



David
Suzuki
Foundation



uOttawa **ecojustice**

Clinique de droit environnementale
Environmental Law Clinic



Fiche d'information

Contestation devant l'ALENA de la réglementation québécoise interdisant le 2,4-D, un pesticide pour pelouses

Le 9 avril 2009

RÉSUMÉ DE LA SITUATION

Le fabricant américain de produits chimiques Dow AgroSciences LLC (« Dow ») conteste, en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la réglementation québécoise (le Code de gestion des pesticides) qui interdit l'herbicide pour pelouses 2,4-D. De concert avec Ecojustice, Équiterre et la Fondation David Suzuki demandent au gouvernement canadien de défendre énergiquement l'interdiction québécoise des pesticides chimiques pour pelouses. Nous demandons à tous les partis fédéraux de déclarer officiellement qu'ils endossent l'approche de précaution adoptée par le Québec. Nous demandons aussi aux partis d'examiner comment l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) pourrait appliquer ce principe de façon plus efficace lors du processus d'homologation des pesticides destinés aux pelouses et jardins.

RECOMMANDATIONS :

1. Le gouvernement fédéral devra défendre énergiquement l'interdiction de l'herbicide 2,4-D adoptée par le Québec devant l'arbitrage. De plus, le ministre fédéral du Commerce international doit immédiatement annoncer publiquement la position du Canada en cette matière et reconnaître le principe de précaution qui est à la base des mesures adoptées par le gouvernement québécois.
2. Le gouvernement fédéral doit voir à ce que le principe de précaution soit appliqué de façon plus stricte lorsque l'ARLA fait l'évaluation des risques posés par les pesticides.
3. La position du gouvernement fédéral devrait être la suivante : les normes réglementaires non discriminatoires, élaborées en conformité avec l'application régulière de la loi et dans l'intérêt public, ne constituent pas, au sens de la loi internationale, des expropriations ou une violation de la règle de la norme minimale de traitement. En conséquence, ces normes réglementaires ne sont donc sujettes à aucune indemnisation. (cette phrase me semble difficile à comprendre)

CONTEXTE

Le *Code de gestion des pesticides* a été graduellement implanté de 2003 à 2006. Il interdit la vente et l'utilisation de 20 ingrédients actifs¹ qu'on retrouve dans des pesticides utilisés à des fins esthétiques sur les surfaces gazonnées. Il définit différentes autres restrictions, notamment en ce qui concerne l'usage des pesticides autour des écoles et des centres de la petite enfance. L'élaboration de *Code* a été largement guidée par le principe de précaution.

¹ Par ingrédient actif, on entend la substance qui contrôle le parasite visé.

D'ailleurs, dans les recommandations du Groupe de réflexion qui ont servi de base à l'élaboration du *Code*, on affirmait clairement :

Deux principes importants ont guidé la réflexion du groupe, soit le principe de précaution qui implique qu'en l'absence de certitude scientifique sur la toxicité des pesticides, il faut être prudent quant à leur utilisation, ainsi que le principe d'exemplarité...²

Pour sélectionner les pesticides à interdire, le gouvernement a élaboré un système de classement basé sur les risques de cancer. Ainsi, toutes les différentes formes de 2,4-D ont été interdits parce qu'elles font partie de la famille des herbicides de type chlorophénoxy et que ces produits sont classés comme « peut-être cancérigènes pour l'homme » par le Centre international de Recherche sur le Cancer (CIRC).

Récemment, l'Ontario est devenue la seconde province canadienne à interdire la vente et l'utilisation de pesticides pour les pelouses et jardins (dont le 2,4-D). La nouvelle réglementation entrera en vigueur en avril 2009. Plusieurs autres provinces envisagent aussi d'interdire les pesticides utilisés à des fins esthétiques.

ASPECTS JURIDIQUES

Le 25 août 2008, Dow a déposé un avis d'intention dans lequel l'entreprise explique son intention de demander une indemnisation au gouvernement du Canada pour compenser les pertes de profit résultant de l'interdiction du pesticide 2,4-D par le gouvernement québécois. L'avis formel d'arbitrage a suivi le 31 mars 2009. Dow appuie sa plainte sur les articles 1105 (norme minimale de traitement : traitement juste et équitable, conforme au droit international) et 1110 (expropriation ou mesure équivalant à l'expropriation). Dow réclame 2 millions \$ en dommages-intérêts, de même que d'autres indemnisations à venir.

