

# **LA RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES LIEUX CONTAMINÉS**

Propositions de principes pour une approche logique et  
cohérente dans tout le Canada

Préparé par le

**GROUPE CENTRAL SUR  
LA RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES  
LIEUX CONTAMINÉS**

CCME-SPC-CGCSL-67F  
ISBN 0-919074-43-X

Le 25 mars 1993

# LA RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES LIEUX CONTAMINÉS

## I BASES

La responsabilité à l'égard des lieux contaminés est un thème qui nous cause des problèmes au niveau des efforts que nous devons déployer pour obtenir un environnement et une économie durables. Les lieux contaminés doivent être gérés correctement, mais qui doit payer? Dans certains cas, la personne responsable est définie sans ambiguïté. Dans d'autres cas, la ou les personne(s) responsable(s) sont plus difficiles à identifier ou à localiser. Des complications ultérieures surgissent lorsque les personnes responsables ne sont pas en mesure de payer.

Un problème majeur est l'imprévisibilité. L'imprévisibilité peut mener à une inaction ou à une action inappropriée de la part des secteurs commerciaux et industriels. Les responsabilités futures ne sont pas claires et, en conséquence, le souci futur de l'environnement n'est pas assuré.

Alors que la sensibilité et la prise de conscience générale des problèmes de la pollution de notre environnement augmentent dans tous les secteurs de la population, il appartient de ne pas perdre de vue la nature de ce problème. De nombreux problèmes relatifs aux lieux contaminés sont associés aux activités industrielles passées, telles qu'installations de broyage et d'exploitation minière, usines, décharges publiques en fouille et usines de transformation abandonnées. Des activités du passé, oubliées depuis longtemps, peuvent brusquement resurgir et créer un problème écologique alors que l'on s'y attend le moins. Ceci soulève des inquiétudes à la fois dans le secteur privé et public quant au risque accru de responsabilité qui résulterait dans d'importantes dépenses imprévues. Le secteur privé veut minimiser les coûts pour maintenir la viabilité commerciale, et les gouvernements veulent veiller à ce que le simple contribuable ne doive pas assumer des frais associés à des pratiques environnementales insuffisantes du passé. Ils travaillent maintenant ensemble afin d'essayer de développer un système qui soit compatible avec ces deux objectifs.

Tandis que plusieurs dangers écologiques potentiels sont anticipés et empêchés par les propriétaires et exploitants de sites et d'installations commerciales, un nombre considérable d'entre eux n'est découvert qu'après le fait accompli ou aussi par hasard après que la dégradation écologique se soit produite. Parfois, la contamination peut être maîtrisée et demeure sur place mais, d'en d'autres cas, elle s'étend et pollue le sol et l'eau, y compris la nappe phréatique qui sert peut-être d'eau potable.

L'industrie s'inquiète de ce problème et commence y à répondre de manière positive. Des contrôles environnementaux sont fréquemment réalisés en tant que partie intégrante de ses pratiques de gestion environnementale. Ces pratiques améliorent le respect des consignes et empêchent la pollution. On se rend également de plus en plus compte que les efforts déployés pour empêcher la pollution entraînent des économies considérables des coûts. Aujourd'hui, les prêteurs procèdent couramment à un examen

de la gestion et des pratiques environnementales auprès de plusieurs catégories d'emprunteurs commerciaux avant d'approuver les crédits et, si le niveau du risque le justifie, peuvent demander des contrôles indépendants des questions environnementales. Ces mesures ont pour objectif d'éviter l'impact potentiel de pratiques environnementales insuffisantes et d'une contamination des lieux sur la solvabilité. Un autre facteur est qu'une assurance environnementale tous risques n'est pas encore un produit courant, bien que l'industrie des assurances se trouve dans la phase préliminaire de développement de produits visant à couvrir les coûts d'assainissement. Actuellement, l'assurance est, en majeure partie, limitée aux événements soudains et futurs. Les questions continuent de persister quant à savoir comment la ou les personne(s) responsable(s) de la contamination peuvent avoir davantage à répondre de leurs actes et assainir les lieux contaminés.

## **II INTRODUCTION**

Le groupe de travail du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) chargé de la responsabilité à l'égard des lieux contaminés a été constitué en raison de la pression exercée par certaines sources. D'abord, les ministères de l'environnement de par le pays doivent faire face à ce problème avec une fréquence redoublée. Deuxièmement, certaines organisations commerciales ont fait pression sur le CCME pour qu'il organise un exercice national de résolution afin de réduire les imprévisibilités en matière de responsabilité. Toutes les personnes intéressées sont tombées d'accord sur la nécessité d'une action rapide.

Il existe tellement d'organisations et d'individus profondément concernés par les problèmes de responsabilité qu'il fut reconnu à une date précoce que chaque partie ne pouvait être impliquée dans tous les aspects du travail. Un groupe central, comportant cinq des juridictions du CCME - Nouvelle-Ecosse, Ontario, Canada, Manitoba et Alberta - et cinq organisations d'intervenants - Association des banquiers canadiens, association canadienne du droit de l'environnement, association des producteurs chimiques canadiens, association sur la loi environnementale de la côte Ouest et l'institut canadien des produits pétroliers - fut constitué sous la direction de Manitoba et Alberta en tant que co-présidence. Ce groupe central fut chargé d'étudier la procédure devant être appliquée pour réunir les parties intéressées ainsi que d'apprécier et de communiquer les résultats du travail accompli.

Un groupe consultatif plus large (appendice B) fut alors établi pour engager la discussion relative aux questions spécifiques, afin d'assurer qu'une multitude de perspectives étaient exposées et que le plus grand soutien possible était en place au niveau des résultats. Le groupe central et le groupe consultatif ont été rassemblés dans un cercle de travail qui s'est tenu à Winnipeg les 8 et 9 octobre 1992. Chaque organisation a été invitée à détacher 2 personnes pour cet événement. Les organismes environnementaux non gouvernementaux ont offert le remboursement des frais de voyage et de logement afin d'assurer leur participation. Quelque 55 personnes participèrent pendant environ dix heures à de petits groupes de travail et pendant environ trois heures à des sessions plénières dans le cadre du cercle de travail.

