

Division des opérations

CONTEXTE

En application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de la *Loi sur les pesticides* ainsi que d'autres lois et règlements, le ministère de l'Environnement s'acquitte d'un vaste mandat : protéger la qualité du milieu naturel de façon à sauvegarder la santé des écosystèmes et des citoyens.

La Division des opérations s'acquitte de ses obligations en administrant les approbations du ministère et en faisant appliquer la loi. En outre, elle répond aux rapports de pollution et de déversements qui peuvent avoir des incidences sur la santé et l'environnement. De plus, la Division peut procéder au nettoyage de sites contaminés abandonnés en puisant à même le Fonds de dépollution.

La Division dispose, à l'échelle de la province, d'un réseau de spécialistes de l'inspection, des domaines techniques et des enquêtes répartis dans les bureaux régionaux, de district et de zone, d'un Centre d'intervention en cas de déversement ouvert 24 heures sur 24, d'une unité de contrôle des émissions de véhicules et d'un bureau central d'autorisation et d'évaluation environnementale.

Pour l'exercice 1999-2000, les dépenses de la Division se sont élevées à 62 millions de dollars et ses effectifs étaient d'environ 680 personnes. Depuis 1994, la Division a réduit son personnel de plus de 25 pour 100.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif des évaluateurs était de vérifier si le ministère disposait de méthodes et de mécanismes suffisants pour :

- administrer les approbations et faire observer les lois environnementales;
- mesurer le rendement de la Division dans sa contribution à l'efficacité du ministère à protéger la santé de l'environnement et des citoyens et faire rapport à ce propos;
- s'assurer que la gestion des ressources de la Division tient compte de l'économie et de l'efficacité.

3.06

Dans le cadre de la vérification, qui essentiellement s'est terminée en mars 2000, nous avons interviewé le personnel concerné ainsi que passé en revue et analysé les politiques et les méthodes, les rapports de gestion, des échantillons de dossiers et des systèmes financiers et de gestion. Nous avons également examiné les pratiques qui prévalaient dans d'autres régions. Nous n'avons pas fait appel aux vérificateurs internes du ministère pour réduire la portée de notre vérification, car ils n'avaient pas réalisé de travaux récents portant sur l'objet de notre évaluation.

Notre vérification ne portait pas sur les programmes d'évaluation de l'environnement et de conservation et de prévention qui, suite à une réorganisation récente du ministère, relèvent maintenant de la Division des opérations. Notre vérification de 1997 de l'ancienne Division de la conservation et de la prévention portait sur ces points.

Avant d'entamer la vérification, nous avons établi les critères à utiliser pour déterminer les conclusions de notre travail. La haute direction du ministère a passé en revue et accepté ces critères.

Pour la vérification, nous avons respecté les normes pour les missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, et qui ont été établies par l'Institut canadien des comptables agréés. En conséquence, nous avons utilisé des tests et d'autres méthodes que nous avons jugées nécessaires étant donné les circonstances.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous concluons que le ministère ne dispose pas de méthodes et de mécanismes suffisants pour administrer les approbations et faire observer les lois environnementales. Un certain nombre de nos observations découlent du fait que le ministère ne dispose pas de systèmes ou de renseignements adéquats pour appuyer comme il le faudrait les activités d'inspection et de mise en application de la division. Nos principales remarques à cet égard sont les suivantes :

- Les mécanismes du ministère ne sont pas aptes à déterminer si, et dans quelle mesure, les quelque 220 000 certificats d'approbation délivrés depuis 1957 doivent être mis à jour en vue de la modification des conditions et des exigences. (Toute installation qui déverse des contaminants dans l'environnement doit détenir d'un certificat d'approbation). Ainsi, il ne savait pas à quel point les installations ne respectent pas les normes environnementales actuelles.
- Plus de 90 millions de dollars en garanties financières, comme de l'argent comptant et des biens donnés en garantie, n'ont pas pu être obtenus d'exploitants d'installations comme l'exigeait la loi et la politique du ministère. Ainsi, la province court un risque financier important : en effet, si des exploitants s'avèrent insolubles, on devrait puiser à même les fonds du gouvernement pour dépolluer l'environnement suite aux activités de ces exploitants.
- Une réduction de 25 pour 100 du personnel, au cours des quatre dernières années, a contribué à une diminution de 34 pour 100 du nombre d'inspections effectuées par le

ministère chaque année. De plus, le ministère a déterminé des infractions considérables dans 31 pour 100 des inspections réalisées. La proportion de non-conformité aurait certes été plus élevée si le ministère avait jugé comme il aurait dû le faire que certaines infractions étaient graves plutôt que d'en négliger la gravité.

- Le ministère a en bonne partie fait confiance aux exploitants d'installations en estimant que ceux-ci respecteraient de leur propre chef les exigences, plutôt que d'imposer des mesures de coercition strictes, comme des demandes de surveillance ou le dépôt d'accusations. Ce point pose particulièrement problème, car un tiers des contrevenants étaient des récidivistes. En outre, le ministère n'a pas fait de suivi adéquat de bon nombre de ces infractions pour s'assurer qu'on y apportait remède.
- Les amendes environnementales imposées aux contrevenants ont été en moyenne d'un million et demi de dollars par année. Plus de 10 millions de dollars d'amendes impayées se sont accumulés au fil des ans. Pour exiger avec plus d'efficacité le paiement des amendes et faire respecter la loi environnementale, le ministère doit indiquer aux exploitants, en insistant davantage, qu'il compte suspendre leurs activités en ayant recours à ses pouvoirs légaux.
- En général, le ministère n'a appris la contamination de sites qu'une fois que l'environnement avait subi des dommages graves. Il était ainsi difficile de tenir les exploitants d'installations responsables des dommages causés, dans les cas où les coûts de dépollution étaient élevés et où les activités avaient cessé depuis longtemps. Le ministère doit élaborer une stratégie permettant de repérer rapidement les sites à fort risque de contamination, afin de favoriser une meilleure planification et l'établissement des priorités en matière de dépollution.

Le ministère, qui a reconnu ces problèmes, a réalisé différents examens internes, dont les résultats correspondent aux conclusions de notre vérification, et était en train de s'attaquer à ces problèmes.

Pour démontrer les progrès du ministère en matière de gestion de l'environnement, nous estimons qu'il doit mesurer son rendement, et faire rapport à ce sujet, de manière détaillée et objective.

Réponse globale du ministère

Le rapport de vérification de la Division des opérations formule de nombreux commentaires et recommandations constructifs au sujet du rôle de la division dans l'exécution du mandat du ministère en matière de protection et de conservation du milieu naturel. Au cours des deux dernières années, la Division des opérations a entrepris un examen en profondeur de ses méthodes et procédés et elle met dynamiquement en œuvre des plans d'action se fondant sur ce travail. Le ministère est heureux de constater que bon nombre des recommandations du rapport viennent compléter plusieurs des initiatives mises de l'avant par le ministère. Le travail va bon train en ce qui concerne plusieurs éléments cruciaux de ces recommandations, tandis que d'autres aspects font l'objet de plans d'examen et de mise en œuvre graduels auxquels l'ensemble du ministère participe.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

RESPECT DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE

CERTIFICATS D'APPROBATION

3.06

En vertu de *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute installation qui rejette des contaminants dans l'environnement doit se procurer un certificat d'approbation auprès du ministère. On délivre des certificats d'approbation pour les installations de traitement des déchets, de traitement des eaux naturelles et d'assainissement, ainsi que pour les installations qui risquent de rejeter un contaminant dans l'atmosphère. Les installations peuvent disposer de plusieurs certificats d'approbation pour les divers systèmes et le matériel d'équipement qu'on y utilise. Le ministère est responsable de l'examen et de l'approbation de près de 8 000 demandes par année.

Les certificats d'approbation décrivent les exigences propres au site, notamment l'entreprise, les principes techniques du site, le système ou le procédé employé et les contrôles et les imprévus. Dans le cas d'exigences qui ne sont pas déjà précisées dans une loi ou un règlement, on se sert des certificats d'approbation pour faire respecter légalement les normes et les paramètres relatifs à la pollution par les demandeurs. La loi donne offre au ministère une latitude considérable en vue de l'imposition d'exigences d'exploitation, financières et en matière de production de rapports comme condition à l'approbation.

MISE À JOUR DES CERTIFICATS D'APPROBATION

Depuis 1957, date à laquelle on a introduit les certificats d'approbation, le ministère a délivré plus de 220 000 approbations. En général, les certificats d'approbation ne comportent pas de date limite ni d'exigences pour le renouvellement. Ils demeurent en vigueur jusqu'à ce que l'exploitant des installations présente une demande en vue d'un changement de processus, jusqu'à ce que les installations ferment ou encore jusqu'à ce que le ministère demande des changements ou décide, en raison d'infractions, d'annuler ou de suspendre le certificat d'approbation.

