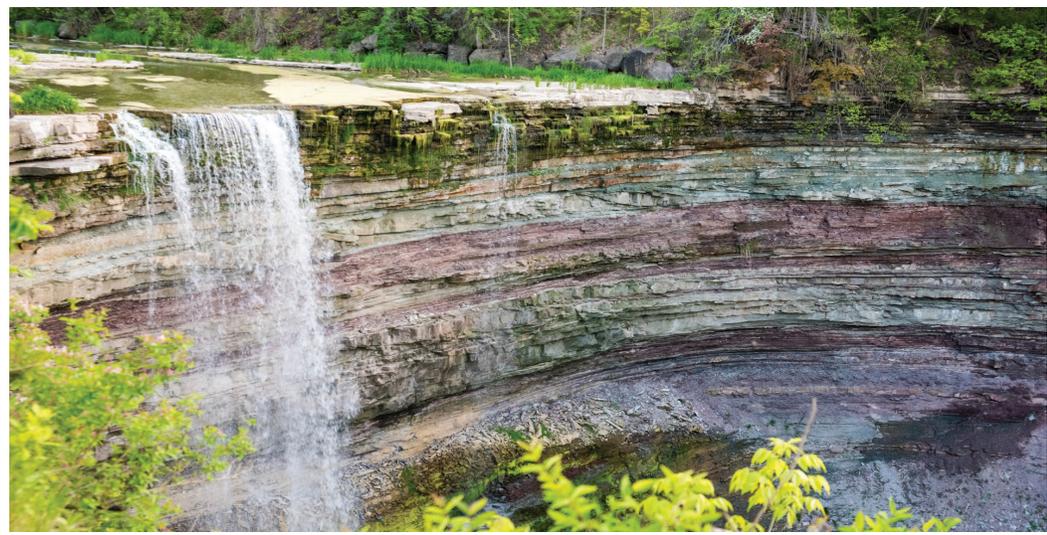




Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit spécial de  
l'Office de protection  
de la nature de la  
péninsule du Niagara



*Septembre 2018*





## Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président  
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon rapport sur l'audit spécial de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara, à la demande du Comité permanent des comptes publics conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in black ink, reading "Bonnie Lysyk".

Bonnie Lysyk

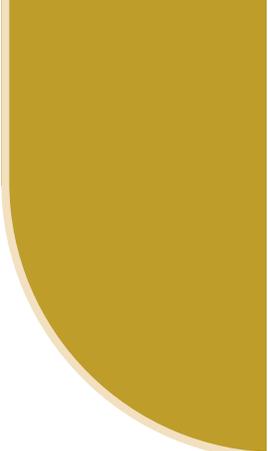
Septembre 2018  
Toronto (Ontario)

© 2018, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

*This document is also available in English.*

**ISBN 978-1-4868-2536-3 (Imprimé)**  
**ISBN 978-1-4868-2537-0 (PDF)**

Photo en couverture :  
Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara



# Table des matières

<b>1.0 Réflexions</b>	<b>5</b>
<b>2.0 Résumé</b>	<b>6</b>
<b>3.0 Contexte</b>	<b>13</b>
<b>4.0 Objet et étendue de l’audit</b>	<b>19</b>
<b>5.0 Constatations détaillées de l’audit : gouvernance des activités de l’OPNPN par le conseil d’administration</b>	<b>22</b>
<b>6.0 Constatations détaillées de l’audit : protection des particuliers et des biens fonciers contre les inondations et l’érosion</b>	<b>32</b>
<b>7.0 Constatations détaillées de l’audit : pratiques opérationnelles de l’OPNPN</b>	<b>53</b>
<b>8.0 Constatations détaillées de l’audit : surveillance provinciale et municipale des offices de protection de la nature de l’Ontario</b>	<b>68</b>



# Audit spécial de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

## 1.0 Réflexions

Compte tenu des critiques croissantes formulées à l'endroit de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN), le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative de l'Ontario a demandé, le 25 octobre 2017, que notre Bureau procède à un audit de l'OPNPN.

Au Canada, les offices de protection de la nature sont propres à l'Ontario et ont été créés par la *Loi sur les offices de protection de la nature* il y a près de 75 ans. La Loi et ses règlements d'application définissent le mandat des offices de protection de la nature et leur gouvernance par l'entremise de conseils d'administration composés en grande partie de maires et de conseillers municipaux.

Durant notre audit, nous avons relevé d'importants problèmes opérationnels propres à l'OPNPN. Bon nombre de ces problèmes découlent d'une question de gouvernance plus vaste qui concerne tous les offices de protection de la nature et que la province devra clarifier et aider à résoudre. La Loi stipule que les membres des conseils d'administration des offices de protection de la nature sont investis du droit de vote et du pouvoir général d'agir au nom de leur municipalité. Toutefois, les employés et le public s'attendent à ce que les membres du conseil agissent dans l'intérêt de l'office de protection de la nature qu'ils représentent.

Les membres du conseil d'administration de l'OPNPN participent aux activités quotidiennes et interviennent dans d'autres situations où ils ont fait passer, ou ont été perçus comme ayant fait passer, les intérêts de leur municipalité avant ceux de l'office de protection de la nature. Cela a contribué aux critiques internes et externes de l'OPNPN au cours des dernières années.

Notre rapport comprend des recommandations adressées à l'OPNPN et à la province. L'OPNPN doit rétablir la confiance de la collectivité en apportant des améliorations dans les domaines des ressources humaines, de l'approvisionnement, de la planification des immobilisations, de la cartographie des inondations, des programmes de restauration, du suivi des plaintes, de l'application de la loi aux contrevenants, de l'examen des propositions de développement et des demandes de permis, de la mesure du rendement et des rapports publics. Le conseil d'administration et la direction de l'OPNPN ont répondu favorablement à ces recommandations. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le Ministère) s'est engagé à collaborer avec l'OPNPN et à surveiller ses progrès dans la mise en œuvre des recommandations. Le Ministère s'est aussi engagé à collaborer avec les municipalités afin d'établir des attentes claires et cohérentes en ce qui concerne les rôles et responsabilités des offices de protection de la nature.

En conclusion, nous sommes heureux d'avoir eu l'occasion de travailler avec ceux et celles qui participent directement et indirectement à la gouvernance des municipalités. Les membres du conseil d'administration, la direction et le personnel de l'OPNPN ont eu des discussions productives avec nous tout au long de l'audit. Nous les remercions de leur collaboration. Nous sommes également reconnaissants au Ministère et à Conservation Ontario, qui représente les 36 offices de protection de la nature de l'Ontario, de leurs commentaires.

## 2.0 Résumé

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN) est l'un des 36 offices de protection de la nature (OPN) de l'Ontario. Chacun d'entre eux offre des services et des programmes de gestion des ressources naturelles et de protection des particuliers et de leurs biens fonciers contre les dangers naturels comme les inondations et l'érosion des sols.

La *Loi sur les offices de protection de la nature* (la Loi) établit le cadre législatif pour la création, le financement et le fonctionnement des OPN en Ontario. Son application relève du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le Ministère, auparavant le ministère des Richesses naturelles et des Forêts). Selon la Loi, les OPN sont tenus de mener des activités qui « favorisent la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles ».

Le 25 octobre 2017, en raison des critiques croissantes visant l'OPNPN, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a demandé au bureau de la vérificatrice générale de mener un audit de l'optimisation des ressources auprès de l'OPNPN.

L'audit portait sur les secteurs mentionnés à la **figure 1**. Comme le montre la **figure 1**, nous n'avons relevé aucun problème dans la gestion par l'OPNPN des ouvrages de contrôle des crues,

de la surveillance de la qualité de l'eau et de l'exploitation des aires de protection en vue de fournir des programmes récréatifs et éducatifs au public. Par exemple, le personnel de l'OPNPN effectue une surveillance régulière de la qualité de l'eau de surface et des eaux souterraines dans l'ensemble du bassin hydrographique et publie chaque année un compte rendu de cette surveillance. De plus, l'OPNPN mène des programmes d'éducation environnementale qui soulignent l'importance d'une gestion environnementale durable. Le présent rapport met l'accent sur les domaines à améliorer.

L'OPNPN dessert environ 500 000 personnes de la péninsule du Niagara, une région qui englobe toute la région de Niagara (qui regroupe 12 municipalités), 21 % de la ville de Hamilton et 25 % du comté de Haldimand. Le conseil d'administration qui régit l'OPNPN compte 15 membres nommés par les municipalités situées sur le territoire de l'OPNPN (soit la région de Niagara, la ville de Hamilton et le comté de Haldimand). En 2017, l'OPNPN a reçu environ 8,9 millions de dollars (ou 71 % de ses revenus totalisant près de 12,5 millions) des municipalités, environ 380 000 \$ de la province et le solde provient du financement fédéral, des droits imposés pour des services particuliers et des dons de particuliers et d'organismes.

## Conclusion globale

Au cours des dernières années, l'OPNPN a pris des mesures pour améliorer ses fonctions administratives et a entrepris plusieurs initiatives. En 2011, le conseil d'administration de l'OPNPN s'est rendu à l'évidence qu'il devait apporter des changements opérationnels et, en 2014, il a commencé à les mettre en oeuvre. Ainsi, il a élaboré son tout premier plan stratégique en 2014 et, en 2017, il a évalué ses progrès par rapport aux objectifs énoncés dans le plan. Au moment de notre audit, l'OPNPN préparait son plan stratégique 2018-2021, que le conseil d'administration a approuvé en juillet 2018. Le plan stratégique 2018-2021 désigne quatre domaines

**Figure 1 : Éléments visés par notre audit**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Aucun problème constaté	Problèmes constatés*
<b>Activités que l'OPNPN doit mener à titre d'office de protection de la nature</b>		
Contrôler ou détourner des cours d'eau au moyen d'infrastructures (p. ex., barrages) pour atténuer les conséquences préjudiciables des inondations	✓	
Prévoir les débordements et émettre des avertissements d'inondation		Art. 6.1
Conseiller les municipalités sur les endroits le développement est autorisé		Art. 6.2
Approuver ou refuser les demandes de permis de travail des propriétaires fonciers		Art. 6.2.1, 6.2.3
<b>Activités que l'OPNPN peut mener à titre d'office de protection de la nature</b>		
Élaborer des cartes des terres et des terres humides exposées aux inondations et à l'érosion		Art. 6.1
Élaborer des politiques pour déterminer où permettre le développement et d'autres changements à l'environnement		Art. 6.2.1
Inspecter les sites pour contrôler la conformité à la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> et enquêter sur les plaintes concernant les activités interdites soupçonnées		Art. 6.3
Surveiller la qualité de l'eau	✓	
Travailler de concert avec des propriétaires de biens-fonds à des projets de régénération des écosystèmes sur les biens-fonds de ces derniers		Art. 6.4
Acquérir des terrains pour les parcs et la protection		Art. 6.5
Assurer la gestion des aires de conservation et exécuter des programmes récréatifs et des programmes d'éducation	✓	
<b>Autres éléments</b>		
Mesure de l'incidence des programmes et services de l'OPNPN		Art. 6.6
Gestion des ressources humaines, y compris l'embauche, la promotion et la restructuration		Art. 6.2.3, 7.1
Gestion des ressources financières et des immobilisations		Art. 7.2
Gouvernance de l'Office		Art. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4
Rôle du Ministère et des municipalités dans la surveillance des offices de protection de la nature en général		Art. 8.1, 8.2, 8.3

\* Les numéros indiqués correspondent aux sections du rapport qui décrivent les problèmes constatés.

dans lesquels l'OPNPN concentrera ses efforts : avoir recours aux données scientifiques et probantes pour appuyer ses décisions relatives à la gestion de bassin hydrographique; planter des arbres et des plantes indigènes pour rétablir le couvert végétal; aménager d'autres parcs; et investir dans ses parcs en réponse à la demande du public.

Notre audit a cependant cerné un certain nombre d'améliorations possibles. Nous avons constaté que l'OPNPN doit améliorer ses processus pour

assurer l'exécution des programmes et services de façon rentable, efficace et conforme aux lois, aux règlements, aux ententes et aux politiques, et pour veiller à la saine gestion des répercussions des activités humaines, de la croissance urbaine et des activités rurales dans les terres sur son territoire de compétence.

Nous avons également constaté que l'OPNPN n'a pas de mécanisme efficace pour mesurer, évaluer et faire publiquement état de l'efficacité

opérationnelle de ses programmes et services. Par conséquent, l'OPNPN n'a pu démontrer dans quelle mesure il s'acquitte de son mandat législatif, consistant à favoriser la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles qui relèvent de sa compétence. De même, les municipalités et le Ministère n'ont pas pu évaluer ce rendement. En outre, puisque le Ministère exige seulement des OPN qu'ils soumettent leurs états financiers audités et des renseignements sur les activités financées par la province, il ne peut évaluer dans quelle mesure les 35 autres OPN de la province s'acquittent de leur mandat législatif.

Le présent rapport formule 24 recommandations comportant 75 mesures de suivi. Voir l'**annexe 1** pour un résumé des recommandations formulées à l'intention de l'OPNPN et du Ministère.

Les sections qui suivent renferment des constatations détaillées sur les domaines de gouvernance et les activités de l'OPNPN.

## Gouvernance

Notre audit a révélé que la structure de gouvernance établie par la loi et les lacunes dans la surveillance du conseil d'administration de l'OPNPN sont deux des principaux facteurs qui ont contribué aux problèmes de l'Office et qui ont fait l'objet de préoccupations et critiques.

- **Les priorités municipales entrent parfois en conflit avec les intérêts des OPN.** Ceux-ci sont régis par des conseils d'administration dont les membres sont nommés par les municipalités qui accordent un financement aux offices. Aux termes de la Loi, les membres de conseils d'administration « sont investis du droit de vote et du pouvoir général d'agir au nom de leur municipalité lors de l'assemblée ». Cela met les membres du conseil dans une position difficile lorsque les intérêts municipaux entrent en conflit avec les intérêts et les responsabilités des OPN et de leurs employés. Ce qui complique encore plus le rôle des membres du conseil est le fait

que les municipalités sont la principale source de financement des OPN, qui compte en moyenne pour près de la moitié de leurs revenus. Cette dépendance peut causer des difficultés aux OPN, y compris à leur conseil, en ce qui concerne la prise de décisions indépendantes des pressions exercées par les municipalités. Le conflit est particulièrement problématique lorsque les membres du conseil sont également des élus (maires et conseillers), dont les priorités municipales portent entre autres sur l'aide au développement économique dans leur municipalité. Dans certains cas, l'autorisation d'un tel développement peut ne pas être conforme à la législation provinciale et à des politiques que les offices ont pour mandat d'appliquer. Par exemple, en 2017, un membre du personnel d'une municipalité a communiqué avec le représentant de celle-ci siégeant au conseil d'administration de l'OPNPN, lorsque l'organisme a déterminé que la proposition de modification du plan d'urbanisme de la municipalité, qui permettrait le développement futur sur une plaine inondable, n'était pas autorisée en vertu des lois et des politiques provinciales. Le membre du conseil a contacté le directeur général de l'OPNPN pour discuter de ce dossier. Après la discussion, le compte rendu de la réunion au dossier révèle que le directeur général a fait savoir à la municipalité que l'OPNPN n'interjetterait pas appel si celle-ci donnait suite au plan. C'est ce qu'a fait la municipalité et l'OPNPN n'a pas interjeté appel. Si elles sont promulguées, les modifications apportées à la Loi en 2017 donneront à la province le pouvoir d'imposer des exigences relatives à la composition des conseils d'administration, ce qui permettrait de désamorcer les conflits. Au moment de notre audit, ces modifications n'avaient pas encore été promulguées.