Il ne fut pas possible de discuter en détail de chaque question dans le cadre du cercle de travail, ceci parce que le temps était limité. C'est pourquoi, suite à ce cercle de travail, le groupe central a organisé deux réunions supplémentaires et trois conférences et a communiqué par correspondance pour non seulement analyser et résumer les questions qui avaient fait l'objet d'une discussion intense lors du cercle de travail, mais aussi pour discuter des questions résiduelles et soumettre des recommandations qui seraient examinées par le groupe consultatif avant d'être présentées aux députés et aux ministres. Ce rapport établit le détail des résultats notables de ces délibérations.

Il est important de noter que le centre d'intérêt du groupe de travail a porté sur la responsabilité à l'égard de l'assainissement des lieux contaminés existants. Il est reconnu que la capacité de prévenir les futures survenances d'une contamination sont d'égale importance, et un travail supplémentaire est requis pour aborder ce problème. (voir section IV du rapport).

### **III PROPOSITIONS DE PRINCIPES**

Les "propositions de principes" ci-après ont été élaborées afin de fournir un cadre-modèle sur la base duquel les différents gouvernements membres pourront développer des projets de loi et des règlements, mais qui encouragera et facilitera une approche logique et cohérente du problème de la responsabilité à l'égard de l'environnement de par le pays. Ces propositions de principes n'ont pas été élaborées sous forme de dispositions législatives; elles constituent plutôt des formulations des options de principe adoptées par le groupe de travail, et sur la base desquelles des dispositions législatives spécifiques devraient être promulguées.

Les cinq premières propositions de principes sont classifiées comme "principes à la base". Elles renferment les lignes d'action générales qui devraient constituer la base de ce type de législation. Les huit propositions de principes résiduelles sont classées sous la catégorie des "principes spécifiques", car elles se rapportent à des questions substantielles et spécifiques qu'une telle législation doit régler. Le groupe de travail est d'avis qu'il existe un rapport logique entre les "principes à la base" et les "principes spécifiques" et que les propositions de principes offrent dans leur ensemble un cadre solide et efficace pour le projet de lois pour ce qui est de la responsabilité à l'égard des lieux contaminés.

Le but de ce rapport est d'énoncer chaque proposition de principe à titre individuel en caractères gras et, si nécessaire, elle sera suivie d'un commentaire succinct qui expliquera la signification du principe, indiquera tous les secteurs dans lesquels il y a eu des désaccords substantiels quant à la solution à adopter et fournira tous les autres points explicatifs jugés nécessaires.

#### ***PROPOSITIONS DE PRINCIPES 1 À 5 - "PRINCIPES À LA BASE"***

- 1 Le principe des "paiements des responsables de la pollution" devrait être suprême dans l'élaboration de la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante.**
- 2 En élaborant la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, les gouvernements membres devraient s'efforcer de satisfaire au principe du "fair-play".**

- Ce principe est recommandé sur la base de la connaissance du fait qu'il existe certains intervenants qui pensent que ce principe est plus important que le principe du paiement des personnes responsables de la pollution.
- En désignant un "procédé" utilisé pour attribuer la responsabilité, les gouvernements devraient avoir la possibilité de satisfaire à la fois au principe du "paiement des responsables de la pollution" et du "fair-play" en intégrant dans le schéma des mécanismes appropriés afin que les coûts d'assainissement soient attribués de manière équitable. (Voir propositions #6 et suivantes).
- Le principe de "fair-play" inclut, entre autres, les concepts de la certitude du procédé, de l'efficacité, de la clarté, de la cohérence et de la ponctualité dans l'accomplissement des objectifs environnementaux.

Alors que ces concepts se rapportent tous au "procédé", il semble également que le "fair-play" soit en rapport avec les questions substantielles et soit associé aux principes du "paiement des responsables de la pollution" et du "paiement des bénéficiaires".

Les "poches profondes" devraient être rejetées en tant qu'élément déterminant de la responsabilité. Bien que ce point ait été largement soutenu, certains intervenants se sont déclarés contre son rejet en tant qu'élément déterminant de la responsabilité.

**3 Le procédé d'assainissement des lieux contaminés devrait conserver scrupuleusement les trois concepts de: "ouverture, accessibilité et participation".**

- L'accessibilité aux informations et l'opportunité de participation du public sont considérées comme éléments fondamentaux dans le développement et l'application de la politique et de la législation associées à la responsabilité à l'égard des lieux contaminés.

**4 Le principe du "paiement des bénéficiaires" devrait être soutenu dans la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, étant basé sur le point de vue selon lequel il ne devrait pas y avoir d'"enrichissement inéquitable".**

- La signification de ce principe peut être expliquée comme suit: ceux qui bénéficieront de l'assainissement d'un lieu contaminé ne devraient pas s'enrichir de manière inéquitable". Ils devraient contribuer en fonction du profit qu'ils tirent de l'assainissement. Par exemple, le propriétaire actuel d'un lieu contaminé pourra avoir acquis un lieu déjà contaminé à un prix très réduit: il/elle ne devrait pas être autorisé(e) à en profiter de manière inéquitable en vendant le lieu assaini à un prix élevé - à moins, bien sûr, qu'il/elle n'ait contribué aux coûts d'assainissement de manière proportionnelle aux accroissements de la valeur des biens telle qu'ils découlent de l'assainissement.

- Un second aspect du "paiement des bénéficiaires" est le fait qu'une personne qui a bénéficié des activités entraînant la contamination du lieu devrait partager la responsabilité de son assainissement avec d'autres personnes responsables. Cependant, il ne fut pas possible de parvenir à un accord sur le terme "bénéficiaire". Poursuivre l'aspect du "paiement des bénéficiaires" demanderait beaucoup de temps et d'efforts supplémentaires.

