

**PROJET DE LOI C-33 : LOI MODIFIANT LA LOI
CANADIENNE SUR LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT DE 1999**

Sam N.K. Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 7 décembre 2007
Révisé le 3 juillet 2008



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-33

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	3 décembre 2007
Deuxième lecture :	1 ^{er} février 2008
Rapport du comité :	27 février 2008
Étape du rapport :	1 ^{er} mai 2008
Troisième lecture :	28 mai 2008

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	28 mai 2008
Deuxième lecture :	12 juin 2008
Rapport du comité :	26 juin 2008
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	26 juin 2008

Sanction royale : 26 juin 2008

Lois du Canada 2008, c. 31

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	2
A. Article 2 – Règlements.....	3
B. Article 4 – Inspection et application	4
C. Article 5 – Pouvoirs réglementaires généraux et dérogations	4
D. Entrée en vigueur	5
COMMENTAIRE.....	5



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-33 : LOI MODIFIANT LA LOI CANADIENNE
SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE 1999*

Le projet de loi C-33 : Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) a été déposé le 3 décembre 2007 à la Chambre des communes par le ministre de l'Environnement, l'honorable John Baird, au nom du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, l'honorable Gerry Ritz. Il a été modifié par le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire afin de tenir compte d'une suggestion : un examen périodique et approfondi des aspects environnementaux et économiques de la production de biocombustibles au Canada.

Le projet de loi C-33 a été adopté par le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles le 26 juin 2008 sans amendement, mais avec des observations. Il a été renvoyé au Sénat, où il a été adopté et a reçu la sanction royale le 26 juin 2008.

Il vise à modifier la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) en ce qui concerne la réglementation des combustibles. Il crée le pouvoir de prendre des règlements concernant les teneurs minimales en biocombustibles pour l'essence, le carburant diesel et le mazout, qui deviendront applicables dans un délai de trois à cinq ans.

CONTEXTE

Le projet de loi C-33 renferme certaines des dispositions du projet de loi C-30 : Loi canadienne sur la qualité de l'air, déposé au cours de la 1^{re} session de la 39^e législature. Ce projet de loi a été modifié et adopté par un comité législatif, mais est mort au *Feuilleton* à l'étape du rapport et en deuxième lecture à la Chambre des communes en raison de la prorogation du Parlement le 14 septembre 2007.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Selon un communiqué gouvernemental, le projet de loi C-33 permet au gouvernement de réglementer le contenu en combustibles renouvelables⁽¹⁾. Les modifications proposées à la LCPE habilite le gouvernement fédéral à prendre un règlement exigeant que l'essence contienne en moyenne 5 p. 100 de combustibles renouvelables d'ici 2010. Des règlements ultérieurs exigeront une teneur moyenne en combustibles renouvelables de 2 p. 100 dans le diesel et le mazout d'ici 2012 une fois que l'utilisation du carburant diesel renouvelable aura fait ses preuves dans les diverses conditions environnementales canadiennes.

Les combustibles renouvelables désignent les combustibles faits à partir de ressources renouvelables, comme les cultures agricoles et d'autres matières organiques. Ils incluent l'éthanol, fabriqué à partir de grains, les diesels renouvelables tels que le biodiesel faits à partir d'huiles végétales et de graisses animales et les combustibles de la nouvelle génération (en cours de production) fabriqués à partir de résidus agricoles non alimentaires, comme la paille de blé ou la biomasse forestière. Les véhicules à essence fabriqués depuis les années 1980 peuvent consommer jusqu'à 10 p. 100 d'éthanol, et de nombreux fabricants de véhicules diesels incluent dans leur garantie l'utilisation de mélanges de biodiesel de 5 p. 100 ou plus.

Le gouvernement affirme que les règlements exigeant l'utilisation de combustibles renouvelables auront pour effet « de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'environ quatre mégatonnes par an, ce qui représente près de un million de véhicules retirés de la circulation sur le plan des GES »⁽²⁾.