- **Ce ne sont pas tous les administrateurs de l'OPNPN qui respectent la pratique de gouvernance relative à l'indépendance**

**des activités courantes de l'Office.** Dans sa réponse publiée dans le hansard du 25 octobre 2017, qui comprend la motion déposée par le Comité permanent des comptes publics, l'OPNPN mentionne que [traduction] « le conseil de l'OPNPN n'intervient pas dans le processus d'approbation des demandes de planification ou de permis ». Or, nous avons relevé des cas de quelques administrateurs qui ont pris part aux activités quotidiennes de l'OPNPN. Cette intervention peut prendre la forme de demandes d'information concernant une demande d'aménagement, la participation à des réunions avec le personnel de l'OPNPN et de la municipalité pour conseiller au personnel de l'organisme de modifier ses commentaires sur une demande d'aménagement. L'un des principaux rôles du conseil consiste à faire contrepoids dans le cadre d'un processus officiel lors de ses réunions, en évaluant de façon neutre les hypothèses et la justification qui sous-tendent les recommandations de la direction. Toute intervention du conseil, peu importe son ampleur, est inappropriée car elle compromet l'objectivité de celui-ci dans l'exécution de son rôle de supervision. Cela pourrait en outre rendre plus difficile le milieu de travail pour les employés.

- **La province et les municipalités pourraient prendre d'autres mesures pour superviser les OPN.** Selon le Ministère, la province et les municipalités se partagent la responsabilité de supervision des OPN. Toutefois, ni la province ni les municipalités ne sont suffisamment actives en ce sens pour évaluer dans quelle mesure les OPN exécutent leur mandat. En outre, la Loi n'autorise pas le Ministère ou les municipalités à intervenir pour aborder les grandes préoccupations visant les OPN. En ce qui concerne l'OPNPN, le Ministère et le Conseil régional de Niagara ont déjà reçu de multiples demandes de municipalités pour mener un audit indépendant de l'Office,

mais les deux instances ont répondu qu'elles n'avaient pas compétence pour entreprendre un tel audit.

- **La province doit communiquer une orientation plus claire aux OPN afin de préciser les priorités et d'assurer l'uniformité des programmes et des services à l'échelle de la province.** Notre sondage a révélé que les OPN provinciaux ont différentes interprétations de leur mandat et des politiques pour réaliser ce mandat. Par exemple, 75 % des organismes sondés mentionnent que leur travail soulève des conflits entre le travail de protection de la nature et d'aménagement qu'ils accomplissent. Toutefois, la province n'offre pas de directives pour clarifier ce que constitue « la mise en valeur des richesses naturelles » et dans quelle mesure il faut prioriser la protection des ressources naturelles. Les modifications apportées à la Loi en 2017 donneront à la province la capacité de prendre d'autres règlements. Cependant, ces modifications n'avaient pas été promulguées au moment de notre audit.

## Activités

Nous avons constaté des lacunes dans la méthode de prestation des programmes et services adoptée par l'OPNPN. Ces lacunes nuisent à l'efficacité de l'organisme de s'acquitter de son mandat législatif. Par exemple :

- **L'OPNPN ne dispose pas d'information complète ou à jour sur les risques d'inondation sur les terres qui relèvent de sa compétence.** Pour plus de la moitié des cours d'eau relevant de sa compétence, l'OPNPN n'a pas de cartes indiquant les zones inondables. Ces zones non cartographiées comptent environ 14 500 résidences et immeubles commerciaux situés près d'un cours d'eau. De plus, près d'un quart des cartes sont désuètes, car elles ont été dressées il y a de 20 à 43 ans. Sur ces cartes désuètes, quelque 51 700 structures sont situées près des limites d'inondation.

- **L'OPNPN n'utilise pas de critères cohérents pour évaluer la sécurité des projets d'aménagement.** En 2007, le conseil a approuvé des politiques sur les endroits d'aménagement autorisé, conformément aux dispositions générales de la législation. En 2013, la haute direction de l'OPNPN a demandé au personnel d'utiliser des critères assouplis pour évaluer les projets d'aménagement. Les membres de la haute direction de l'OPNPN nous ont affirmé lors de notre audit que le personnel n'utilise plus ces critères plus souples, mais notre examen d'un échantillon de récents examens montre que les politiques de 2007 n'étaient pas toujours suivies. Pour les municipalités et les particuliers qui font une demande visant des travaux sur leur propriété, ainsi que d'autres intervenants, cela entraîne une incertitude concernant les règles utilisées par l'OPNPN pour contrôler les aménagements dans les zones inondables et les terres marécageuses.
- **La haute direction de l'OPNPN a proposé un projet autorisant la destruction de terres marécageuses à Thundering Waters.** En 2015, l'OPNPN a proposé au gouvernement provincial un projet pilote qui permettrait de détruire les terres marécageuses à Thundering Waters afin de faciliter la construction d'une communauté polyvalente, avec des résidences, des commerces et des divertissements. En contrepartie, de nouvelles terres marécageuses (d'une superficie trois fois supérieure à celle des terres détruites) seraient créées ailleurs. Un membre du personnel de l'OPNPN a soulevé des préoccupations auprès de la haute direction en raison de l'absence d'analyse scientifique pour appuyer le projet et d'études par l'OPNPN sur les écosystèmes de l'emplacement, afin de déterminer s'ils contenaient des caractéristiques irremplaçables.
- **Comparativement à 2013, l'OPNPN prend plus de temps à examiner les demandes d'aménagement et de permis d'exécution de travaux.** Ainsi, la durée moyenne de l'examen d'un projet d'aménagement est passée de 16 jours en 2013 à 38 en 2017. Cette hausse s'explique en partie par les fréquentes réorganisations, dont il est question ci-après. Selon notre analyse des délais d'examen des demandes de permis d'exécution de travaux, la durée moyenne d'un examen est passée de 29 jours en 2013 à 37 en 2017.
- **Dans quelques cas, l'OPNPN n'a pris très peu, voire aucune, mesure en réponse à une infraction à la Loi sur les offices de protection de la nature (destruction de terres marécageuses ou déversement de déchets dans un cours d'eau, par exemple).** Un quart des plaintes publiques concernant de possibles infractions à la Loi (entre 2013 et 2017) que nous avons examinées étaient toujours actives, ce qui signifie que l'infraction potentielle n'a pas été sanctionnée et les dommages ou changements à l'environnement n'ont pas été corrigés. Dans un cas, l'OPNPN a reçu 11 plaintes de déversements de débris sur une berge dans une plaine inondable. L'agent chargé de l'application de la loi de l'OPNPN a visité les lieux à sept reprises entre décembre 2014 et août 2017 et a trouvé des preuves d'infraction. Toutefois, il n'a pas émis d'avis d'infraction pour obliger le contrevenant à cesser cette activité et celui-ci a déménagé quelque temps après. Dans un autre cas, l'OPNPN a déterminé en 2008 (il y a dix ans) qu'un promoteur avait détruit des terres marécageuses, mais au moment de notre audit, aucune remise en état n'avait eu lieu malgré qu'une ordonnance a été émise en 2010 à l'endroit du promoteur le sommant de rétablir les terres marécageuses au plus tard en 2011. L'OPNPN emploie généralement un agent d'application de la loi mais, pendant 13 mois, soit de septembre 2016 à avril 2018, l'organisme n'en avait aucun, ce qui a contribué aux retards dans la résolution des infractions.

- **Depuis qu'il a interrompu son programme de restauration en juillet 2017, l'OPNPN n'a pas effectué de travaux pour améliorer la qualité de l'eau.** Pour réaliser cette tâche, l'organisme a notamment lancé un programme pour réaliser des projets de restauration en collaboration avec les propriétaires fonciers. En juillet 2017, l'OPNPN a interrompu ce programme lorsque des préoccupations ont été soulevées. Les services d'un consultant externe ont été retenus pour examiner le programme. L'OPNPN a commencé à accepter les demandes relatives au nouveau programme de restauration en août 2018.
- **L'OPNPN n'a pas dépensé les 3 millions de dollars reçus en 2007 de l'Ontario Power Generation (OPG), comme il avait été conclu avec cet organisme.** Il devait utiliser ces fonds entre 2007 et 2012 pour des projets visant à améliorer l'état de la rivière Welland. Or, en 2018, l'organisme n'avait engagé que 1,45 million de dollars et 27 % de cette somme (ou 390 000 \$) a été octroyé à des projets qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité.

Nous avons constaté qu'en 2014, l'OPNPN a entrepris la mise en oeuvre de politiques et de fonctions afin d'améliorer ses processus liés aux ressources humaines (RH), à l'approvisionnement et à la planification des immobilisations. Nous avons toutefois relevé des secteurs où d'autres mesures s'imposent.

- **L'OPNPN n'a pas élaboré de plan à long terme pour ses besoins de dotation.** En l'absence d'un tel plan, il a effectué quatre réorganisations entre 2012 et 2017, des initiatives coûteuses et sans vision à long terme (par exemple, huit postes ont été créés et supprimés dans les trois ans et demi suivants, en moyenne).
- **Le caractère équitable des embauches et des promotions n'est pas toujours évident.** Nous avons constaté que les dossiers de recrutement ne justifiaient pas systématique-

ment l'embauche du candidat retenu et les promotions ne se font pas toujours selon un processus concurrentiel.

- **Un grand nombre de griefs d'employés ont été déposés contre l'OPNPN, dont bon nombre demeurent en suspens.** En 2017, 13 des 37 employés syndiqués de l'OPNPN ont déposé des griefs. Sur les 51 griefs déposés depuis 2016, 19 n'avaient pas encore été réglés; la durée moyenne avant résolution est d'environ 344 jours. En ce qui concerne 13 des 16 griefs et plaintes de harcèlement ou de discrimination déposés depuis 2017, l'OPNPN n'a pas effectué d'enquête adéquate ou opportune sur les incidents ni recueilli d'information suffisante pour déterminer si une enquête était nécessaire. Notre sondage et nos entrevues avec des membres du personnel ont révélé que la moitié des employés de l'OPNPN ont une opinion négative du milieu de travail.
- **Les dépenses administratives ont augmenté, tandis que celles engagées pour les services liés au bassin hydrographique ont diminué.** Bien que les dépenses totalisant 9,6 millions de dollars de l'OPNPN en 2017 étaient inférieures de 3 % à celles de 9,8 millions en 2012, les dépenses liées au soutien administratif et aux services généraux se sont accrues de 49 %, passant de 2,3 millions en 2012 à 3,4 millions en 2017. Les dépenses au titre des services liés au bassin hydrographique et de la gestion des aires de conservation ont diminué de 18 %, soit de 7,54 millions en 2012 à 6,16 millions en 2017.
- **L'OPNPN n'a pas mis à profit les possibilités d'économiser.** Ainsi, pour la moitié des achats que nous avons examinés (d'une valeur de 3,8 millions de dollars), l'organisme n'a pas fait l'acquisition de biens et services en régime concurrentiel, comme l'exige sa politique d'approvisionnement. En outre, les politiques de l'OPNPN n'exigent pas un processus concurrentiel pour l'approvisionnement en services juridiques. L'OPNPN a versé plus de 500 000 \$

en frais juridiques à 17 cabinets d'avocats depuis 2015.

- **Compte tenu des hausses prévues des dépenses d'immobilisations, l'OPNPN doit mieux définir ses besoins et ses coûts.**

L'organisme prévoit lancer 237 projets d'immobilisations de 2017 à 2032, dont les coûts sont évalués à 45,8 millions de dollars. Or, l'OPNPN n'a pas dressé de plan de financement de ces projets ni établi d'ordre de priorité pour ceux-ci, ce qui l'aiderait à savoir quels projets financer avec les fonds disponibles. En outre, les estimations de coûts de certains projets ne sont pas toujours justifiées. L'OPNPN prévoit dans son plan d'immobilisations que le nouvel immeuble pour le siège social coûtera 9,2 millions, alors que les documents que nous a fournis l'organisme font état de coûts estimatifs variant de 4,3 à 6,94 millions.

## RÉPONSE GLOBALE DE L'OPNPN

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (l'OPNPN) tient à remercier la vérificatrice générale de l'Ontario d'avoir effectué un examen étendu et approfondi de ses activités. L'OPNPN se soucie d'ouverture, de transparence et de reddition de compte. Comme l'a souligné la vérificatrice générale dans le présent rapport, l'OPNPN n'est pas parfait, mais il a pris des mesures pour améliorer son fonctionnement.

L'OPNPN souscrit à la majorité des recommandations formulées par la vérificatrice générale dans le rapport. Comme souligné, l'OPNPN s'est récemment efforcé de corriger certaines lacunes dans ses fonctions opérationnelles. Par exemple, en 2018, il a engagé un spécialiste en approvisionnement pour faire en sorte que des pratiques exemplaires soient appliquées à l'ensemble des approvisionnements et le conseil de l'OPNPN a communiqué une directive afin d'élaborer et d'exécuter un programme

exhaustif de sensibilisation et d'orientation pour que les membres du conseil comprennent à fond leurs rôles, leurs responsabilités et le cadre législatif régissant l'exercice de leurs fonctions. D'importants investissements ont été faits dans les parcs et terrains de camping que nous gérons, et d'autres sont prévus. En outre, les revenus d'autofinancement ont augmenté substantiellement au cours des cinq dernières années.

Certaines des recommandations formulées dans le rapport excèdent les exigences énoncées dans la législation en vigueur ou la capacité de l'OPNPN d'apporter unilatéralement les changements recommandés. L'OPNPN se réjouit à l'idée de collaborer avec les intervenants, y compris la province, les autres OPN et Conservation Ontario.

## RÉPONSE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de ses observations et recommandations découlant de l'audit de l'optimisation des ressources auprès de l'OPNPN. Les OPN ont joué un rôle déterminant dans la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles de l'Ontario depuis plus de 70 ans. Nous sommes fiers du travail effectué par les OPN de la province afin de protéger les personnes contre les dangers naturels imputables à l'eau, d'offrir des possibilités récréatives et éducatives, d'appuyer les sciences et la recherche et de protéger l'environnement naturel.

Le Ministère est conscient que l'OPNPN a déjà pris ou engagé un nombre de mesures pour donner suite aux constatations de la vérificatrice générale et il s'est engagé à apporter d'autres améliorations. Le Ministère demeure résolu à travailler avec l'OPNPN et à suivre les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de son plan d'action. Il compte également collaborer avec les municipalités participantes et la vaste communauté de protection de la nature pour s'attaquer aux domaines nécessitant un effort soutenu qu'a suggérés la vérificatrice générale.

Un nombre de modifications ont récemment été apportées à la *Loi sur les offices de protection de la nature* afin d'offrir au gouvernement une série de nouveaux outils visant à améliorer la surveillance et la reddition de compte relative-ment aux activités des OPN et à clarifier les responsabilités. Le Ministère entend se servir des recommandations découlant de l'audit de l'OPNPN pour déterminer l'usage optimal des nouveaux outils afin de rétablir la responsabilité et les comptes rendus de l'OPNPN et la confiance à son endroit. Les mesures que prendra le Ministère pour répondre aux recommandations de la vérificatrice générale seront élaborées en consultation avec les municipalités, les OPN et les autres intervenants intéressés.

## 3.0 Contexte

### 3.1 Aperçu des offices de protection de la nature

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN) est l'un des 36 offices de protection de la nature (OPN) de l'Ontario. Chacun de ces organismes locaux du secteur public offre des services et des programmes de gestion des ressources naturelles et de protection des particuliers et de leurs biens fonciers contre les dangers naturels comme les inondations et l'érosion.

Les limites de chaque OPN sont définies en fonction de son bassin hydrographique et non des limites des municipalités de la région. On entend par bassin hydrographique une zone de terrain qui draine la pluie ou la neige qui y tombe vers un plan d'eau commun, comme un marais, un ruisseau, une rivière ou un lac. Ce sont donc les cours d'eau dans lesquels est drainée l'eau d'un secteur qui fixent les limites d'un bassin hydrographique.

Environ 90 % de la population de l'Ontario résident dans un bassin hydrographique géré par un OPN. L'**annexe 2** renferme une carte des 36 OPN

en Ontario et l'**annexe 3** donne des renseignements clés sur leurs activités.

#### 3.1.1 Activités des offices de protection de la nature

Adoptée en 1946, la *Loi sur les offices de protection de la nature* (la Loi) établit le cadre législatif pour la création, le financement et le fonctionnement des OPN en Ontario. Aux termes de Loi, les OPN sont des sociétés partiellement indépendantes du gouvernement provincial et des municipalités. Ils sont des organismes du secteur public, mais ne sont pas des agences, des conseils ou des commissions de la province.

Selon la Loi, un OPN « a pour mission de fournir, dans la zone sur laquelle il exerce sa compétence, des programmes et services destinés à favoriser la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles ». D'autres responsabilités et pouvoirs sont confiés aux OPN par des lois fédérales et provinciales. La **figure 2** dresse la liste des principales responsabilités et activités des OPN aux termes de la Loi et de ces autres textes législatifs.