**5 L'action du gouvernement, consistant à établir la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, devrait être fondée sur les principes du "développement durable" en intégrant les intérêts de l'environnement, de la santé humaine et de l'économie.**

### ***PROPOSITIONS DE PRINCIPES 6 À 13 - "PRINCIPES SPÉCIFIQUES"***

**6 Il devrait y avoir un large réseau pour la détermination des parties potentiellement responsables. Mais avant d'entrer dans les phases d'attribution de responsabilité du procédé à proprement parler, les personnes suivantes devraient avoir une "exemption" conditionnelle sur base d'exemptions statutaires clairement définies: a) prêteurs; les prêteurs qui détiennent un intérêt en matière de garantie dans la propriété d'un emprunteur devraient se voir accorder une exemption de pré-forclusion de responsabilité, personnelle au-delà du solde exigible de la dette, à moins que le prêteur ne soit directement impliqué dans la direction ou la gestion des affaires de l'emprunteur; (b) liquidateurs, directeurs des liquidateurs et curateurs (y compris les curateurs agissant dans le cadre d'une fonction fiduciaire); ces personnes devraient être exemptées de la responsabilité personnelle à l'égard de la contamination pré-existante et n'être tenues responsables que si elles manquent à prendre des mesures raisonnables afin d'empêcher une aggravation de la contamination, ou n'abordent pas de manière satisfaisante les problèmes environnementaux existants sur les lieux.**

- Les deux exemptions statutaires protègent uniquement la responsabilité personnelle d'un prêteur ou d'un liquidateur, etc. Le prêteur doit toujours faire face au fait que la garantie (qui est un lieu contaminé) peut être considérablement dévaluée et que le cash-flow de l'emprunteur peut être insuffisant pour payer à la fois l'assainissement et ses dettes. De même, la proposition de principe #7 (objet: "priorité environnementale", voir ci-dessous) n'en sera pas affectée. Cela signifie non seulement que la réclamation des coûts d'assainissement pourra prévaloir sur le privilège d'une garantie antérieurement enregistrée du prêteur, mais aussi que de telles revendications auront priorité sur les prétentions des créanciers nantis sur le bien géré par un curateur.
- Il est également suggéré qu'il n'existe une condition d'exemption pour les liquidateurs et les curateurs que s'ils contactent l'agence environnementale appropriée pour leur concurrence avant de transférer des fonds à des créanciers nantis.

- Sur base d'un examen de la structure de la législation en matière d'assainissement, telle qu'elle existe actuellement dans certaines juridictions, la manière la plus efficace de déterminer ce "large réseau" de responsabilité est d'énumérer les catégories spécifiques de personnes pouvant être identifiées comme personnes potentiellement responsables. Ces catégories pourraient comprendre: les propriétaires actuels, les anciens propriétaires, les locataires et autres occupants (anciens et actuels), les \*prêteurs, les \*liquidateurs/directeurs des liquidateurs/autres curateurs, les fabricants, les distributeurs, les générateurs, les transporteurs, les directeurs d'entreprise et fonctionnaires, sociétés apparentées, et une "clause d'application générale" visant à intégrer d'autres personnes potentiellement responsables qui ne seraient sinon pas impliquées dans le réseau de responsabilité. Un certain nombre des intervenants pensaient qu'il était important de noter que le gouvernement pourrait tomber sous bon nombre des catégories sus-mentionnées. [\*Ces catégories de personnes ne sont des personnes responsables que si elles ne tombent pas sous l'exemption].
- Les membres de l'industrie ont exprimé une forte inquiétude concernant l'inclusion de directeurs d'entreprise et de fonctionnaires, en particulier sans la preuve que leurs actions ont contribué à la contamination. Ils craignent qu'il ne devienne difficile de recruter des personnes qualifiées pour assumer ces rôles. D'autres membres pensaient que les tribunaux appliqueraient les critères en rapport avec la responsabilité, et qu'il ne semblait y avoir que peu de problèmes aux Etats-Unis à la suite de cette politique.
- Les représentants de l'industrie déclarèrent également que les entreprises commerciales apparentées ne devraient continuer à faire partie du réseau que si la filiale avait été établie principalement pour éviter la responsabilité.

Les deux exemptions contenues dans cette proposition de principe sont les deux seules exemptions statutaires recommandées. Il est noté que certains participants voulaient élargir la liste des exemptions statutaires afin d'inclure des propriétaires actuels innocents, des municipalités qui prennent possession par vente fiscale, etc., alors que d'autres ne souhaitaient aucune exemption statutaire. Aucune autre catégorie de personne potentiellement responsable n'a été identifiée comme étant impliquée dans les lieux contaminés dans des circonstances similaires à ces deux groupes. (D'autres catégories de personnes potentiellement responsables pourront voir leur responsabilité limitée (intégralement ou en partie) dans une phase ultérieure du procédé sur base des "critères de limitation" décrits dans la proposition de principe #9).

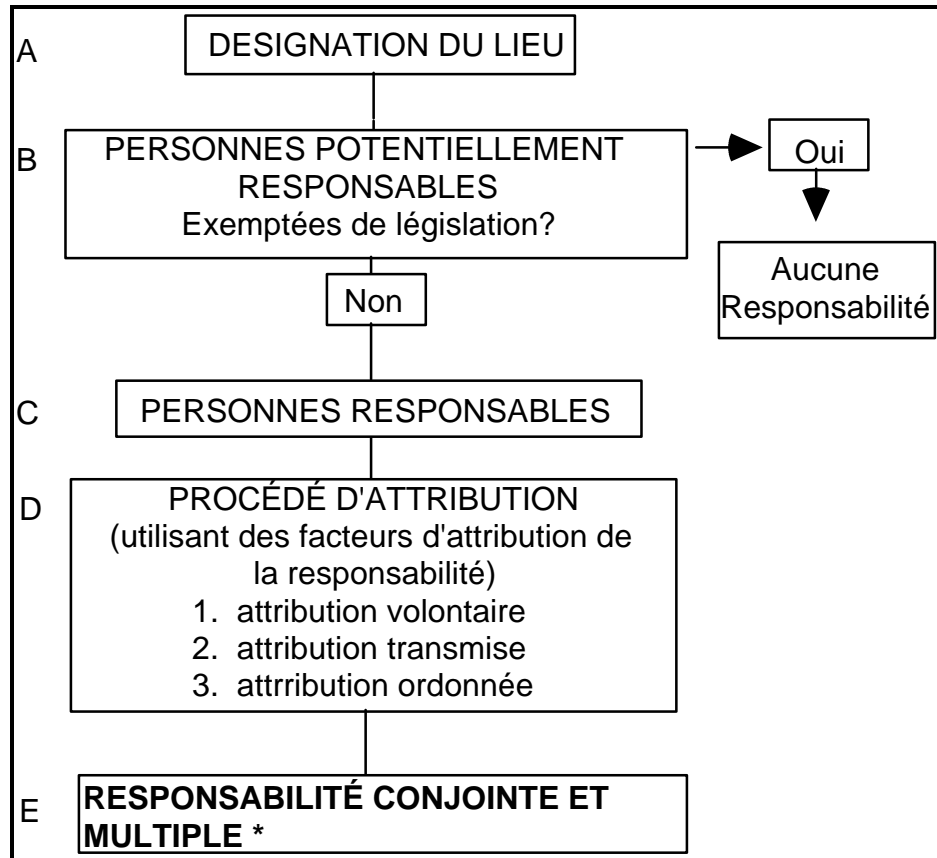
Certains mentionnèrent que l'exemption des prêteurs devrait s'appliquer uniquement dans le cas où le prêteur aurait raisonnablement évalué les conséquences environnementales du prêt avant de le conclure.