Dow allègue que l'interdiction adoptée par Québec n'était pas justifiée d'un point de vue scientifique et elle conteste le risque de cancer associé au 2,4-D. Dow ajoute que l'interdiction n'a pas été basée sur des critères scientifiques, mais plutôt sur une approche de précaution qui s'appliquait uniquement jusqu'à ce qu'une réévaluation du 2,4-D par les organismes compétents soient complétée. Finalement, Dow rappelle une récente décision de l'ARLA qui maintient l'homologation fédérale du 2,4-D et elle conclut que l'interdiction québécoise aurait dû être levée, et que son maintien est arbitraire, inapproprié et injuste.

Le tribunal comprendra trois arbitres, chacune des parties contestantes en nommant un, le troisième, qui sera l'arbitre en chef, sera nommé par entente entre les parties contestantes. Une fois le jury établi, les avocats d'Ecojustice soumettront pour Équiterre et la Fondation David Suzuki leur demande d'autorisation d'intervenir en tant que « tierce partie » et déposer une demande d'ami de la cour..

En ce qui concerne le processus de résolution des différends entre un investisseur et un État, nous sommes préoccupés par deux principales questions.

Premièrement, même lorsque des questions d'intérêt public sont en jeu, le chapitre 11 de l'ALENA garantit uniquement la participation des investisseurs éligibles. La capacité d'intervention des autres acteurs de la société civile est limitée (aux écrits seulement) et à la discrétion des arbitres. À la lumière de la jurisprudence qui définit le rôle de l'ami de la cour

² *Rapport du groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain*, mars 2002.
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/pesticides/reflexion/rapport-pesticide.pdf>

dans le cadre du chapitre 11, il nous paraît très peu probable que le tribunal qui entendra éventuellement cette plainte puisse avoir la chance d'écouter les présentations orales de tierces parties bien informées et représentant des intérêts différents. Ce manque d'inclusion contraste fortement avec la réglementation de la Cour suprême du Canada.

Deuxièmement, le chapitre 11 crée un déséquilibre entre la protection des investisseurs et le devoir souverain des Parties de protéger l'environnement et la santé publique. Au fil des ans, une série de plaintes ont été déposées par des investisseurs de chacune des Parties de l'ALENA. On y alléguait que certaines mesures nationales de protection de l'environnement ou de la santé publique entraient en conflit les dispositions du chapitre 11. Nous reconnaissons qu'il faut des mesures pour contrer le protectionnisme, mais nous constatons aussi que le chapitre 11 (et d'autres ententes commerciales bilatérales) a créé un niveau d'incertitude excessif concernant les indemnisations à verser dans le cas de mesures légitimes et non discriminatoires. Malgré ce risque juridique, les provinces et les municipalités vont de l'avant et adoptent des lois pour protéger leurs citoyens et l'environnement contre les dangers inutiles associés aux pesticides pour usage esthétique. Mais nous croyons que toutes les administrations publiques du pays seraient mieux servies par un niveau de certitude plus élevé à l'effet que les normes réglementaires non discriminatoires, élaborées en conformité de l'application régulière de la loi et dans l'intérêt public, ne constituent pas, au sens de la loi internationale, des expropriations ou une violation de la règle de la norme minimale de traitement.

ANALYSE

Un des principaux arguments de DOW est à l'effet que le classement des herbicides de type chlorophénoxy, la famille de produits dont fait partie le 2,4-D, par le CIRC ne signifie pas spécifiquement que le 2,4-D soit peut-être cancérigène. Différentes instances ont souligné, comme Dow, le manque de preuves spécifiques pour le 2,4-D. Toutefois, en l'absence de preuves démontrant clairement les risques de cancer (ou leur absence) associés au 2,4-D, il est tout à fait approprié de s'en remettre au classement des herbicides de type chlorophénoxy réalisé par le CIRC. En effet, un manque de preuves ne signifie pas une absence de danger, et il serait injustifiable d'abandonner les mesures de précaution pour le 2,4-D compte tenu du niveau de risque bien documenté associé à des produits très semblables.

Il est aussi important de préciser que dans le cadre de sa stratégie de lutte aux perturbateurs endocriniens, l'Union européenne a classé le 2,4-D au niveau II dans sa liste prioritaire de produits chimiques soupçonnés de perturber les systèmes endocriniens.³ La méthodologie du Québec tenait compte de l'aspect endocrinien, mais les listes de référence internationales n'étaient pas disponibles à ce moment. Si l'on refaisait aujourd'hui le classement avec les critères du *Code de gestion des pesticides*, le 2,4-D pourrait être interdit autant pour son potentiel de perturbation endocrinien que pour son potentiel cancérigène.

Le 2,4-D est aussi associé à d'autres maladies graves : troubles neurologiques, anomalies du développement neurologique, dommages aux systèmes immunitaire et reproducteur, etc.