La province a entrepris la création des OPN après la Deuxième Guerre mondiale en réaction aux inondations, à l'érosion et au déboisement survenus en Ontario en raison de mauvaises pratiques de gestion des terres, de l'eau et de foresterie dans les années 1930 et 1940. L'**annexe 4** montre l'évolution des activités et des responsabilités des OPN, y compris les modifications législatives. En 2017, la province a modifié la Loi afin d'améliorer la surveillance et la reddition de compte et de clarifier et d'uniformiser les programmes et services fournis par ces organismes. Certaines modifications ont été proclamées, mais beaucoup ne l'ont pas été (voir l'**annexe 4** pour plus de détails).

Les OPN sont propres à l'Ontario. Comme le montre l'**annexe 5**, dans la plupart des autres provinces et territoires, les administrations provinciales et municipales offrent les principaux programmes et services offerts par les OPN en Ontario. Selon la

**Figure 2 : Programmes et services obligatoires et facultatifs des offices de protection de la nature (OPN)**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Pouvoirs des OPN	Modalités	Fondement juridique	Éléments visés par notre audit <sup>1</sup>
<p><b>Mandatory Programs and Services (Conservation Authorities Act, s. 21.1 (1))</b></p> <p>Contrôler l'écoulement des eaux de surface de façon à prévenir les inondations ou la pollution ou à atténuer les conséquences préjudiciables.</p> <p>Construire des ouvrages ainsi que des structures et créer des réservoirs près du site de construction, notamment en élevant des barrages; et détourner des cours d'eau pour favoriser la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles.</p>	<p>Posséder, exploiter et entretenir des infrastructures de contrôle des inondations et de l'érosion comme des barrages, des digues et des bermes;</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, alinéas 21(1)i), j) et k); art.</p>	<p>✓</p>
<p>Interdire, restreindre, réglementer ou autoriser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des aménagements à l'intérieur ou à proximité de cours d'eau, de rivages, de terres où il existe des risques d'inondation et d'érosion, de terres marécageuses et d'autres aires où les aménagements pourraient avoir une incidence sur la capacité des terres marécageuses à retenir les eaux et à atténuer l'ampleur des inondations;</li> <li>• le redressement, le changement ou la déviation d'un cours d'eau ou le changement d'une terre marécageuse, ou toute ingérence dans ce cours d'eau ou cette terre marécageuse.</li> </ul> <p>Décrire les aires, comme les cours d'eau, les rives, les terres exposées aux inondations et à l'érosion, et les terres humides sur lesquelles il a compétence</p>	<p>Élaborer des politiques et règles particulières :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établissant les situations où les aménagements et les modifications de l'environnement ainsi que l'ingérence dans cet environnement sont interdits, et les situations où ils sont autorisés;</li> <li>• énonçant les conditions à remplir dans les situations particulières où des aménagements et des modifications sont autorisés.</li> </ul> <p>Approuver ou rejeter les demandes de permis d'exécution de travaux soumises par les propriétaires de biens-fonds, conformément aux politiques et règles de l'OPN.</p> <p>Cartographier les secteurs assujettis à la réglementation et les plaines inondables.</p> <p>Prendre un règlement en vertu de la Loi sur les offices de protection de la nature pour fournir une description géographique des secteurs où les travaux d'aménagement sont interdits.</p> <p>Surveiller les niveaux et l'écoulement des eaux, et émettre des avertissements d'inondation.</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, art. 28</p> <p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, règlement de l'Ontario 97/04 (en anglais seulement)</p> <p>Différents règlements pris en vertu de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i><sup>2</sup></p> <p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, par.</p> <p>Différents règlements pris en vertu de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i><sup>2</sup></p> <p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, art. 39</p>	<p>✓</p>
<p>Élaborer et mettre en oeuvre des systèmes de prévision des inondations et d'avertissement d'inondation.</p>	<p>Surveiller les niveaux et l'écoulement des eaux, et émettre des avertissements d'inondation.</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, art. 39</p>	<p>✓</p>

Pouvoirs des OPN	Modalités	Fondement juridique	Éléments visés par notre audit <sup>1</sup>
<p>Aider à faire en sorte que les travaux d'aménagement aient lieu loin des régions qui présentent un danger naturel ou d'origine humaine et où il y a un risque inacceptable pour la santé ou la sécurité publiques ou un risque de dommages matériels, et qu'ils n'aient pas comme effet de créer de nouveaux risques ou d'aggraver les risques existants.</p> <p>Exemples de dangers naturels : terres adjacentes à des rives à risque d'inondation et d'érosion; « dynamisme » (instabilité) des plages.</p>	<p>Élaborer des politiques et règles applicables dans les cas où un aménagement est situé trop près d'une région qui présente un danger naturel et où cet aménagement doit être interdit.</p> <p>Examiner les instruments stratégiques municipaux (p. ex., plans officiels et règlements de zonage) ainsi que les projets d'aménagement, et informer les municipalités des situations où un aménagement devrait faire l'objet de restrictions.</p>	<p>Déclaration de principes provinciale<sup>3</sup> (énoncée en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>, art. 3), art. 3.1 Protocole d'entente entre Conservation Ontario, le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales et du Logement concernant les procédures à suivre à l'égard des responsabilités déléguées aux offices de protection de la nature</p>	<p>✓</p>
<p><b>Programmes et services facultatifs à l'appui des objectifs (Loi sur les offices de protection de la nature, par. 21.1(1))</b></p>			
<p>Faire des recherches et mener des enquêtes sur le bassin hydrographique pour déterminer les moyens d'assurer la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles.</p>	<p>Élaborer des plans relatifs au bassin hydrographique, des rapports sur la qualité de l'eau et des cartes des plaines inondables.</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, alinéa 21(1)a)</p>	<p>✓</p>
<p>Acquérir des biens-fonds à des fins d'aménagement de parcs ou à des fins récréatives ou autres en vue d'atteindre les objectifs de l'office.</p> <p>Exiger des droits d'entrée et d'utilisation à l'égard des installations se trouvant sur les biens-fonds acquis.</p>	<p>Faire l'acquisition de biens-fonds à des fins de conservation et de protection contre l'aménagement (en raison de dangers naturels).</p> <p>Détenir et exploiter des aires de conservation, et y exécuter des programmes récréatifs et des programmes d'éducation.</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, alinéas 21(1)c), e) et m)</p>	<p>✓</p>
<p>Nommer un agent responsable d'assurer la conformité à la Loi sur les offices de protection de la nature et à la réglementation connexe.</p> <p>Donner des ordres de suspension d'activités et prendre des recours devant les tribunaux provinciaux en cas de non-conformité.</p>	<p>Effectuer des inspections des chantiers où les propriétaires fonciers effectuent des travaux en vertu de permis de travail approuvés afin de s'assurer que les travaux sont conformes aux conditions des permis.</p> <p>Mener des enquêtes en cas de plaintes du public concernant des violations présumées de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>.</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, art. 30.1 à 30.4</p> <p>Différents règlements pris en vertu de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i><sup>2</sup></p>	<p>✓</p>
<p>Conclure des ententes avec les propriétaires de biens-fonds privés afin de faciliter la bonne marche de projets.</p>	<p>Travailler de concert avec des propriétaires de biens-fonds à des projets de régénération des écosystèmes sur les biens-fonds de ces derniers</p>	<p><i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, alinéa 21(1)g)</p>	<p>✓</p>

Pouvoirs des OPN	Modalités	Fondement juridique	Éléments visés par notre audit <sup>1</sup>
Collaborer et conclure des ententes avec des ministères et des organismes gouvernementaux, des conseils municipaux, des conseils locaux et d'autres organisations ainsi que des particuliers.	Collaborer avec des ministères pour surveiller la qualité de l'eau. Collaborer avec des organisations sans but lucratif à vocation environnementale pour mener des projets d'intendance et de régénération.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , alinéa 21(1)n)	✓
Planter des arbres.	Mener des projets de plantation d'arbres dans le cadre des programmes d'intendance et de régénération de l'OPN.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , alinéa 21(1)o)	✓
Faire effectuer des études.	Délivrer des permis pour la tenue d'études de recherche dans les parcs appartenant à l'OPN.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , alinéa 21(1)p)	
Exiger des droits à l'égard de services, avec l'approbation du ministre.	Exiger des frais à l'égard de services d'examen de projets d'aménagement et de demandes d'exécution de travaux.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , art. 21.2	
Prendre des règlements applicables aux biens-fonds qui leur appartiennent.	Délivrer des permis de chasse et de pêche.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , par. 29(1)	
<b>29(1) Programmes et services facultatifs fournis au nom des municipalités (Loi sur les offices de protection de la nature, par. 21.1(1))</b>			
Fournir des programmes et services au nom des municipalités conformément au protocole d'entente conclu avec ces dernières.	Examiner les projets d'aménagement pour vérifier qu'ils sont conformes aux politiques de la municipalité concernée en ce qui touche les eaux de ruissellement ou les éléments du patrimoine naturel. Assurer l'application et l'exécution des règlements municipaux sur la protection des forêts. Mener des études techniques (pouvant porter par exemple sur les travaux d'aménagement à faible impact et l'élaboration de paramètres stratégiques axés sur les changements climatiques).	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> , par. 21(3)	

1. 21(3) 1. Un résumé de nos constatations est présenté à la figure 1.

2. Il existe un règlement distinct pour chaque office de protection de la nature.

3. La Déclaration de principes provinciale est un document énonçant les fondements stratégiques devant servir à réglementer la mise en valeur et l'utilisation des biens-fonds tout en protégeant les ressources d'intérêt provincial, la santé et la sécurité publiques ainsi que la qualité du milieu naturel et du milieu bâti.

province, le modèle de gestion des offices de protection de la nature qui est fondé sur les bassins hydrographiques permet de répondre efficacement aux besoins locaux étant donné que les changements qui surviennent dans une partie du bassin hydrographique peuvent entraîner des changements dans plusieurs municipalités.

### 3.1.2 Financement des offices de protection de la nature

Les OPN reçoivent en moyenne plus de la moitié de leur financement annuel des municipalités, environ 10 % de la province et près de 3 % du gouvernement fédéral. Le reste provient des dons du public, des frais de service facturés aux propriétaires fonciers qui demandent des permis d'exécution de travaux, et des droits imposés au public pour l'entrée dans les aires de conservation.

### 3.1.3 Relations entre les offices de protection de la nature et les intervenants

Les OPN collaborent avec les ministères et les tribunaux provinciaux, les municipalités et d'autres entités non gouvernementales. Il y a trois principaux intervenants : le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, qui applique la Loi; les municipalités, qui accordent un financement par le biais de droits, et le public, dont la protection des intérêts relève du mandat des OPN. Voir le **figure 3** pour un résumé des relations entre les OPN et différents intervenants.

## 3.2 Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

Créé en 1959, l'OPNPN dessert environ 500 000 personnes dans le bassin hydrographique de la péninsule du Niagara, qui englobe toute la région de Niagara (comptant 12 municipalités), 21 % de la ville de Hamilton et 25 % du comté de Haldimand.

L'**annexe 6** fournit une carte de la zone de compétence de l'OPNPN, d'une superficie de plus de

2 400 kilomètres carrés. En termes d'utilisation du territoire, environ 64 % du bassin hydrographique de la péninsule de Niagara est utilisé à des fins agricoles, 21 % est composé de zones boisées ou naturelles et le reste (15 %) est urbanisé.

### 3.2.1 Conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'OPNPN comprend 15 membres, soit 12 de chacune des municipalités de la région de Niagara, deux de la ville de Hamilton et un du comté de Haldimand. Voir l'**annexe 7** pour un résumé de la façon dont chaque municipalité participante choisit son membre du conseil et la liste des membres actuels du conseil d'administration.

Comme il est expliqué à l'**annexe 7**, le processus de nomination du conseil de la région de Niagara donne la préférence aux élus. Lorsque le conseil a été formé la dernière fois en 2015, ce processus a permis à 11 des 12 représentants de la région du Niagara (et 11 des 15 des membres du conseil d'administration) d'être élus à titre de représentants des municipalités locales de la région.

### 3.2.2 Activités financières

En 2017, l'OPNPN a enregistré des revenus d'environ 12,5 millions de dollars provenant de diverses sources, y compris des frais prélevés auprès des municipalités, des fonds provinciaux et fédéraux, des droits imposés pour des services particuliers et des dons de personnes et d'organismes. Comme le montre le **figure 4**, environ 71 % des revenus de l'OPNPN en 2017 provenaient des frais prélevés auprès des municipalités.

En 2017, l'OPNPN a consacré environ 9,6 millions de dollars à la prestation de ses divers programmes et services. Comme le montre le **figure 4**, l'OPNPN classe ses dépenses en fonction des trois fonctions suivantes : gestion du bassin hydrographique, gestion des aires de conservation, et soutien administratif et services généraux.

### Figure 3 : Entités qui portent un intérêt aux offices de protection de la nature

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Gouvernement provincial	
Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assure l'application de la Loi sur les offices de protection de la nature (la Loi), qui a été promulguée en 1946.</li> <li>Approuve les demandes de création, de fusion et de dissolution des offices de protection de la nature présentées par les municipalités.</li> <li>Offre des subventions aux offices de protection de la nature pour assurer l'exploitation et l'entretien d'ouvrages de contrôle des inondations et de l'érosion, la mise en oeuvre de systèmes de prévision des inondations et d'avertissement, et la communication de commentaires aux municipalités sur leurs politiques d'aménagement du territoire (p. ex., plans officiels et règlements de zonage) au nom du Ministère.</li> <li>Peut prendre des règlements au sujet de la composition des conseils d'administration et des qualifications des membres, de la mise sur pied de conseils consultatifs, et des examens externes des offices de protection de la nature.</li> </ul>
Autres ministères provinciaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peuvent travailler en collaboration avec les offices de protection de la nature aux fins d'exécuter certaines activités (p. ex., surveiller la qualité de l'eau, élaborer des plans de protection de l'eau de source).</li> </ul>
Tribunal d'appel de l'aménagement local <sup>2</sup>	<p>Entend les appels interjetés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les offices de protection de la nature et les citoyens qui sont en désaccord avec la décision d'une municipalité d'approuver un aménagement;</li> <li>les municipalités qui sont en désaccord avec la façon dont les offices de protection de la nature effectuent la répartition des droits spéciaux.</li> </ul>
Tribunal des mines et des terres <sup>3</sup>	<p>Entend les appels interjetés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les municipalités qui sont en désaccord avec la façon dont les offices de protection de la nature effectuent la répartition des frais annuels prélevés auprès des municipalités;</li> <li>les propriétaires de biens-fonds privés dont la demande de permis d'exécution de travaux d'aménagements à l'intérieur de plaines inondables ou de terres marécageuses a été rejetée, ou qui contestent les conditions dont est assorti le permis de travail délivré par un office de protection de la nature.</li> </ul>
Administrations municipales	
Conseils municipaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nomment leurs représentants au conseil d'administration des offices de protection de la nature. Aux termes de la Loi, le nombre de représentants est déterminé en fonction de la population de la municipalité.</li> <li>Financent les offices de protection de la nature au moyen de frais au titre des coûts d'exécution des programmes et de prestation des services de ces derniers. La Loi énonce la formule de répartition des frais à prélever auprès des municipalités à l'intérieur de la zone de compétence des offices.</li> </ul>
Services municipaux d'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doivent consulter les offices de protection de la nature lorsqu'ils élaborent et mettent à jour leurs politiques municipales d'aménagement du territoire. Les offices de protection de la nature présentent des commentaires à ces services<sup>4</sup>. Les conseils municipaux ont le pouvoir d'approuver ou de rejeter les politiques municipales d'aménagement du territoire.</li> <li>Doivent consulter les offices de protection de la nature lorsqu'ils reçoivent des projets d'aménagement de propriétaires de biens-fonds privés. Les offices de protection de la nature présentent aux services municipaux d'aménagement du territoire des commentaires<sup>4</sup> concernant l'approbation ou le rejet des projets d'aménagement.</li> </ul>

## Autres

Conservation Ontario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Représente les 36 offices de protection de la nature et fournit des commentaires aux organismes gouvernementaux à propos des politiques qui ont une incidence sur les offices.</li> <li>• Offre des services de formation et d'autres services aux offices de protection de la nature.</li> <li>• Les droits d'adhésion versés par les offices de protection de la nature constituent sa principale source de financement.</li> </ul>
Organisations non gouvernementales à vocation environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peuvent travailler de concert avec les offices de protection de la nature en vue de mener des projets d'intendance ou de régénération afin d'améliorer l'état des bassins hydrographiques. Ces organisations peuvent parfois recevoir des fonds des offices de protection de la nature.</li> </ul>
Propriétaires de biens-fonds privés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doivent soumettre leurs projets d'aménagement aux services municipaux d'aménagement du territoire; ces derniers consultent ensuite les offices de protection de la nature.</li> <li>• Doivent présenter des demandes d'exécution de travaux aux offices de protection de la nature afin d'aménager des biens-fonds à l'intérieur ou à proximité de secteurs comme des cours d'eau, des rivages, des terres où il existe des risques d'inondation et d'érosion ainsi que des terres marécageuses. Les offices de protection de la nature peuvent approuver ou rejeter les demandes<sup>4</sup>.</li> <li>• Peuvent travailler de concert avec les offices de protection de la nature en vue de mener des projets sur leurs biens-fonds afin d'améliorer l'état des bassins hydrographiques. Ils peuvent parfois recevoir des fonds des offices de protection de la nature.</li> </ul>
Membres du public	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doivent verser des droits pour avoir accès aux aires de conservation.</li> <li>• Peuvent signaler aux offices des infractions présumées à la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>.</li> <li>• Peuvent travailler à titre bénévole aux programmes d'éducation et de protection de la nature des offices de protection de la nature.</li> </ul>

1. Avant le 29 juin 2018, l'application de la *Loi sur les offices de protection de la nature* relevait du ministère des Richesses naturelles et des Forêts.