**7 La législation relative à l'assainissement devrait instituer l'autorité et les moyens nécessaires pour permettre le remboursement des fonds publics dépensés pour l'assainissement de lieux contaminés par les personnes jugées responsables de tels lieux. En outre, les gouvernements membres devraient s'efforcer d'établir la priorité environnementale sur tous les autres droits ou charges dont est grevée une propriété qui se trouve dans une procédure de liquidation ou de faillite.**

- Toute législation provinciale établissant une priorité dans ce domaine sera subordonnée à la priorité fédérale dans des affaires telles que la faillite et d'autres secteurs de la juridiction fédérale.
- La raison de cette proposition de principe est d'assurer que les coûts d'assainissement aient les meilleures chances d'être récupérés, de sorte à encourager l'assainissement des lieux contaminés et non pas grever de manière inéquitable le simple contribuable.
- Certains instituts de prêts ont suggéré que cette priorité soit élargie simplement aux biens contaminés.
- Un travail supplémentaire est de rigueur en rapport avec l'implantation de cette proposition, ceci en raison de la complexité des questions légales et constitutionnelles, travail qui pourrait éventuellement être réalisée dans le cadre d'un examen des méthodes de l'assainissement (pour la discussion, voir section IV de ce rapport).

**8 Les gouvernements membres devraient accorder une attention toute particulière à la conception d'un procédé qui facilite l'assainissement efficace des lieux et une attribution juste et correcte de la responsabilité. De plus, ce procédé devrait décourager les litiges excessifs dans la plus large mesure possible en encourageant l'utilisation de procédures alternatives de règlement des litiges.**

- Ci-dessous un exemple de procédé qui répondrait à ce principe:



\* Il y avait un désaccord profond quant à la question de savoir si la responsabilité conjointe et multiple devrait faire partie de ce procédé. Ceux qui sont en faveur de son maintien dans ce procédé la considèrent comme servant deux objectifs: (a) comme un moyen d'encouragement pour promouvoir la résolution par les procédures ADR; et (b) en tant qu'instrument permettant de minimiser la fréquence des litiges. Ceux qui s'opposent à son maintien la considèrent comme un facteur d'encouragement des "poches profondes" et comme étant en opposition avec le "fair-play" et le "paiement des responsables de la pollution".

- Cet exemple de procédé peut être décrit comme renfermant plusieurs étapes séparées mais associées, comme suit: (A) désignation du site; (B) détermination des personnes potentiellement responsables; (C) exclusion de personnes potentiellement responsables spécifiques sur base d'exemptions statutaires clairement définies; (D) intégration des personnes responsables résiduelles dans un procédé d'attribution de responsabilité à trois niveaux: (1) attribution volontaire entre les personnes responsables elles-mêmes; (2) attribution transmise par un organe ou une personne indépendante; (3) attribution ordonnée; (E) un manque d'attribution selon D1, D2 et D3 résulterait en une responsabilité qui deviendrait conjointe et multiple. Des tentatives d'attribution en D devraient considérer

différents critères prescrits par les statuts (voir proposition #9) afin de limiter la responsabilité d'une personne responsable.

- Le procédé cité en exemple est suffisamment flexible pour permettre aux gouvernements membres de l'adapter, avec de légères modifications, à leurs propres besoins.
- Une option qui a fait l'objet d'un large soutien portait sur l'idée d'avoir recours à un tribunal indépendant ou à tout autre organe indépendant pour les étapes D2 et 3 du procédé cité en exemple. Ceci permettrait d'attribuer la responsabilité en toute équité et impartialité.
- Chacune des étapes du procédé cité en exemple seront définies dans de plus amples détails dans les propositions de principes et les discussions ci-après. Il s'est révélé indispensable d'établir tout d'abord un exemple de procédé, comme ci-dessus, afin de débattre de manière effective de telles questions relatives à l'attribution de la responsabilité, comme une limitation de la responsabilité, le recours à des procédures alternatives de règlement des litiges, etc. Ces questions sont inévitablement liées à la conception du procédé et ne peuvent être considérées de manière effective en étant dissociées du procédé.

