17.

Finalement, Santé et Bien-être social a décidé de ne pas suivre ces recommandations. Le 26 juin 1982, le Ministère publiait, dans la *Gazette du Canada*, un avis de proposition visant à modifier la limite maximale de résidu du captane. Aux termes de la proposition, la LMR devait être réduite à 5 ppm à l'égard de certains fruits et légumes, tous les autres aliments étant désormais visés par la limite générale permettant un résidu maximal de 0,1 ppm de captane⁶⁴⁸. Des dix réponses reçues par suite de la publication de l'avis, six provenaient de sociétés commerciales, de politiciens et d'organismes publics des États-Unis. Les sociétés Stauffer Chemical et Chevron soutenaient toutes deux qu'il n'existait aucun motif valable de réduire les limites maximales de résidu étant donné que le Comité consultatif n'avait pas conclu au caractère carcinogène, mutagène ou tératogène du captane. Elles prétendaient en outre que la différence entre la nouvelle limite proposée pour le Canada et celle qui était en vigueur aux États-Unis pouvait nuire à l'importation d'aliments au Canada⁶⁴⁹.

Diverses associations de producteurs de fruits, de même que le ministère de l'Agriculture des États-Unis, ont soutenu pour leur part que les conséquences économiques de l'abaissement de la limite maximale de résidu seraient beaucoup plus graves que le maintien des limites en vigueur. On a estimé à environ 60 millions de dollars la valeur des fruits de verger exportés de Californie qui étaient traités annuellement au captane, et cela constituerait une perte économique directe si la limite de résidu devait être réduite. Le Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture a signalé qu'entre 1976 et 1978, l'US FDA avait prélevé 4 720 échantillons d'aliments afin de déterminer la concentration et la distribution des résidus de captane. D'après cette enquête, environ 5 pour cent des échantillons contenaient des résidus décelables. Pourtant, le ministère de l'Agriculture américain a déclaré que d'après l'industrie américaine des produits frais, l'abaissement de la LMR à 5 ppm rendrait prohibitive, voire impossible, l'observation de la nouvelle norme. Or, cela semble contredire la déclaration antérieure du ministère, suivant laquelle seulement 5 pour cent des échantillons prélevés contenaient des résidus décelables⁶⁵⁰. À ce propos, il convient de signaler qu'en février 1982, le service national de l'alimentation suédois a proposé que la limite maximale de résidu de captane dans les légumes et les fruits soit réduite de 15 à 3 ppm⁶⁵¹.

En dépit des commentaires défavorables, le 7 octobre 1982, Santé et Bien-être social Canada a informé les personnes qui avaient répondu à l'avis que [TRADUCTION] «compte tenu de l'importance primordiale que le Ministère attache à la santé des Canadiens qui consomment des aliments traités au captane», la modification proposée serait mise en vigueur telle quelle. Le Ministère a ajouté qu'il avait été [TRADUCTION] «clairement démontré, à l'issue de deux expériences distinctes sur les souris, que [le captane] pouvait causer des tumeurs malignes à l'intestin» et que «la Direction générale de la protection de la santé avait pour politique d'éliminer ou de réduire au minimum

648. *Gazette du Canada*, Partie I, 26 juin 1982, p. 4688.

649. Santé et Bien-être social Canada, *Responses to Canada Gazette, Part I, Notification of June 26, 1982, Proposal to Reduce MRL's for Captan*, Ottawa, SBSC, non daté.

650. *Id.*, p. 4.

651. Lettre de Bo Wahlstrom, chef de la Section des pesticides, Division du contrôle des produits au Comité consultatif sur les pesticides testés par IBT, Stockholm, 5 février 1982.

l'exposition de l'être humain aux carcinogènes potentiels⁶⁵²». Après que les fabricants eurent l'occasion de soumettre à nouveau leurs observations, la modification proposée a été publiée officiellement et telle quelle dans la *Gazette du Canada*⁶⁵³.

Deux ans après la prise de position initiale de Santé et Bien-être social Canada, position suivant laquelle la présence de résidu de captane ne devrait jamais être tolérée, la limite maximale de résidu de captane était fixée à 5 ppm à l'égard de douze cultures alimentaires, les autres aliments étant visés par la limite générale de 0,1 ppm. Chose intéressante, en ce qui a trait aux pommes et aux poires, la limite finalement établie par Santé et Bien-être social, soit 5 ppm, est supérieure à la limite proposée par le Comité consultatif sur les pesticides testés par les laboratoires IBT, à savoir 1 ppm. Les autorités du Ministère ont fait savoir que les inquiétudes qu'ils entretenaient à l'égard du captane avaient été «apaisées», et que si le captane était carcinogène pour les rongeurs, il ne l'était pas nécessairement pour d'autres espèces⁶⁵⁴. Comme nous l'avons vu précédemment, il s'agit là d'une approche nouvelle et discutable de la réglementation des carcinogènes⁶⁵⁵.

Il semble par ailleurs que les Canadiens soient toujours exposés à des concentrations de captane supérieures à 5 ppm. Suivant le programme de mise en application de Santé et Bien-être social Canada (1981/1982), sur dix-huit échantillons de fraises importées, quatre contenaient des résidus de captane excédant 5 ppm⁶⁵⁶. Fait à signaler, Santé et Bien-être social Canada a constaté que dans le cas des échantillons de fraises locales, la concentration de résidus de captane ne dépassait jamais 5 ppm. Pourtant, dans les observations qu'il a soumises en juillet 1982, au sujet de la proposition d'abaissement de la LMR relative au captane, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario a signalé que trente et un échantillons de fraises provenant de la baie Georgienne et du comté de Norfolk contenaient des résidus de captane en quantité supérieure à 5 ppm⁶⁵⁷.

L'abaissement de la limite de résidu de captane présente un autre aspect intéressant, en ce que Santé et Bien-être social a publié la modification proposée dans la *Gazette du Canada* afin d'obtenir les observations du public. Certes, plusieurs textes de loi ont été adoptés en matière d'environnement au cours des années soixante-dix⁶⁵⁸, qui prescrivent la publication des projets de règlement et la consultation du public. Toutefois, la *LAD* ne contient aucune disposition à cet effet et, en théorie, rien n'autorise le public à prendre part au processus d'établissement des règlements. Le cas du captane est donc la première initiative de publication, dans la *Gazette du Canada*, d'un projet de règlement concernant les produits chimiques agricoles. Des groupements écologiques ont recommandé que la *LAD* soit modifiée afin de prévoir : (1) la

652. Lettre de D.E. Coffin, directeur général adjoint, Direction des aliments, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 7 octobre 1982, p. 1.

653. *Gazette du Canada*, DORS/83-266.

654. Entrevue avec A.B. Morrison, sous-ministre adjoint, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 11 juillet 1983.

655. Voir *supra*, p. 85.

656. Santé et Bien-être social Canada, *Evaluation-Project FBAO 1981/82*, Ottawa, SBSC, non daté, p. 40.

657. Santé et Bien-être social Canada, *op. cit. supra*, note 649, p. 1.

658. Voir, par exemple, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, chap. 47, par. 7(2) et 13(2).

participation du public au processus d'établissement des règlements au moyen, notamment, de la publication dans la *Gazette du Canada* des projets de règlement, un calendrier raisonnable étant prévu pour la présentation d'observations par le public; (2) un mécanisme permettant à toute personne d'attirer l'attention du ministre de la Santé et du Bien-être social sur tout nouveau renseignement au sujet des effets néfastes sur la santé ou l'environnement d'un pesticide homologué et assorti d'une tolérance, et d'exiger que celle-ci soit réexaminée⁶⁵⁹.

RECOMMANDATIONS

Il y aurait lieu de modifier la LAD de façon à ne plus permettre la présence d'un résidu décelable d'un pesticide dont les effets carcinogènes, mutagènes, tératogènes ou neurotoxiques, ou encore les effets néfastes sur les fonctions de reproduction, ont été prouvés chez l'être humain ou chez les animaux.

Il y aurait lieu de modifier la LAD de façon à instituer un comité d'examen chargé de connaître de l'appel des décisions établissant les tolérances. Toute personne devrait être en droit :

- a) **de demander au Ministre, par requête, d'amorcer une enquête ou d'imposer des restrictions à l'égard d'un pesticide homologué, lorsque de nouveaux renseignements se sont faits jour au sujet de ses effets néfastes pour la santé ou l'environnement;**
- b) **de faire en sorte qu'un comité d'examen tienne audience en vue de déterminer s'il y a lieu d'établir une tolérance à l'égard d'un pesticide ou de réexaminer celle dont il est déjà assorti.**

Le Ministre doit, selon le cas, amorcer une enquête ou ordonner qu'un comité d'examen tienne audience à moins qu'il ne soit d'avis que la requête est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi.

Il y aurait lieu de modifier la LAD de façon à prévoir que lorsqu'on se propose de modifier la limite maximale de résidu prévue par le Règlement à l'égard d'un produit chimique agricole, le public doit en être avisé et doit avoir l'occasion de soumettre des observations.