Nous avons établi que le ministère ne dispose pas de mesures adéquates pour examiner les modalités des certificats d'approbation existants afin de s'assurer que ceux-ci respectent les normes environnementales actuelles :

- Les certificats délivrés avant 1986, soit 130 000, ont été enregistrés à l'aide d'un système de fiches manuel. Avec ce système, il était difficile de résumer ou d'analyser les conditions associées aux approbations ainsi que de déterminer si celles-ci étaient périmées ou avaient été résiliées ou mises à jour.
- Environ 90 000 certificats délivrés entre 1986 et octobre 1999 ont été enregistrés dans diverses bases de données. Dans bien des cas, on n'a pas décrit en détail les conditions de ces approbations ou on ne les a pas stockées dans la base de données. Nous avons

trouvé des certificats qui n'auraient pas dû être indiqués comme étant encore en vigueur, par exemple lorsqu'un nouveau certificat en avait remplacé un ancien.

Avec le temps, on a apporté de nombreuses modifications aux lois et aux politiques et directives du ministère. Celles-ci ont entraîné des conditions plus strictes pour les certificats d'approbation qui exigent une plus grande responsabilité et une diligence raisonnable de la part du propriétaire ou de l'exploitant d'une installation. Par exemple, les nouveaux certificats d'approbation peuvent restreindre la capacité fonctionnelle et les paramètres touchant les effluents et l'évacuation, et exiger la présentation de rapports périodiques sur les résultats des tests de la qualité de l'eau et de l'air au ministère ou la production de ces résultats lors des inspections. En général, on n'a pas adapté les approbations existantes aux changements qui étaient apportés, même si la loi accorde au ministère les pouvoirs de le faire. Par exemple, les approbations consenties avant 1983 ne comprenaient que peu de conditions ou n'en comprenaient pas du tout.

La direction du ministère nous a indiqué que la mise à jour des approbations entraînerait un travail et des dépenses considérables pour les exploitants d'installations et pour le ministère. En général, la méthode du ministère a consisté à n'apporter des changements que dans le cas de nouveaux certificats d'approbation ou lorsque les exploitants d'installations ou de sites modifiaient leurs procédés ou leur structure.

Ainsi, de nombreux propriétaires et exploitants d'installations détenaient un certificat d'approbation qui n'était pas conforme aux normes imposées pour les certificats et on a observé des différences entre des exploitants de site œuvrant dans le même environnement. On estime qu'un mécanisme de mise à jour des approbations, lorsqu'on le juge nécessaire, aiderait à s'assurer que les exigences légales et du ministère sont appliquées de façon uniforme et que les systèmes existants fonctionnent comme prévu.

La direction du ministère a entamé une évaluation interne de son processus d'approbation afin d'examiner différentes méthodes permettant de s'assurer que les certificats d'approbation sont mis à jour en fonction des conditions qui prévalent.

Recommandation

Afin de vérifier si les certificats d'approbation existants tiennent compte des normes environnementales en vigueur, au besoin, et de s'assurer qu'on applique les normes de façon uniforme, le ministère doit :

- **améliorer ses systèmes d'information pour pouvoir évaluer tous les certificats d'approbation et, le cas échéant, les mettre à jour afin de tenir compte des nouvelles conditions et exigences;**
- **élaborer des systèmes qui permettraient la mise à jour des certificats d'approbation rapidement et efficacement;**
- **établir des plans d'action et des calendriers dans les cas où la mise à jour des certificats d'approbation s'avère nécessaire.**

Réponse du ministère

Nous sommes d'accord avec ces recommandations. Le ministère est en train de changer de fond en comble la méthode de délivrance et de

3.06

modification des certificats d'approbation. L'Étude de l'efficacité des programmes qui est en cours servira à élaborer des moyens de rechange permettant de s'assurer que les certificats d'approbation sont à jour et modifiés au besoin. On a modifié le mandat afin d'intégrer les recommandations du vérificateur provincial.

Des examens des secteurs prioritaires, comme la gestion des eaux et des déchets dangereux, ont été effectués ou sont en cours. Ceux-ci visent à s'assurer que les certificats sont davantage à jour, exacts et conformes aux exigences. Par exemple, les approbations des stations municipales de traitement des eaux usées ont été regroupées en un document portant sur un seul site qu'on examinera et renouvellera tous les trois ans.

Le Système intégré de la Division (SID), une fois utilisé, permettra au ministère d'évaluer avec le temps la nécessité de mise à jour des certificats d'approbation. La question de l'entrée dans ce système de renseignements sur les anciens certificats d'approbation, sur l'impact sur les ressources et sur les méthodes de rechange permettant de répondre aux besoins cernés feront l'objet de l'Étude de l'efficacité des programmes.

ASSURANCE FINANCIÈRE

En vertu de la loi promulguée en 1986, le ministère peut exiger, comme condition à l'approbation, que les exploitants d'installations fournissent une assurance financière, comme de l'argent comptant ou des lettres de crédit, au ministère à titre de garantie. Son but est de protéger le ministère contre toute perte : ainsi, on dispose de sommes qu'on peut utiliser, au besoin, pour remettre en état ou dépolluer des sites si les exploitants ne sont pas aptes ou ne consentent pas à le faire. Le ministère a mis en place des politiques qui précisent les activités à risque élevé pour lesquelles une garantie financière est exigée (par exemple, les sites d'enfouissement privés) et celles pour lesquelles la demande d'assurance financière est laissée à la discrétion du directeur du programme.

Les politiques décrivent en outre les méthodes, qui se fondent principalement sur les risques, de calcul du montant de la garantie demandée. Selon le type d'activité, cette garantie peut servir à couvrir les frais de surveillance à long terme du site, de dépollution des lieux ou des déversements ou d'exploitation temporaire, ou encore à mettre au point un autre système d'approvisionnement en eau. En moyenne, le montant de l'assurance financière s'élève à environ 120 000 \$ et il peut atteindre plusieurs millions de dollars. Cette somme est remise à l'exploitant une fois que les modalités de l'approbation ou de l'ordonnance sont respectées ou encore à la fin des activités. Le 31 mars 2000, le ministère détenait 98 millions de dollars en garanties financières.

Nous concluons que la division ne dispose pas de méthodes adéquates pour exiger des assurances financières en rapport avec les approbations, ce qui entraîne un sérieux risque financier pour la province, certaines sociétés pouvant ne pas respecter leurs obligations ou s'avérer insolubles. Plus particulièrement :

-
- En 1999, le ministère a réalisé une évaluation à l'échelle de la division des assurances financières reçues pour certains types d'approbation. Il a constaté que des quelque 1 100 approbations accordées, on n'avait pas reçu l'assurance financière exigée dans 710 des cas, soit 65 pour 100. Pour environ la moitié de ces 710 approbations, l'exigence d'une assurance financière n'était pas précisée dans les certificats d'approbation. Même si les systèmes d'information du ministère ne permettaient pas une évaluation précise du montant des assurances financières exigées qui n'ont pas été reçues, nous avons estimé que ce montant était supérieur à 90 millions de dollars.
 - Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le montant de l'assurance financière demandée ne suffisait pas à couvrir les coûts de dépollution si l'exploitant de l'installation ne s'acquittait pas de cette tâche. Par exemple, dans un cas récent, un exploitant s'est trouvé en difficulté financière et on a estimé en avril 2000 que les coûts d'assainissement étaient de l'ordre de un à deux millions de dollars, tandis que l'assurance financière demandée et reçue n'était que de 38 200 \$.
 - De plus, on n'a pas respecté la politique du ministère en ce qui concerne les types de garantie acceptée. Cette politique précise que dans certaines situations, on ne peut accepter que de l'argent comptant ou des obligations d'État à titre d'assurance financière. Toutefois, on a souvent accepté des lettres de crédit et des cautionnements, même si l'exploitant peut annuler ces types d'assurances financières simplement en donnant un préavis de deux mois.

Recommandation

Afin de réduire au minimum le risque financier pour la province en rapport avec la dépollution, le ministère doit :

- **établir des mesures de contrôle afin de s'assurer que les exigences en matière d'assurances financières sont évaluées et précisées dans les approbations et qu'elles sont respectées;**
- **déterminer, pour chaque exploitant d'installations, le montant exact des assurances financières non versées et prendre des mesures afin de se les procurer.**

Réponse du ministère

L'examen interne du ministère portant sur les exigences quant aux assurances financières a également révélé des lacunes dans la perception des sommes des assurances financières et on a ajouté des mesures correctives aux méthodes administratives touchant les assurances financières afin de s'assurer que les exigences en matière d'assurances financières sont respectées à l'avenir. De plus, le ministère entreprend un examen de sa politique en matière d'assurances financières, y compris des types de garantie qui conviennent.