**9 Il serait bon d'établir une liste de facteurs qui serait utilisée dans le procédé d'attribution de responsabilité afin d'attribuer la responsabilité des personnes responsables en fonction des circonstances spécifiques de leur implication, et en rapport avec l'implication d'autres personnes responsables. La liste des "facteurs d'attribution de responsabilité" ci-dessous pourrait être utilisée dans les cas où plus d'une personne responsable est à considérer dans le procédé d'attribution. Elle ne prétend pas à l'intégralité. Facteurs d'attribution de responsabilité:**

- a **lorsque la substance est devenue présente sur le lieu;**
- b **en ce qui concerne les propriétaires actuels ou anciens, incluant, mais sans y être limitée:**
  - i **la question de savoir si la substance était présente sur les lieux lorsqu'il en a pris possession;**
  - ii **la question de savoir si le propriétaire aurait dû raisonnablement connaître la présence de la substance lorsqu'il a pris possession des lieux;**
  - iii **la question de savoir si la présence de la substance aurait dû être découverte par le propriétaire lorsqu'il a pris possession des lieux, s'il avait engagé des mesures appropriées pour déterminer l'existence de substances contaminantes sur les lieux;**

- iv **la question de savoir si la présence de la substance a été causée uniquement par les actes ou l'omission d'une tierce personne indépendante;**
- v **le prix que le propriétaire a payé pour les lieux et le rapport entre ce prix et la valeur équitable de la propriété sur le marché, si la substance n'avait pas été présente sur les lieux au moment de l'achat;**
- c **eu égard à un ancien propriétaire, la question de savoir si ce propriétaire a vendu la propriété sans révéler à l'acheteur la présence de la substance sur les lieux;**
- d **la question de savoir si la personne a pris des mesures appropriées pour empêcher la présence de la substance sur les lieux;**
- e **la question de savoir si la personne ayant affaire à la substance a suivi les normes industrielles acceptées et les pratiques actuelles;**
- f **a question de savoir si la personne ayant affaire à la substance a observé les lois actuelles;**
- g **une fois que la personne s'est aperçue de la présence de la substance, a-t-elle contribué à une accumulation supplémentaire ou à une libération continue de la substance;**
- h **quelles mesures la personne a-t-elle prises après s'être aperçue de la présence de la substance, y compris l'établissement immédiat d'un rapport aux autorités compétentes et la coopération avec ces dernières;**
- i **la question de savoir si la personne a bénéficié de l'activité responsable de la contamination, et quelle était la valeur monétaire de ce bénéfice;**
- j **le pourcentage de la contribution d'une personne à la contamination, en rapport avec la contribution d'autres personnes responsables; et**
- k **la quantité et la toxicité/le degré de danger de la substance qui a été déchargée ou lâchée de toute autre manière dans l'environnement.**

**\* Inclut les preneurs de bail et autres occupants.**

Ces facteurs d'attribution de responsabilité empruntent une grande partie de la liste de facteurs figurant dans la section 114 de la loi sur l'amélioration en matière de protection environnementale d'Alberta, décrétée en 1992.

- Pour ce qui est de l'exemple de procédé défini dans la proposition de principe #8, ces facteurs devraient être appliqués dans les phases D du procédé, dans le partage de responsabilité.

- Il est préférable d'énumérer ainsi spécifiquement des facteurs d'attribution de responsabilité plutôt que de se reposer sur des termes plus généraux tels que "la diligence appropriée" ou "des circonstances mitigées".
- Certaines personnes étaient d'avis que la divulgation d'une contamination par un propriétaire antérieur devrait être une "tâche obligatoire", en sus d'être un facteur d'attribution de responsabilité.

**10 Des procédures alternatives de règlement des litiges (ADR) devraient être mises à disposition par les gouvernements membres en tant qu'instrument visant à résoudre les problèmes de responsabilité à l'égard des lieux contaminés. Par exemple, un procédé d'attribution en quatre phases pourrait être mis en place comme suit:**

**Phase 1 - Attribution volontaire - Après désignation d'un lieu contaminé et des personnes responsables, les personnes concernées devraient avoir l'opportunité, avec certaines limites temporelles, de répartir entre elles les coûts d'assainissement.**

**Phase 2 - Attribution transmise - A défaut de la phase 1, les parties seront invitées à engager un procédé d'attribution dans le cadre duquel une personne ou un organe indépendant fera office d'intermédiaire dans le règlement de l'affaire.**

**Phase 3 - Allocation ordonnée - A défaut de la phase 2, les personnes seront invitées à engager un procédé d'attribution dans le cadre duquel une personne ou un organe indépendant procèdera dans une procédure d'arbitrage à un partage de la responsabilité sur base de ses constatations.**

**Phase 4 - A défaut des phases 1, 2 et 3, la responsabilité sera attribuée par défaut sur une base conjointe et multiple parmi toutes les personnes responsables.**

- Les phases 2 et 3 pourraient être conçues de multiples manières afin de satisfaire aux besoins des juridictions individuelles. Il est même possible, dans certaines juridictions, d'adapter les comités ou conseils environnementaux existants de manière à accomplir les procédures alternatives de règlement des litiges des phases 2 et 3.
- Une certaine discrétion doit être laissée aux autorités gouvernementales qui pourront, sur une base raisonnable, accepter ou rejeter tout schéma particulier d'attribution de responsabilité découlant des phases 1, 2 ou 3 (p.ex. lorsque les personnes responsables consentent, sans justification adéquate, à attribuer le plus grand pourcentage de responsabilité à une société insolvable). Des critères bien définis seront éventuellement requis quant à l'application de ce pouvoir lorsque le gouvernement fait partie des parties responsables.

- Les gouvernements seront invités à élaborer avec soin ces dispositions pour protéger les personnes responsables qui s'engagent en toute bonne foi dans un règlement d'attribution de responsabilité des actions de personnes responsables sans scrupules qui pourraient conclure un accord et y transgresser par la suite sans raison valable - ce qui aurait pour conséquence que l'attribution de responsabilité serait réputée conjointe et multiple par défaut.
- Il a été suggéré, par les instituts industriels et financiers, que les personnes qui s'engagent en toute bonne foi dans un règlement d'attribution de responsabilité et appliquent à part entière les termes de ce règlement devraient être exclues de toute application future de la responsabilité conjointe et multiple.

**Note:** Les Etats-Unis ont des accords "de minims", aux termes desquels les parties dont la responsabilité est de 5% ou moins devront éventuellement payer le double afin de sortir de ce procédé, sous réserve de nouvelles constatations d'une contamination.