(3) La surveillance et la mise en application

Les ministères fédéraux de l'Agriculture, des Pêches et Océans, et de la Santé et du Bien-être social, de même qu'un certain nombre de ministères provinciaux, effectuent des analyses de résidus des pesticides⁶⁶⁰. Le principal processus d'évaluation correspond au programme de conformité des produits chimiques agricoles qu'applique la Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada.

659. ACDE/Probe, *op. cit. supra*, note 483, p. 32.

660. Voir Donald L. Grant, «Résultats des études sur les résidus des pesticides», communication à l'Atelier sur les pesticides du CCMRE, *Compte rendu*, Ottawa, CCMRE, 1982, p. 139.

De 1 600 à 1 700 échantillons d'aliments sont analysés chaque année⁶⁶¹. Lorsqu'il est constaté que le résidu de pesticides est supérieur à la LMR, des poursuites peuvent être intentées pour infraction à l'article 4 de la *LAD*, qui prohibe la vente d'aliments falsifiés. Le paragraphe 26(1) énonce les peines applicables à la violation de la Loi ou du Règlement. La première infraction rend son auteur passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende n'excédant pas 500 \$ ou une peine d'emprisonnement ne dépassant pas trois mois, ou des deux peines à la fois. L'amende augmente en cas de récidive, et des poursuites par voie de mise en accusation sont également possibles. Le paragraphe 22(1) énonce les pouvoirs de l'inspecteur, qui peut notamment examiner des documents, pénétrer dans divers endroits, saisir et détenir différentes choses, y compris des aliments dont la teneur en résidu contrevient aux dispositions de la Loi ou du Règlement. L'article 23 prévoit que tout aliment peut être confisqué par l'État et détruit avec le consentement du propriétaire, ou encore confisqué en cas de condamnation pour violation des dispositions de la Loi ou du Règlement.

Depuis le 1^{er} janvier 1970, aucune poursuite n'a été intentée pour violation de la Loi en matière de résidu de produits chimiques agricoles⁶⁶². Sur le plan de la mise en application, la pratique habituelle consiste à envoyer une lettre d'avertissement lorsqu'il est constaté que les échantillons d'aliments contiennent un excès de résidu. Le refus d'entrée au Canada constitue un autre outil de mise en application. Par ailleurs, la saisie et la destruction éventuelle peuvent également être pratiquées lorsqu'une analyse révèle un excès de résidu. Cela dit, comme l'expliquent les autorités de Santé et Bien-être social Canada, l'applicabilité de cette technique est limitée lorsque le produit a déjà été vendu et consommé au moment où les résultats des analyses sont connus⁶⁶³. Entre le milieu de 1975 et mai 1983, il y a eu trente-six cas de refus d'entrée au Canada, un cas de saisie et vingt cas de destruction volontaire⁶⁶⁴.

Le programme de conformité de Santé et Bien-être social a pour but de réaliser l'équilibre entre les aliments importés et les aliments locaux qui sont échantillonnés et analysés chaque année⁶⁶⁵. D'après le Ministère, la proportion d'échantillons contenant une quantité de résidu supérieure aux LMR fixées est d'environ 3 pour cent chaque année⁶⁶⁶. Pourtant, les statistiques montrent que cette proportion dépasse souvent 3 pour cent.

Par exemple, depuis 1979, à tout le moins, le fongicide éthylènebisdithiocarbamate (EBDC) et son produit de dégradation, l'éthylène-thiourée (ETU), ont reçu une attention particulière dans le cadre du programme. En 1979-1980, on a analysé cinquante échantillons d'aliments importés afin de déterminer leur teneur en EBDC. Onze échantillons, soit 22 pour cent, contenaient une quantité de résidu supérieure à la LMR

661. *Id.*, p. 140.

662. Voir Santé et Bien-être social Canada, *op. cit. supra*, note 615, p. 1.

663. *Id.*, p. 2.

664. Santé et Bien-être social Canada, *Compliance Activities Taken by the Health Protection Branch Relative to Pesticide Residues in Foods*, Ottawa, SBSC, juillet 1983.

665. *Id.*, p. 3.

666. *Id.*, p. 1.

en vigueur. Par contre, la quantité de résidu d'EBDC que contenaient les quatre-vingt-quatorze échantillons de produits intérieurs ne dépassait en aucun cas la limite permise⁶⁶⁷.

En ce qui concerne l'ETU, aux termes de l'article B01.046(0) du RAD, un aliment est falsifié s'il contient la moindre quantité de ce produit de dégradation. En pratique, toutefois, Santé et Bien-être social Canada considère qu'un échantillon est inacceptable si la proportion d'ETU dépasse 0,05 ppm⁶⁶⁸. Par application de cette politique, même si dix échantillons de produits importés sur quarante contenaient un résidu, seulement trois ont été jugés inacceptables. Quant aux produits intérieurs, trente-trois échantillons sur soixante-deux contenaient des résidus d'ETU, mais seulement cinq ont été jugés inacceptables. Dans un seul cas on a eu recours à des mesures plus énergiques que la simple lettre d'avertissement pour assurer le respect des normes réglementaires, et on a empêché la vente d'épinards en conserve qui contenaient de l'ETU⁶⁶⁹. Étant donné la disparité entre les dispositions réglementaires et la politique en vigueur, Santé et Bien-être social Canada se trouve en fait à fermer les yeux sur la présence, a priori illégale, de résidu d'ETU. Cet état de choses prend une importance particulière puisqu'il est prouvé que l'ETU cause le cancer chez les rats. Depuis un certain temps, Agriculture Canada porte une attention particulière à l'EBDC, à cause de ses effets carcinogènes éventuels, et a restreint les différents types d'utilisations domestiques et augmenté les délais de carence avant récolte.

Après avoir procédé à l'évaluation du programme de conformité de 1979-1980, Santé et Bien-être social a conclu, de façon générale, qu'il devrait continuer d'appartenir aux régions de prélever les échantillons d'aliments intérieurs qui sont soupçonnés de contenir des résidus de pesticides en quantités excessives. Le Ministère a en effet souligné que ces décisions ne pouvaient être prises qu'après des enquêtes approfondies sur l'utilisation des pesticides dans chaque région⁶⁷⁰. Malheureusement, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les dispositions de la LPA relatives à la tenue de registres sont insuffisantes à cet égard et n'établissent pas un système obligatoire de contrôle de l'utilisation des pesticides dans tout le Canada⁶⁷¹.

En 1980-1981, on a analysé en tout 1 653 échantillons, dont 4,4 pour cent ont été jugés inacceptables. Encore une fois, la plus grande partie des échantillons non satisfaisants provenait des légumes importés. D'autre part, les résidus excessifs correspondaient à une grande variété de pesticides, dont les organochlorés comme le DDT, le lindane et le toxaphène, les organophosphates, les carbamates, les pyrèthrine, de même que certains fongicides et herbicides. Par ailleurs, un certain nombre de résidus étaient formés de produits chimiques vérifiés par IBT et dont l'innocuité restait incertaine.

L'évaluation de 1981-1982 a également révélé certaines lacunes dans le programme de conformité. Comme les fruits importés représentaient jusqu'à 85 pour cent des fruits consommés au Canada, on a recommandé que le rapport fruits importés/fruits locaux

667. Santé et Bien-être social Canada, *Project FBAO-«Agricultural Chemical Residues» 1979/80*, Ottawa, SBSC, 21 juillet 1980, p. 8.

668. *Id.*, p. 9.

669. *Id.*, p. 10.

670. *Id.*, p. 11.

671. Voir *supra*, p. 8 et 94.

soit augmenté⁶⁷². En ce qui a trait aux légumes, Santé et Bien-être social Canada a admis qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires à la mise en place d'un programme de surveillance destiné à mesurer le degré global de respect des normes réglementaires⁶⁷³. Sur les 870 échantillons de légumes prélevés en 1981-1982, ont été jugés inacceptables 5 pour cent des produits canadiens, 8 pour cent des produits américains, 25 pour cent des produits mexicains et 5 pour cent des légumes provenant d'autres pays⁶⁷⁴.

Hormis le fait que la population canadienne soit ainsi exposée à des résidus inacceptables, ces chiffres soulèvent des doutes importants quant à l'efficacité de la politique de Santé et Bien-être social Canada, qui consiste à n'utiliser que certains outils administratifs de mise en application et à écarter le recours aux poursuites quasi pénales, technique qui est pourtant à la disposition du Ministère. Il semble donc que Santé et Bien-être social devrait revoir sa stratégie de mise en application, et remettre en question sa réticence à poursuivre en cas de violation de la *LAD*. Par ailleurs, les pénalités administratives, dont on fait un usage courant aux États-Unis⁶⁷⁵, constituent un outil qui, même s'il ne peut être utilisé pour le moment par Santé et Bien-être social en vertu de la *LAD*, mérite néanmoins d'être envisagé. La mise en œuvre de cette technique suppose bien entendu la modification de la *LAD*.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la *LAD* de façon à permettre le recours aux pénalités administratives afin d'encourager le respect des normes, sans pour autant nuire aux possibilités de poursuites publiques ou privées en cas de violation des dispositions de la Loi.