On a mis en place un plan d'action qui vise à rectifier les exigences concernant les assurances financières non versées.

3.06

COÛTS DU CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ

En raison du nombre considérable de certificats existants, soit plus de 220 000, et des quelque 8 000 nouveaux certificats délivrés chaque année, il est presque impossible pour le personnel du ministère de vérifier si tous les exploitants de site respectent les conditions de leur approbation. Dans les cas où un contrôle des exploitants de site a lieu, les coûts de ce contrôle peuvent être importants, particulièrement s'il s'agit d'une exploitation importante. Par exemple, nous avons estimé que le ministère verse 80 000 \$ par année en salaires à des agents environnementaux pour le contrôle d'une seule exploitation minière. Par conséquent, on doit s'assurer que les conditions de l'approbation comprennent des exigences quant à un auto-contrôle de la part des détenteurs des approbations qui devraient ainsi présenter des rapports de rendement et démontrer au ministère qu'ils respectent les exigences. Certes, le ministère a dans certains cas déjà imposé des exigences de cette nature, mais nous croyons qu'on pourrait avoir davantage recours à cette méthode :

- On a déjà établi, ou on a prévu, des exigences détaillées en matière de contrôle et de rapports pour les grandes entreprises qui déversent des contaminants dans les cours d'eau et polluent l'atmosphère. Par exemple, en vertu du programme Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID), on a mis en place des exigences réglementaires en 1993 et 1995 pour environ 190 grandes sociétés municipales, industrielles, minières et de production d'électricité qui déversent des eaux usées dans les cours d'eau de l'Ontario. Ces exploitants doivent réaliser, à leurs frais, des essais réguliers de leurs effluents afin de garantir le respect des paramètres de rejet et rendre publics ces essais sur demande.

Toutefois, ces règlements détaillés ne s'appliquent en général qu'aux plus grands exploitants, qui détiennent une faible proportion de l'ensemble des certificats d'approbation accordés.

- Pour quelques grands sites d'enfouissement et des projets pilotes, le ministère a exigé que les demandeurs assument les coûts de contrôle des inspecteurs indépendants à temps plein ou à temps partiel, car le contrôle de ces activités aurait constitué un fardeau important pour le ministère. Toutefois, la plupart des approbations des sites d'enfouissement et des exploitations industrielles ne précisaient pas cette exigence.

Nous avons remarqué que, le 27 octobre 1999, une décision de la Commission d'appel de l'environnement recommandait au ministère d'envisager d'exiger des exploitants de sites d'enfouissement qu'ils assument les coûts de l'embauche d'inspecteurs indépendants.

- Une fois qu'on a délivré un certificat d'approbation pour un système ou un équipement particulier, le détenteur de l'approbation n'est nullement tenu de présenter périodiquement un rapport de vérification ou d'évaluation réalisée par un spécialiste indépendant indiquant que le système fonctionne comme prévu. Qui plus est, nous avons constaté que le personnel du ministère n'effectuait en général pas de visites des sites durant la période visée et qu'il s'en tenait aux rapports du propriétaire pour déterminer si les installations étaient conformes aux exigences de l'approbation.

Si on exigeait que des spécialistes indépendants homologuent les systèmes et l'équipement au moment de l'installation et à intervalles réguliers par la suite, on

s'assurerait que les conditions de l'approbation et les normes du ministère sont respectées et on pourrait réduire les inspections de ces installations par le ministère.

- Dans le cas des installations qui produisent une quantité importante de polluants atmosphériques, le ministère a mis en place et exploite à proximité des stations de surveillance de la pollution atmosphérique qui ont pour but de vérifier le respect des exigences. Au total, on retrouve 137 stations dans 24 collectivités qui surveillent environ 50 installations. De plus, huit de ces installations reçoivent des données des stations. Dans quelques cas, le ministère a réussi à conclure des ententes avec les exploitants des installations en vue du règlement conjoint des coûts de la station de surveillance. Par exemple, dans un cas le ministère ne paie que 20 pour 100 des frais d'exploitation annuels, qui sont d'environ 200 000 \$, des stations de surveillance de la pollution atmosphérique.

Le ministère nous a indiqué qu'il est en train d'élaborer une stratégie, mise au point en janvier 2001 et qui exigera des exploitants d'installations qu'ils assurent tous les coûts d'exploitation et de modification des stations de surveillance de la pollution atmosphérique situées à proximité des grandes usines.

Recommandation

Pour être en mesure d'accroître de façon économique l'envergure de son rôle de surveillance de l'environnement, le ministère doit envisager l'imposition de conditions pour les certificats d'approbation, notamment :

- **un plus grand recours aux exigences d'auto-vérification demandant au propriétaire de démontrer son respect des conditions, y compris, lorsque cela est justifié et possible, une homologation par des spécialistes indépendants;**
- **demander aux propriétaires d'assurer une plus grande part des coûts de surveillance de la conformité.**

Réponse du ministère

La division est résolue à exiger davantage l'auto-vérification des installations et la production de rapports de conformité comme condition des certificats d'approbation. Le ministère compte élaborer des lignes directrices servant à déterminer les activités, les circonstances et les mécanismes correspondants afin d'exiger une vérification et des rapports de conformité par des spécialistes indépendants.

Le ministère a récemment entrepris de mettre en place de nouvelles mesures d'auto-vérification et de rapports de conformité pour les stations municipales de traitement d'eau qui correspondent aux recommandations du rapport du vérificateur provincial au sujet des coûts de surveillance de la conformité. Dans le nouveau règlement sur la protection de l'eau potable, on exige la réalisation d'une évaluation par un tiers et la production d'un rapport technique et détaillé d'auto-évaluation, dans l'année qui vient, pour toutes installations de traitement de l'eau. Le

3.06

personnel du ministère passera en revue ces rapports techniques et on émettra de nouveaux certificats d'approbation afin de s'assurer qu'un équipement de traitement satisfaisant est utilisé et que des mécanismes de rapports d'exploitation et d'auto-vérification et de rapports publics sont en place dans toutes les installations municipales de traitement d'eau.

Le programme pilote des nouveaux certificats d'approbation de pollution atmosphérique à l'échelle d'un site constitue un autre exemple d'initiative lancée l'année dernière. Ce programme a reçu un appui considérable et il comprend des modalités relatives à l'auto-vérification et à la production de rapports, exigeant des propriétaires qu'ils démontrent de façon régulière qu'ils se conforment aux exigences. Environ 30 installations par année sont visées par ce programme. On suivra le programme pilote à l'échelle des sites pendant une certaine période et il deviendra permanent si les résultats sont jugés satisfaisants. Par ailleurs, le ministère exige systématiquement des sociétés produisant des émissions industrielles considérables qu'elles effectuent une vérification technique de leur respect des conditions précisées dans les certificats d'approbation et les règlements.

APPLICATION DES LOIS

La *Loi sur la protection de l'environnement* est la principale loi du ministère qui confère aux agents environnementaux des pouvoirs et des fonctions en matière d'activités de réduction de la pollution. Ces activités comprennent des mesures servant à contrôler, à prévenir, à réduire et à éliminer les sources de pollution, notamment l'application de la *Loi*. Selon la gravité et les circonstances d'un incident, les agents environnementaux peuvent demander la conformité par une collaboration volontaire ou par le recours aux mécanismes de mise en application de la loi, afin d'obliger l'exécution de mesures correctives. Les mesures servant à garantir la conformité comprennent notamment les ordonnances de réglementation à l'intention de particuliers ou de sociétés et l'annulation ou la suspension des certificats d'approbation. Le ministère peut en outre prendre des mesures correctives de son propre chef dans les cas plus graves où la conformité tarde à être assurée.

Plus de 20 000 cas de pollution sont signalés au ministère chaque année. Les agents environnementaux répondent à ceux-ci en fonction des protocoles établis. De plus, en 1999-2000, les agents environnementaux ont réalisé environ 4 400 inspections à la demande du ministère, y compris des inspections des stations de traitement d'eau potable et des eaux usées, des lieux d'entreposage des BPC, des sites d'enfouissement des déchets dangereux et non dangereux et des sites et des installations de transfert et de recyclage.

Chaque année, on entame environ 1 000 enquêtes officielles découlant d'activités de réduction de la pollution. Les pénalités peuvent comprendre des déclarations sommaires de culpabilité (amendes) pour les infractions mineures ou des pénalités plus importantes, conformément à la *Loi*, pour les infractions plus graves. Environ 250 infractions importantes sont signalées chaque année au ministère du Procureur général en vue de poursuites judiciaires.