**11 La désignation des lieux en tant que lieux contaminés devrait être laissée à la discrétion des gouvernements membres mais, afin d'améliorer la prévisibilité, les gouvernements devraient clarifier leurs principes utilisés pour la détermination des lieux réputés contaminés, avec pour objectif d'harmoniser éventuellement leurs procédés de désignation des lieux. Ces principes de désignation devraient être appliqués sur la base (a) du danger pour la santé de l'homme; et (b) de l'étendue du risque écologique. En outre, le public devrait participer à l'évaluation de lieux importants susceptibles d'être désignés comme lieux contaminés, et la désignation d'un site devrait être communiquée au public.**

- Comme il s'agit en l'occurrence de la phase initiale de l'exemple de procédé défini dans la proposition de principe #8, qui met en branle toutes les autres phases du procédé, il est important que le procédé de désignation des lieux soit ouvert et juste.
- En mars 1992, le CCME a publié un rapport intitulé "National Classification System for Contaminated Sites" (Système national de classification des lieux contaminés) (Rapport CCME EPC-CS39E). Ce rapport fournit une aide scientifique et technique dans l'identification de lieux à risque élevé, moyen ou faible - sur base de leur impact actuel ou potentiel négatif sur la santé humaine ou sur l'environnement. Ce rapport pourra s'avérer être un document utile pour aider les gouvernements à adopter de meilleures procédures de désignation des lieux, et pourrait en outre mener à un certain degré d'harmonisation.

**12 Une "personne responsable" qui effectue l'assainissement d'un lieu contaminé à la satisfaction des autorités compétentes devrait se voir délivrer un "certificat de conformité" officiel par ces autorités, attestant que le lieu a été assaini de manière à répondre aux normes en vigueur. Toutefois, ces certificats**

**devraient expressément énoncer qu'ils se basent sur les conditions du lieu contaminé telles qu'elles existent à la date de la délivrance, et que l'assainissement entrepris répond aux normes actuelles; et que la personne responsable pourrait être assujettie à des travaux d'assainissement ultérieurs ("responsabilité future") si une nouvelle contamination devait être découverte ultérieurement.**

- La redésignation d'un site contaminé serait liée au risque pour la santé et pour l'environnement comme mentionné sous 11, et pas seulement sous l'aspect des normes révisées ou d'une capacité analytique améliorée.
- Ce compromis entre les questions opposées des "certificats de conformité" et de la "responsabilité future" devrait permettre aux gouvernements membres de rendre les personnes concernées responsables, dans la plus large mesure raisonnable, de la contamination dans des situations dans lesquelles tous les effets de la contamination ne peuvent être connus immédiatement. En même temps, cette application limitée de responsabilité future ne devrait pas causer d'incertitude commerciale de grande envergure ni nuire de façon significative aux possibilités d'obtention de crédits des personnes responsables.
- En plus des certificats de conformité "finaux" dont il est question ci-dessus, certaines personnes étaient en faveur de l'application de certificats de conformité "provisaires". Ceci avec l'objectif de permettre à un institut financier d'avancer en toute assurance des fonds à la personne responsable avant l'achèvement de l'assainissement des lieux, ce qui, de nouveau, présentera, pour ce qui est de l'environnement, l'avantage d'accorder à la personne responsable les fonds nécessaires pour poursuivre les travaux d'assainissement. Cette suggestion n'a pas été soumise à l'unanimité.
- Certains représentants de l'industrie ont fait savoir qu'ils redoutaient qu'un certificat de conformité limité ne résulte en une incertitude commerciale notable.

**13 Des repères devraient être développés pour l'assainissement des lieux contaminés, repères qui varieraient selon l'usage local et l'emplacement d'un lieu donné. L'application de tels repères permettra aux plans ou aux ordres d'assainissement d'être taillés sur mesure, en fonction des particularités du lieu. Le public devrait participer à part entière au développement de tels repères.**

- Le groupe de travail reconnaît le travail qui a été fait, et qui continue d'être fait, par le "CCME Sub-Committee on Environmental Quality Criteria for Contaminated Sites" (Sous-comité du CCME sur les critères de qualité environnementaux des lieux contaminés). En septembre 1991, ce sous-comité a publié un rapport intitulé "Interim Canadian Environmental Quality Criteria for Contaminated Sites" (Critères de qualité environnementaux canadiens provisoires pour les lieux contaminés) (Rapport CCME EPC-CS34). Ces

critères ont pour but de créer une base scientifique commune pour l'établissement d'objectifs d'assainissement relatifs à des lieux spécifiques. Le groupe de travail soutient la poursuite des activités de ce sous-comité et pense que son travail devrait constituer la base des "repères" mentionnés dans la proposition de principe ci-dessus.

#### **IV COMMENTAIRES COMPLÉMENTAIRES**

##### **Prévention**

Le problème des lieux contaminés est véritablement un problème à deux faces: d'un côté, il s'agit du problème des lieux contaminés déjà existants alors que, de l'autre côté, il est question de la prévention d'une future contamination des lieux. Les deux aspects de ce problème sont d'égale importance, bien que les méthodes utilisées pour résoudre les aspects associés de cette question soient totalement différentes. Le groupe de travail a considéré son mandat comme exigeant une concentration sur le problème des lieux contaminés déjà existants plutôt que de se préoccuper directement de la prévention. En d'autres termes, le groupe de travail a examiné les lieux contaminés sous un aspect plutôt historique que tourné vers l'avenir. L'adoption des propositions de principes par les gouvernements membres aura tout de même pour effet d'empiéter sur le domaine de la prévention, car les gouvernements et les intervenants prennent de plus en plus conscience des conséquences négatives de pratiques environnementales insuffisantes. Cependant, l'importance de la responsabilité à l'égard de l'environnement dans le contexte de la prévention des lieux contaminés ne devrait pas être minimisée (conformément au "principe préventif" accepté à l'échelle internationale), et mérite d'être soumise à un examen individuel et exhaustif.

##### **Financement de l'assainissement des lieux**

Il est reconnu que les coûts d'assainissement des lieux contaminés sont élevés, et que des dépenses considérables seront nécessaires pour assainir les lieux contaminés existants. En particulier, lorsqu'il s'agit d'un "lieu orphelin", c'est-à-dire d'un lieu qui n'appartient en fait à personne et dont personne ne se sent responsable, l'assainissement peut engager d'importantes dépenses de fonds de revenus généraux. En réponse à cet état de fait, les gouvernements membres du CCME ont établi, en 1989, le programme d'assainissement national des lieux contaminés, dans le cadre duquel la somme de 250 millions de \$ a été engagée à partir de revenus généraux pour une période de cinq ans.