2. Avant le 1<sup>er</sup> avril 2018, s'appelait la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

3. Avant le 1<sup>er</sup> avril 2018, s'appelait le Bureau du commissaire aux mines et aux terres.

4. Les offices de protection de la nature examinent les politiques municipales d'aménagement du territoire, les projets d'aménagement et les demandes de permis d'exécution de travaux, en se fondant sur les politiques élaborées par chaque office. Ces politiques reposent sur la Déclaration de principes provinciale (article 3.1) et sur la *Loi sur les offices de protection de la nature*. (Dans certains cas, ces instruments énoncent des restrictions précises en matière d'aménagement, par exemple le nombre de mètres de distance à respecter entre un aménagement et un élément environnemental; parfois aussi, leurs exigences sont de portée plus générale, et il appartient à l'office de déterminer les règles à suivre pour s'y conformer.)

Pour la période de 2013 à 2017, l'OPNPN a affiché un excédent annuel moyen d'environ 2,7 millions de dollars, ce qui signifie que les revenus étaient supérieurs aux dépenses de fonctionnement au cours de ces années. Le 31 décembre 2017, l'OPNPN avait un excédent cumulé de 24,5 millions de dollars, dont 6 millions en réserve pour de futures dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

### 3.2.3 Programmes et services

Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'OPNPN comptait 49 employés à temps plein dans trois secteurs d'activités (programme de l'OPNPN fourni à l'**annexe 8**). Comme le montre la **figure 5**, 14,5 des 49 employés sont

affectés aux services administratifs, comme les ressources humaines, les finances et les communications. Les 34,5 autres employés (ou 71 %) assurent la prestation des divers programmes et services de l'OPNPN.

## 4.0 Objet et étendue de l'audit

Le 25 octobre 2017, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté à l'unanimité une motion demandant à la vérificatrice générale de mener un audit de l'optimisation des ressources de l'OPNPN. La

Figure 4 : Recettes et dépenses de l'OPNPN, 2012 à 2017

Source des données : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

	2012		2013	2014	2015	2016	2017		Variation (%) <sup>1</sup>
	000 \$	% du total	000 \$	000 \$	000 \$	000 \$	000 \$	% du Total	
<b>Sources de recettes</b>									
Frais prélevés auprès des municipalités	7 442	61	7 646	7 826	8 803	8 803	8 891	71	19
Ventes, droits d'admission et autres droits <sup>2</sup>	1 584	13	1 578	1 770	1 914	2 006	2 258	18	43
Financement provincial	786	6	863	521	535	555	380	3	(52)
Financement fédéral	256	2	235	200	214	271	231	2	(10)
Autres <sup>3</sup>	2 188	18	849	643	730	629	767	6	(65)
<b>Total - Recettes</b>	<b>12 256</b>	<b>100</b>	<b>11 171</b>	<b>10 960</b>	<b>12 196</b>	<b>12 264</b>	<b>12 527</b>	<b>100</b>	<b>2</b>
<b>Dépenses<sup>4,5</sup></b>									
Gestion du bassin hydrographique	3 439	35	3 073	3 135	3 053	3 343	2 828	29	(18)
Gestion des aires de conservation	4 099	42	3 198	2 862	2 908	2 986	3 330	35	(19)
Soutien administratif et services organisationnels	2 288	23	2 306	3 173	2 813	3 140	3 415	36	49
<b>Total - Dépenses</b>	<b>9 826</b>	<b>100</b>	<b>8 577</b>	<b>9 170</b>	<b>8 774</b>	<b>9 469</b>	<b>9 573</b>	<b>100</b>	<b>(3)</b>
<b>Excédent annuel<sup>6</sup></b>	<b>2 430</b>		<b>2 594</b>	<b>1 790</b>	<b>3 422</b>	<b>2 795</b>	<b>2 954</b>		

1. Pourcentage de variation des recettes et des dépenses entre 2012 et 2017.

2. Comprend les frais d'utilisation et les droits d'admission ayant trait aux aires de conservation ouvertes au public à des fins récréatives, comme le camping, les randonnées pédestres, la pêche et le ski. Cela comprend également les droits au titre des services de délivrance de permis.

3. Comprend les transferts de la Niagara Peninsula Conservation Foundation (organisme de bienfaisance enregistré qui appuie l'OPNPN et mène des collectes de fonds à son intention), de même que les intérêts créditeurs.

4. Les dépenses n'incluent pas la dépréciation.

5. Les dépenses ne seront pas mises en correspondance avec les montants figurant dans les états financiers audités de l'OPNPN. En effet, à compter de 2014, l'Office a modifié sa méthode d'imputation des coûts indirects, notamment au chapitre des services publics et des technologies de l'information. Avant 2014, l'OPNPN attribuait les coûts aux ministères pertinents. Depuis 2014, tous les frais généraux sont inclus dans les services d'administration et de soutien organisationnel. Les montants présentés dans cette figure rendent compte des rajustements apportés, d'après l'information disponible, de manière à imputer les coûts indirects aux services administratifs et organisationnels, et ce, pour toutes les années.

6. Le montant des revenus gagnés pendant l'année dépasse les dépenses.

motion a été déposée en raison du nombre croissant de critiques publiques à l'égard de l'Office.

Voir l'**annexe 9** pour un résumé des préoccupations soulevées lors de la délibération avant l'adoption de la motion et l'**annexe 10** pour une chronologie des événements mettant en cause le OPNPN au cours des 10 dernières années.

Nous avons accepté cette tâche aux termes de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Comité peut demander à la vérificatrice générale d'accomplir des tâches spéciales.

L'objectif de notre audit était d'évaluer si l'OPNPN, en partenariat avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (anciennement le ministère des Ressources naturelles et des Forêts) et les municipalités participantes, a mis en place des procédures et des systèmes efficaces pour s'assurer que :

- les programmes et services sont fournis de façon économique, efficace et conforme aux lois, aux règlements, aux accords et aux politiques pertinents, de telle sorte que l'incidence

Figure 5 : Répartition de l'effectif, 2012 et 2018<sup>1</sup>

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Service du bassin hydrographique <sup>2</sup>		Gestion des aires de conservation <sup>3</sup>		Administration et soutien organisationnel <sup>4</sup>		Total	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Personnel de direction	6	7 <sup>5</sup>	6	6,5 <sup>6</sup>	3	5,5 <sup>6</sup>	15	19
Autres employés <sup>7</sup>	22	11 <sup>6</sup>	9	10,0 <sup>8</sup>	5	9,0	36	30
<b>% du total</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>16,5</b>	<b>8</b>	<b>14,5</b>	<b>51</b>	<b>49</b>
<b>% de l'effectif</b>	<b>55</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Note : Le personnel a été subdivisé en trois catégories : service du bassin hydrographique, gestion des aires de conservation, et administration et soutien organisationnel, selon les tâches exécutées et non selon l'organigramme de l'OPNPN en 2018, tel que présenté à l'annexe 8. Par exemple, le travail des analystes du Système d'information géographique (SIG) comprend la cartographie, la mesure et la surveillance des caractéristiques du bassin hydrographique, de sorte qu'ils sont inclus comme membres du personnel du Service du bassin hydrographique, même s'ils font partie des Ressources ministérielles dans la structure hiérarchique de 2018 de l'OPNPN.

1. La dotation de 2018 est en date du 1er mai 2018. Depuis, deux cadres supérieurs du Service du bassin hydrographique ont quitté l'OPNPN. L'OPNPN a doté un poste avec un employé contractuel externe temporaire et n'avait pas encore doté l'autre poste lorsque nous avons achevé notre audit.
2. Les services du bassin hydrographique comprennent l'examen des propositions d'aménagement et des permis de travail, la surveillance de la qualité de l'eau, la prévision des inondations et la diffusion d'avertissements de crue, le rétablissement de l'état naturel du bassin hydrographique et l'analyse des données du SIG pour la cartographie, la mesure et la surveillance des caractéristiques du bassin hydrographique.
3. Les activités de gestion des aires de conservation comprennent l'élaboration de programmes et la tenue d'événements dans les aires de conservation, de même que l'exploitation des aires en question.
4. Les activités d'administration et de soutien organisationnel comprennent les fonctions des finances, des communications, des relations publiques, des ressources humaines et du soutien administratif, ainsi que les tâches du directeur général.
5. Le personnel de direction comprend des gestionnaires et des superviseurs. À l'annexe 8, les sept membres du personnel de gestion du Service du bassin hydrographique sont le directeur, gestion du bassin hydrographique; le gestionnaire, Examen des plans et réglementation; le seul employé qui examine les demandes de permis de travail (un superviseur); un biologiste (un superviseur); le gestionnaire, ressources hydriques et régénération; le seul ingénieur qui s'occupe de la protection des sources d'eau et d'autres travaux (un superviseur); et le gestionnaire de projet, Plan d'assainissement de la rivière Niagara.
6. Selon l'organigramme de 2018 de l'OPNPN, un directeur principal a comme tâche de superviser à la fois la gestion des aires de conservation et l'administration et le soutien organisationnel. Dans l'organigramme, le temps de travail du directeur principal est subdivisé à parts égales (0,5 ETP) entre ces deux secteurs d'activité.
7. Les 30 employés ne faisant pas partie du personnel de direction en 2018 étaient tous syndiqués. Le personnel n'était pas syndiqué en 2012.
8. Au moment de notre audit, un employé du service du bassin hydrographique et deux du secteur de la gestion des aires de conservation étaient en congé parental.

des activités humaines, de la croissance urbaine et des activités rurales sur la région du bassin hydrographique dans la zone de compétence de l'OPNPN est bien gérée;

- l'efficacité opérationnelle est mesurée et évaluée et fait l'objet d'un compte rendu public.

Les critères d'audit (se reporter à l'annexe 11) ont été déterminés à partir d'un examen des lois, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction de l'OPNPN a examiné notre objectif et les critères connexes et a convenu de leur pertinence.

Nous avons mené notre audit du 8 janvier au 31 juillet 2018, et avons obtenu une déclaration écrite de l'OPNPN et du Ministère, selon laquelle,

le 14 septembre 2018, il nous avait communiqué toute l'information connue susceptible d'avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Notre audit a porté sur les activités de l'OPNPN (et dans une certaine mesure, sur la surveillance de ces activités par le Ministère et les municipalités participantes) au cours d'une période de cinq ans, soit de 2013 à 2017. Nous n'avons pas audité les autres OPN, même si nous les avons interrogés sur certains aspects de leurs activités.

L'OPNPN a une fondation appelée la Niagara Peninsula Conservation Foundation (un organisme de bienfaisance enregistré qui reçoit des dons et recueille des fonds pour l'OPNPN). Les activités principales de la Fondation consistent

à animer trois événements annuels de financement et à acquérir des biens et des services pour leur tenue. Dans le cadre de notre audit, nous avons revu les pratiques d'approvisionnement de la Fondation puisque ces dépenses représentent la majorité de ses frais de fonctionnement. Nous avons constaté des problèmes dans les pratiques d'approvisionnement de la Fondation semblables à ceux à l'OPNPN (qui sont décrits à la **section 7.2.1**). Ainsi, la Fondation a intérêt à mettre en oeuvre nos recommandations se rapportant aux pratiques d'approvisionnement (voir la **recommandation 20**). Nous n'avons pas fait d'autre travail d'audit concernant la Fondation.

L'**annexe 12** décrit plus en détail notre travail d'audit.

Il y a eu un important roulement du personnel dans presque tous les postes clés de l'OPNPN, ce qui a entraîné quatre réorganisations au cours de la période de six ans de 2012 à 2017. En fait, la moitié du personnel au moment de notre audit était en poste à l'OPNPN depuis moins de six ans, ce qui a compliqué l'audit de divers aspects des activités de l'OPNPN. Ces problèmes ont été aggravés par des documents incomplets dans certains secteurs, particulièrement pour la période antérieure à 2014 (ce n'est qu'en 2017 que l'organisme s'est doté d'une politique de conservation des dossiers). Il est donc possible que de l'information soit fournie après la publication de ce rapport, information dont nous n'étions pas au courant ou ne pouvions l'être. Par conséquent, nous n'avons pu l'intégrer dans nos constatations et conclusions.

### Fuite d'un document confidentiel

Lors de notre audit, nous avons fourni un document à l'OPNPN aux fins de vérification des faits, qui décrit les observations préliminaires découlant de l'examen d'un échantillon de processus d'approvisionnement. Ce document de travail a ensuite été communiqué de façon contre-indiquée aux médias par une personne non identifiée avant le 23 juillet 2018. Puisque le document contenait

des observations préliminaires, les détails de notre rapport peuvent différer de ceux rapportés dans les médias.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a pris au sérieux cette publication de ses documents de travail. Ceux-ci sont de nature confidentielle en application de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*. Nous avons mené une enquête sur cette fuite, mais nous n'avons pu parvenir à une conclusion définitive à propos de la personne qui a fourni le document confidentiel aux médias. Nous avons cependant avisé l'OPNPN qu'il doit prendre des mesures pour protéger les documents confidentiels contre toute communication inappropriée à l'avenir.

## 5.0 Constatations détaillées de l'audit : gouvernance des activités de l'OPNPN par le conseil d'administration

La surveillance d'un organisme par son conseil d'administration est essentielle pour faire en sorte que l'organisme s'acquitte de son mandat, optimise les ressources et fonctionne en conformité avec les lois, les politiques et les normes applicables.

Nous avons examiné la structure de gouvernance de l'OPNPN pour déterminer si son conseil d'administration fonctionne conformément au cadre prescrit par la loi et à ses principales pratiques de gouvernance. Nous avons constaté que bien que les politiques du conseil de l'OPNPN respectent le cadre de gouvernance prescrit par la loi, les politiques et les pratiques du conseil ne sont pas conformes aux principales méthodes de gouvernance, ce qui restreint l'efficacité de la surveillance de l'OPNPN exercée par le conseil.

## 5.1 Manque d'indépendance du conseil d'administration pour effectuer une surveillance impartiale

### 5.1.1 Conflits occasionnels entre les priorités municipales et les responsabilités du conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'OPNPN décide de l'orientation stratégique de l'organisme, y compris ses programmes, ses services, ses politiques et son budget. Les principales pratiques de gouvernance suggèrent que les membres du conseil nommés à titre de représentants d'un groupe d'intervenants doivent veiller à ce que cette fonction n'entre pas en conflit avec la prise de mesures dans l'intérêt supérieur de l'organisme qu'ils supervisent. Or, le paragraphe 2(3) de la *Loi sur les offices de protection de la nature* précise que « les représentants sont investis du droit de vote et du pouvoir général d'agir au nom de leur municipalité ». Les membres du conseil d'administration de l'OPNPN nous ont mentionné la même chose, confirmant ainsi qu'ils agissent d'abord à titre de représentants de leur municipalité au moment de prendre des décisions au conseil de l'OPNPN.