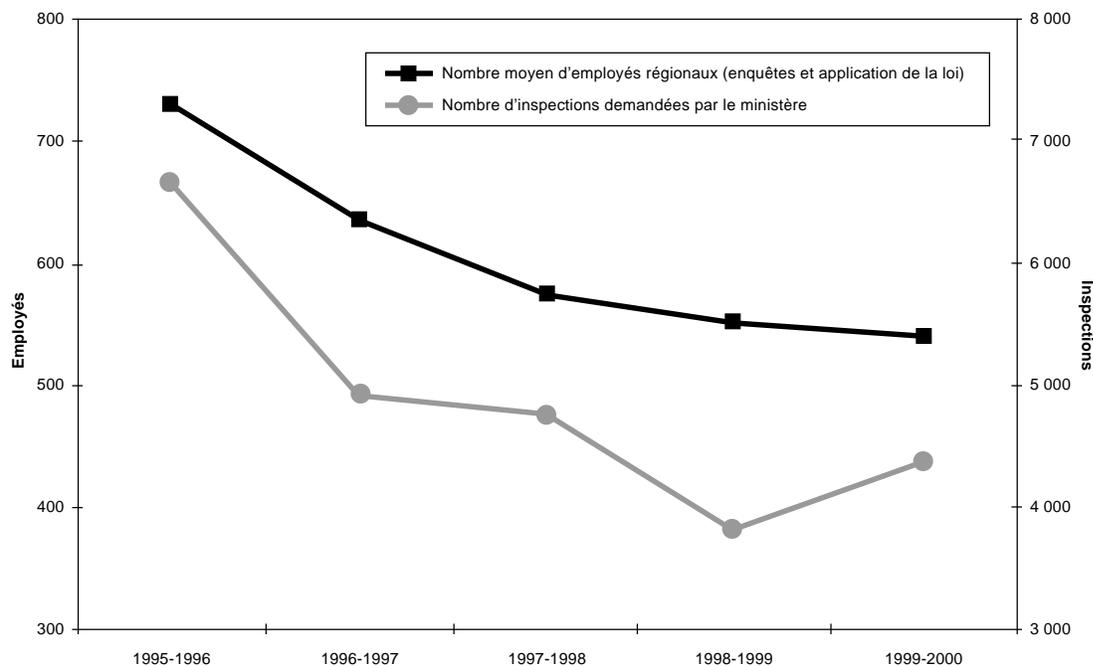
INSPECTIONS

Les inspections sont cruciales, car elles contribuent à évaluer le degré de conformité à la loi des installations et elles jouent un rôle important en favorisant une conformité volontaire. La présence des inspecteurs contribue également à susciter la confiance du public quant à la mise en application des normes environnementales. Certes, d'autres types de renseignements, y compris des plaintes du public, sont en général communiqués après un cas important de pollution, mais les inspections peuvent constituer une mesure proactive de prévention de ces incidents.

Chaque année, le ministère présente aux bureaux de district et régionaux des lignes directrices pour les inspections qu'il demande. Ces lignes directrices décrivent les inspections obligatoires pour certains types d'installations à effectuer chaque année ou après quelques années, elles définissent les critères en vue de l'inspection d'un nombre minimal de certains types d'autres installations durant l'année et elles précisent les critères pour la sélection d'installations au gré du personnel local.

Le ministère dispose d'un processus bien défini pour l'affectation des ressources en personnel, qui permet de s'assurer que la sélection des installations à inspecter se fonde sur les priorités établies en fonction des risques élevés. Toutefois, nous avons constaté que le nombre d'inspections demandées par le ministère a diminué considérablement depuis 1996. Les effectifs régionaux ont chuté de plus de 25 pour 100 au cours de cette période, et les inspections demandées par le ministère ont diminué de 34 pour 100. Cette tendance est illustrée dans le graphique ci-dessous. Par exemple, de 1995-1996 à 1999-2000, le nombre d'inspections demandées par le ministère des sites de déchets industriels dangereux et liquides est passé d'environ 2 000 à 1 190 par année. De même, les inspections des stations municipales de traitement d'eau ont chuté de plus de la moitié, passant de plus de 400 à environ 190 par année, au cours des cinq dernières années.

Nombre d'inspections et d'employés dans les régions (enquêtes et application de la loi)



Source : Données du ministère de l'Environnement

3.06

Le ministère ne suit les taux de conformité révélés par les inspections que depuis 1998-1999. Pour 1999-2000, on a relevé des infractions importantes lors de 31 pour 100 des inspections demandées par le ministère. À la lumière du nombre important d'infractions constatées et du nombre élevé de certificats d'approbation délivrés chaque année, le ministère doit envisager d'accroître ses activités d'inspection. Il pourrait ainsi mieux assumer ses responsabilités selon la loi.

Recommandation

Afin de faire respecter plus efficacement la législation environnementale, le ministère doit envisager de nouveaux mécanismes et élaborer des méthodes afin d'accroître de façon importante le nombre d'inspections.

Réponse du ministère

Le ministère s'occupera en priorité de ses activités d'inspection de la conformité et application des lois, tout en maintenant des inspections cycliques fondamentales.

RÈGLEMENT DES INFRACTIONS

Les lignes directrices du ministère quant à la conformité exigent que les agents environnementaux déterminent rapidement l'importance de toutes les infractions afin d'établir s'il s'agit d'une situation d'urgence présentant un danger éventuel ou immédiat pour la santé ou les biens. Dans tous les autres cas de non-conformité, on dispose de critères pour décider si des activités volontaires ou obligatoires de réduction de la pollution s'avèrent nécessaires.

Pour que la législation environnementale soit efficace, le ministère doit appliquer la loi plus dynamiquement, adéquatement et rapidement pour les infractions, particulièrement en cas de récidives. Nous concluons qu'une application des lois plus stricte est requise. Plus précisément, nous avons remarqué des cas pour lesquels les agents environnementaux :

- n'avaient pas effectué de suivi des infractions afin de s'assurer que l'exploitant des installations avait remédié à la situation;
- avaient réagi de façon inadéquate, par exemple en utilisant des mesures de conformité volontaire dans des situations où une conformité obligatoire s'imposait ou en n'effectuant pas de suivi dans des délais acceptables.

Les lignes directrices du ministère donnent aux agents environnementaux la possibilité d'avoir recours aux mesures de conformité volontaire au lieu des mesures obligatoires, pourvu qu'on précise les motifs de cette décision dans un rapport d'événement. Nous avons remarqué que les mesures de conformité volontaire étaient souvent utilisées mais que la raison en était rarement donnée. À cet égard, nous avons constaté l'absence d'examen de contrôle des mesures de mise en application qui auraient servi à déterminer si les décisions prises par les agents environnementaux étaient bien fondées.

Nous mettons en doute le bien-fondé des lignes directrices qui donnent aux agents environnementaux la latitude d'avoir recours à des mesures volontaires même dans des cas de récidive et dans les cas où les mesures correctives n'avaient pas été prises dans les délais exigés.

En 1999, le ministère a réalisé un examen interne de l'efficacité de son programme d'inspection. Cet examen a révélé des problèmes semblables à ceux que nous soulevons en ce qui a trait au recours injustifié aux mesures de conformité volontaires. On a ainsi établi que pour 69 des 100 rapports d'inspection passée en revue, des infractions avaient été constatées, y compris 22 infractions jugées graves par le ministère. Toutefois, on n'a émis qu'une seule ordonnance de réglementation et on n'a imposé aucune amende ou aucun paiement d'une somme quelconque. Dans 19 cas, l'agent environnemental a demandé aux exploitants des installations de produire un plan d'action de réduction volontaire de la pollution, mais un seul plan a été reçu.

De plus, l'examen interne a révélé qu'environ un tiers de toutes les infractions constatées constituaient des récidives. Nous avons remarqué que les politiques d'autres programmes réglementaires consistent à entamer des poursuites judiciaires si une infraction observée durant une inspection courante a été constatée lors d'une inspection précédente.

Recommandation

Pour rendre plus efficace et plus rapide l'application de la législation, le ministère doit renforcer ses activités en :

- **prenant des mesures appropriées suite aux infractions et en effectuant un suivi dans de plus brefs délais;**
- **s'assurant que les politiques et les méthodes encouragent le recours à des mesures de conformité plus strictes lorsque la situation le dicte.**

Réponse du ministère

Le ministère a apporté, et continue d'apporter, des changements importants à la façon de réagir aux infractions. La récente Étude de l'efficacité des programmes portant sur notre programme d'inspection a révélé la nécessité de préciser et de renforcer le recours aux mesures de conformité obligatoires.

En mars 2000, la division a communiqué une orientation claire au personnel sur le terrain afin que celui-ci fasse davantage appel aux mesures obligatoires de réduction de la pollution pour les contrevenants. Ces mesures comprennent notamment l'émission d'ordonnances sur le terrain qui précisent les mesures à prendre et les dates à laquelle la conformité doit être assurée. Le nombre d'ordonnances sur le terrain émises depuis mars 2000 a augmenté de 20 à 90 en moyenne par mois.