Le projet de loi permettra donc l'élaboration de règlements sur les combustibles renouvelables.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Les articles 1 à 4 du projet de loi modifient la section 4 de la partie 7 de la LCPE, « Contrôle de la pollution et gestion des déchets ». La section 4 s'intitule « Combustibles ».

Le paragraphe 139(1) de la LCPE précise qu'il est interdit de produire, d'importer ou de vendre un combustible non conforme aux normes réglementaires. Cette interdiction peut faire l'objet de certaines dérogations, énoncées au paragraphe 139(2).

(1) Cabinet du ministre de l'Environnement, « Le projet de loi sur les carburants renouvelables prépare la voie pour l'imposition d'un contenu en combustibles renouvelables », communiqué, Ottawa, 3 décembre 2007.

(2) Cabinet du ministre de l'Environnement, « Des mesures pour la production de carburant renouvelable », document d'information, Ottawa, décembre 2007.

L'article 1 du projet de loi modifie les alinéas 139(2)*a*) à *d*) de la LCPE pour restreindre les mesures d'interdiction dans certains cas et les élargir dans d'autres cas.

L'alinéa 139(2)*a*) est modifié de façon à prévoir une dérogation pour le combustible qui est en transit au Canada, en provenance et à destination d'un lieu situé à l'extérieur du Canada.

L'alinéa 139(2)*b*) est modifié de façon à établir que la dérogation déjà prévue dans la LCPE pour le combustible exporté est applicable sous réserve des règlements. La modification à l'alinéa 139(2)*c*) étend la dérogation au combustible produit ou importé (l'alinéa ne visait que le combustible importé) à la condition qu'il soit conforme aux exigences du paragraphe 139(1) avant son utilisation ou sa vente. Un nouvel alinéa, 139(2)*e*), précise que l'interdiction ne s'applique pas si « l'intéressé est soustrait à l'application de ce paragraphe par un règlement pris au titre du paragraphe 140(3) ». Le paragraphe 140(3), comme il est indiqué plus bas, soustrait les producteurs ou importateurs de petites quantités de combustible à l'interdiction prévue au paragraphe 139(1).

A. Article 2 – Règlements

L'article 2 du projet de loi modifie le pouvoir de réglementation du Cabinet fédéral énoncé à l'article 140, en disposant que le Cabinet peut prendre des règlements concernant le mélange de combustibles (nouveaux al. 140(1)*c.1*), *e*) et *g*)), plus précisément en ajoutant la mention de « tout additif présent dans [le combustible] » relativement aux « effets nocifs de l'utilisation du combustible sur l'environnement ou sur la vie ou la santé humaines, ainsi que sur les technologies de combustion ou les dispositifs de contrôle des émissions » (sous-al. 140(1)*g*)(iii) du projet de loi).

Le Comité a modifié cet article par adjonction du mot « importé » au passage « produit ou vendu pour exportation ». Le paragraphe 2(6) du projet de loi modifie le paragraphe 140(1) de la LCPE par adjonction de l'alinéa *k*), qui ajoute au champ de réglementation du Cabinet fédéral la présentation de rapports concernant la quantité de combustible produit, importé ou vendu pour exportation.

Le paragraphe 2(7) du projet de loi remplace le paragraphe 140(3) de la LCPE, qui dispose qu'un règlement peut traiter les combustibles différemment selon leur appellation commerciale, leur source, leurs propriétés physiques ou chimiques, leur catégorie, les conditions de leur utilisation, leur lieu d'utilisation et la période de l'année pendant laquelle ils sont utilisés.

Le nouveau paragraphe 140(3) autorise le Cabinet fédéral, sur recommandation du ministre, à prendre un règlement pour soustraire à l'application du paragraphe 139(1) les producteurs ou importateurs de combustible qui produisent ou importent une quantité « inférieure à 400 mètres cubes par an ».