D. *La Loi sur les contaminants de l'environnement*

La Loi sur les contaminants de l'environnement (LCE) a pour but de «protéger la santé et l'environnement contre les contaminants⁶⁷⁶». La Loi confère au ministre de l'Environnement et au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social le pouvoir d'interdire ou de restreindre l'importation, la fabrication, le traitement, la vente, l'utilisation commerciale ou le rejet d'une substance ou catégorie de substances qui, à leur avis, met ou mettra «sensiblement en danger la santé ou l'environnement» (par. 5(1))⁶⁷⁷. La Loi, toutefois, est d'une nature essentiellement complémentaire. En effet, avant d'agir, les Ministres doivent être convaincus que le danger ne peut être éliminé par l'application d'un autre texte de loi fédéral ou provincial, après avoir consulté les

672. *Supra*, note 656.

673. *Id.*, p. 44.

674. *Id.*, p. 48.

675. Voir *supra*, p. 98-99.

676. S.C. 1974-75-76, chap. 72 (titre complet).

677. Voir, de façon générale, le préambule et les articles 5, 6, 7, 8 et 18.

provinces et d'autres ministères et organismes fédéraux, ou à tout le moins, avoir offert de le faire (par. 5(2)).

La Loi autorise également les Ministres à publier des avis afin d'obliger l'industrie à fournir des renseignements ou à procéder à des expériences relativement à certains produits chimiques (art. 3 et 4). La personne qui fabrique ou importe pour la première fois plus de 500 kilogrammes d'un composé chimique est par ailleurs tenue de fournir certains renseignements dans les trois mois qui suivent la date de l'importation ou de la fabrication (par. 4(6)). En outre, la Loi fournit un autre mécanisme de collecte de renseignements en ce qu'elle permet aux Ministres d'établir conjointement les comités consultatifs chargés d'examiner et d'évaluer les données recueillies en application d'autres dispositions de la Loi. Il appartient alors au comité consultatif ainsi formé de conseiller les Ministres sur les mesures éventuelles à prendre pour limiter la présence de la substance en cause dans l'environnement, après avoir reçu «les observations de tous les intéressés», et de publier ces rapports et recommandations (par 3(4) et (5)).

Bien qu'à première vue, la Loi puisse sembler avoir une application importante en matière de pesticides, en réalité, à cause de sa nature complémentaire, son incidence est tout à fait marginale. Dès 1975, les autorités d'Environnement Canada faisaient remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

La Loi sur les contaminants de l'environnement n'aura que peu d'incidence sur les pesticides en tant que tels. En revanche, elle aura pour objet direct les produits chimiques qui sont utilisés à la fois comme pesticides et à d'autres fins industrielles ou commerciales⁶⁷⁸.

La Loi comporte essentiellement quatre mécanismes qui entrent en jeu en matière de pesticides : (1) la prohibition de l'utilisation d'une substance qui a été utilisée comme pesticide dans d'autres pays, mais non au Canada; (2) l'établissement d'une liste de produits d'intérêt prioritaire ou potentiel, en vue de la collecte de renseignements à l'égard des substances chimiques utilisées comme pesticides et pour d'autres usages; (3) l'établissement d'un comité consultatif chargé de faire enquête à l'égard d'un contaminant se trouvant dans des pesticides et dans d'autres produits; (4) la publication d'avis destinés aux titulaires d'enregistrement de pesticides en vertu de la LPA, relativement à la vente de vingt-quatre matières actives au Canada.

C'est dans le cas du mirex que les premières mesures ayant une incidence en matière de pesticides ont été prises en vertu de la Loi. En effet, le mirex est la seule substance qui ait été utilisée comme pesticide (bien qu'elle ne l'ait jamais été au Canada), et dont la fabrication, le traitement et les utilisations commerciales ont tous été interdits en 1978 en vertu de la Loi⁶⁷⁹. Comme le mirex n'avait jamais été utilisé au Canada comme pesticide, il n'avait jamais été homologué en vertu de la LPA⁶⁸⁰. Il

678. J.E. Brydon, Environnement Canada, «The Role of the *Environmental Contaminants Act* in the Management of Pesticides», *APS Report*, Ottawa, L'Institut Agricole du Canada, 1975, p. 24.

679. *Règlement sur le mirex*, DORS/78-891, et *Annexe de la Loi — Modification*, DORS/78-892.

680. J.E. Brydon, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada. *Responses to Questions Posed by the Law Reform Commission of Canada on Environment Canada's Regulatory and Enforcement Role with Respect to Pesticides*, Ottawa, 13 juillet 1983.

n'était utilisé au Canada que comme retardateur de flamme dans les plastiques⁶⁸¹. Aux États-Unis, le mirex avait été utilisé comme insecticide dans les États du Sud. Mais comme il était produit dans la région des Grands Lacs, il était devenu une source de contamination, en particulier du lac Ontario, en raison de mauvaises méthodes d'élimination dans la région de la rivière Niagara⁶⁸².

Le second mécanisme prévu par la Loi et dont l'application touche les pesticides, concerne un certain nombre de substances énumérées dans la *Gazette du Canada* à titre de produits chimiques d'intérêt prioritaire ou potentiel⁶⁸³. Les produits chimiques d'intérêt prioritaire sont répartis en trois catégories : (1) les substances qui figurent à l'annexe de la Loi et pour lesquelles on est en train de formuler de nouveaux règlements ou des stratégies spéciales; (2) les substances qui font l'objet d'études visant à identifier et à mesurer les risques qu'elles posent pour la santé ou l'environnement et à déterminer les moyens appropriés de réduire ces risques; (3) les substances qui peuvent constituer un danger réel pour la santé ou l'environnement et sur lesquelles des études ou des données plus détaillées sont nécessaires⁶⁸⁴. D'autre part, les produits chimiques d'intérêt potentiel sont ceux qui pourraient être à l'origine de problèmes de contamination, mais au sujet desquels les préoccupations ne sont pas assez élevées pour qu'on les place dans la liste des produits chimiques d'intérêt prioritaire⁶⁸⁵. L'inscription d'un produit chimique sur la liste est fonction de trois critères : (1) la toxicité, (2) la persistance et (3) l'utilisation. La *Gazette du Canada* précise que les produits chimiques utilisés exclusivement comme pesticides sont exclus des listes «car ils sont assujettis à d'autres lois fédérales⁶⁸⁶».

Les produits chimiques qui ont été utilisés à la fois comme pesticides et pour d'autres usages, figurent dans plusieurs des listes de produits chimiques d'intérêt prioritaire et d'intérêt potentiel établies en application de la Loi. Les chlorophénols, par exemple, apparaissent dans la catégorie II de la liste des produits chimiques d'intérêt prioritaire.

Certains chlorophénols sont considérés comme des pesticides et leurs utilisations industrielles et agricoles (par exemple pour la préservation du bois, ou en tant que pesticides ou herbicides) sont réglementées par Agriculture Canada en vertu de la *LPA*⁶⁸⁷. Leur présence a été démontrée dans des échantillons d'eau, de neige fondue, de sédiments, d'organismes aquatiques et de produits agricoles, ainsi que chez l'être

681. *Ibid.* Voir aussi Pêches et Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada, *Mirex in Canada*, Report of the Task Force on Mirex to the Joint Department of Environment and National Health and Welfare Committee on Environmental Contaminants, Ottawa, Gouvernement du Canada, avril 1977, p. 20.

682. Pêches *et al.*, *id.*, p. xi.

683. Ministères de l'Environnement et de la Santé nationale et du Bien-être social, *Produits chimiques d'intérêt prioritaire et produits chimiques d'intérêt potentiel*, *Gazette du Canada*, Partie I, 16 janvier 1982, p. 431.

684. *Id.*, p. 432-433.

685. *Id.*, p. 435.

686. *Id.*, p. 431.

687. Environnement Canada, Service de la protection de l'environnement, *Les chlorophénols et les impuretés dans l'environnement canadien*, EPS 3-EC-81-82, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, mars 1981, p. i et 41.

humain. De nouvelles restrictions ont récemment été apportées, en vertu de la *LPA*, à certaines utilisations des chlorophénols⁶⁸⁸.

Les amines aromatiques figurent quant à elles sur la liste des produits chimiques d'intérêt potentiel. Bon nombre de ces produits sont fabriqués en grande quantité et utilisés à diverses fins, notamment comme précurseurs dans la fabrication d'herbicides et de fongicides. D'après Environnement Canada, certains de ces produits chimiques sont carcinogènes ou autrement toxiques, et leur présence a été décelée dans les Grands Lacs⁶⁸⁹.