Tous les agents provinciaux suivent actuellement une formation sur l'utilisation des nouveaux outils de mise en application de la législation stipulés par le projet de loi 82. La formation des enquêteurs est terminée et la formation des agents de réduction de la pollution est en cours.

3.06

On a rédigé l'ébauche d'un nouveau règlement qui prévoit le recours à des sanctions pécuniaires administratives (SPA). Il est prévu que ce règlement sera affiché au site Web de la Charte des droits environnementaux en septembre 2000. Les SPA prévoient l'imposition aux contrevenants de pénalités, en cas d'infractions, sans passer par les tribunaux.

INFRACTIONS IMPORTANTES ET INFRACTIONS MINEURES

Selon les lignes directrices du ministère, les agents environnementaux doivent axer leurs efforts sur les aspects qui permettent de réaliser les plus grands progrès pour la santé de l'environnement et des êtres humains. Nous avons constaté que la direction et le personnel du ministère estimaient que les seules infractions importantes étaient celles qui avaient des conséquences négatives apparentes, comme les déversements. Parmi les infractions mineures, mentionnons celles ayant trait aux mesures de prévention décrites dans la législation environnementale, même si ces infractions, si elles ne font pas l'objet de mesures correctives, peuvent accroître le risque de conséquences graves pour l'environnement et les êtres humains.

Par exemple, lors de l'évaluation de son programme d'inspection que le ministère a effectuée en 1999, il a estimé que 51 des 58 types d'infraction constatés étaient mineurs. Parmi les infractions jugées mineures, citons les cas où l'on n'a pas pris d'échantillon des effluents ou de l'eau pour en déterminer la qualité, et la non-production de rapports à ce sujet, le recours à un exploitant non agréé, l'absence de plan d'urgence en cas de panne du système et l'exploitation d'installations de traitement d'eau et des eaux usées qui ne respectait pas les spécifications de l'approbation. Toutefois, selon les circonstances, les infractions constatées pouvaient être importantes, par exemple s'il s'agissait d'installations à risque élevé et/ou si les exploitants avaient commis, par le passé, d'autres infractions.

Recommandation

Afin de réduire au minimum les risques pour l'environnement et la santé, le ministère doit :

- **réévaluer ses politiques, ses méthodes et ses critères d'établissement de la gravité des infractions;**
- **s'assurer que l'importance des mesures de prévention est mieux comprise et expliquée au personnel.**

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît la difficulté de prévenir les risques et les infractions en matière de santé environnementale et de santé publique et d'y faire face. Le ministère souhaite avant tout favoriser les mesures de prévention, en garantissant la conformité et en appliquant la loi.

Il admet que le recours à la réduction volontaire de la pollution n'a pas permis d'atteindre les degrés de conformité souhaités et il préfère

maintenant avoir davantage recours aux outils de conformité obligatoire dans le cas d'infractions. Les répercussions de ce changement se font voir dans l'augmentation du nombre d'ordonnances émises. Cet aspect est d'autant plus apparent si on songe aux nombreuses ordonnances qui sont émises dans le cadre des inspections éclair de toutes les installations municipales de traitement d'eau.

La Division des opérations compte effectuer cet hiver un examen de ses politiques et méthodes de fonctionnement, afin de garantir une utilisation cohérente et adéquate des outils de conformité dans tous les domaines de programmes.

Le ministère a joué, et continue de jouer, un rôle important dans l'examen actuel réalisé à l'échelle du gouvernement des inspections, des enquêtes et de la mise en application de la législation de 13 ministères. La division s'inspirera, le cas échéant, des résultats de cet examen pour améliorer ses politiques et ses méthodes d'inspection, d'enquête et de mise en application de la législation.

GESTION DES INSPECTIONS

Au cours de nos visites aux bureaux de district du ministère, nous avons constaté les divergences suivantes dans la gestion des activités d'inspection :

- Seuls trois bureaux de district, parmi les six que nous avons visités, conservaient des rapports détaillés sur les installations devant être inspectées, sur celles qui avaient été inspectées et sur les résultats des inspections. Un des bureaux indiquait également si on devait inspecter certaines installations l'année suivante. Toutefois, deux autres bureaux ne disposaient que de copies des rapports d'inspection et ils ne les avaient pas comparées aux inspections prévues, tandis qu'un autre bureau n'était pas en mesure de nous remettre la liste des inspections prévues ou réalisées durant l'année en cours ou l'année précédente.
- Aucun des six bureaux de district ne disposait de documents décrivant l'application des critères de sélection du ministère pour établir la liste définitive des sites à inspecter.
- On n'a observé aucune uniformité dans les bureaux de district et régionaux en ce qui concerne les inspections demandées par le ministère; elles étaient effectuées soit à l'improviste soit sur rendez-vous avec les exploitants des installations. Les lignes directrices communiquées au personnel ne traitent pas de ce point. Les inspections à l'improviste permettent de mieux repérer les infractions et elles sont plus dissuasives.

3.06

Recommandation

Pour faire en sorte que son programme d'inspection appuie plus efficacement la législation environnementale, le ministère doit :

- examiner ses politiques, ses méthodes et ses lignes directrices au sujet des inspections qu'il demande afin d'imposer des règles adéquates en matière de tenue de dossiers et de production de rapports;
- s'assurer que les inspections sont planifiées et réalisées de manière cohérente.

Réponse du ministère

Soucieux de garantir une bonne tenue de dossiers et une bonne production de rapports, le ministère a mis en place la première de ses bases de données d'inspection, le Système d'inspection provisoire pour les installations de traitement d'eau. Ce système fait partie de la stratégie de gestion de l'information Environet du ministère. Il permet au ministère de suivre le déroulement des inspections, d'enregistrer les résultats de celles-ci, d'assurer un suivi en cas de défaillances et de produire des rapports d'inspection. On est en train de mettre au point des systèmes semblables au système d'inspection provisoire pour toutes les installations que le personnel du ministère inspecte.

La Division des opérations passe en revue son manuel de planification du travail et il compte renforcer la marche à suivre pour les inspections prévues.

GESTION DE L'INFORMATION

Pour que la mise en application de la législation soit efficace, on doit déceler et régler les infractions en se fondant sur des renseignements exacts. À cet effet, bon nombre des observations du présent rapport découlent du fait que le personnel de la division ne disposait pas de systèmes et/ou de renseignements appropriés pour exécuter ses activités plus efficacement. Nous avons remarqué ce qui suit :

- Suite à l'approbation, une copie du certificat d'approbation est envoyée au bureau de district du ministère en vue d'un contrôle. Toutefois, le ministère ne dispose pas d'un système de suivi adéquat qui permettrait de vérifier si les conditions de l'approbation sont respectées. Ainsi, les bureaux de district n'avaient pas à leur disposition l'information nécessaire pour initier un suivi, par exemple l'envoi d'un rappel ou une inspections, afin de faire respecter de manière opportune les conditions de l'approbation.
- Le Système informatique d'élaboration des rapports d'événements du ministère stocke des renseignements provenant de rapports des plaintes du public et les infractions possibles déterminées lors des inspections. Les renseignements sur la production, le transport et l'élimination de tous les déchets industriels dangereux et liquides sont

stockés dans le Système d'information sur les déchets dangereux. De plus, chaque bureau de district et régional établit sa propre liste de sites assujettis à des inspections périodiques obligatoires en utilisant les bases de données locales ou des listes préparées manuellement.

Ces systèmes ne donnent des renseignements que sur des installations ou des sites particuliers et ils ne permettent pas de créer des profils d'installations ni de relier les renseignements provenant des divers districts. Or, cela permettrait au personnel de mieux gérer ses activités et de déterminer les types de risque pour l'environnement qui prévalent dans des régions données. Par exemple, si on pouvait déterminer toutes les approbations qui ont été accordées à des installations du même secteur industriel ou de la même région, on pourrait savoir celles qui ne détiennent pas les approbations voulues.

- Le Système informatique d'élaboration des rapports d'événements n'est pas complet. Nous avons remarqué plusieurs exemples de rapports préparés par des agents environnementaux qui ne comprenaient pas le code du type d'infraction, qui permettrait la production de rapports statistiques. L'examen interne des activités d'inspections du ministère a également révélé que le type d'infraction n'a été précisé que dans 32 pour 100 des cas.
- Le ministère n'a effectué aucune évaluation détaillée des types et de la fréquence des infractions qui sont précisés le plus souvent dans les rapports d'incidents de pollution et lors des activités d'inspection. Ce genre de renseignements permettrait de déterminer les obstacles auxquels les installations se heurtent pour respecter les exigences, et aussi de cibler les mesures prises pour l'application des lois et les campagnes de sensibilisation et d'éducation.