Le nouveau paragraphe 2(8) modifie le projet de loi par adjonction d'une disposition prévoyant des examens périodiques et approfondis, par un comité du Parlement, des aspects environnementaux et économiques de la production de biocombustibles au Canada. Ces examens ne sont pas obligatoires, car le projet de loi précise plutôt qu'« [i]l y aurait lieu » que de tels examens soient menés par un comité.

Ces examens périodiques ajoutés par le Comité doivent servir de « garantie »⁽³⁾ que le projet de loi produit les retombées économiques et atteint les objectifs environnementaux prévus, c'est-à-dire que les émissions de gaz à effet de serre sont réduites et que la production de biocombustibles stimule l'économie dans les collectivités rurales.

L'article 3 du projet de loi abroge l'article 146 de la LCPE, selon lequel un règlement peut traiter les combustibles différemment.

B. Article 4 – Inspection et application

L'article 4 du projet de loi modifie l'alinéa 218(1)*b*) de la LCPE, qui a trait à une mesure d'application. Il autorise un agent de l'autorité à inspecter un lieu s'il a des motifs raisonnables de croire « qu'on y produit ou y a produit, *qu'on y mélange ou y a mélangé* [...] *tout* combustible visé par la présente loi » (nouveau texte en italique).

C. Article 5 – Pouvoirs réglementaires généraux et dérogations

L'article 330 de la LCPE énonce une série de conditions applicables à l'exercice des pouvoirs réglementaires du Cabinet fédéral.

L'article 5 du projet de loi ajoute le nouveau paragraphe 330(3.2) afin que les règlements pris en vertu de certains articles puissent traiter différemment les catégories de personnes, d'ouvrages, d'entreprises, d'activités ou de substances, notamment de combustibles, qu'ils établissent en fonction de critères. Ces critères peuvent être : la quantité de rejet; la

(3) Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, *Témoignages*, 26 février 2008, p. 20
(<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/392/AGRI/Evidence/EV3299494/AGRIEV17-F.PDF>).

capacité de production; les techniques ou processus utilisés; les matières premières employées; la date du début de l'exploitation des ouvrages ou entreprises, ou celle de l'achèvement de travaux importants; les sources des substances ou combustibles, leur appellation commerciale ou leurs propriétés physiques ou chimiques.

Le nouveau paragraphe 330(3.3) précise que la partie 7 n'a pas pour effet d'empêcher la prise de règlements au titre de la partie 5 de la LCPE, « Substances toxiques ».

D. Entrée en vigueur

L'article 6 du projet de loi prévoit que la loi (projet de loi C-33) entrera en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Selon un communiqué gouvernemental, la présentation du projet de loi C-33 respecte un engagement du discours du Trône⁽⁴⁾. Au sujet des combustibles, le discours du Trône du 16 octobre 2007 renferme l'observation suivante : « La promotion de l'utilisation des biocarburants et le nouveau cadre stratégique Cultivons l'avenir sont deux initiatives de notre gouvernement qui profiteront au secteur agricole »⁽⁵⁾.

En octobre 2006, le gouvernement a publié un avis d'intention de réglementer les émissions atmosphériques. Cet avis jetait les bases d'un cadre réglementaire incluant des objectifs à court terme pour la réduction des émissions industrielles et des mesures pour les émissions du secteur des transports, pour les produits de consommation et les produits commerciaux et pour l'amélioration de la qualité de l'air intérieur. Il ne faisait pas expressément état des combustibles renouvelables, mais en décembre 2006 le gouvernement a annoncé qu'il prendrait un règlement pour imposer un contenu annuel moyen de 5 p. 100 dans l'essence d'ici 2010 et un contenu de 2 p. 100 dans le diesel et le mazout d'ici 2012⁽⁶⁾.

(4) Voir la note 1 ci-dessus.