Le troisième mécanisme prévu par la Loi et ayant une incidence en matière de pesticides concerne les dioxines, dont certaines sont soupçonnées d'avoir des effets cancérigènes⁶⁹⁰. En 1981, les Ministres ont institué, en vertu de l'article 3 de la Loi, un comité consultatif d'experts sur les dioxines chargé de fournir des conseils sur les sources des dioxines, les voies qu'elles empruntent pour pénétrer dans l'environnement, le potentiel d'exposition réelle aux dioxines des cibles humaines et non humaines, leur toxicité et les risques connexes qu'elles posent⁶⁹¹. Le comité a conclu, en 1983, que pour protéger la santé humaine et l'environnement, tous les apports de dioxines devaient être réduits au plus bas niveau possible⁶⁹². Le comité a énuméré les différentes sources de dioxines dans l'environnement, cette liste incluant certains pesticides et herbicides (par exemple les chlorophénols, le 2,4-D et le 2,4,5-T)⁶⁹³. La politique fédérale à l'égard de la réglementation des dioxines est décrite dans un rapport connexe et repose sur le principe suivant : «il est plus économique et efficace de diminuer ou d'éliminer les principales sources de dioxines dans notre environnement que d'évaluer en permanence les risques qu'elles posent⁶⁹⁴».

Le quatrième mécanisme prévu par la Loi est le seul qui vise directement la collecte de renseignements relatifs à des substances utilisées principalement comme pesticides au Canada et homologuées en tant que telles en vertu de la *LPA*. Comme nous l'avons vu ci-dessus⁶⁹⁵, Environnement Canada et Agriculture Canada effectuent depuis 1983, en vertu de la *LCE* et de la *LPA* respectivement, des enquêtes annuelles auprès des titulaires d'enregistrement de pesticides, au sujet des ventes dans chaque province de divers ingrédients actifs. L'usage que fait Environnement Canada des dispositions de la *LCE* pour recueillir des renseignements sur les pesticides est motivé par les considérations suivantes : (1) il lui est plus facile, à la lumière de ces données, de s'acquitter de son rôle consultatif relativement à l'enregistrement et à la réévaluation des pesticides; (2) les pesticides sont appliqués directement dans l'environnement et

688. Voir *supra*, p. 73 et 89-90.

689. *Supra*, note 683, p. 435.

690. Santé et Bien-être social Canada et Environnement Canada, *Comité consultatif d'experts sur les dioxines — Rapport aux Ministres*, Ottawa, Gouvernement du Canada, novembre 1983. Il est dit, par exemple, à la page 16 du rapport, que l'isomère 2,3,7,8-TCDD est «cancérigène pour les rats et les souris».

691. Santé et Bien-être social Canada, Direction générale de la protection de la santé, «Comité consultatif d'experts sur les dioxines», *Lettre de renseignements*, n° 620, Ottawa, SBSC, 21 avril 1982, p. 1.

692. *Op. cit. supra*, note 690, p. 2 et 4.

693. *Id.*, p. 23-24.

694. Gouvernement du Canada, Comité interministériel des produits chimiques toxiques, *Les dioxines au Canada : approche fédérale*, Ottawa, Gouvernement du Canada, décembre 1983, p. ii.

695. Voir *supra*, p. 94-95.

sont susceptibles d'avoir des effets importants pour celui-ci, effets dont la détection et l'appréciation sont précisément la responsabilité du Ministère; (3) le problème des pesticides est le plus grave auquel aient à faire face certains bureaux régionaux du Ministère dans tout le pays⁶⁹⁶. Outre le mécanisme d'enquête prévu par la *LCE*, on a effectué en 1983 et en 1984 une enquête sur l'utilisation agricole des pesticides dans le cadre de l'enquête nationale annuelle sur les fermes de Statistique Canada. Le but de cette enquête était de recueillir, au niveau de l'utilisateur, des renseignements au sujet d'un certain nombre de produits homologués. Sur la base de cette information, le Ministère devait être à même d'estimer les quantités de pesticides qui pénètrent dans l'environnement, dans certains bassins hydrographiques⁶⁹⁷. Selon Environnement Canada, les résultats de ces enquêtes sur les fermes n'ont jamais été rendus publics en raison de la piètre qualité des renseignements. Il semble que le problème principal consistait dans la taille de l'échantillon : suffisant pour recueillir la plupart des renseignements dont Statistique Canada a besoin, il est trop petit pour être utile dans le cadre d'une enquête sur les pesticides. Bien que les renseignements produits par les enquêtes effectuées auprès des titulaires d'enregistrement soient mis à la disposition des divers organismes provinciaux et fédéraux, l'accès du public est restreint par la disposition de la *LCE* relative au caractère confidentiel des données. Par ailleurs, nous avons déjà parlé des autres difficultés que soulèvent les enquêtes auprès des titulaires d'enregistrement⁶⁹⁸.

De façon générale, la *LCE* n'a qu'une incidence limitée sur les problèmes que posent les pesticides au Canada. Le pouvoir de restreindre ou d'interdire l'usage de substances pouvant servir comme pesticides n'a été utilisé que dans le cas du mirex, produit qui a déjà été utilisé comme pesticide aux États-Unis mais jamais au Canada. Ce sont les dispositions de la Loi qui traitent de la collecte de renseignements qui jouent le rôle le plus important dans le domaine des pesticides. Cela dit, l'incidence limitée qu'a la Loi dans ce contexte résulte de sa nature complémentaire, et ce, même si les autorités d'Environnement Canada estiment que les pesticides constituent, dans certaines régions du pays, le problème le plus grave que posent les produits chimiques toxiques. Sauf dans la mesure où la *LCE* sert de complément à d'autres lois fédérales⁶⁹⁹, la question de savoir à quel moment un produit antiparasitaire homologué en application de la *LPA* devient un contaminant au sens de la *LCE*, n'a pas encore été tranchée par le droit fédéral.

696. T.D. Leah, Direction des contaminants de l'environnement, Environnement Canada, «A Canadian Pesticides Inventory», communication, Workshops on Pesticides, Service de la protection de l'environnement, région de l'Ouest et du Nord, Edmonton (Alberta), Environnement Canada, 11 mai 1982, p. 1.

697. Lettre de J.E. Brydon, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux, Environnement Canada, à Clare M. MacLellan, chargée de recherches, Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, 17 mai 1983.

698. Voir *supra*, p. 94-95.

699. Voir la *LCE*, par 5(2).

E. Autres textes de loi fédéraux

Il existe un certain nombre d'autres lois fédérales qui ont une application limitée à l'égard de certains aspects de la gestion des pesticides et dont l'exécution est confiée à divers ministères fédéraux⁷⁰⁰. En outre, plusieurs dispositions du *Code criminel* pourraient s'appliquer, du moins en théorie, aux dommages causés par l'utilisation des pesticides⁷⁰¹.

F. Les programmes à caractère non réglementaire

Sans être spécifiquement autorisés par la loi, certains programmes peuvent avoir une incidence importante sur l'application des exigences posées par le législateur. Par ailleurs, ils peuvent indiquer la voie de nouvelles interventions réglementaires ou encore de solutions de rechange susceptibles de nous affranchir de l'utilisation des pesticides chimiques et, du même coup, des mesures de mise en application dont celle-ci est assortie. Nous verrons ci-après quelques programmes fédéraux comme les méthodes de lutte contre les ravageurs, qui sont propres à réduire l'importance des pesticides chimiques, ainsi que les initiatives ponctuelles de consultation du public.

(1) Les programmes de lutte intégrée contre les ravageurs

Les solutions de rechange à l'utilisation des pesticides peuvent non seulement réduire notre dépendance envers ces produits chimiques, mais aussi enlever de l'importance aux mesures de mise en application nécessaires à la répression de l'usage inconsidéré ou abusif des pesticides. Parmi les méthodes proposées, la principale est celle que l'on appelle Lutte intégrée contre les ravageurs (LIR); Agriculture Canada en donne la définition suivante : [TRADUCTION] «la combinaison de méthodes chimiques, biologiques, culturales et génétiques en vue d'une lutte contre les ravageurs qui soit efficace et économique et qui réduise au minimum les effets sur les organismes non visés et l'environnement⁷⁰²».

Selon le Ministère, «le principe est d'utiliser, dans la mesure du possible, des méthodes de lutte biologique, biochimique et culturale, et de réduire de beaucoup la dépendance exclusive à l'égard des pesticides chimiques⁷⁰³». Cela dit, s'il est difficile de connaître l'importance des fonds affectés par le fédéral aux recherches sur les solutions de rechange à l'utilisation des produits chimiques, Agriculture Canada admet

700. Voir, par exemple, la *Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides*, S.R.C. 1970, chap. P-11; la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14; la *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55; et la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 36.

701. Ce sont notamment les dispositions relatives à la négligence criminelle (art. 202), à la nuisance publique (art. 176) et au méfait (art. 387).

702. Agriculture Canada, Direction de la recherche, *Integrated Pest Management in Agricultural Crops in Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, mai 1980.

703. Agriculture Canada, Direction de la recherche, *État de la recherche en 1981*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 43.

que ces recherches [TRADUCTION] «n'en sont qu'à leurs débuts⁷⁰⁴». Par ailleurs, le Ministère reconnaît l'existence d'une certaine [TRADUCTION] «réticence, de la part des cultivateurs, à accepter la lutte intégrée contre les ravageurs pour remplacer» les pesticides⁷⁰⁵. En effet, non seulement l'utilisation des pesticides conventionnels est une technique qui a fait ses preuves, mais encore, elle est souvent moins coûteuse, pour la même surface, que le recours à la LIR⁷⁰⁶. En outre, le Ministère admet que bon nombre de programmes de LIR laissent eux-mêmes une place importante à l'utilisation des pesticides chimiques, encore que dans le cas de certaines cultures, certains progrès aient été réalisés en vue de réduire l'importance de l'utilisation des pesticides à l'intérieur des programmes⁷⁰⁷.