Comme le montre l'**annexe 7**, 12 des 15 membres (ou 80 %) du conseil d'administration de l'OPNPN sont des élus (maires et conseillers régionaux). Cette situation n'est pas unique à l'OPNPN. Selon un sondage mené en 2016 par Conservation Ontario auprès de tous les OPN, les élus forment en moyenne 80 % des conseils d'administration des offices de la province. En fait, 11 des 36 conseils d'administration des OPN sont constitués uniquement d'élus. Il n'y a que quatre conseils d'administration qui comptent plus de représentants non élus que d'élus (Iac Simcoe, St. Clair, Sudbury et Upper Thames).

Il y a certains avantages à avoir des élus au sein du conseil d'administration de l'OPNPN, car ils connaissent leur municipalité et rendent des comptes aux contribuables qu'ils représentent. Toutefois, en raison de cette obligation redditionnelle, les

membres du conseil peuvent faire face à des situations où ils éprouvent de la difficulté à équilibrer les intérêts et les responsabilités de la municipalité et ceux de l'OPNPN, ce qui compromet leur capacité à prendre des décisions objectives dans l'intérêt supérieur de l'OPNPN. Par conséquent, en raison de ces nombreux intérêts conflictuels, les membres du conseil peuvent se trouver en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent. Par exemple, en 2015, un membre du conseil a soulevé des inquiétudes à propos d'un projet pilote proposé de l'OPNPN visant à aménager des terres humides à un autre endroit afin de compenser celles qui seraient détruites dans un emplacement de la région de Niagara appelé Thundering Waters (décrit à la **section 6.2.2**) et des membres du personnel avaient aussi émis des réserves à ce sujet. Le membre du conseil estimait que la proposition créerait un « conflit d'intérêts » pour les membres du conseil de la région de Niagara, car ils bénéficieraient de l'aménagement découlant du projet pilote proposé.

Le problème des intérêts divergents des municipalités et de l'OPNPN ne concerne pas uniquement les élus, car les fonctionnaires non élus nommés au conseil de l'Office y représentent les intérêts de leur municipalité. Cela était évident en 2015 lorsque le directeur général de l'OPNPN à l'époque, n'ayant constaté aucune entente officielle avec les municipalités finançant l'OPNPN pour appuyer le calcul des frais au cours d'années antérieures, a demandé l'approbation du conseil pour déterminer si les frais municipaux de Hamilton étaient conformes au montant que la municipalité devait verser chaque année selon la formule de calcul des frais prévus par la Loi (voir l'**annexe 14** pour d'autres détails). Les membres du conseil ont voté en faveur des intérêts de leur propre municipalité, même si le changement dans le calcul n'aurait pas modifié le montant total que l'OPNPN a reçu — il ne modifierait que la partie du total des frais payés par chaque municipalité. Ainsi, les représentants de la région de Niagara ont voté en faveur de l'augmentation des frais de Hamilton, tandis que les représentants non élus de cette ville ont voté contre.

Dans le cadre de l'examen de la Loi mené en 2015, les obligations redditionnelles des membres du conseil d'administration des OPN ont été précisées dans le projet de directives rédigées en 2017 par Conservation Ontario, avec l'appui du Ministère, selon lesquelles [traduction] « les membres s'acquittent, comme principal rôle, d'une obligation fiduciaire envers l'office de protection de la nature ». Les directives visaient à fournir aux OPN un modèle pour élaborer leurs politiques administratives. Toutefois, la version finale des directives publiée en avril 2018 ne mentionne plus l'obligation fiduciaire des membres envers l'OPN et elle reprend le libellé de l'article 2(3) de la Loi.

## RECOMMANDATION 1

Pour assurer une surveillance efficace des activités des OPN par leur conseil d'administration respectif, le **ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs** doit expliciter les obligations redditionnelles des membres du conseil d'administration envers l'office de protection de la nature.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il y a lieu de clarifier les responsabilités des membres des offices.

Les OPN forment un partenariat avec la province et les municipalités qui les mettent en place pour traiter les dossiers liés aux ressources naturelles au niveau d'un bassin hydrographique. Une fois l'OPN établi, chaque municipalité au sein du partenariat a le droit de nommer des membres à l'office.

Nous sommes d'accord que le rôle de surveillance exercé par les membres du conseil d'administration doit être précisé, ce qui comprend trouver un juste équilibre entre faire preuve de vigilance en représentant les municipalités qui les nomment et agir dans l'intérêt supérieur de l'organisme.

Le Ministère compte travailler avec le ministère des Affaires municipales et du Logement pour élaborer une formation en gouvernance, qui sera offerte aux membres des OPN afin de clarifier le rôle des personnes nommées par les municipalités pour exercer une surveillance des activités des offices, y compris leur rôle visant à assurer la prestation efficace des programmes et des services et l'optimisation de l'argent des contribuables. De plus, le Ministère établira des pratiques de gestion exemplaires aux fins du recrutement et de la sélection des membres des OPN ainsi que des pratiques exemplaires relatives à la nomination des représentants non élus.

## 5.1.2 Définition imprécise et compréhension insuffisante des conflits d'intérêts

Le code de conduite de l'OPNPN exige des membres du conseil qu'ils évitent les conflits d'intérêts en ce qui concerne leurs obligations fiduciaires (c.-à-d. leur devoir de s'occuper des ressources et des biens de l'OPNPN au nom de celui-ci). Le conseil n'a cependant pas examiné en quoi les divers intérêts opposés des membres peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts apparents et réels, puisqu'ils sont nommés pour représenter les intérêts de leur municipalité. En outre, le conseil n'a pas élaboré de directives sur la façon de repérer les situations (p. ex. celles découlant de nombreux intérêts concurrentiels) ou les relations qui pourraient entraîner un conflit d'intérêts potentiel ou apparent et la façon de les gérer. Il incombe aux membres du conseil de déterminer s'ils sont en situation de conflit et de faire une déclaration en ce sens.

Lors de nos entrevues, les membres du conseil nous ont dit qu'ils ne croyaient pas que leur rôle d'agir dans l'intérêt de leur municipalité entraînait en conflit avec leurs responsabilités de surveillance de l'OPNPN. Ils faisaient souvent référence à la définition de « conflit d'intérêts » énoncée dans la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, qui se limite aux situations dans lesquelles un particulier ou un parent a des intérêts pécuniaires ou financiers dans l'affaire en question. Les politiques du conseil de

l'OPNPN décrivent un conflit d'intérêts en termes similaires, à savoir que les intérêts privés ou les considérations personnelles d'un membre peuvent compromettre ou sembler compromettre son jugement pour ce qui est d'agir de façon objective et dans l'intérêt supérieur de l'OPNPN.

Cependant, comme exposé à la **section 5.1.1** ci-dessus, les membres du conseil peuvent faire face à des situations où leurs obligations divergentes suscitent un conflit d'intérêts, même s'ils ne tirent pas d'avantage financier direct des décisions prises.

### 5.1.3 L'intervention du conseil dans les activités et les décisions au jour le jour compromet son objectivité

Nous avons constaté que des membres du conseil d'administration étaient intervenus dans environ 10 % de l'échantillon examiné de propositions d'aménagement et de demandes de permis d'exécution de travaux entre 2016 et 2018. Même s'il ne s'agit pas d'un pourcentage élevé, aucune participation du conseil n'est appropriée, et les cas que nous avons relevés avaient le potentiel d'affecter grandement des personnes, des biens et l'environnement.

Nous avons également examiné la correspondance entre les membres du conseil d'administration et le personnel entre janvier 2012 et mars 2018 pour déterminer la nature et l'ampleur de la participation du conseil et constaté que les membres du conseil ont contacté le personnel au sujet de 14 autres projets d'aménagement.

La nature et l'ampleur de la participation des membres du conseil variaient : demandes de renseignements et de mises à jour sur une proposition, participation à des réunions avec le personnel de l'OPNPN et d'une municipalité et, en 2016, consigne donnée au personnel de l'OPNPN selon laquelle l'Office devait appuyer une proposition. La **figure 6** fournit des exemples où les membres du conseil ont participé aux activités de l'organisme.

Un autre exemple où le conseil a pris part aux activités quotidiennes concerne la nouvelle structure du programme de l'OPNPN pour restaurer la

qualité de l'eau. En mai 2018, le conseil a approuvé la structure proposée du programme de restauration, dans le cadre duquel les membres du conseil participeront à l'approbation ou au refus des demandes de subvention (voir la **section 6.4.1** pour plus de détails).

L'un des principaux rôles joués par le conseil consiste à donner, dans le cadre d'un processus officiel aux réunions, un autre point de vue lors de l'évaluation objective des hypothèses et des raisons qui sous-tendent les recommandations de la direction. Le conseil ne peut remplir ce rôle de supervision lorsque ses membres participent à des activités courantes de l'organisme. Des employés nous ont dit que la participation des membres du conseil d'administration de l'OPNPN aux activités de l'organisme avait suscité un malaise en milieu de travail, surtout s'ils estiment que certains membres du conseil tentent d'exercer une influence sur leurs décisions.

Les membres du conseil nous ont fait savoir qu'ils intervenaient dans les activités, car ils s'estiment responsables envers les contribuables de leur municipalité. Peu importe les intentions des membres du conseil, leur participation compromet le travail et influe sur le moral du personnel de l'OPNPN, qui est tenu d'examiner les demandes d'aménagement conformément à la Déclaration de principes provinciale et à la Loi. Le code de conduite du conseil de l'OPNPN prévoit également que les membres doivent tenir compte du fait que le personnel est chargé de présenter des recommandations reflétant leur expertise professionnelle, sans subir l'influence induite d'un membre quelconque du conseil.

Les résultats de notre sondage (voir l'**annexe 13**) indiquent que les conseils d'administration d'autres OPN ne sont pas aussi actifs dans les activités quotidiennes que l'est le conseil de l'OPNPN. Ainsi, 89 % des autres OPN que nous avons interrogés ont indiqué que les membres de leur conseil d'administration, dont la majorité est aussi des élus, n'intervenaient pas dans l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis effectué par le personnel.

## Figure 6 : Situations où des membres du conseil d'administration sont intervenus relativement à des questions d'ordre opérationnel

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

### L'intervention d'un membre du conseil d'administration a conduit à l'approbation d'un projet d'aménagement futur sur une plaine inondable

En octobre 2017, le personnel de l'OPNPN a informé le personnel d'une ville que l'Office ne pouvait appuyer sans réserve les modifications que la ville proposait d'apporter à son plan municipal, ce qui aurait autorisé le réaménagement de biens-fonds situés sur une plaine inondable. L'aménagement de biens-fonds ainsi situés engendre des dangers naturels pour les personnes et les biens en cause, en raison du risque d'inondation (il est question d'une zone située le long des rives de la rivière Niagara). Subséquemment, un planificateur municipal de rang élevé en poste dans la ville en question a contacté le représentant de cette dernière au sein du conseil d'administration de l'OPNPN. Le planificateur a affirmé que la plaine inondable ne se trouvait pas dans la zone de compétence de l'Office. Toutefois, ce dernier a comme responsabilité de mettre en oeuvre des politiques aux termes de l'article 3.1.2 de la Déclaration de principes provinciale, qui établit que l'aménagement d'emplacements n'est pas permis dans les parties situées le long des voies interlacustres présentant des risques d'inondation, comme la rivière Niagara. L'administrateur contacté a communiqué avec le directeur général de l'Office pour discuter de ce dossier. Par la suite, le personnel de l'Office a envoyé à la ville une lettre indiquant que l'OPNPN n'avait pas compétence à l'égard de la plaine inondable, mais que le risque d'inondation n'en existait pas moins. Les commentaires de l'OPNPN sur le risque d'inondation étaient fondés sur une carte de la plaine inondable de la région datant de 2007. De plus, les notes de réunion au dossier indiquent que le directeur général a informé les planificateurs municipaux que l'OPNPN n'interjetterait pas appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local si la municipalité décidait d'aller de l'avant avec le plan (les offices de protection de la nature qui ne sont pas d'accord avec les décisions d'une municipalité concernant les questions d'aménagement, après avoir informé la municipalité que la question pose un risque pour les personnes ou les biens, peuvent interjeter appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local; voir la figure 3). La ville a approuvé le plan en mars 2018, et l'OPNPN n'a pas fait appel.

### Intervention d'un membre de l'Office visant à autoriser un projet de développement

En mai 2009, le personnel de l'OPNPN a signifié un avis d'infraction à un promoteur à la suite de modifications ayant causé des dommages à des terres marécageuses en 2008 dans le cadre des travaux préparatoires sur un emplacement en vue de son aménagement. Le personnel a donné comme instructions au promoteur d'interrompre les travaux préparatoires et de contacter l'Office afin de discuter de la manière de remettre le site en état pour éliminer les dommages. Le propriétaire du bien-fond concerné n'ayant pas suivi ces instructions, l'OPNPN a engagé des poursuites, et la Cour des infractions provinciales a rendu en décembre 2010 une ordonnance exigeant que le promoteur remette les terres marécageuses en état d'ici septembre 2011. Le promoteur n'a pas respecté l'ordonnance. Lorsque le promoteur a voulu consulter l'Office en octobre 2013, ce dernier lui a indiqué qu'il devait d'abord se conformer à l'ordonnance de la Cour. À deux reprises, le membre du conseil d'administration qui représentait la municipalité où étaient situées les terres marécageuses est intervenu dans le dossier. En 2015, cet administrateur a demandé au directeur général de l'Office de rencontrer le promoteur, déclarant qu'il fallait donner un élan au projet d'aménagement. Le directeur général et le directeur des services organisationnels ont rencontré le promoteur pour discuter de la possibilité d'autoriser ce dernier à entamer les travaux de construction avant d'avoir procédé à la régénération des terres marécageuses, pour autant que le promoteur donne à l'OPNPN une garantie financière des coûts de la régénération. Le promoteur n'a pas fourni ce type de garantie. Le personnel de l'OPNPN n'a pas été informé de ces discussions. En juin 2017, le promoteur a envoyé un courriel au membre de l'Office pour lui faire part de ses préoccupations au sujet du calendrier d'aménagement et pour lui dire qu'il voulait faire avancer le projet en « abordant les questions environnementales restantes ».

Le membre de l'Office a indiqué qu'il convoquerait le promoteur « pour procéder » et a transféré le courriel au directeur général de l'OPNPN. Des membres du personnel de l'Office ont rencontré le promoteur en juillet 2017 et ont répété que ce dernier devait se conformer à l'ordonnance de la Cour. En septembre 2017, l'Office a décidé qu'avant de procéder à l'aménagement, le promoteur devrait consulter la municipalité et l'OPNPN et embaucher un évaluateur des terres marécageuses pour les étudier et mettre à jour le calendrier de régénération. Au moment de notre audit, le propriétaire du bien-fond ne s'était toujours pas conformé à l'ordonnance de la Cour et n'avait pas procédé à la régénération des terres marécageuses, détruites 10 ans plus tôt.

### Communication du membre de l'Office à la base des préoccupations du personnel de l'OPNPN

En 2016, une ville a amorcé des travaux en vue de modifier son plan municipal de manière à autoriser des travaux d'aménagement de grande envergure le long de la rive du lac Ontario. Tant le Ministère que le personnel de l'OPNPN avaient des préoccupations liées à la présence d'espèces en péril sur les terres où les travaux d'aménagement devaient être effectués, mais la ville a autorisé le promoteur à procéder au défrichage avant que la chose puisse être confirmée au moyen d'une étude environnementale. Quoiqu'il en soit, un membre du conseil d'administration de l'OPNPN a envoyé un courriel à un conseiller local indiquant : « Si l'OPNPN peut offrir du soutien [au personnel d'urbanisme de la municipalité], par exemple en recueillant les commentaires des organismes et du public, n'hésitez pas à nous faire part de [tout défi concernant le littoral ou les aires de danger naturel] » [traduction]. Une copie de ce courriel a aussi été envoyée au membre du personnel de l'OPNPN.

## RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que son conseil d'administration ait l'indépendance et l'objectivité nécessaires pour superviser efficacement les activités de l'organisme, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- se conformer à son code de conduite, qui précise que les membres du conseil doivent s'abstenir d'influencer indûment le personnel et respecter la responsabilité du personnel d'utiliser leur expertise professionnelle et la perspective de l'organisme pour s'acquitter de leurs fonctions;
- mettre à jour son code de conduite afin de définir clairement les situations et les relations qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts réel ou apparent, en plus de celles définies dans la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*.

## RÉPONSE DU CONSEIL DE L'OPNPN

Le conseil de l'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En conformité aux récentes modifications apportées aux politiques du conseil de l'OPNPN, l'Office élabore actuellement un programme de sensibilisation et d'orientation à l'intention du conseil afin de faire en sorte que ses membres comprennent à fond leurs rôles et responsabilités. Le directeur général présentera le programme d'orientation au nouveau conseil de l'OPNPN qui sera formé après l'élection municipale d'octobre 2018.

L'OPNPN révisera son code de conduite de 2017 et définira les situations et d'autres relations qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts réel ou apparent en plus de celles définies dans la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*.

## 5.2 La description des habiletés et des compétences requises pourrait améliorer l'efficacité du conseil

Les municipalités qui font partie de la zone de compétence de l'OPNPN ne nomment pas leurs membres du conseil d'administration de l'OPNPN en fonction des habiletés ou des compétences. La *Loi sur les offices de protection de la nature* (la Loi) n'impose aucune exigence au sujet de la composition du conseil et des qualifications des membres en sus de l'établissement du nombre minimal de représentants et de l'exigence pour les membres du conseil de résider dans les municipalités qui font partie de la zone de compétence de l'OPN.

Certains des membres actuels du conseil d'administration de l'OPNPN ont des antécédents et une expertise en affaires, droit, éducation, génie, biologie ou consultation environnementale, et certains ont mentionné avoir un intérêt personnel pour la protection de la nature. Toutefois, le conseil d'administration de l'OPNPN ne sait pas s'il possède collectivement les habiletés et les compétences nécessaires pour superviser efficacement ses activités, parce qu'il n'a pas cerné les connaissances, les compétences et la diversité dont il a besoin pour le faire.

Les membres du conseil nous ont dit qu'ils s'appuient sur l'expertise du personnel de l'OPNPN s'il n'a pas les connaissances spécialisées dans des domaines particuliers. Ce n'est peut-être pas suffisant étant donné le rôle de supervision exercé par le conseil. Celui-ci doit pouvoir compter sur les compétences et l'expertise collectives de ses membres pour évaluer les hypothèses et les raisons qui sous-tendent les recommandations de la direction et, en fin de compte, prendre des décisions stratégiques.

En 2014, l'OPNPN a formé un comité consultatif composé de représentants des secteurs de l'agriculture, de l'aménagement, des affaires, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et des collectivités autochtones, pour

qu'ils donnent leurs avis au conseil. Même s'il s'agissait d'une étape importante en vue de connaître les points de vue des différents intervenants de l'OPNPN, le conseil n'a pas évalué si le rôle du comité suffisait à combler les lacunes en matière d'habiletés et de compétences.

Nous avons également constaté que le conseil de l'OPNPN n'avait pas reçu de formation sur la gouvernance pour aider ses membres à comprendre la portée et les limites de leur rôle de surveillance. La plupart des membres du conseil nous ont dit qu'ils avaient peu ou pas d'expérience au sein d'un conseil d'administration à leur arrivée au conseil de l'OPNPN.

Lors de l'examen de la Loi effectué par le Ministère en 2015-2016, certains intervenants ont soulevé des préoccupations quant aux qualifications et à la composition des conseils d'administration, en soulignant la [traduction] « nécessité d'équilibrer la composition du conseil afin de réduire l'influence politique » et ajoutant [traduction] qu'« un conseil idéal regrouperait des personnes chargées de la gouvernance (par exemple, des conseillers municipaux) et d'autres qui sont des experts du domaine ». Les modifications apportées à la Loi en 2017 (voir l'**annexe 4**), si elles sont promulguées, donneront à la province le pouvoir d'imposer des exigences supplémentaires concernant la composition des conseils et les qualifications des membres. Au moment de notre audit, ces modifications n'avaient pas encore été promulguées.

### RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que ses membres possèdent collectivement les compétences, l'expérience et la formation nécessaires pour surveiller efficacement les activités de l'OPNPN, le **conseil d'administration de l'organisme** doit :

- définir les types de compétences et d'expérience nécessaires pour ses membres en fonction du mandat de l'OPNPN ainsi qu'élaborer et mettre en oeuvre une stratégie visant à combler les lacunes;

- collaborer avec les municipalités qui financent l'OPNPN pour que les processus de nomination des membres du conseil tiennent compte des exigences en matière de compétences et d'expérience;
- évaluer le rôle actuel de son comité consultatif afin de déterminer s'il est apte à combler les lacunes dans les habiletés et les compétences des membres du conseil et de modifier au besoin;
- cerner les besoins de formation initiale et continue sur la gouvernance pour les membres du conseil.

### RÉPONSE DU CONSEIL DE L'OPNPN

Le conseil de l'OPNPN réalisera un exercice afin de préciser les compétences et l'expérience que doivent posséder ses membres en fonction du mandat de l'organisme.

Durant cet exercice, le conseil de l'OPNPN passera en revue le rôle actuel de son comité consultatif afin de déterminer s'il comble les lacunes dans les compétences et habiletés de ses membres.

Il se peut que les résultats de l'exercice soient présentés au Conseil régional de Niagara, au conseil municipal de la ville de Hamilton et au conseil du comté de Haldimand afin de les aider à choisir leurs représentants qui siégeront au conseil de l'OPNPN pour le mandat 2019-2022. Les conseils conservent toutefois leur pouvoir discrétionnaire sur le processus de sélection et de nomination.

Puisque les membres seront nommés après l'élection municipale d'octobre 2018, le conseil de l'OPNPN déterminera l'envergure de la formation requise relative à la gouvernance du conseil, s'il y a lieu.

### RECOMMANDATION 4

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs doit :

- recommander au Conseil exécutif de l'Ontario de promulguer l'article 40 de la *Loi sur les offices de protection de la nature*;
- dès la promulgation de l'article 40, établir un règlement prescrivant les exigences relatives à la composition des conseils d'administration, afin que les membres de ceux-ci aient l'indépendance et l'objectivité nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance;
- collaborer avec Conservation Ontario et les OPN pour déterminer si une formation sur la gouvernance devrait être conçue et fournie à l'échelle de la province pour les membres des conseils d'administration des OPN.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que des mesures doivent être prises pour améliorer la surveillance et la reddition de compte en ce qui concerne les décisions prises par les OPN touchant la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles.

L'article 40 de la Loi autorise le Conseil exécutif de l'Ontario à établir des normes minimales visant la nomination des membres des offices, mais il ne s'agit que d'un outil récemment ajouté à la Loi dans le but d'améliorer la gouvernance. D'autres outils possibles sont l'élaboration de politiques, de procédures, de pratiques de gestion exemplaires et de programmes et de documents de formation qui aideraient les municipalités à prendre des décisions relatives aux nominations.

Le Ministère se concertera avec ses partenaires municipaux pour concevoir des pratiques de gestion exemplaires pour le recrutement et la sélection des membres des OPN (que chaque municipalité peut utiliser pour prendre ses décisions de nomination) ainsi que des documents de formation et d'orientation à l'intention des membres. La décision concernant l'usage optimal de ces outils afin d'améliorer

la surveillance et la reddition de compte relatives aux activités des OPN — y compris s'il est nécessaire d'adopter un règlement prescrivant les exigences en matière de composition des conseils — sera prise en consultation avec les municipalités.

### 5.3 Le conseil n'évalue pas son rendement ni celui du directeur général

Les politiques de l'OPNPN exigent que le conseil évalue régulièrement le rendement du directeur général par rapport au plan stratégique ainsi qu'aux objectifs en matière de ressources financières et humaines de l'organisme. Nous avons constaté que la dernière évaluation officielle du directeur général a été effectuée en 2001. Depuis, l'OPNPN a eu quatre directeurs généraux.

Nous avons également constaté qu'il n'y a pas de mécanisme formel en place d'auto-évaluation par le conseil de ses processus et activités de surveillance. De plus, le conseil n'a pas établi d'objectifs et d'indicateurs de rendement pour permettre une telle évaluation. Bien que ni la Loi ni les politiques du conseil de l'OPNPN n'exigent un processus d'évaluation officiel, les pratiques exemplaires en matière de gouvernance suggèrent que les conseils surveillent et évaluent périodiquement leur rendement quant à l'exécution de leurs responsabilités de gouvernance. Cela aiderait les membres du conseil à déterminer, par exemple, quand leurs décisions sont prises dans l'intérêt des municipalités et peut-être pas dans celui de l'OPNPN.

De nombreux membres du conseil estimaient que puisqu'ils étaient élus, leurs commettants pouvaient évaluer leur rendement au conseil de l'OPNPN lors des élections municipales. Toutefois, cela soulève des questions, à savoir si les électeurs évaluent le rendement des membres du conseil selon que leurs décisions ont été prises dans l'intérêt de la municipalité ou de l'OPNPN. En outre, ce processus n'est peut-être pas aussi opportun que les évaluations régulières et officielles du conseil

pour cerner les secteurs où des améliorations s'imposent. Les évaluations du conseil peuvent être conçues de façon à mettre l'accent sur des domaines précis, tels que les politiques et les processus de gouvernance, les structures des comités, la participation et la préparation de ses membres, ainsi que les exigences en matière d'information du conseil et sa capacité d'obtenir l'information dont il a besoin.

En l'absence d'un processus d'évaluation officiel, nous avons demandé aux membres du conseil d'évaluer leur rendement individuel au sein du conseil de l'OPNPN. Leurs évaluations variaient de « rendement médiocre » à « rendement très satisfait ». L'engagement envers les comités et les activités du conseil variait également entre les membres. Ils étaient nombreux à souligner avoir très peu de temps pour participer aux activités du conseil d'administration en raison de leurs engagements municipaux. Nous avons constaté que trois membres du conseil participaient aux trois comités permanents auxquels ils peuvent siéger, tandis que quatre ne font partie que d'un seul comité, et deux ne siègent à aucun comité.

#### RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer de disposer de toutes les informations dont il a besoin pour surveiller efficacement l'OPNPN et améliorer son contrôle au besoin, le **conseil d'administration** doit :

- évaluer régulièrement le rendement du directeur général de l'OPNPN, comme l'exigent ses politiques;
- élaborer des indicateurs de rendement pour faciliter l'évaluation par le conseil de ses processus et activités de surveillance;
- évaluer régulièrement son rendement collectif et le rendement de ses membres.

#### RÉPONSE DU CONSEIL DE L'OPNPN

Le conseil de l'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. L'Office a récemment mis en place un processus

d'évaluation du rendement pour l'ensemble de son personnel, y compris le directeur général. Le conseil compte évaluer le rendement du directeur général en octobre 2018 et chaque année par la suite.

Par le passé, le conseil de l'OPNPN évaluait son rendement collectif en fonction des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des mesures précisées dans son plan stratégique 2014-2017. Par exemple, en 2017, l'OPNPN a engagé un consultant tiers pour effectuer cette évaluation. Le consultant a conclu que l'OPNPN s'était grandement amélioré dans la plupart des secteurs évalués.

Après avoir approuvé son plan stratégique pour 2018-2021 en juillet 2018, l'OPNPN définit actuellement des indicateurs de rendement clés afin de mener une évaluation officielle de son rendement par rapport aux objectifs fixés dans le plan. Le conseil de l'OPNPN compte aussi établir des critères pour l'évaluation du rendement de chacun de ses membres.

Le conseil de l'OPNPN évaluera annuellement son rendement collectif et le rendement de chaque membre.

## 5.4 Les activités du conseil admissibles à une indemnité journalière doivent être précisées

De 2010 à 2017, les paiements aux membres du conseil d'administration de l'OPNPN (y compris les honoraires, les indemnités journalières et les frais de déplacement) ont augmenté essentiellement en raison de la hausse substantielle de l'indemnité journalière versée aux membres du conseil pour participer à diverses réunions.

Les indemnités journalières totalisaient 47 700 \$ en 2017, contre 7 900 \$ en 2010. Le taux de l'indemnité est passé de 66 \$ en 2010 à 75 \$ en 2017, ce qui correspond au taux moyen de l'indemnité journalière de 73 \$ accordée par les autres OPN que nous avons examinés (voir l'**annexe 13**). Toutefois, le nombre total de réunions déclarées par les mem-

bres du conseil de l'OPNPN s'est accru de 422 %, passant de 121 en 2010 à 632 en 2017, ce qui correspond à 42 réunions pour chaque membre du conseil en 2017. En comparaison, les membres du conseil d'administration de 28 des 35 autres OPN sondés ont déclaré avoir participé en moyenne à 4 réunions en 2017.

Pour la période quinquennale de 2013 à 2017, nous avons noté que les paiements annuels moyens (3 500 \$) par membre du conseil de l'OPNPN étaient plus du double des paiements par membre du conseil des autres OPN que nous avons interrogés (1 500 \$). Au cours de la même période, chaque membre du conseil de l'OPNPN a également déclaré une moyenne de 25 réunions par année, soit 5 fois le nombre de réunions déclarées par chaque membre du conseil des autres OPN que nous avons interrogés (5 réunions).

Les plus récentes politiques (datées du 2017) de l'OPNPN visant le conseil d'administration stipulent que ses membres peuvent recevoir une indemnité journalière pour leur participation aux réunions du conseil et de comités permanents, ainsi que pour [traduction] « assister à d'autres fonctions administratives lorsque le président du conseil en fait la demande à l'occasion, par l'intermédiaire du directeur général ». Les politiques ne précisent pas ce que peuvent inclure les « autres fonctions administratives ». Par conséquent, un membre du conseil a reçu des indemnités journalières pour 145 réunions en 2017 (soit une moyenne de 3 réunions par semaine). Seulement 28 des 145 réunions portaient sur les affaires du conseil ou des comités, les autres concernaient principalement la participation aux événements de l'OPNPN, la rencontre de groupes sectoriels et de représentants municipaux et l'exécution de fonctions administratives (p. ex. la signature du procès-verbal des réunions du conseil) et, d'après le membre du conseil, la préparation aux réunions du conseil et des comités.

En comparaison, notre sondage auprès des autres OPN a révélé que :

- 68 % d'entre eux ne versent pas d'indemnité journalière aux membres du conseil pour

assister aux activités de l'Office, comme les festivals et les événements de reconnaissance du personnel;

- 50 % d'entre eux n'accordent pas d'indemnité journalière aux membres du conseil pour participer aux réunions avec des groupes de l'industrie;
- 75 % d'entre eux ne versent pas d'indemnité journalière aux membres du conseil pour exercer des fonctions administratives, comme signer le procès-verbal des réunions du conseil.

Le conseil de l'OPNPN a indiqué que les années 2016 et 2017 ont été inhabituelles, car elles ont nécessité une participation accrue du conseil (passant de 355 indemnités journalières en 2015 à 429 en 2016 et à 632 en 2017) – en raison d'un nombre accru de réunions du conseil et de comités, d'une présence plus active dans la collectivité – afin de répondre aux nouveaux problèmes auxquels fait face l'OPNPN. Les membres du conseil peuvent estimer que ces activités s'inscrivent dans leurs responsabilités, mais l'augmentation sans précédent des indemnités journalières souligne le besoin d'établir des règles claires relatives à l'admissibilité à leur versement.

## RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les indemnités journalières accordées aux membres de son conseil d'administration sont raisonnables et transparentes, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- préciser dans les politiques relatives au conseil d'administration les réunions et activités admissibles à une indemnité journalière;
- continuer à publier en ligne chaque année des renseignements sur les indemnités journalières et les autres dépenses du conseil d'administration.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et mettra à jour les politiques du conseil afin de préciser les réunions et les autres fonctions pour lesquelles les membres du conseil peuvent toucher une indemnité journalière.

En mars 2018, l'OPNPN a publié des informations sur les dépenses du conseil pour la période de 2012 à 2017. L'OPNPN continuera à publier chaque année des informations de ce genre.