Dow avance aussi l'argument que l'interdiction du Québec est en contradiction avec la décision de l'ARLA de maintenir l'homologation du 2,4-D. Lors de sa révision, terminée en mai 2008,

³ Le classement comprend trois niveaux, établis en fonction du poids des preuves. Dans le niveau II, on retrouve des produits chimiques pour lesquels les experts ont identifié au moins certaines preuves in vitro d'une activité biologique liée à une perturbation du système endocrinien.

l'ARLA a conclu que les produits contenant du 2,4-D ne posaient pas de risques inacceptables pour la santé humaine ou l'environnement lorsqu'on les utilisait conformément aux directives. Au Canada, la réglementation sur les pesticides est de compétence fédérale et provinciale. Les provinces ont donc le pouvoir d'imposer une réglementation plus stricte que celle du gouvernement fédéral afin de mieux protéger la santé publique. Bien sûr, la différence entre la position fédérale et celle du Québec (et de l'Ontario depuis peu) est préoccupante, mais nous croyons qu'elle révèle surtout une lacune dans le système d'évaluation des risques de l'agence fédérale. D'ailleurs, un avis d'opposition a déjà été déposé à cet effet auprès de l'ARLA.

Aux États-Unis, le Natural Resources Defence Council de Washington a aussi déposé un avis d'opposition pour faire annuler la ré-homologation du 2,4-D. L'organisme soutient que les données scientifiques publiées concernant les facteurs d'exposition et les effets sur la santé n'ont pas été correctement examinées. Or, ce sont ces mêmes données qui ont servi de base à la réévaluation de l'ARLA. Le Danemark, la Suède et la Norvège ont retiré leur homologation du 2,4-D.

Précisons enfin que *tous* les pesticides interdits au Québec (et en Ontario) sont homologués au fédéral. Le Québec n'a pas eu à interdire des produits chimiques qui ne sont pas approuvés par l'ARLA. La « contradiction » entre les normes fédérales et provinciales est normale : le Québec a tout simplement décidé d'appliquer un principe de précaution plus élevé en ce qui concerne la vente et l'utilisation de pesticides pour pelouses et jardins.

Nous sommes d'accord avec les conclusions de l'Institut national de santé publique du Québec :

En considérant les données disponibles, les éléments qui demeurent moins connus et la vulnérabilité des groupes d'individus plus sensibles, il y a assez d'éléments pour justifier la prudence et préconiser l'application du principe de précaution dans le cas de l'utilisation de pesticides pour des raisons esthétiques.⁴

CONCLUSION

1. Il est tout à fait légitime de considérer que les herbicides de type chlorophénoxy – dont fait partie le 2,4-D – pourraient causer le cancer. Conformément au principe de précaution, on ne peut pas se servir du fait que l'on dispose de peu de données spécifiques au 2,4-D comme excuse pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à protéger la santé publique et l'environnement.
2. L'exposition au 2,4-D est aussi associée à de nombreux autres risques graves pour la santé. En plus des effets cancérigènes potentiels, la méthodologie publiée par le gouvernement du Québec pour identifier les pesticides à interdire prévoyait la prise en compte des effets perturbateurs du 2,4-D sur le système endocrinien. À l'époque, toutefois, il n'y avait pas de listes de référence internationales à ce sujet. Depuis, l'Union européenne a établi une liste de produits chimiques soupçonnés de perturber le système endocrinien – et le 2,4-D y figure (dans le groupe II).
3. Le fait que le 2,4-D soit homologué par un organisme fédéral souligne une lacune dans le système d'évaluation de l'ARLA et ne remet aucunement en question le bien fondé de l'approche de précaution qui motive l'interdiction de ce produit chimique au Québec. Le

⁴ Institut national de santé publique du Québec, *Réflexions sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain*, décembre 2001

Danemark, la Suède et la Norvège ont interdit le 2,4-D. Aux États-Unis, un avis d'opposition a été déposé pour faire annuler toutes les homologations du 2,4-D.

4. L'interdiction du 2,4-D dans les pesticides pour pelouses et jardins au Québec (et en Ontario) découle de l'exercice légitime du pouvoir des provinces. Elles ont parfaitement le droit d'imposer une réglementation plus sévère que celle du gouvernement fédéral en matière d'utilisation des pesticides afin de mieux protéger la santé publique.

PERSONNES-RESSOURCES :

Lisa Gue
Analyste de politiques en
santé environnementale
Fondation David Suzuki
613-594-5428
lgue@davidsuzuki.org

Hugo Séguin
Coordonnateur aux choix
collectifs
Équiterre
514-522-2000
hseguin@equiterre.org

Will Amos
Avocat, Ecojustice, clinique
de droit de l'environnement,
Université d'Ottawa
613-562 5800, poste 3378
wamos@ecojustice.ca