Les efforts déployés par Agriculture Canada en vue de développer la LIR ont été motivés par [TRADUCTION] «l'inquiétude soulevée par l'utilisation répandue des pesticides chimiques et la dépendance envers ces produits pour la lutte contre les insectes⁷⁰⁸», d'une part, et d'autre part, la reconnaissance du fait qu'il serait [TRADUCTION] «imprudent ... d'avoir une confiance aveugle en la lutte chimique actuelle⁷⁰⁹». Toutefois, le Ministère fait remarquer que [TRADUCTION] «les produits antiparasitaires continueront de jouer un rôle important», même dans les programmes de LIR⁷¹⁰.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu de modifier la LPA de façon à exiger qu'une part importante du budget d'Agriculture Canada affecté aux recherches sur la lutte contre les ravageurs, y compris les recherches effectuées à titre contractuel, soit consacrée à l'élaboration de solutions de rechange à la lutte chimique, notamment par des recherches sur les méthodes de lutte intégrée contre les ravageurs qui accordent une place moins importante aux pesticides chimiques.

(2) Les comités consultatifs investis de mandats ponctuels

Nous avons déjà parlé du comité consultatif institué par Agriculture Canada pour étudier les effets qu'aurait une réglementation plus rigoureuse de l'utilisation du fongicide captane⁷¹¹.

704. Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 702, p. 8.

705. *Id.*, p. 29.

706. *Id.*, p. 7. Agriculture Canada fait observer, par exemple, que l'emploi d'antiparasitaires stériles, en vue de protéger les vergers de pommes et de poires contre le carpocapse, coûte environ 250 \$ l'hectare tandis que la pulvérisation de produits chimiques coûte 100 \$ l'hectare.

707. *Id.*, p. i.

708. *Id.*, p. 3.

709. *Id.*, p. 9.

710. *Ibid.* De l'avis de critiques, la LIR ne jouera jamais plus qu'un rôle marginal dans la réduction de l'importance de l'utilisation des pesticides à moins d'une révision systématique des politiques officielles qui favorisent davantage l'emploi des produits chimiques que le recours aux solutions de rechange. Hall, *op. cit. supra*, note 8, p. 22-32.

711. Voir *supra*, p. 84.

En décembre 1983, le ministre de l'Agriculture a laissé entendre qu'un mécanisme de consultation serait intégré, de façon générale, aux processus d'évaluation et d'enregistrement des pesticides. Une étude a été entreprise afin de déterminer la façon de mettre cette proposition en œuvre, par M^{me} Liora Salter du Département de communications de l'université Simon Fraser. M^{me} Salter a remis son rapport et ses recommandations définitives en mars 1984. Parmi les principales recommandations, on compte les suivantes : l'établissement d'un secrétariat d'information chargé de recueillir et de diffuser des renseignements relatifs aux pesticides; la collecte et la diffusion de renseignements de base sur les pesticides en voie d'être enregistrés ou réévalués; l'élaboration et la diffusion de renseignements plus détaillés accompagnant les décisions publiées d'Agriculture Canada en matière d'enregistrement ou de réévaluation de produits chimiques, ou de changements dans leur étiquetage; l'établissement d'un service d'information sur les pesticides chargé de recevoir les demandes de renseignements et les plaintes; l'institution d'un conseil consultatif sur la gestion des pesticides chargé de tenir des audiences publiques et de faire des recommandations au Ministre au sujet de questions d'intérêt public, et de faire en sorte que certaines questions reçoivent une attention particulière; l'établissement d'un certain nombre de comités consultatifs investis de mandats ponctuels, dont les membres seraient nommés par le conseil consultatif et qui feraient rapport au Ministre, par l'entremise du conseil, sur des questions d'intérêt particulier; l'établissement immédiat d'un comité consultatif spécial chargé d'étudier les pesticides généralement considérés comme sans danger, afin de déterminer la suffisance des renseignements fournis à l'appui de leur homologation, ainsi que l'opportunité de procéder à une réévaluation; l'établissement d'une collaboration plus étroite entre le fédéral et les provinces sur les questions relatives aux pesticides⁷¹².

Jusqu'à maintenant, même si le gouvernement fédéral a amorcé certaines mesures préliminaires en vue d'établir un conseil consultatif sur la gestion des pesticides, il est encore trop tôt pour savoir quel sera le mandat précis de cet organisme. En réalité, bien que ces recommandations constituent un pas dans la bonne voie sur le plan des méthodes administratives d'Agriculture Canada, la plupart des propositions formulées n'ont essentiellement pour but que d'améliorer le fonctionnement interne, et ne sauraient se substituer à une réforme globale des règles de droit relatives à l'enregistrement, à la réévaluation et à d'autres questions connexes.

III. Le rôle des gouvernements provinciaux

Sur le plan constitutionnel, les provinces détiennent des pouvoirs législatifs importants quant à la réglementation des pesticides⁷¹³. Contrairement au droit fédéral, la législation d'une province autorise souvent la délivrance de permis ou de licences à l'égard de certains types d'utilisateurs de pesticides⁷¹⁴. Le fonctionnement de ces

712. Salter et Leiss, *op. cit. supra*, note 379, p. 1.

713. Voir *supra*, p. 41-42.

714. Voir, par exemple, le *Pesticides Act*, R.S.O. 1980, chap. 376, art. 5, 6 et 7.

mécanismes repose sur les régimes provinciaux de classification des pesticides⁷¹⁵, qui viennent compléter la réglementation de l'utilisation par le gouvernement fédéral. Toutefois, des difficultés épineuses se posent lorsqu'il s'agit de déterminer quels pesticides doivent être affectés à certaines catégories d'usages particuliers, surtout en l'absence de produits de remplacement moins dangereux. Ce problème a été mis en évidence par l'affaire IBT. De plus, étant donné que certains utilisateurs importants de pesticides, tels les fermiers, sont exemptés de l'obligation de détenir un permis, les régimes de réglementation provinciaux peuvent comporter des lacunes majeures. En outre, en date de février 1985, deux provinces n'ont toujours pas de législation globale régissant la vente et l'utilisation des pesticides, ainsi que d'autres questions connexes⁷¹⁶. Dans la plupart des cas, la législation provinciale contient les éléments suivants : la réglementation du transport, de l'entreposage, de l'élimination et des fuites de pesticides; diverses techniques à caractère administratif ou quasi pénal, y compris la tenue de registres et la fourniture de rapports; les pouvoirs d'inspection des autorités provinciales; divers types d'ordonnances administratives; le recours à des comités consultatifs et à des comités d'appel chargés de statuer sur les problèmes particuliers relatifs aux pesticides et sur les poursuites quasi pénales. Le public peut également jouer un rôle important en vue de compléter la réglementation des pesticides par les provinces. Cependant, l'étude du droit provincial relatif aux pesticides déborde le cadre de la présente étude consacrée au droit fédéral.

IV. Le rôle des administrations municipales

L'intérêt que portent les municipalités aux questions relatives aux pesticides découle du fait que, d'une part, elles détiennent des pouvoirs de réglementation et, d'autre part, elles utilisent elles-mêmes les pesticides. Dans ces conditions, la perspective qu'ont les administrations municipales de la gestion des pesticides prend un caractère ambivalent. Par ailleurs, au cours des dernières années, les municipalités ont manifesté un intérêt croissant à l'égard des règlements sanctionnant le droit d'accès à l'information. Étant donné que l'objet de la présente étude est limité au droit fédéral, nous nous sommes abstenus d'examiner le rôle et les activités des administrations municipales à l'égard des pesticides.

715. Voir, par exemple, R.R.O. 1980, Reg. 751, art. 20-21 et annexes 1-6.

716. Ce sont le Québec et la Nouvelle-Écosse. Dans ces provinces, les questions relatives aux pesticides sont régies en partie par la législation qui traite de la protection de l'environnement.

CHAPITRE QUATRE

Sommaire des recommandations en vue d'une réforme de la législation et de la réglementation des pesticides au Canada

Depuis les dernières modifications majeures apportées, il y a près de quinze ans, au principal texte de loi canadien applicable aux pesticides, la *LPA*, les problèmes entourant l'utilisation de ces produits n'ont rien perdu de leur actualité. Leur objet est tout simplement passé d'une génération antérieure de pesticides persistants, tel le DDT, à une nouvelle génération de produits dont les effets pour la santé et l'environnement, pour être plus subtils, n'en sont pas moins dangereux. Les textes de loi relatifs aux pesticides, surtout au fédéral, n'ont pas emboîté le pas au défi posé par l'accroissement du nombre, de la diversité et des effets des pesticides utilisés à des fins agricoles, forestières et domestiques.