(5) Canada, Gouverneur général, « Un leadership fort. Un Canada meilleur », Discours du Trône, 2^e session, 39^e législature, 16 octobre 2007 (<http://www.sft-ddt.gc.ca/grfx/docs/sftddt-f.pdf>).

(6) Cabinet de la ministre de l'Environnement, « Le nouveau gouvernement du Canada adopte une nouvelle mesure pour protéger l'environnement au moyen des biocarburants », Ottawa, 20 décembre 2006.

En même temps, le gouvernement a annoncé qu'il injecterait 345 millions de dollars dans deux programmes agricoles favorisant la production de biocombustibles et d'autres bioproduits⁽⁷⁾.

Le Budget de 2007 propose d'affecter deux milliards de dollars sur sept ans à la production de combustibles renouvelables, soit 1,5 milliard de dollars en incitatifs pour la production de combustibles de remplacement émettant moins d'émissions et 500 millions de dollars pour investir avec le secteur privé dans l'aménagement d'installations à grande échelle pour la production de combustibles renouvelables de la nouvelle génération.

Lorsque le projet de loi a été déposé, les réactions ont été discrètes. Des médias ont mentionné sa présentation et sa provenance⁽⁸⁾, faisant observer qu'il découlait du projet de loi C-30 et que le gouvernement avait annoncé dans le discours du Trône qu'il « soumettrait au Parlement les principaux éléments du défunt projet de loi pendant la session actuelle »⁽⁹⁾.

Toutefois, depuis son dépôt, le projet de loi C-33 et la production de biocarburants en général ont suscité beaucoup d'intérêt et de controverse.

D'une part, certains observateurs ont indiqué que l'utilisation de biocarburants procurera plusieurs avantages, dont une réduction du prix de l'essence et des émissions, ainsi que des retombées pour les collectivités rurales⁽¹⁰⁾. Ils ont de plus souligné qu'un accroissement de la production de biocarburants et d'autres carburants de remplacement pourrait permettre à l'Amérique du Nord de se libérer de sa dépendance à l'égard des importations de pétrole étranger⁽¹¹⁾.

(7) *Ibid.*

(8) Voir, par exemple, « Ottawa to reintroduce law limiting biofuels content », *The Record* [Kitchener, Cambridge et Waterloo], 4 décembre 2007, p. A3; « Ottawa plans biofuels minimum in 3 to 5 years », *The Sault Star* [Sault Ste. Marie], 4 décembre 2007, p. A6; et « Ottawa pushes biofuels in new legislation », *The Globe and Mail* [Toronto], 4 décembre 2007, p. A11.

(9) « Tories want to set biofuels minimums within 5 years », *The Daily Gleaner* [Fredericton], 4 décembre 2007, p. D1.

(10) G. Quaiattini, « Letters » *Edmonton Journal*, 21 avril 2008, p. A17.

(11) J. Overmeyer Newsart, « Opinion », *Toronto Star*, 19 avril 2008, p. 00A6.

Par ailleurs, de nombreux articles récents établissent un lien entre l'utilisation des cultures pour la production de biocarburants et la hausse des prix des aliments⁽¹²⁾.

Un rapport présenté en 2007 à l'Assemblée générale des Nations Unies pour évaluer l'impact des biocarburants sur le droit à l'alimentation, préconise d'ailleurs un moratoire de cinq ans sur la production de biocarburants afin d'examiner les technologies de production et de mettre en place « des structures de réglementation [...] pour [...] prévenir les effets négatifs sur les plans environnemental, social et humain » de la production de biocarburants. Cette mesure ressemble à une mise en garde exhortant les États membres à envisager la possibilité de produire des biocarburants uniquement à partir de déchets agricoles et de cultures non vivrières afin d'éliminer toute concurrence entre l'alimentation et le carburant⁽¹³⁾. **Un énoncé de politique publié par Oxfam International en juin 2008 a fait écho à ces préoccupations, indiquant que les biocarburants contribuent à la « crise alimentaire »⁽¹⁴⁾.**

Ce débat montre donc qu'il sera difficile de trouver un équilibre entre l'alimentation et le carburant, du moins à court terme.