En outre, on n'a pas évalué l'efficacité des mesures de conformité du ministère. Par exemple, il serait utile de déterminer à quel point les mesures de conformité volontaire, comme les avertissements et le suivi, constituent une méthode efficace d'utilisation du personnel. De plus, on pourrait évaluer le recours à des mesures plus immédiates, comme des amendes, afin de savoir jusqu'à quel point elles dissuadent les contrevenants.

Recommandation

Afin de mieux appuyer et d'améliorer la mise en application de la législation en matière de protection de l'environnement, le ministère doit :

- **établir un système servant à déterminer toutes les conditions des approbations qui exigent un suivi avant une date précise dans le but de vérifier si le propriétaire s'y conforme et, au besoin, de mettre en marche rapidement des mesures d'exécution;**
- **élaborer un système précis et complet de gestion informatisé destiné à aider à déterminer les installations à inspecter et à fixer les priorités à ce sujet;**
- **évaluer périodiquement les types et la fréquence des infractions de même que l'efficacité des mesures d'exécution employées.**

3.06

Réponse du ministère

La Division des opérations convient qu'une solide base informatique est nécessaire pour la prise de décisions fonctionnelles et de gestion, ainsi que pour établir les priorités en matière d'application des lois et d'inspection. On a conçu le nouveau Système intégré de la Division (SID) en fonction de ces objectifs. Les approbations sont maintenant générées dans un système, qui a la capacité d'indiquer les dates d'échéance de toutes les conditions d'un certificat d'approbation.

La conception des autres parties du système intégré de la division SID est presque terminée. On prévoit que cette nouvelle phase débutera au printemps 2001. Ainsi, notre division sera en mesure de produire des rapports en fonction du type d'installations, des inspections, des types d'infraction et des mesures d'exécution. Grâce à cette information, nous pourrons établir les priorités quant aux installations et aux secteurs à inspecter. Ainsi, la division pourra cibler stratégiquement ses activités d'inspection de la conformité et de mise en application de la législation, tout en réalisant les inspections périodiques de base.

Avec le SID, la direction des bureaux régionaux et de district pourra surveiller de près les activités et axer les efforts du personnel sur le terrain sur les éléments qui ont le plus d'impact sur la protection de l'environnement. Cette transformation est cruciale, car elle favorise le passage d'une méthode réactive à un mécanisme proactif en matière de conformité et de protection de l'environnement.

On vient d'améliorer le système de données de la Direction des enquêtes et de l'application des lois afin de déterminer l'importance des mesures prises pour la mise en application de la législation et de les répartir selon les programmes environnementaux. Cette nouvelle information permet de comparer nos efforts par rapport à des domaines particuliers d'application des lois environnementales. En outre, on peut s'en servir pour déterminer notre efficacité quant à certains aspects de la protection de l'environnement.

Un examen des techniques visant la conformité et l'évaluation des risques des différents ministères est en cours. Les conséquences des résultats de cette initiative seront de deux types. En effet, ils renseigneront sur les outils actuels utilisés par le ministère et ils indiqueront des nouvelles techniques qui pourraient être employées à l'échelle du gouvernement de l'Ontario ou dans des ministères particuliers. De plus, la Division des opérations effectuera cet hiver un examen de ses politiques et méthodes de fonctionnement afin de garantir une utilisation uniforme et appropriée de ses outils d'évaluation de la conformité dans tous les domaines de programmes.

AMENDES IMPAYÉES

Au cours des cinq dernières années, le total des amendes environnementales imposées aux contrevenants par les tribunaux s'est élevé en moyenne à 1,5 million de dollars par an. Toutefois, au 31 mars 2000, le ministère du Procureur général signalait que des amendes impayées totalisant plus de 10 millions de dollars s'étaient accumulées au fil des ans. En raison du montant élevé des amendes impayées, on peut sérieusement mettre en doute l'efficacité de dissuasion des mesures d'application des lois.

Le ministère de l'Environnement dispose de pouvoirs légaux pour suspendre les certificats d'approbation de contrevenants qui n'ont pas payé leurs amendes. Cependant, on a rarement recours à une suspension. Notre analyse a révélé qu'un certain nombre de sociétés n'ont pas payé leurs amendes et disposent toujours de certificats valides. À la lumière du montant considérable des amendes impayées, un système d'avertissements et, au besoin, de suspension des approbations constituerait un outil efficace pour exiger le paiement des amendes.

Recommandation

Afin d'assurer l'application plus efficace de la législation environnementale et d'améliorer la perception des amendes impayées, le ministère doit déterminer les raisons pour lesquelles les amendes demeurent impayées et se servir de ses pouvoirs légaux pour suspendre les certificats d'approbation des contrevenants qui ne paient pas leurs amendes.

Réponse du ministère

La responsabilité de la perception des amendes incombe au ministère du Procureur général. Malgré tout, nous appuyons la recommandation du vérificateur provincial et nous allons nous servir de tous les outils dont nous disposons pour appuyer la perception des amendes comme mesure dissuasive à l'intention des contrevenants environnementaux.

La formation du personnel du ministère quant au nouveau processus simplifié visant à suspendre les licences du ministère pour inciter au paiement des amendes imposées par les tribunaux se terminera en octobre 2000. Les enquêteurs ont reçu une formation qui leur permet d'effectuer la confiscation des biens de l'accusé qui ont été saisis par le gouvernement suite à la condamnation ou au non-paiement d'une amende.

Le ministère entamera des discussions avec le ministère du Procureur général afin d'assurer le suivi le plus efficace possible du paiement des amendes environnementales aux tribunaux. Ainsi, nous disposerons des renseignements nécessaires pour effectuer les suspensions de licence et la confiscation de biens, dans le but d'inciter les gens à payer leurs amendes.

3.06

SITES CONTAMINÉS

Le ministère axe en général ses efforts d'assainissement sur les sites contaminés qui sont importants pour le public, comme dans les cas où des propriétés avoisinantes sont touchées par la contamination. Les propriétaires ou les anciens propriétaires de ces sites peuvent être tenus légalement et financièrement responsables de la contamination.

Le ministère offre des lignes directrices détaillées aux propriétaires et aux conseillers en environnement afin qu'ils puissent évaluer la situation écologique d'une propriété et d'en déterminer si une restauration est requise, et, le cas échéant, quel type de restauration, pour permettre de continuer à utiliser le site ou d'en changer l'utilisation. Le propriétaire peut également devoir obtenir des approbations municipales pour changer l'utilisation du sol, dans les cas où la contamination nuit à l'utilisation de la propriété. L'évaluation environnementale des sites est particulièrement importante pour les acheteurs éventuels, car la contamination d'un site pourrait en restreindre l'utilisation et le nouveau propriétaire pourrait avoir à supporter les coûts de l'assainissement.

Le ministère est responsable de l'administration du Fonds d'assainissement de l'environnement qui offre un financement pour le règlement des problèmes environnementaux graves ou urgents. Ces sommes sont principalement consacrées à l'assainissement ou à la restauration de sites contaminés dans les cas où on ne peut pas établir qui sont les personnes responsables, où celles-ci ne sont pas en mesure de payer ou encore où les efforts de mise en application de la loi se sont avérés infructueux. Dans de nombreuses situations prises en charge par le Fonds d'assainissement de l'environnement, l'assainissement complet des sites après une contamination prolongée ou grave n'est pas pratique ou n'est pas réalisable techniquement. Néanmoins, dans des cas graves, le ministère a dépensé des sommes considérables pour assainir ce type de sites afin de limiter les dommages ou de restreindre les risques pour l'environnement ou la santé découlant de la contamination.

Pour l'exercice 1999-2000, le Fonds a accordé à plus de 45 projets d'assainissement une somme s'élevant à 5 millions de dollars au total. Depuis sa mise sur pied en 1985, le Fonds a versé environ 160 millions de dollars.

DÉTERMINATION DES SITES CONTAMINÉS

Détecter rapidement les sites contaminés peut permettre de réduire les dommages à l'environnement, de diminuer les coûts et de déterminer les responsables du problème. Le ministère peut ensuite exiger des sociétés qu'elles mettent sur pied un fonds pour l'assainissement de leurs sites pendant qu'elles sont en activité.

Le ministère n'avait pas de programme qui aurait permis de déterminer les sites contaminés ni de répertoire central des sites contaminés. Ainsi, aucun calendrier et aucune estimation des coûts de l'assainissement des sites contaminés n'avaient été établis. Il fixait les priorités en réaction aux événements, dans les cas où il déterminait que des sites étaient contaminés à la suite de rapports d'accidents de pollution.