Il appartient de trouver des moyens alternatifs pour la fourniture de tels fonds. Le groupe de travail recommande qu'un travail supplémentaire soit effectué dans ce secteur sous les auspices du CCME. Un tel travail comprendrait un examen de la possibilité de l'établissement d'un/de fonds général/généraux d'assainissement.

Comme la question de la fourniture de fonds suffisants pour remédier au problème d'assainissement des lieux contaminés est complexe, surtout lorsque les personnes

responsables ne peuvent être tenues responsables, le groupe de travail est d'avis qu'il n'a ni le temps ni le mandat d'explorer les différentes options et de proposer des recommandations spécifiques sans une étude plus approfondie. Une telle étude requerrait un examen approfondi de notre expérience dans l'implantation du programme national d'assainissement des lieux contaminés et également du programme "Superfund" des Etats-Unis. Pour ces raisons, le groupe de travail propose que le CCME entreprenne cette étude sous forme d'un projet séparé mais apparenté.

Le groupe de travail est d'avis qu'une telle étude peut et devrait être réalisée rapidement. L'une des raisons pour lesquelles il souhaite engager une action rapide est que le "programme national d'assainissement des lieux contaminés" doit se terminer en mars 1995, et que les gouvernements souhaiteront éventuellement mettre en place (ou tout au moins prévoir) d'autres fonds généraux d'assainissement avant cette date.

## APPENDICE A

### RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE PRINCIPES

- 1 Le principe des "paiements des responsables de la pollution" devrait être suprême dans l'élaboration de la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante.
- 2 En élaborant la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, les gouvernements membres devraient s'efforcer de satisfaire au principe du "fair-play".
- 3 Le procédé d'assainissement des lieux contaminés devrait conserver scrupuleusement les trois concepts de: "ouverture, accessibilité et participation".
- 4 Le principe du "paiement des bénéficiaires" devrait être soutenu dans la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, étant basé sur le point de vue selon lequel il ne devrait pas y avoir d'"enrichissement inéquitable".
- 5 L'action du gouvernement, consistant à établir la politique d'assainissement des lieux contaminés et la législation correspondante, devrait être fondée sur les principes du "développement durable" en intégrant les intérêts de l'environnement, de la santé humaine et de l'économie.
- 6 Il devrait y avoir un large réseau pour la détermination des parties potentiellement responsables. Mais avant d'entrer dans les phases d'attribution de responsabilité du procédé à proprement parler, les personnes suivantes devraient avoir une "exemption" conditionnelle sur base d'exemptions statutaires clairement définies: a) prêteurs; les prêteurs qui détiennent un intérêt en matière de garantie dans la propriété d'un emprunteur devraient se voir accorder une exemption de pré-forclusion de responsabilité, personnelle au-delà du solde exigible de la dette, à moins que le prêteur ne soit directement impliqué dans la direction ou la gestion des affaires de l'emprunteur; (b) liquidateurs, directeurs des liquidateurs et curateurs (y compris les curateurs agissant dans le cadre d'une fonction fiduciaire); ces personnes devraient être exemptées de la responsabilité personnelle à l'égard de la contamination pré-existante et n'être tenues responsables que si elles manquent à prendre des mesures raisonnables afin d'empêcher une aggravation de la contamination, ou n'abordent pas de manière satisfaisante les problèmes environnementaux existants sur les lieux.
- 7 La législation relative à l'assainissement devrait instituer l'autorité et les moyens nécessaires pour permettre le remboursement des fonds publics

**dépensés pour l'assainissement de lieux contaminés par les personnes jugées responsables de tels lieux. En outre, les gouvernements membres devraient s'efforcer d'établir la priorité environnementale sur tous les autres droits ou charges dont est grevée une propriété qui se trouve dans une procédure de liquidation ou de faillite.**

- 8 **Les gouvernements membres devraient accorder une attention toute particulière à la conception d'un procédé qui facilite l'assainissement efficace des lieux et une attribution juste et correcte de la responsabilité. De plus, ce procédé devrait décourager les litiges excessifs dans la plus large mesure possible en encourageant l'utilisation de procédures alternatives de règlement des litiges.**
- 9 **Il serait bon d'établir une liste de facteurs qui serait utilisée dans le procédé d'attribution de responsabilité afin d'attribuer la responsabilité des personnes responsables en fonction des circonstances spécifiques de leur implication, et en rapport avec l'implication d'autres personnes responsables. La liste des "facteurs d'attribution de responsabilité" ci-dessous pourrait être utilisée dans les cas où plus d'une personne responsable est à considérer dans le procédé d'attribution. Elle ne prétend pas à l'intégralité. Facteurs d'attribution de responsabilité:**
- a **lorsque la substance est devenue présente sur le lieu;**
  - b **en ce qui concerne les propriétaires actuels ou anciens, incluant, mais sans y être limitée:**
    - i **la question de savoir si la substance était présente sur les lieux lorsqu'il en a pris possession;**
    - ii **la question de savoir si le propriétaire aurait dû raisonnablement connaître la présence de la substance lorsqu'il a pris possession des lieux;**
    - iii **la question de savoir si la présence de la substance aurait dû être découverte par le propriétaire lorsqu'il a pris possession des lieux, s'il avait engagé des mesures appropriées pour déterminer l'existence de substances contaminantes sur les lieux;**
    - iv **la question de savoir si la présence de la substance a été causée uniquement par les actes ou l'omission d'une tierce personne indépendante;**
    - v **le prix que le propriétaire a payé pour les lieux et le rapport entre ce prix et la valeur équitable de la propriété sur le marché, si la substance n'avait pas été présente sur les lieux au moment de l'achat;**
  - c **eu égard à un ancien propriétaire, la question de savoir si ce propriétaire a vendu la propriété sans révéler à l'acheteur la présence de la substance sur les lieux;**
  - d **la question de savoir si la personne a pris des mesures appropriées pour empêcher la présence de la substance sur les lieux;**