## 6.0 Constatations détaillées de l'audit : protection des particuliers et des biens fonciers contre les inondations et l'érosion

### 6.1 Désignation des zones inondables

Selon la base de données canadienne sur les catastrophes, gérée par Sécurité publique Canada, les inondations constituent la catastrophe naturelle la plus fréquente en Ontario, ce qui a engendré des paiements d'assurance et en aide gouvernementale d'environ 946 millions de dollars au cours des 10 dernières années.

D'après Conservation Ontario, les cartes des plaines inondables, qui prédisent quand, où et comment les inondations toucheront une collectivité, sont à la base de tout programme de prévention des inondations. Lors de notre audit, nous avons constaté que l'OPNPN ne disposait pas d'information complète et à jour sur les zones inondables dans son bassin hydrographique. Sans cette information, l'OPNPN ne peut s'assurer qu'il n'y aura pas d'aménagement dans ces zones. Selon le Bureau d'assurance du Canada, un immeuble construit en zone inondable ne sera pas couvert par l'assurance des biens en cas de dommages causés par une inondation.

### 6.1.1 Absence de cartes des plaines inondables pour plus de la moitié des cours d'eau du bassin hydrographique de l'OPNPN

L'OPNPN ne dispose pas de cartes de plaines inondables pour 117 (ou 58 %) des 202 cours d'eau de son bassin hydrographique. Il s'agit notamment de 70 cours d'eau pour lesquels le Ministère recommande de dresser des cartes des plaines inondables parce qu'elles drainent des superficies d'au moins 125 hectares.

Ni la Loi ni le Ministère n'exigent des OPN qu'ils élaborent des cartes des plaines inondables. Toutefois, l'OPNPN a fait savoir qu'il doit utiliser ces cartes pour examiner les propositions d'aménagement et les demandes de permis d'exécution de travaux et prendre des décisions à ce sujet ainsi que pour prévoir les inondations. De plus, pour les besoins de la mise en oeuvre du règlement afférent à la Loi qui régit les demandes de permis d'exécution de travaux, les OPN doivent décrire en détail les zones qu'ils réglementent, soit au moyen d'une description géographique ou de renvoi aux cartes.

L'OPNPN n'a pas officiellement évalué les risques pour les collectivités près des cours d'eau non cartographiés, où l'on recense environ 14 500 logements et bâtiments commerciaux. Il n'a pas de plan et il n'a pas évalué le financement et le temps nécessaire pour cartographier ces cours d'eau. À l'heure actuelle, l'OPNPN exige que les propriétaires fonciers qui souhaitent aménager un terrain près de ces cours d'eau obtiennent à leurs frais une carte des plaines inondables de la région.

Dans notre sondage auprès des OPN (voir l'**annexe 13**), nous avons constaté que ce problème n'est pas propre à l'OPNPN. Près de la moitié (46 %) des OPN ont mentionné avoir cartographié moins de 50 % de tous les cours d'eau de leur bassin hydrographique ayant des zones de drainage d'au moins 125 hectares.

### 6.1.2 Près d'un quart des cartes des plaines inondables doivent être mises à jour

L'OPNPN a affirmé que 12 (ou 21 %) des 57 cartes des plaines inondables pour les cours d'eau, réalisées il y a 20 à 43 années auparavant, doivent être mises à jour en raison de leur âge et de l'aménagement des terrains autour de cours d'eau. En outre, aucune des cartes n'a été dressée en tenant compte des répercussions des changements climatiques. Les lignes d'inondation peuvent changer avec les modifications de l'utilisation des terres, les conditions météorologiques et les écoulements d'eau. Nous avons noté ce qui suit au sujet des 12 cours d'eau.

- Environ 51 700 structures — y compris des hangars, des logements et des bâtiments commerciaux — sont situées près d'une ligne d'inondation, que l'OPNPN a fixée à 300 mètres du cours d'eau.
- Les personnes et les biens fonciers sont exposés à un risque élevé d'inondation dans 35 % des zones inondables (en moyenne, dans certaines régions, le risque élevé peut toucher jusqu'à 80 % de la superficie).
- En ce qui concerne six cours d'eau, il est très probable que l'infrastructure urbaine existante exacerbe les inondations.

À l'instar du problème posé par l'absence de cartes des plaines inondables, la désuétude des cartes fait en sorte que les décisions de l'OPNPN sur les propositions d'aménagement et les demandes de permis d'exécution de travaux soient prises sans information récente sur les risques réels d'inondation.

En 2015, Conservation Ontario a dressé un répertoire des cartes des plaines inondables des OPN. L'exercice a permis de constater que les trois quarts de ces cartes en Ontario sont périmées et qu'il faudra environ 136 millions de dollars pour les mettre à jour. Comme il est mentionné à l'**annexe 4**, le montant du financement que chaque OPN reçoit du Ministère est destiné aux activités prescrites par la province (comme l'exploitation des systèmes

de prévision des inondations et de l'infrastructure de contrôle des inondations et de l'érosion) et se fonde sur la moyenne des coûts opérationnels des années 1990.

Les conséquences d'avoir des cartes des plaines inondables désuètes ont été constatées en août 2017, lorsque les inondations causées par l'ouragan Harvey ont endommagé plus de 200 000 foyers à Houston, au Texas. Une étude publiée quelques jours avant cette catastrophe a déterminé que les cartes des plaines inondables périmées de la région n'ont pas permis d'identifier 75 % des dommages d'inondation lors des 5 inondations majeures précédentes.

## RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer de disposer d'informations complètes et à jour sur les risques d'inondation dans son bassin hydrographique, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- évaluer le risque pour les collectivités entourant les cours d'eau non cartographiés;
- déterminer le temps et les coûts d'achèvement et de mise à jour des cartes des plaines inondables;
- planifier ce travail en fonction de son évaluation des risques et des cours d'eau pour lesquels le ministère des Richesses naturelles et des Forêts recommande de préparer des cartes des plaines inondables.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN convient que la cartographie des plaines inondables est un important outil pour examiner les aménagements proposés et les demandes de permis d'exécution de travaux et prendre des décisions à leur sujet ainsi que pour prédire les inondations. Par le passé, en raison de contraintes financières, l'OPNPN se fiait à des données historiques et à l'évaluation officieuse des risques afin d'atténuer les risques

pour la santé ou la sécurité du public ou les dommages matériels.

Pour répondre à cette recommandation, l'OPNPN a réservé des fonds dans son budget de fonctionnement provisoire pour 2019 pour entreprendre une évaluation officielle des risques liés aux plaines inondables de l'ensemble du bassin hydrographique. De plus, par l'entremise de son plan stratégique 2018-2021, l'OPNPN s'est engagé à dresser un plan de gestion des ressources hydrologiques à long terme. Ce plan comprend une stratégie pour cartographier les plaines inondables, qui précise le coût estimatif et l'échéancier pour dresser les cartes requises.

## RECOMMANDATION 8

Pour faire en sorte que les OPN disposent d'informations complètes et à jour sur les risques d'inondation dans leur bassin hydrographique, le **ministère des Richesses naturelles et des Forêts** doit collaborer avec Conservation Ontario pour :

- établir clairement les responsabilités et les critères de l'élaboration et de la mise à jour des cartes des plaines inondables dans toute la province;
- examiner les niveaux actuels de financement aux OPN afin de déterminer la marche à suivre pour achever en temps opportun la cartographie des plaines inondables.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et de la Déclaration de principes provinciale, les municipalités sont chargées de déterminer les zones vulnérables aux dangers naturels et elles doivent prendre les mesures requises pour limiter l'exposition aux risques pour la santé et la sécurité publiques.

Cette responsabilité comprend la désignation des plaines inondables dans les plans

municipaux et l'intégration au cadre de planification des politiques visant les nouveaux aménagements, en conformité avec la politique provinciale (p. ex. en les intégrant aux règlements de zonage).

À la réception d'une demande d'aménagement dans une zone non cartographiée, le promoteur peut être tenu d'entreprendre des études afin de déterminer les risques d'inondation et les mesures d'atténuation appropriées. Lorsqu'un aménagement n'est pas proposé, la cartographie des plaines inondables peut ne pas être exigée.

Les municipalités peuvent choisir de faire appel aux services des OPN pour cartographier les plaines inondables, mais il revient en définitive aux municipalités de recenser ces zones.

Le Ministère travaillera avec le ministère des Affaires municipales et du Logement et les municipalités pour déterminer la meilleure façon de clarifier et de coordonner les rôles et les responsabilités des municipalités et des OPN en ce qui concerne le recensement des zones inondables.

## 6.2 Contrôle de l'aménagement dans les zones inondables et les terres marécageuses

Selon Conservation Ontario, le fait de limiter l'aménagement dans les zones inondables protège les particuliers et prévient les dommages coûteux des biens et de l'infrastructure causés par les inondations. Comme le montre la **figure 3**, les propriétaires fonciers privés soumettent leurs propositions d'aménagement à leur service municipal d'aménagement du territoire qui demande à l'OPNPN de formuler des commentaires. Celui-ci présente ensuite ses commentaires sur les répercussions possibles du projet sur le contrôle des inondations, de l'érosion, de la pollution ou de la protection des terres, tel que le prévoit la *Loi sur les offices de protection de la nature* et son règlement, ainsi que les politiques sur les dangers naturels en

vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Si la municipalité décide d'accepter la proposition et va de l'avant avec l'aménagement en dépit des préoccupations de l'OPNPN, celui-ci peut faire appel au Tribunal d'appel de l'aménagement local.

Les propriétaires privés qui veulent modifier leur terrain, comme l'ajout ou l'enlèvement de remblais; la construction de bâtiment, de piscine, de pont, de quai, de bassin ou leur agrandissement; ou encore la modification d'un cours d'eau — doivent soumettre des demandes de permis d'exécution de travaux à l'OPNPN. En vertu de la Loi, l'OPNPN est habilitée à interdire ou à réglementer certaines activités dans ou près des cours d'eau, des vallées, des terres marécageuses, des régions inondables et à risque d'érosion (comme les pentes qui peuvent s'éroder), ainsi que le long des rivages des Grands Lacs.

### 6.2.1 Critères incohérents d'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux

Comme il est indiqué à la **figure 2**, la Loi habilite les OPN à élaborer des politiques précises pour les endroits où l'aménagement est autorisé. Ces politiques sont fondées sur la Loi et les dispositions de la Déclaration de principes provinciale, selon lesquelles l'aménagement doit être « dirigé loin des régions qui présentent un danger (...) pour la santé ou la sécurité publique (...) un risque de dommages matériels » et être « dirigé dans les zones situées à l'extérieur des terres dangereuses (...) qui présentent des risques d'inondation et des risques d'érosion ». Il importe que l'OPNPN, les municipalités, les personnes qui présentent une demande pour effectuer des travaux sur leur terrain et d'autres intervenants aient la même compréhension des règles de l'OPNPN sur le contrôle de l'aménagement dans les zones inondables et les terres marécageuses. L'**annexe 15** donne une vue d'ensemble de ces politiques et règles et de leur fondement.

Notre examen d'un échantillon de propositions d'aménagement et de demandes de permis d'exécution de travaux présentées depuis 2016 a

révélé que pour 13 % d'entre elles, les commentaires de l'OPNPN étaient incompatibles avec les politiques de l'organisme. Par exemple en 2018, l'OPNPN a approuvé la construction d'une maison dans une plaine inondable, alors que ses politiques et la Déclaration de principes provinciale interdisent les aménagements dans les plaines inondables. L'OPNPN nous a informés qu'un consultant qu'il avait engagé et un consultant embauché par le propriétaire avaient démontré, par le biais de travaux d'ingénierie technique, que la maison n'aggraverait pas le risque d'inondation existant, et l'OPNPN estimait acceptable d'approuver la construction de la maison.

Nous avons constaté que l'OPNPN avait à un certain moment des politiques contradictoires sur l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux. En 2013, la haute direction de l'OPNPN a ainsi élaboré des « directives provisoires » demandant au personnel de faire preuve de plus de souplesse que ce que préconisaient les politiques approuvées par le conseil en 2007 pour l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux à proximité des terres marécageuses et des vallées (voir l'**annexe 15**).

Lors de notre audit, la haute direction de l'OPNPN nous a fait savoir que le personnel n'utilisait plus ces directives provisoires pour examiner les propositions d'aménagement et que la politique de 2007 était de nouveau appliquée. Toutefois, l'OPNPN n'a pas été en mesure de fournir de données probantes démontrant que le personnel avait reçu cette consigne. Nous avons également constaté qu'en 2014, le personnel avait eu comme consigne d'utiliser les directives provisoires jusqu'à ce qu'un examen exhaustif et une mise à jour des politiques existantes soient menés. Cet examen a été amorcé la même année. En juillet 2018, ces politiques n'étaient toujours pas finalisées, mais devraient être soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'OPNPN en septembre 2018. De plus, nous avons trouvé des cas en 2016 et 2017 dans lesquels le personnel n'a pas suivi la politique

de 2007 pour l'examen de certaines demandes d'aménagement et de permis d'exécution de travaux. Les employés suivaient encore les directives ou ils interprétaient de façon plus souple la politique de 2007 afin d'avoir plus de latitude pour approuver l'emplacement d'un aménagement.

Nous avons examiné la dernière version des politiques proposée par l'OPNPN et avons constaté qu'elles étaient en général semblables à la politique de 2007, mais qu'elles comprenaient également les politiques plus permissives établies en vertu des directives provisoires concernant l'aménagement à proximité des zones marécageuses et des vallées. Par exemple, la politique de 2007 précise qu'aucun nouvel aménagement n'est autorisé à moins de 30 mètres d'une terre marécageuse d'importance provinciale. En comparaison, la nouvelle politique proposée mentionne qu'aucun aménagement n'est autorisé à 30 mètres de distance d'une terre marécageuse, à moins que le demandeur puisse démontrer qu'il n'y a pas de répercussions négatives sur les écosystèmes de cette zone et sur sa capacité d'emmagasiner de l'eau et d'atténuer les inondations.

## RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que l'aménagement soit dirigé loin des zones qui présentent un danger naturel et où il existe un risque inacceptable pour la santé ou la sécurité publique ou un risque de dommages matériels, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- finaliser dès que possible ses politiques d'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux;
- dans le cadre de ces travaux, veiller à ce que les critères d'approbation des lieux d'aménagement soient conformes à l'article 3.1 de la Déclaration de principes provinciale et à la *Loi sur les offices de protection de la nature*.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans la foulée du processus de consultation publique, l'OPNPN a récemment achevé la rédaction d'un nouveau document d'orientation, qui sera soumis à l'approbation du conseil de l'OPNPN à sa réunion de septembre 2018. L'OPNPN estime que le nouveau document d'orientation est conforme à l'article 3.1 de la Déclaration de principes provinciale et à la *Loi sur les offices de protection de la nature*.

### 6.2.2 Projet proposé par l'OPNPN pour permettre la destruction de terres marécageuses en violation de la politique provinciale

En 2015, un promoteur a acheté une parcelle de terre de 195 hectares dans un secteur de la région de Niagara appelée Thundering Waters (à Niagara Falls) dans le but de la transformer en une communauté à multiples usages : résidences, commerces et divertissements. Près de la moitié des terres (100 hectares) sont des terres marécageuses d'importance provinciale (THIP), que la province a désignées importantes en raison de leurs fonctions biologiques et hydrologiques et des bienfaits qu'elles procurent à la société. Selon la Déclaration de principes provinciale, les THIP ne peuvent être modifiées ou aménagées.

En mars 2015, le personnel de l'OPNPN a commencé à participer à des réunions de consultation avec des représentants de la ville de Niagara Falls, de la région de Niagara et du promoteur pour discuter de la proposition d'aménagement. Les procès-verbaux de ces réunions indiquent que la haute direction de l'OPNPN a informé le promoteur qu'elle cherchait un autre moyen pour régler le problème posé par les terres marécageuses sur le terrain proposé pour l'aménagement.

En mai 2015, l'OPNPN a retenu les services d'une société de lobbyistes enregistrée pour « faire

avancer des dossiers clés auprès des plus hauts échelons du gouvernement ». La société était chargée d'organiser les réunions entre l'OPNPN et les hauts fonctionnaires provinciaux portant sur la « compensation axée sur la biodiversité » à Thundering Waters; il s'agit d'une pratique consistant à recréer ailleurs un écosystème, comme une terre humide, pour compenser celui détruit en raison de l'aménagement.