La protection des secteurs économiques de la production d'aliments et de fibres est un objectif social important, certes, mais il est peu probable que le législateur ait voulu, lorsqu'il a modifié la *LPA* en 1969, poursuivre la réalisation de cet objectif au détriment de la santé et de l'environnement. Or, les événements survenus au cours des quinze dernières années ont souvent montré que la santé et l'environnement étaient exposés à des dommages réels et potentiels en raison de l'utilisation des pesticides. Et malgré l'attention accordée au problème par tous les niveaux de gouvernement, la nécessité d'une réforme du droit fédéral est devenue évidente, sinon urgente. Cette réforme devrait viser deux objectifs : (1) augmenter les pouvoirs d'intervention de l'État; (2) prévoir, dans la législation, la possibilité pour les citoyens de participer à la prise de décisions par l'État et, au besoin, de s'adresser aux tribunaux. Les recommandations qui suivent ont été formulées à la lumière de ces deux objectifs fondamentaux. Bon nombre de ces recommandations ont été mises en œuvre dans d'autres pays il y a plusieurs années, dans le cadre de programmes de réglementation des pesticides, sans imposer un fardeau financier excessif aux ressources réglementaires. En outre, étant donné que bon nombre de ces recommandations trouvent leur pendant dans les exigences internationales, elles ne devraient pas donner lieu, pour les autorités réglementaires ou les titulaires d'enregistrement, à un dédoublement des coûts qu'entraînerait la modification de la *LPA*.

I. La Loi sur les produits antiparasitaires

1. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon qu'il soit tenu compte du potentiel de contamination des eaux souterraines lorsque l'enregistrement ou la réévaluation d'un pesticide est demandé. [Voir la discussion, *supra*, p. 55.]

2. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à préciser les critères que doit utiliser le Ministre pour octroyer un enregistrement temporaire, y compris les renseignements qui doivent être soumis à l'appui de la demande, ainsi que le nombre de renouvellements permis. Il y aurait lieu d'exiger que le public soit informé de la demande et puisse soumettre des observations. Le public devrait notamment avoir accès aux données relatives à la santé et à l'innocuité fournies à l'appui de la demande d'enregistrement temporaire et de permis de recherche. [Voir la discussion, *supra*, p. 65-69.]

3. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à prévoir que le public doit être avisé de la présentation d'une demande d'enregistrement visant un nouveau produit, un usage sensiblement nouveau ou la réévaluation de produits chimiques existants. La *LPA* ou le *RPA* devraient en outre être modifiés de façon à permettre au public d'avoir accès aux résultats des études sur la santé et l'innocuité sur lesquelles est fondée une demande d'enregistrement ou de réévaluation d'un produit chimique existant. Le public devrait bénéficier d'un délai de soixante à quatre-vingt-dix jours pour soumettre des observations, et devrait pouvoir exiger d'être entendu par un comité d'examen avant qu'il soit fait droit à la demande d'enregistrement d'un pesticide. Par ailleurs, des mécanismes devraient être inclus afin d'éliminer les demandes d'audience futiles. [Voir la discussion, *supra*, p. 70-71.]

4. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* par l'adjonction d'une annexe établissant un calendrier précis pour la réévaluation cyclique de tous les pesticides homologués. Devrait aussi être ajouté le pouvoir de suspendre ou d'annuler l'enregistrement d'un pesticide si le titulaire de l'enregistrement ne respecte pas le calendrier, dans le cas où l'homologation du pesticide ne reposerait pas sur des études valides sur le plan scientifique quant au cancer, aux malformations congénitales, aux effets mutagènes ou neurotoxiques, ou aux effets sur les fonctions de reproduction. [Voir la discussion, *supra*, p. 71-78.]

5. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à autoriser l'établissement d'un système ou d'un ordre de priorité pour la réévaluation des pesticides, ainsi que le tri des antiparasitaires de façon à repérer ceux dont l'enregistrement repose sur des données désuètes ou incomplètes quant à l'innocuité, et qui, d'après de nouveaux éléments de preuve, pourraient mettre en danger la santé humaine ou l'environnement. Lorsqu'un pesticide atteint ou dépasse un seuil critique par rapport à une norme (il peut, par exemple, être une cause de cancer), les autorités fédérales devraient être tenues de publier un avis informant les titulaires d'enregistrement intéressés qu'ils doivent soumettre des

éléments de preuve réfutant la présomption de «risque inacceptable», sans quoi les autorités fédérales apporteront à l'utilisation du pesticide les restrictions appropriées, notamment la suspension ou l'annulation de l'enregistrement. [Voir la discussion, *supra*, p. 71-78.]

6. La loi devrait obliger les titulaires d'enregistrement à signaler immédiatement à l'Administration les études ou les autres preuves dont ils ont connaissance et qui montrent que l'un de leurs pesticides homologués peut causer, directement ou indirectement, un danger pour la santé humaine ou l'environnement. [Voir la discussion, *supra*, p. 82.]

7. Il y aurait lieu de modifier la LPA de façon à prévoir que le Ministre doit suspendre ou annuler l'enregistrement d'un pesticide lorsqu'il est montré qu'une part importante des études d'innocuité fournies à l'appui de la demande d'enregistrement est invalide. La suspension ou l'annulation devrait rester en vigueur jusqu'à ce que de nouvelles études valides soient soumises pour montrer l'innocuité du produit⁷¹⁷. [Voir la discussion, *supra*, p. 80-82.]

8. La LPA devrait reconnaître au public les droits suivants :

a) demander au Ministre d'ordonner la tenue d'enquêtes ou l'imposition de restrictions à l'égard d'un pesticide homologué lorsque de nouvelles données ont été mises au jour au sujet des effets néfastes que peut avoir ce pesticide pour la santé ou l'environnement;

b) demander la mise sur pied d'un comité d'examen pour examiner la question de savoir si l'enregistrement d'un pesticide devrait être suspendu, annulé ou maintenu⁷¹⁸.

Lorsqu'il est saisi d'une demande prévue en a) ou b), le Ministre doit ordonner la tenue d'une enquête ou la mise sur pied d'un comité d'examen, à moins qu'il soit d'avis que la demande est entachée de mauvaise foi, ou est futile ou vexatoire. [Voir la discussion, *supra*, p. 70-71 et 92.]

717. L'effet de la modification proposée serait de faire en sorte que, lorsqu'il est établi que l'enregistrement repose sur des données fausses et des études invalides, le Ministre doive suspendre ou annuler l'enregistrement du pesticide jusqu'à ce que de nouvelles études valides soient soumises pour montrer l'innocuité du produit. À l'heure actuelle, il ne ressort pas de toute évidence de la loi que des données fausses puissent constituer une raison suffisante pour annuler ou suspendre l'enregistrement. La question s'est posée aux États-Unis, où l'on a décidé que l'US EPA n'avait pas le pouvoir de suspendre ou d'annuler l'enregistrement d'un pesticide lorsque les études d'innocuité à l'appui de la demande d'enregistrement n'étaient pas valides. L'US GAO a proposé des modifications à l'US *FIFRA* qui auraient pour effet d'autoriser l'US EPA à prendre des mesures administratives, dont la suspension, s'il est établi que les études d'innocuité fournies à l'appui de la demande d'enregistrement étaient invalides. À l'heure actuelle, l'US *FFDCA* autorise la US FDA à retirer l'approbation d'un produit pharmaceutique s'il est établi que la demande initiale d'approbation de celui-ci [TRADUCTION] «renferme une fausse déclaration relative à un fait essentiel».

718. Voir également la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23. Aux termes du paragraphe 7(1) de cette Loi, six personnes résidant au Canada, qui sont d'avis qu'une personne a contrevenu à la Loi ou ne s'est pas conformée à des ordonnances rendues en vertu de la Loi, peuvent demander au directeur des enquêtes une enquête sur ce sujet. Selon les dispositions de l'alinéa 8a), le directeur doit faire étudier toute question qui a fait l'objet d'une demande en vertu du paragraphe 7(1).

9. Les amendes prévues par la *LPA* devraient être augmentées sensiblement, à tout le moins jusqu'aux niveaux prévus par la *LP* ou la *LCE*. [Voir la discussion, *supra*, p. 96-97.]

10. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à permettre l'imposition de pénalités administratives pour assurer le respect de la législation, sans pour autant porter atteinte au droit d'engager des poursuites privées ou publiques en cas de violation des dispositions de la Loi. [Voir la discussion, *supra*, p. 97-98.]

11. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à reconnaître aux autorités publiques et aux citoyens le droit de demander une ordonnance pour prévenir la violation de la Loi. Il y aurait lieu également de reconnaître aux citoyens l'intérêt nécessaire pour demander aux tribunaux, en vertu de la *LPA*, de contrôler l'exécution de toute obligation prévue par la Loi ou le Règlement. [Voir la discussion, *supra*, p. 98-101.]

12. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* ou le *RPA* de façon à exiger que les renseignements suivants soient fournis annuellement au Parlement :

- a) le nombre de demandes d'enregistrement reçues, ventilé par catégorie de demande (par exemple nouveau produit, nouvelle utilisation d'un produit existant, etc.);
- b) le nombre d'enregistrements accordés, y compris le type d'utilisation approuvé (domestique, commerciale ou restreinte);
- c) le nombre de demandes rejetées ou retirées, ainsi que les motifs du rejet ou du retrait;
- d) le temps requis pour l'étude des demandes;
- e) le nombre de demandes de permis de recherche et d'enregistrement temporaire, y compris
 - (i) le nombre de demandes ventilé par type d'exemption demandée (urgence, par exemple) et la décision rendue sur la demande,
 - (ii) la masse totale de chaque ingrédient actif et la région visée par l'autorisation, ventilées par province,
 - (iii) la quantité effectivement utilisée et la région visée;
- f) l'état des examens effectués en vue de la réévaluation de chaque ingrédient actif;
- g) une liste complète et à jour, ainsi qu'une description sommaire des pesticides dont l'enregistrement a été suspendu, annulé ou autrement restreint, et des autres mesures de mise en application prises à l'égard de ce pesticide;
- h) une liste des avis transmis aux autorités étrangères à l'égard de l'exportation de produits prohibés ou restreints (voir la proposition ci-dessous)⁷¹⁹. [Voir la discussion, *supra*, p. 8 et 93-95.]

719. Aux États-Unis, un sous-comité du Congrès a proposé explicitement ce type de réforme. Voir *supra*, note 528, p. 7-8.

13. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à obliger les titulaires d'enregistrement à soumettre annuellement à l'Administration des renseignements au sujet de la production et la vente des ingrédients actifs, et des estimations de l'utilisation de ces pesticides dans chaque province. La Loi devrait en outre être modifiée de façon à obliger l'Administration à publier ces renseignements annuellement de façon globale pour chaque province. [Voir la discussion, *supra*, p. 8 et 93-95.]

14. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à rendre obligatoire la mention, sur l'étiquette du produit⁷²⁰, des matières actives et inertes qu'il contient, et, à tout le moins, les renseignements concernant les dangers que présente le produit pour l'environnement et les conditions d'utilisation, qui figuraient sur l'étiquette du produit dans le pays d'origine de celui-ci. [Voir la discussion, *supra*, p. 99-100.]

15. Il y aurait lieu de modifier la *LPA*, de façon générale, afin de prévoir ce qui suit :

- a) les données relatives à la santé et à l'innocuité des pesticides (et concernant les matières, tant actives qu'inertes) devraient pouvoir être consultées par le public et être partagées par les organismes publics intéressés;
- b) l'indemnisation ou une période d'utilisation exclusive devraient pouvoir être utilisées afin de protéger le titulaire initial des données contre les concurrents qui tenteraient d'avoir accès à ces renseignements, y compris les secrets commerciaux. [Voir la discussion, *supra*, p. 50 et 102-108.]

16. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* et la *LCE* de façon à exiger, à tout le moins, que tout exportateur de produits antiparasitaires informe les États étrangers des restrictions qui ont été apportées, sur le plan interne, aux pesticides qui leur sont destinés. L'exportation ne devrait pas avoir lieu tant que l'exportateur n'a pas prouvé par écrit aux autorités canadiennes compétentes que le pays importateur a bien reçu l'avis. [Voir la discussion, *supra*, p. 108-111.]

17. Il y aurait lieu de modifier la *LPA* de façon à exiger qu'une part importante du budget d'Agriculture Canada affecté aux recherches sur la lutte contre les ravageurs, y compris les recherches effectuées à titre contractuel, soit consacrée à l'élaboration de solutions de rechange à la lutte chimique, notamment par des recherches sur les méthodes de lutte intégrée contre les ravageurs qui accordent une place moins importante aux pesticides chimiques. [Voir la discussion, *supra*, p. 129-130.]

720. Des fonctionnaires de la Saskatchewan ont fait observer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Au Canada, à l'heure actuelle, les règles adoptées en vertu de la *LPA* en matière d'étiquetage des pesticides ne rendent obligatoire que la mention des ingrédients actifs. Cela signifie que bon nombre d'ingrédients de préparations de pesticides n'ont pas à être mentionnés sur l'étiquette puisque selon la définition donnée par la Loi, ils ne constituent pas des ingrédients actifs.

Voir Agriculture Canada, *op. cit. supra*, note 702, p. 22. Des matières inertes peuvent être actives sur le plan biologique. *Id.*, p. 23.

II. La Loi des aliments et drogues

18. Il y aurait lieu de modifier la *LAD* de façon à ne plus permettre la présence d'un résidu décelable d'un pesticide dont les effets carcinogènes, mutagènes, tératogènes ou neurotoxiques, ou encore les effets néfastes sur les fonctions de reproduction, ont été prouvés chez l'être humain ou chez les animaux⁷²¹. [Voir la discussion, *supra*, p. 112-121.]

19. Il y aurait lieu de modifier la *LAD* de façon à instituer un comité d'examen chargé de connaître de l'appel des décisions établissant les tolérances. Toute personne devrait être en droit :

- a) de demander au Ministre, par requête, d'amorcer une enquête ou d'imposer des restrictions à l'égard d'un pesticide homologué, lorsque de nouveaux renseignements se sont faits jour au sujet de ses effets néfastes pour la santé ou l'environnement;
- b) de faire en sorte qu'un comité d'examen tienne audience en vue de déterminer s'il y a lieu d'établir une tolérance à l'égard d'un pesticide ou de réexaminer celle dont il est déjà assorti.

Le Ministre doit, selon le cas, amorcer une enquête ou ordonner qu'un comité d'examen tienne audience à moins qu'il ne soit d'avis que la requête est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. [Voir la discussion, *supra*, p. 120-121.]

20. Il y aurait lieu de modifier la *LAD* de façon à prévoir que lorsqu'on se propose de modifier la limite maximale de résidu prévue par le Règlement à l'égard d'un produit chimique agricole, le public doit en être avisé et doit avoir l'occasion de soumettre des observations. [Voir la discussion, *supra*, p. 120-121.]

21. Il y aurait lieu de modifier la *LAD* de façon à permettre le recours aux pénalités administratives afin d'encourager le respect des normes, sans pour autant nuire aux possibilités de poursuites publiques ou privées en cas de violation des dispositions de la Loi. [Voir la discussion, *supra*, p. 121-124.]

III. Autres recommandations concernant la législation et la politique fédérales

22. Santé et Bien-être social Canada devrait procéder à l'élaboration d'une législation sur les méthodes d'essai en laboratoire compatible avec les principes internationaux. En outre, le Parlement devrait adopter une loi établissant un

721. Cette recommandation est conforme à la politique suivant laquelle il est préférable de pécher par excès de prudence et de limiter le plus possible l'exposition aux carcinogènes et autres effets irréversibles sur la santé.

centre de vérification indépendant qui serait financé, pour une part importante, au moyen d'une taxe sur les quantités annuelles de produits chimiques et de pesticides importés, fabriqués, formulés ou utilisés au Canada. Ce centre deviendrait la principale source de données expérimentales sur les nouveaux pesticides et les nouvelles utilisations, et aurait notamment pour mandat de réunir des données expérimentales sur les effets pour l'environnement dans le contexte canadien. [Voir la discussion, *supra*, p. 53-56 et 86-89.]

23. Le gouvernement fédéral devrait élaborer en détail et publier une politique pour la prise de décisions relatives au cancer, qui soit compatible avec les mandats confiés à l'Administration fédérale par la *LPA*, la *LAD* et la *LCE*. Cette politique devrait également traiter des effets mutagènes et tératogènes des substances visées. La politique canadienne sur les carcinogènes devrait inclure les éléments suivants :

- a) une définition des produits chimiques carcinogènes (par exemple les produits chimiques dont les propriétés cancérigènes ont été démontrées chez l'homme ou par suite de deux expériences bien contrôlées effectuées sur deux espèces différentes de rongeurs);
- b) des explications sur la façon dont les normes relatives aux produits chimiques carcinogènes devraient être établies;
- c) le rôle du public dans le processus décisionnel. [Voir la discussion, *supra*, p. 56-64.]

Conclusion

Au cours des dernières années, l'utilisation accrue des pesticides, pour la production agricole des aliments et à d'autres fins, a coïncidé avec la sensibilisation de la population aux dangers que présentent ces produits chimiques pour l'environnement et la santé publique. On dispose maintenant de preuves montrant clairement les dommages qu'ont causés par le passé et que causent toujours les pesticides : destruction de la faune et des poissons; empoisonnement et autres effets néfastes, allant jusqu'à la mort, chez les travailleurs agricoles exposés aux pesticides; problèmes de santé chez l'être humain en général; contamination de l'environnement. En outre, la découverte de données falsifiées ou scientifiquement invalides concernant la vérification de pesticides est venue mettre en doute l'innocuité d'un bon nombre de produits antiparasitaires se trouvant actuellement sur le marché canadien. Qui plus est, ces difficultés se posent à toutes les étapes du processus de réglementation, y compris l'homologation, l'utilisation et l'élimination.