Plus particulièrement :

- Le ministère ne disposait pas de mécanisme exigeant des propriétaires de sites industriels et commerciaux à risque élevé de réaliser des évaluations de leurs sites, afin de déterminer l'envergure de la contamination. Le ministère n'exigeait l'évaluation

d'un site que s'il savait ou s'il soupçonnait que des contaminants causaient des effets nuisibles à l'extérieur du site. De plus, le ministère ne réalisait pas d'évaluations périodiques des mesures correctives que les sociétés mettaient en œuvre pour s'assurer que leurs efforts et les progrès réalisés étaient satisfaisants.

- En 1991, nous avons indiqué que le ministère n'avait pris aucune mesure pour évaluer les sites d'enfouissement privés et municipaux fermés qui aurait permis de déterminer si ceux-ci présentaient un danger pour les zones avoisinantes. En général, ces sites ont été construits et exploités avant l'introduction des règlements du ministère et les exploitants ne disposaient peut-être pas de mesures de contrôle pour prévenir la fuite de contaminants dans des zones situées à l'extérieur des sites. À l'époque, le ministère avait répertorié en priorité 700 des 2 400 sites d'enfouissement, dont 200 avaient fait l'objet d'une inspection et 250 autres ont été visés par un examen administratif. Nous avons remarqué qu'aucune autre mesure n'avait été prise depuis 1991.
- Aucun programme ou aucune initiative n'existait pour indiquer les réservoirs de combustibles abandonnés souterrains, qui représentaient environ la moitié des projets financés en vertu du Fonds d'assainissement de l'environnement.

Nous avons également constaté qu'en vertu du Fonds provincial de protection des eaux, on a mis une somme de cinq millions de dollars à la disposition des municipalités depuis 1997 afin qu'elles déterminent toute contamination éventuelle des eaux souterraines. Toutefois, au 31 mars 2000, on avait réparti la totalité des fonds entre 39 municipalités, et aucune autre somme n'était offerte à cette fin.

QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ CIVILE ET FINANCIÈRE

Dans plusieurs régions des États-Unis et du Canada des lois limitent la responsabilité des propriétaires qui ont respecté les lignes directrices en matière d'assainissement et des personnes qui ne sont pas directement responsables d'une contamination. En Ontario, aucune loi n'exige du ministère qu'il garantisse aux propriétaires qui ont restauré des sites contaminés que la restauration a été effectuée conformément à ses lignes directrices. Par exemple, si les normes du ministère changent après un assainissement, les propriétaires souhaitent être assurés qu'aucun autre assainissement ne sera exigé. Sans cette garantie, les propriétaires risquent de ne pas assainir les sites de leur plein gré.

Nous avons en outre remarqué que d'autres régions disposent de programmes qui favorisent la remise en valeur des sites industriels désaffectés. Il s'agit en général de grands sites industriels ou commerciaux détériorés ou abandonnés dont la contamination limite l'utilisation future. Les coûts d'assainissement de ces sites sont élevés. D'après le ministère, l'Ontario n'est pas confronté à un problème aussi grave que les États-Unis. Toutefois, il reconnaît que ce genre de sites existe, mais il ne les a pas répertoriés.

Durant notre vérification, le ministère était en train d'évaluer les questions de responsabilité civile et la nécessité de programmes de remise en valeur des sites en friche industrielle.

3.06

Recommandation

Afin de favoriser l'efficacité de ses efforts et de ses programmes visant à réduire au maximum les dommages à l'environnement, le ministère doit élaborer une stratégie pour :

- déterminer rapidement quels sont les sites contaminés et les personnes responsables, afin de pouvoir établir les priorités pour l'assainissement;
- prendre des mesures incitatives destinées à encourager les propriétaires à assainir de leur plein gré leurs sites contaminés.

Réponse du ministère

Nous reconnaissons, en principe, qu'il faut répertorier rapidement les sites contaminés et identifier les personnes responsables du problème et mettre au point des méthodes permettant de s'assurer que les propriétaires assainissent ces sites, ce qui est essentiel pour la protection de l'environnement.

Nos efforts sont axés sur les priorités suivantes :

- *travailler en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère du Développement économique et du Commerce à un examen de la politique sur les sites contaminés en friche industrielle;*
- *mettre en œuvre le protocole d'entente avec l'administration des normes techniques et de sécurité, afin de s'attaquer au problème des réservoirs de combustibles souterrains abandonnés qui fuient;*
- *surveiller les mesures correctives des municipalités se rapportant aux sites d'enfouissement fermés;*
- *offrir des conseils techniques au ministère du Développement du Nord et des Mines sur la mise en œuvre du nouveau programme d'assainissement (avril 2000) des sites miniers anciens ou abandonnés.*

Le ministère envisagera d'élaborer une stratégie, avec la collaboration d'autres paliers de gouvernement, afin d'élargir les initiatives pour qu'elles englobent un éventail plus grand de sites contaminés ainsi que de déterminer les moyens de répertorier rapidement ces sites et d'en favoriser l'assainissement.

CONTRAT POUR LE SYSTÈME D'INFORMATION

Durant notre vérification, le ministère était en train de concevoir et de réaliser un nouveau Système intégré de la Division (SID). Une fois complètement mis en place, ce système permettra de mieux combler les besoins d'information et améliorera l'efficacité de la division en favorisant la communication des données environnementales cruciales entre les directions et les bureaux régionaux et de district. Ce système remplacera en outre les

nombreux systèmes existants, y compris ceux utilisés pour le traitement des nouvelles approbations ainsi que pour le contrôle et le suivi des rapports d'accidents de pollution.

Lors de notre vérification, nous avons constaté que le projet SID était en retard sur le calendrier et qu'on avait dépassé les coûts prévus.

En juillet 1997, le ministère a accordé un contrat en vue de la réalisation du système intégré de la division à l'entrepreneur retenu, dont le montant s'élevait à 1,5 million de dollars. Le projet, y compris la refonte des processus administratifs, la conversion des anciennes données, la réalisation de logiciels ainsi que les achats de logiciels et de matériel, devait être terminé au plus tard en juillet 1999. À l'époque, le ministère n'a pas demandé l'approbation du Conseil de gestion, qui était requise pour les projets en technologie de l'information de plus d'un million de dollars, car il estimait que seuls les coûts du matériel et des logiciels, qui étaient d'environ 300 000 \$, faisaient partie du volet technologie de l'information du projet.

En décembre 1999, le Conseil de gestion ordonnait au ministère d'obtenir une approbation pour tous les coûts associés au projet. À cet égard, le 15 février 2000, le Conseil de gestion approuvait l'octroi d'environ 2,9 millions de dollars à ce projet, destinés à couvrir les coûts réels et estimés de l'exercice 1997-1998 jusqu'à l'exercice 2002-2003.

Au mois d'avril 2000, on avait acheté le matériel et les logiciels requis et on avait traité les certificats d'approbation reçus depuis novembre 1999 à l'aide du nouveau système. Les sommes versées à l'entrepreneur se sont élevées à environ 700 000 \$, plus une somme additionnelle de 800 000 \$ pour des améliorations non précisées dans le contrat initial. Toutefois, les dossiers existants n'avaient pas été transférés au nouveau système, l'information n'était accessible qu'à l'unité des approbations et le système n'était pas conçu pour les autres activités de la division.

Lors de notre vérification, la division était en train de renégocier son contrat avec l'entrepreneur, y compris les dates d'achèvement, la définition de l'envergure initiale du projet et toute amélioration supplémentaire devant être apportée à la formule initiale. Toute hausse supplémentaire des coûts exigerait une autre approbation de la part du Conseil de gestion.

Recommandation

Afin de favoriser une prestation efficace des programmes de la division, le ministère doit s'assurer que le système intégré de la division est achevé rapidement, de façon rentable et conformément aux approbations requises.

Réponse du ministère

Au moment de la vérification, le Système intégré de la Division (SID) connaissait des retards et un dépassement des coûts en raison d'un conflit fournisseur/entrepreneur. Des négociations étaient en cours au sujet des éléments que le fournisseur doit offrir et des souhaits de l'équipe de développement de la Division des opérations. On a élaboré un

ensemble de documents, que les deux parties ont accepté : le projet est de nouveau en marche. Le fournisseur livrera le système, au prix initial convenu, d'ici janvier 2001. On a également conclu une entente en vertu de laquelle tout changement demandé en vue d'une amélioration du SID se ferait au tarif quotidien initial.

On a également obtenu l'approbation du Conseil de gestion pour aller de l'avant avec ce projet. Tout coût additionnel du projet SID sera financé à même les fonds du ministère ou fera l'objet d'une nouvelle demande au Conseil de gestion.

3.06

MESURE DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES ET PRODUCTION DE RAPPORTS À CET ÉGARD

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

Le mandat du ministère consiste à protéger l'environnement et à favoriser la conservation de l'eau, de l'énergie et des ressources matérielles. Le ministère souhaite qu'en Ontario un air, une eau et des terres propres favorisent la santé de la population, les loisirs, le commerce et l'industrie. La Division des opérations appuie le mandat et la vision du ministère.