- e la question de savoir si la personne ayant affaire à la substance a suivi les normes industrielles acceptées et les pratiques actuelles;
- f la question de savoir si la personne ayant affaire à la substance a observé les lois actuelles;
- g une fois que la personne s'est aperçue de la présence de la substance, a-t-elle contribué à une accumulation supplémentaire ou à une libération continue de la substance;
- h quelles mesures la personne a-t-elle prises après s'être aperçue de la présence de la substance, y compris l'établissement immédiat d'un rapport aux autorités compétentes et la coopération avec ces dernières;
- i la question de savoir si la personne a bénéficié de l'activité responsable de la contamination, et quelle était la valeur monétaire de ce bénéfice;
- j le pourcentage de la contribution d'une personne à la contamination, en rapport avec la contribution d'autres personnes responsables; et
- k la quantité et la toxicité/le degré de danger de la substance qui a été déchargée ou lâchée de toute autre manière dans l'environnement.

**\* Inclut les preneurs de bail et autres occupants.**

- 10 Des procédures alternatives de règlement des litiges (ADR) devraient être mises à disposition par les gouvernements membres en tant qu'instrument visant à résoudre les problèmes de responsabilité à l'égard des lieux contaminés. Par exemple, un procédé d'attribution en quatre phases pourrait être mis en place comme suit:

**Phase 1 - Attribution volontaire -** Après désignation d'un lieu contaminé et des personnes responsables, les personnes concernées devraient avoir l'opportunité, avec certaines limites temporelles, de répartir entre elles les coûts d'assainissement.

**Phase 2 - Attribution transmise -** A défaut de la phase 1, les parties seront invitées à engager un procédé d'attribution dans le cadre duquel une personne ou un organe indépendant fera office d'intermédiaire dans le règlement de l'affaire.

**Phase 3 - Allocation ordonnée -** A défaut de la phase 2, les personnes seront invitées à engager un procédé d'attribution dans le cadre duquel une personne ou un organe indépendant procèdera dans une procédure d'arbitrage à un partage de la responsabilité sur base de ses constatations.

**Phase 4 - A défaut des phases 1, 2 et 3, la responsabilité sera attribuée par défaut sur une base conjointe et multiple parmi toutes les personnes responsables.**

- 11 La désignation des lieux en tant que lieux contaminés devrait être laissée à la discrétion des gouvernements membres mais, afin d'améliorer la prévisibilité, les gouvernements devraient clarifier leurs principes utilisés pour la détermination des lieux réputés contaminés, avec pour objectif d'harmoniser éventuellement leurs procédés de désignation des lieux. Ces principes de désignation devraient être appliqués sur la base (a) du danger pour la santé de l'homme; et (b) de l'étendue du risque écologique. En outre, le public devrait participer à l'évaluation de lieux importants susceptibles d'être désignés comme lieux contaminés, et la désignation d'un site devrait être communiquée au public.**
- 12 Une "personne responsable" qui effectue l'assainissement d'un lieu contaminé à la satisfaction des autorités compétentes devrait se voir délivrer un "certificat de conformité" officiel par ces autorités, attestant que le lieu a été assaini de manière à répondre aux normes en vigueur. Toutefois, ces certificats devraient expressément énoncer qu'ils se basent sur les conditions du lieu contaminé telles qu'elles existent à la date de la délivrance, et que l'assainissement entrepris répond aux normes actuelles; et que la personne responsable pourrait être assujettie à des travaux d'assainissement ultérieurs ("responsabilité future") si une nouvelle contamination devait être découverte ultérieurement.**
- 13 Des repères devraient être développés pour l'assainissement des lieux contaminés, repères qui varieraient selon l'usage local et l'emplacement d'un lieu donné. L'application de tels repères permettra aux plans ou aux ordres d'assainissement d'être taillés sur mesure, en fonction des particularités du lieu. Le public devrait participer à part entière au développement de tels repères.**

## APPENDICE B

### MEMBRES DES GROUPES DE TRAVAIL

#### Groupe central

Alberta Environment	Canadian Bankers Association
Manitoba Environment	Canadian Environmental Law Association
Ontario Environment	Canadian Chemical Producers Association
Environment Canada	West Coast Environmental Law Centre
Nova Scotia Environment	Canadian Petroleum Product Institute

#### Participants au cercle de travail (en plus des membres du groupe central)

BC Environment, Lands and Parks	Canada Mortgage and Housing Corporation
Canadian Arctic Resources Committee	Canadian Association of Petroleum Products
Canadian Bar Association	Canadian Cattlemen's Association
Canadian Electrical Association	Canadian Environmental Auditing Association
Canadian Federation of Independent Business	Canada Department of Finance
Canadian Health and Life Insurance Association	Canadian Insolvency Practitioners' Association
Canadian Institute of Environmental Law & Policy	Canadian Pulp and Paper Association
Canadian Standards Association	East Coast Environmental Law Centre
Federation of Canadian Municipalities	Edmonton Environmental Law Centre
Insurance Bureau of Canada	Manitoba Advisory Committee
Canadian Manufacturer's Association	Manitoba Hazardous Waste Management Corporation
Mining Association of Canada	New Brunswick Environment
Quebec Environmental Law Centre	Toronto Insurance Conference
Trust Companies Association of Canada	
Saskatchewan Environment	

#### Autres participants (par correspondance)

Canadian Chamber of Commerce	Winnipeg Chamber of Commerce
Newfoundland Environment	NWT Renewable Resources
P.E.I. Environment	Quebec Environment
Yukon Renewable Resources	Lynn Peterson (US EPA)
Farm Credit Corporation	Ontario Hydro
Waterfront Regeneration Trust	National Round Table on the Environment and the Economy
Canadian Federation of Agriculture	Western Wheat Growers' Association
Ontario Agricultural Commodity Council	BC Vegetable Marketing Commission
Dairy Farmers of Canada	The BC Tree Fruit Growers' Association
Canadian Pork Council	