Les recours traditionnels du common law, notamment la nuisance privée, la responsabilité stricte et la négligence, permettent la réparation des préjudices corporels et matériels causés par les pesticides, pour autant qu'il s'agisse de dommages à court terme. Cela dit, notre analyse montre que l'indemnisation du préjudice causé à long terme par l'exposition aux pesticides se heurte à de nombreux obstacles. Par ailleurs, le recours en injonction visant à prévenir un dommage éventuel semble encore plus difficile à exercer, étant donné la nature aléatoire des questions en jeu. Les règles relatives à la charge de la preuve, l'établissement du lien de causalité et le montant prohibitif des frais judiciaires peuvent aussi contribuer à rendre l'approche traditionnelle difficilement accessible au citoyen moyen.

La nécessité d'un régime préventif pour le contrôle de l'utilisation des pesticides, par opposition aux voies à caractère essentiellement curatif du common law, a amené le législateur à légiférer pour réglementer ces produits. Notre étude a porté principalement sur le droit fédéral, et en particulier sur la *LPA*, qui est le texte fédéral fondamental déterminant quels pesticides peuvent être homologués au Canada, quelles utilisations sont permises et quelles techniques de mise en application peuvent être employées pour assurer le respect des règles en vigueur. Les dispositions de la Loi portant sur l'enregistrement des nouveaux produits et la réévaluation des produits existants, qui sont au cœur même du régime fédéral, présentent néanmoins de graves lacunes. Parmi celles-ci, on compte l'insuffisance des exigences et des méthodes sur le plan de la vérification des pesticides, les postulats discutables qui sous-tendent la définition du risque acceptable dans ce contexte, et le fait que le public est pour ainsi dire exclu du processus décisionnel relatif à l'enregistrement et à la réévaluation. Le processus d'enregistrement permet également que certains pesticides soient mis sur le marché et appliqués dans l'environnement, sur la base de données insuffisantes sur les plans de la santé et de l'innocuité. Ces dérogations institutionnalisées aux exigences du plein

enregistrement menacent l'intégrité du programme fédéral, d'autant qu'aucun mécanisme satisfaisant n'a été mis sur pied pour prévenir les abus.

D'autre part, le processus de réévaluation des pesticides déjà homologués se caractérise par la lenteur à laquelle les produits sont soumis au processus, certaines estimations portant à trente-cinq, voire cinquante-cinq, le nombre d'années qu'il faudrait pour que tous les pesticides actuellement homologués soient réévalués. Les problèmes que pose l'établissement d'un ordre de priorité pour la vérification des pesticides existants, de même que le discrédit jeté sur l'ensemble du processus de réglementation par la falsification massive des données relatives à l'innocuité par IBT, ont soulevé des doutes sérieux sur l'aptitude de la *LPA* à remplir la mission que lui a confiée le législateur. L'affaire IBT a aussi déconsidéré la Loi aux yeux du public en mettant en lumière l'inaccessibilité des données relatives à l'innocuité des pesticides. Et il est peu probable que la nouvelle législation fédérale sur l'accès à l'information ait pour effet de restaurer la confiance du public dans le processus. La raison en est que la nouvelle loi continue d'assurer la protection des secrets commerciaux, laquelle est souvent invoquée pour empêcher la divulgation de données relatives à la santé et à l'innocuité.

La Loi prévoit en outre diverses techniques de mise en application de nature quasi pénale ou administrative, notamment la suspension et l'annulation de l'enregistrement, la saisie et la détention de produits, de même que les poursuites, techniques que l'Administration fédérale utilise dans une mesure variable pour protéger la population canadienne contre les méfaits des pesticides. Le fédéral a toutefois manifesté la préférence qu'il accordait aux techniques de nature administrative sur les méthodes quasi pénales, lesquelles ne sont pour ainsi dire plus utilisées. Or, il est difficile, sinon impossible, d'apprécier l'efficacité des techniques administratives à cause de la rareté des données statistiques sur leur applicabilité. La Loi n'impose pas la collecte systématique, à l'échelle nationale, de données sur l'utilisation des pesticides, pourtant essentielles à presque tous les aspects de la mise en application de la *LPA* et des programmes connexes.

Dans le contexte des autres lois fédérales, les efforts du législateur ont porté principalement sur l'établissement et la mise en application de limites maximales de résidu, et sur la collecte de renseignements. En ce qui concerne les LMR, la question de savoir si l'on peut effectivement fixer de telles limites à l'égard des carcinogènes a soulevé une vive controverse. Quant à la collecte de renseignements, la nécessité de rendre disponibles de façon systématique des données sur la nature, la quantité et l'endroit d'utilisation des pesticides dans tout le pays a été soulevée, mais la question reste sans réponse.

Certains programmes fédéraux à caractère non réglementaire, comme le programme d'analyse des incidences socio-économiques, l'innocuité de l'eau potable et les efforts déployés dans le contexte de la lutte intégrée contre les ravageurs semblent indiquer la voie de nouveaux secteurs d'intervention du législateur fédéral.

Les principales initiatives des provinces en vue de compléter les mécanismes fédéraux de réglementation et de mise en application ont été les suivantes : classification des pesticides, délivrance de permis concernant l'utilisation, et réglementation du transport, de l'entreposage et de l'élimination des pesticides. Les difficultés majeures que posent ces activités sont liées aux méthodes de contrôle et à la possibilité pour le

public d'intervenir dans le cadre des campagnes de pulvérisation aérienne ou aquatique d'envergure. De plus, le fait que les agriculteurs soient exemptés de la plupart des exigences relatives aux permis, et ce, bien que l'agriculture soit le secteur de prédilection de l'utilisation des pesticides, soulève une certaine inquiétude. Certaines administrations provinciales se sont montrées plus disposées à recourir aux sanctions quasi pénales, mais affichent toujours leur préférence à l'égard des techniques de mise en application et de gestion à caractère administratif, pour ce qui est de l'utilisation inconsidérée ou abusive des pesticides.

Les administrations municipales ont pour leur part certaines responsabilités de réglementation et d'autogestion à l'égard des pesticides. Cependant, le pouvoir des municipalités de contrôler l'utilisation des pesticides est généralement limité par la législation habilitante provinciale. Certaines administrations municipales ont manifesté le désir d'acquérir des pouvoirs législatifs qui leur permettraient de connaître la nature et la quantité des pesticides utilisés dans leur ressort, de même que le lieu de l'utilisation. Ces initiatives n'en sont toutefois qu'à leurs débuts.

Certains efforts déployés sur le plan international pourraient avoir une incidence sur le droit interne : les tentatives en vue d'uniformiser les exigences des pays en matière d'enregistrement; l'établissement de limites maximales de résidu à l'égard des pesticides; la répression du dumping de pesticides; l'instauration de normes concernant les méthodes de laboratoire; l'étude de mécanismes d'indemnisation des victimes; la protection des ressources naturelles majeures telles que les Grands Lacs contre la contamination par les pesticides. Certaines de ces initiatives internationales ont mis en évidence la lenteur que mettent les pays à améliorer leurs lois de réglementation internes ou locales. D'autre part, elles ne correspondent pas toujours à l'approche la plus propice à la protection de la santé, étant donné que la protection du commerce international est souvent en considération dans le contexte de la réglementation des pesticides.

L'industrie des produits chimiques agricoles, qui est la cible principale des règles à caractère aussi bien préventif que curatif du droit canadien relatif aux pesticides, a résisté au renforcement des mécanismes de vérification et des autres mécanismes de réglementation, reprochant au gouvernement de ne pas tenir suffisamment compte des avantages économiques que présentent les produits antiparasitaires pour le secteur de la production des aliments et des fibres. Arguant de la divulgation éventuelle de secrets commerciaux à la concurrence, l'industrie s'est aussi opposée à l'établissement d'exigences plus rigoureuses concernant l'accès aux renseignements relatifs à la vérification des pesticides sur les plans de la santé et de l'innocuité.

Pour leur part, les organismes de protection de l'environnement et de la santé publique ont fait valoir la nécessité d'apporter au droit canadien les réformes suivantes : permettre au public d'avoir accès à tous les renseignements concernant les effets des pesticides sur la santé et la sécurité; exiger que le public soit invité à participer au processus décisionnel relatif à l'enregistrement et à la réévaluation, de même qu'au processus d'établissement des règlements, et puisse s'adresser aux tribunaux pour assurer le respect des règles de ces processus; autoriser la suspension ou l'annulation automatiques de l'enregistrement d'un pesticide déjà homologué lorsqu'il est démontré que les études d'innocuité étayant la demande d'enregistrement sont invalides.

Nous avons esquissé, dans le présent document, des propositions de réforme visant, d'une part, à renforcer le pouvoir d'intervention de l'État et, d'autre part, à permettre au public d'avoir davantage accès aux processus administratif et judiciaire qui concernent les pesticides. Étant donné les dommages qui peuvent être causés à la santé humaine et à l'environnement par l'abus ou la négligence dans l'enregistrement, l'utilisation ou l'élimination des pesticides, la réforme tant du pouvoir d'intervention de l'État que du rôle du public dans le processus s'est déjà trop fait attendre.