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a débattu de la « question des aliments ou des carburants » au cours de ses audiences sur le projet de loi. Il a aussi entendu des témoignages sur la capacité des agriculteurs canadiens de produire la quantité de produits agricoles nécessaire pour atteindre les objectifs visés par le gouvernement et sur la question de savoir si l'utilisation des biocarburants aurait une incidence mesurable sur les émissions de gaz à effet de serre.

(12) Voir, par exemple, P. Waldie, « Food Inflation : These Are Stunningly, Stunningly Challenging Times », *The Globe and Mail*, 25 avril 2008, p. A1; D. Booth, « Biofuels May Cause More Harm Than Good », *National Post*, 25 avril 2008, p. DT2; K. Sullivan, « Food Crisis Is Depicted As 'Silent Tsunami' », *Washington Post*, 23 avril 2008, p. A01; Reuters, « Biofuel Targets May Be Lowered To Ease Food Prices », *Vancouver Sun*, 22 avril 2008, p. A8; et M. Lacey, « Across Globe, Empty Bellies Bring Rising Anger », *New York Times*, 18 avril 2008, p. F1.

(13) Assemblée générale des Nations Unies, « Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation », A/62/289, 22 août 2007, au par. 44
(<http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/AGOnu-07.pdf>).

(14) **Oxfam International, « Another Inconvenient Truth: How Biofuel Policies Are Deepening Poverty and Accelerating Climate Change », mémoire n° 114, juin 2008**
(<http://www.oxfam.org/files/bp114-inconvenient-truth-biofuels-0806.pdf>).

Le Comité a finalement adopté le projet de loi sans amendement, mais avec observations. Celles-ci n'ont aucune valeur légale, mais servent à faire savoir au Sénat et au gouvernement l'opinion du Comité sur le projet de loi⁽¹⁵⁾. Ces observations sont les suivantes :

Que le gouvernement du Canada fasse preuve de diligence et réalise une analyse coûts-avantages avant de proposer les règlements découlant du projet de loi afin de s'assurer que :

- a) L'argent des contribuables canadiens est dépensé sagement en vue de produire des résultats probants en réduisant les émissions de gaz à effet de serre;
- b) L'industrie peut transformer et mélanger le combustible conformément à la loi;
- c) Les producteurs et les agriculteurs canadiens peuvent répondre à la demande [de production] et que les agriculteurs reçoivent un meilleur revenu;
- d) Le projet de loi ne compromet d'aucune façon la santé humaine;
- e) Tout nouveau renseignement connu préalablement aux règlements proposés sera pris en considération avant la promulgation desdits règlements.

Votre Comité signale également qu'il a l'intention d'examiner à la première occasion l'évolution du processus réglementaire et les règlements proposés, et qu'il surveillera de façon continue l'efficacité de leur application.⁽¹⁶⁾

Le projet de loi C-33 a reçu la sanction royale le 26 juin 2008. La prochaine étape consistera pour le gouvernement à prendre un règlement sur les carburants renouvelables, un processus qui pourrait durer jusqu'à deux ou trois ans.

(15) Sénat, *Journaux du Sénat*, Fascicule 29, 2^e session, 37^e législature, 11 décembre 2002. Comme le faisait remarquer le Président du Sénat dans une décision : « Des observations accompagnent parfois les rapports de comité sur les projets de loi depuis une vingtaine d'années. Elles n'ont pas de réelle importance en procédure. Elles sont utiles, de l'avis de plusieurs sénateurs, en ce qu'elles attirent l'attention du gouvernement sur certains éléments de la loi qu'il pourra aborder quand il étudiera d'autres modifications aux textes législatifs. »

(16) Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Douzième rapport, 26 juin 2008
(<http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/enrg-f/rep-f/rep12Jun08-f.htm>).