Le ministère décrit les différentes mesures de l'efficacité dans son plan d'activités annuel. Toutefois, le plan d'activités ne prévoyait pas l'évaluation complète de l'impact global des efforts du ministère sur l'environnement. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif «Des sols plus propres», la seule mesure qui a été rendue publique a trait au pourcentage des BPC entreposés qui a été détruit. En outre, en rapport avec l'objectif «Des écosystèmes plus sains», on a déterminé l'efficacité du traitement des approbations et des évaluations environnementales, mais les résultats de ces approbations n'ont pas été évalués.

Le ministère a également publié des rapports périodiques et des communiqués de presse sur ses activités au sujet de certains aspects cruciaux de l'environnement. Certes, ces documents visaient à communiquer les réussites récentes ou les initiatives du ministère en rapport avec des questions environnementales particulières, mais ils ne comportaient pas d'évaluations objectives de la qualité de l'environnement. De plus, en raison de la multitude de rapports du ministère et de sources d'information disponibles sur l'environnement, on ne pouvait pas réaliser une évaluation efficace de l'état global de l'environnement.

Au moment de la vérification, le gouvernement fédéral, l'Environmental Protection Agency des États-Unis, plusieurs états américains et d'autres provinces avaient élaboré, ou étaient en train d'élaborer, des indicateurs pour l'évaluation des changements subis par l'environnement avec le temps. Un Rapport sur l'état de l'environnement, comme on l'appelle en général, fait office de mécanisme aidant à vérifier les progrès réalisés vers l'atteinte des buts et de la qualité visés pour l'environnement. On pourrait également se servir de ce rapport pour décrire objectivement les progrès de l'Ontario quant au respect des normes provinciales, nationales et internationales établies en matière d'environnement de même que des engagements pris pour la réduction de la pollution et les efforts de dépollution.

Recommandation

Afin de s'assurer que les progrès du ministère en matière de gestion de l'environnement sont mesurés et communiqués de manière objective, on doit préparer un rapport périodique sur l'état de l'environnement en faisant appel à un ensemble de mesures des résultats qui déterminent la qualité de l'environnement et les changements subis avec le temps.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît qu'il lui incombe de renseigner le public sur les progrès de ses programmes. Il est tout aussi important que le ministère favorise la communication de renseignements sur la façon dont les autres secteurs de la société s'acquittent de leurs responsabilités quant à l'environnement.

Le ministère est résolu à continuer d'améliorer ses mesures du rendement intégrées à ses plans d'activités. Le plan d'activités actuel renferme plus de mesures axées sur les résultats que ceux des années précédentes. Ces mesures permettent d'évaluer les progrès réalisés avec le temps.

Le ministère utilise de plus en plus son site Web pour communiquer des renseignements concernant ce qui suit :

- les installations non conformes qui déversent des polluants dans l'eau;***
- les défaillances relevées au cours des inspections des stations de traitement de l'eau;***
- les nouveaux règlements, un pour les stations de traitement de l'eau et un autre pour les installations qui émettent des polluants atmosphériques, qui exigent la production de rapports sur l'échantillonnage et le contrôle des résultats.***

Le ministère a en outre mis sur pied, en collaboration avec les autorités de conservation, un réseau de surveillance des eaux souterraines. On disposera ainsi d'une information de base sur l'état des eaux souterraines.

Le ministère a approuvé et lance une initiative d'envergure, Environet, qui a pour but de mettre l'information à la disposition du public. On vise ainsi à offrir aux gens l'accès à toute l'information publique du ministère, par le recours à un seul site Internet. Ainsi, on améliorera et on accélérera grandement la communication d'une grande quantité de renseignements au public sous une forme conviviale.

Les trois premiers projets de cette initiative sont les suivants :

- information sur le contrôle de l'eau et la conformité provenant des stations de traitement de l'eau;***

- **information sur les pollueurs (responsables et réceptionnaires ou transporteurs) concernant les déchets dangereux;**
- **répertoire des polluants atmosphériques pour les installations qui doivent respecter des émissions réglementées.**

De plus, les personnes responsables de l'émission de polluants devront contrôler leur rendement et présenter des rapports publics à ce sujet. On devra en bout de ligne présenter toute cette information au site Web de façon continue.

Il est prévu que ces projets seront en place d'ici l'été 2001.

3.06

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT DE LA DIVISION

La division a produit des rapports internes sur le rendement de ses principaux éléments : l'unité des approbations, les activités de dépollution de chaque région et la Direction des enquêtes et de l'application. Ses mesures du rendement se fondaient principalement sur les activités prévues et menées à terme mais sur peu de résultats :

- L'unité des approbations a évalué l'efficacité de ses activités, comme les délais d'exécution et le nombre de certificats d'approbation délivrés, et a produit des rapports à ce sujet. Toutefois, on ne disposait d'aucun indicateur pour évaluer la qualité des quelque 220 000 certificats d'approbations. Les mesures auxquelles on pouvait avoir recours comprenaient notamment : le temps moyen écoulé depuis la délivrance des approbations, si celles-ci sont conformes aux normes actuelles et à quel point les approbations sont assujetties à des exigences en matière d'auto-vérification et de production de rapports.
- Chaque région a surveillé les différentes inspections demandées par le ministère et qui ont été réalisées. Le taux de réussite des inspections des installations municipales de traitement de l'eau et des eaux usées constituait une mesure cruciale du plan d'activités du ministère. Parmi les autres mesures mises à l'essai, mentionnons le taux de réussite global à toutes les inspections demandées par le ministère et le pourcentage des problèmes environnementaux réglés. Afin de mieux surveiller les efforts de conformité dans chaque district, on a commencé, au cours de l'été 1999, à publier un nouveau rapport mensuel résumant les rapports d'accidents de pollution et les mesures d'application des lois employées.

On pouvait se servir d'autres mesures clés, notamment le taux de non-conformité de chaque secteur industriel important, les récidives observées dans les deux années suivant la mise en application précédente et le délai moyen, en jours, pour que des installations respectent les exigences imposées. De plus, on pouvait établir des mesures pour les activités du ministère portant sur les sites contaminés.

- La Direction des enquêtes et de l'application des lois mesure ses résultats principalement d'après le nombre de condamnations et d'amendes infligées. La Direction prévoyait par ailleurs de faire l'essai d'une mesure de l'efficacité qui déterminerait le délai dont le personnel a besoin pour réaliser les enquêtes. Parmi les autres mesures appropriées, citons la condamnation des récidivistes, le montant des

amendes impayées et le nombre de cas mis en accusation par les enquêteurs qui n'exigeaient pas la collaboration du ministère du Procureur général. De plus, les activités de la nouvelle unité de contrôle des émissions de véhicules devront faire l'objet de rapports distincts, car cette unité est indépendante.

Recommandation

Afin d'effectuer une évaluation plus complète de la contribution de la division à la protection de l'environnement, le ministère doit élaborer davantage d'indicateurs du rendement axés sur l'atteinte des résultats, pour déterminer l'efficacité des activités de la division et faire rapport à ce sujet.

Réponse du ministère

Le ministère est résolu à améliorer sans cesse ses mesures du rendement décrites dans le plan d'activités public et dans les rapports internes sur le rendement des programmes. La division continuera d'élaborer des mesures s'articulant autour d'indicateurs de l'efficacité axés sur l'atteinte des résultats et/ou à démontrer la valeur ajoutée des processus de réglementation se rapportant à la protection de l'environnement.

En ce qui a trait à l'application des lois, le plan d'activités comprend des mesures de l'utilisation accrue des outils d'application des lois environnementales destinés à augmenter la conformité et la protection de l'environnement. Ces mesures sont le reflet d'une volonté de se servir des outils d'enquête et d'application des lois améliorés figurant dans le projet de Loi 82.

Parallèlement, on examine des mesures des principaux programmes du ministère et on les améliore. On a pris des mesures importantes afin de s'assurer que l'ensemble des mesures du rendement dont le ministère effectue le suivi fournit des renseignements cruciaux en vue de l'amélioration des programmes clés du ministère. Le ministère a également élaboré, ou est en train d'élaborer, des mesures du rendement et la Division des opérations participe à ces travaux. Il s'agit notamment de l'indice de la qualité de l'eau, du réseau de surveillance des eaux souterraines, de l'évaluation de la qualité de l'eau des lacs, des rivières et des affluents, des rapports obligatoires sur les émissions dans l'atmosphère, des programmes de conformité en matière d'eau potable et de surveillance de l'eau potable, des rapports sur la conformité en matière d'eaux usées, du rendement du programme Air pur et des résultats environnementaux résumés dans le Guide pour la consommation du poisson gibier de l'Ontario.