En décembre 2015, le directeur général à l'époque, un membre du conseil et le personnel de l'OPNPN ont rencontré un député provincial et un conseiller de la première ministre pour proposer et obtenir l'approbation d'un projet pilote de compensation axée sur la biodiversité connexe à l'aménagement de la parcelle Thundering Waters. La haute direction de l'OPNPN nous a informés que cette réunion faisait suite à un document de travail sur la conservation des terres marécageuses publié par la province dans le Registre environnemental de l'Ontario en juillet 2015, au sujet duquel le gouvernement a sollicité les observations des intervenants. En septembre 2015, l'OPNPN avait déjà présenté une réponse publique à ce document de travail par le biais du Registre environnemental de l'Ontario, mais sans mentionner d'emplacement spécifique visé par des mesures de compensation axées sur la biodiversité.

L'OPNPN a déclaré que le projet pilote de mesures de compensation entraînerait la création de trois hectares de terres humides ailleurs pour chaque hectare détruit à Thundering Waters. Toutefois :

- La proposition ne reposait sur aucune analyse scientifique visant à déterminer la faisabilité des mesures de compensation à Thundering Waters. Un membre du personnel de l'OPNPN spécialisé dans les terres marécageuses a soulevé cette préoccupation auprès de la haute direction, déclarant qu'il n'y avait pas d'arguments scientifiques solides à l'appui de la proposition en raison du type de terres marécageuses à Thundering Waters.

- L'OPNPN n'a pas recueilli d'information sur les écosystèmes de Thundering Waters pour déterminer s'ils présentaient des caractéristiques uniques impossibles à reproduire. Selon le compte rendu de réunion au dossier, lorsqu'un représentant de la région de Niagara a demandé si une étude environnementale serait réalisée avant d'entreprendre la compensation axée sur la biodiversité, le directeur général de l'OPNPN à l'époque a déclaré que cela prendrait trop de temps. Ce dernier avait l'intention d'établir un partenariat de recherche avec un établissement d'enseignement afin de mener une recherche sur la compensation axée sur la biodiversité dans d'autres provinces et pays, mais seulement après que l'OPNPN avait reçu l'approbation de la province pour le projet pilote.

La province n'a pas donné son aval au projet pilote proposé par l'OPNPN. Au moment de notre audit, l'aménagement était encore à l'étape de la planification.

Nous avons remarqué qu'en 2008, un employé municipal a demandé à l'OPNPN, par l'entremise de son conseil, d'autoriser la compensation axée sur la biodiversité à cet emplacement. À ce temps-là, la province n'avait pas encore classé les terres humides à titre de THIP, ce qui signifie que l'aménagement dans les terres humides n'était pas interdit en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Le personnel de l'OPNPN a cependant fait part de ses préoccupations au conseil, faisant savoir que même si l'aménagement n'était pas interdit, le rétablissement à grande échelle de terres marécageuses dans le but d'entreprendre un important projet d'aménagement excédait les paramètres des politiques de l'OPNPN. En 2010, la province a désigné les terres marécageuses comme des THIP.

Notre sondage auprès des OPN n'a relevé que deux autres offices (l'OPN de Kawartha et l'OPN de Toronto et de la région) qui autorisent la compensation axée sur la biodiversité des terres marécageuses d'importance provinciale. L'OPN de Kawartha a fait remarquer qu'il ne le ferait que

sur autorisation de son conseil d'administration, et l'OPN de Toronto l'envisagerait comme dernier recours pour des projets d'infrastructure majeurs.

Notre sondage a également révélé que, contrairement à l'OPNPN, les 16 OPN qui ont commenté le document de discussion sur la protection des terres marécageuses de la province n'ont pas fourni d'autre information aux députés provinciaux en plus de leurs commentaires.

### 6.2.3 Répercussions des fréquentes réorganisations sur la prestation par l'OPNPN des services prescrits

De 2012 à 2017, l'OPNPN a subi quatre réorganisations, avec quatre différents directeurs généraux (trois permanents et un intérimaire). La **figure 7** fournit un résumé des réorganisations, y compris les coûts financiers connexes (décrits à la **section 7.1.1**). Celles-ci ont eu de fortes répercussions sur le personnel chargé de l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux :

- quatre employés ont été remerciés, un a été rétrogradé et quatre employés ont été embauchés pour pourvoir de nouveaux postes lors de la réorganisation de 2012;
- un employé a été remercié et trois ont été embauchés pour pourvoir de nouveaux postes lors de la réorganisation de 2014;
- un employé a été remercié lors de la réorganisation de 2016;
- cinq employés ont été remerciés lors de la réorganisation de 2017.

Comme le montre la **figure 5**, un peu plus de tiers (37 %) des employés de l'OPNPN travaillait au service du bassin hydrographique en mai 2018, comparativement à plus de la moitié (55 %) en 2012. Ce changement s'explique en partie par l'élimination de 10 ETP du personnel du service du bassin hydrographique (personnel de gestion et employés non-cadres). Si l'on s'attarde uniquement au personnel non-cadre (c.-à-d. le personnel de première ligne du service du bassin

**Figure 7 : Quatre restructurations organisationnelles de 2012 à 2017**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Réorganisation de 2012 (janvier à avril)	Réorganisation de 2014 (août 2013 à novembre 2014)	Réorganisation de 2016 (novembre et décembre)	Réorganisation de 2017 (septembre et octobre)
Raisons et objectifs déclarés	Mettre davantage l'accent sur le service aux consommateurs <sup>1</sup> Faciliter les approbations tout en assurant un équilibre avec les objectifs de protection de la nature <sup>1</sup>	Atteindre les objectifs du plan stratégique 2014-2017, notamment la rationalisation du processus d'approbation des projets d'aménagement et l'affectation de ressources suffisantes au service des communications <sup>2</sup>	Réaffecter des ressources et s'acquitter plus efficacement des obligations budgétaires <sup>3</sup> Réorganisation attribuable aux exigences opérationnelles <sup>4</sup>	Donner suite aux préoccupations concernant la responsabilisation, l'intendance financière, le service aux consommateurs et les communications, tout en accroissant la capacité de l'OPNPN à remplir son mandat <sup>5</sup>
Incidence sur le personnel	Six congédiements <sup>6</sup> • Aménagement/permis – Quatre employés • Régénération – Deux employés	13 congédiements <sup>7</sup> • Aménagement – Un employé • Régénération – Quatre employés • Aires de conservation – Six employés, un gestionnaire • Communications – Un gestionnaire	Trois congédiements <sup>7</sup> • Qualité de l'eau – Un gestionnaire • Régénération – Un gestionnaire • SIG <sup>8</sup> – Un employé	Neuf mises à pied et un congédiement <sup>7,9</sup> • Aménagement – Un gestionnaire (congedié), cinq employés • Régénération – Trois employés • Aires de conservation – Un employé
	4 embauches (externes) : • Aménagement/permis – Quatre employés	10 embauches (externes) : • Planification – Deux gestionnaires, trois employés <sup>10</sup> • Aires de conservation – Deux gestionnaires • Services généraux – Un gestionnaire • Communications – Un employé • Ressources humaines – Un gestionnaire	Aucune embauche	2 embauches (externes) : • Communications – Deux employés

	Réorganisation de 2012 (janvier à avril)	Réorganisation de 2014 (août 2013 à novembre 2014)	Réorganisation de 2016 (novembre et décembre)	Réorganisation de 2017 (septembre et octobre)
	Une rétrogradation • Aménagement – Un gestionnaire 3 réaffectations <sup>11</sup> / embauches internes : • Régénération – Un gestionnaire • SIG – Un employé • Aménagement – Un employé	Trois rétrogradations • Régénération – Un gestionnaire • Aires de conservation – Un gestionnaire (qui a par la suite quitté son poste) 5 réaffectations <sup>11</sup> / embauches internes : • De la régénération aux aires de conservation – Un employé • Aires de conservation – Trois gestionnaires, un employé	Aucune rétrogradation 0 réaffectation <sup>11</sup> / embauche interne	1 embauche interne : • Communications – Un gestionnaire 3 rappels <sup>12</sup> • Régénération – Deux employés • Aménagement – Un employé
<b>Coûts connexes<sup>13</sup></b>				<b>Total</b>
Rémunération du personnel (\$)	234 205	493 012	245 269	1 250 357
Experts-conseils (\$)	–	41 226	–	41 226
Services de consultation en RH (\$)	–	18 952	9 831	33 699
<b>la campagne (\$)</b>	<b>234 205</b>	<b>553 190</b>	<b>255 100</b>	<b>282 787</b>
				<b>1 325 282</b>

1. Courriel du directeur général au personnel, daté du 11 janvier 2012.

2. Plan stratégique 2014-2017.

3. Courriel du directeur général intérimaire au personnel, daté du 22 novembre 2012.

4. Lettre de cessation d'emploi au personnel du SIG mis en disponibilité datée du 15 décembre 2016.

5. Communiqué de presse de l'OPNP daté du 27 septembre 2017.

6. Il y a mise à pied lorsqu'un employé cesse de travailler de façon temporaire en raison d'une réorganisation, et non à cause d'un mauvais rendement au travail. On s'attend à ce que le personnel mis à pied soit rappelé au travail ultérieurement.

7. Un congédiement signifie qu'il y a une rupture définitive du lien d'emploi entre l'employé et l'employeur. Cela peut être attribuable à un mauvais rendement au travail. Lorsque ce n'est pas le cas, il s'agit d'un congédiement sans motif valable, et l'employeur devrait donner un préavis raisonnable ou verser à l'employé une indemnisation tenant lieu d'un tel avis. Tous les employés ont été congédiés sans motif valable.

8. L'abréviation SIG signifie système d'information géographique, soit le système qui met en correspondance les cartes générées par ordinateur et les bases de données.

9. Sur les 10 employés mis à pied, 2 ont été rappelés au travail dans de nouveaux postes, et un autre a conclu un contrat de travail temporaire.

10. Un poste a été doté en juin 2015, mais a été identifié dans l'organigramme approuvé, qui a servi de base à la restructuration de 2014.

11. Une réaffectation signifie que l'employé est affecté à un emploi différent.

12. Il s'agit notamment d'un employé qui avait été mis à pied et qui est devenu employé aux termes d'un contrat de travail temporaire.

13. Les coûts comprennent la rémunération du personnel sous forme d'indemnités de départ et de continuation de salaire, le coût des griefs déposés lors du congédiement, et les honoraires des experts-conseils embauchés pour fournir une aide lors des réorganisations ou des congédiements. Ils n'incluent pas les frais juridiques reliés aux congédiements. Des commentaires sont présentés à la section 7.1.1 à propos des coûts totaux associés aux différents éléments touchant les ressources humaines, dont les frais juridiques.

hydrographique qui est chargé de l'examen des propositions d'aménagement et de la restauration et de la surveillance de la qualité de l'eau), 50 % de ce personnel (ou 11 postes) a été éliminé. Après la conclusion de notre audit, un ingénieur et un biologiste du service du bassin hydrographique avaient démissionné. L'OPNPN a remplacé le biologiste en passant un contrat externe, mais n'a pas déterminé comment il pourvoirait l'autre poste vacant.

Par contre, le personnel d'administration et de soutien organisationnel s'est accru de sept ETP au cours de la même période. En conséquence, le personnel d'administration et de soutien organisationnel représente 29 % de l'ensemble du personnel à temps plein de l'OPNPN en 2018, comparativement à 16 % en 2012. Cela s'explique en partie par l'ajout de personnel de soutien organisationnel qui exécute les tâches administratives auparavant confiées au personnel de première ligne.

Notre sondage (résumé à l'**annexe 13**) a révélé que le personnel d'administration et de soutien organisationnel représentait en moyenne 25 % de l'effectif total d'autres OPN. Parmi les 28 OPN qui ont répondu au sondage, 20 avaient un ratio inférieur de personnel d'administration et de soutien organisationnel à celui de l'OPNPN, tandis que 8 avaient un ratio supérieur.

### **Certaines décisions de réorganisation ne reposaient pas sur les besoins de l'OPNPN**

Nous avons constaté que les décisions de réorganisation ne semblaient pas toujours être fondées sur les besoins de l'OPNPN. Par exemple, en septembre 2017, l'OPNPN a mis à pied cinq employés participant à l'examen des propositions d'aménagement. L'une des raisons invoquées par l'OPNPN pour les licenciements était qu'il prévoyait une certaine réduction des travaux d'examen des propositions d'aménagement pour la région de Niagara. Il prévoyait aussi que les modalités du protocole d'entente conclu en 2007 par l'OPNPN et la région de Niagara seraient modifiées, de sorte que son personnel n'examine plus les propo-

sitions d'aménagement en raison des politiques de la région sur les caractéristiques patrimoniales (comme les terres boisées, l'habitat faunique et les ressources hydrologiques). L'examen du personnel de l'OPNPN se limiterait aux politiques sur les dangers naturels, à la Déclaration de principes provinciale et à la Loi.

Nous avons trouvé un rapport rédigé avant la réorganisation de 2017 par un gestionnaire de l'OPNPN, en collaboration avec des membres du personnel de la direction. Ce rapport précisait que si les changements apportés au protocole d'entente de la région de Niagara étaient approuvés, l'OPNPN pouvait supprimer au plus quatre postes et continuer à s'acquitter de ses responsabilités prescrites liées à l'examen des propositions d'aménagement. Le rapport a recommandé en particulier un effectif formé de trois planificateurs et d'un technicien en écologie. Les auteurs du rapport ont également fait remarquer que toute variation par rapport aux changements proposés en matière de dotation [traduction] « risque d'entraîner des temps d'examen plus longs, une hausse des heures supplémentaires, et tout cela à un niveau de service considérablement moindre ». La réorganisation a été faite sans tenir compte de l'ensemble du rapport, laissant l'OPNPN avec seulement deux planificateurs et aucun technicien en écologie.

### **Durée plus longue de l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux**

Comme le montre la **figure 7**, l'amélioration du service à la clientèle pour l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux était l'une des principales raisons des réorganisations effectuées en 2012 et 2014. Toutefois, l'OPNPN n'a pas fait d'évaluation de l'amélioration de la prestation de ses services à la suite des changements dans l'effectif.

Nous avons analysé la durée d'examen des propositions d'aménagement afin de déterminer l'incidence possible qu'aurait eue la réduction du

personnel sur cette durée. Notre analyse a révélé que dans l'ensemble, le temps moyen d'examen des propositions d'aménagement est passé de 16 jours en 2013 à 38 en 2017. Par exemple, le délai d'examen moyen des propositions comportant des plans d'aménagement détaillés s'est prolongé, soit de 19 à 72 jours durant cette période. Nous avons aussi remarqué que le délai d'examen moyen des modifications mineures apportées aux règlements municipaux, qui sont moins complexes, était passé de 6 à 12 jours. De même, notre analyse de la durée de l'examen des demandes de permis d'exécution de travaux a révélé que la durée moyenne de ces examens a augmenté, passant de 29 jours en 2013 à 37 en 2017.

Nous avons également constaté que la durée de l'examen des propositions d'aménagement nécessitant des examens biologiques a augmenté. Ainsi, au premier trimestre de 2017, l'examen de ces propositions a nécessité 40 jours contre 145 jours au deuxième trimestre de 2018. Le personnel de planification dans diverses municipalités relevant de la compétence de l'OPNPN nous a également informés que depuis la réorganisation de 2017, l'Office prend plus de temps pour présenter ses commentaires sur les propositions d'aménagement.

Bien que d'autres facteurs, comme le type et la complexité des demandes reçues, peuvent influencer sur les délais d'examen moyens, l'OPNPN n'a pas analysé en quoi les réductions de personnel ont contribué à allonger les délais d'examen moyens.

## RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les décisions en matière de dotation sont axées sur l'amélioration de ses activités et pour s'acquitter de son mandat législatif et fournir des services efficaces et efficients, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- élaborer un plan des ressources humaines (RH) qui décrit les besoins actuels et futurs en RH liés à son orientation stratégique;

- en élaborant ce plan, examiner la composition de son effectif afin de déterminer le nombre suffisant de membres du personnel d'administration et de soutien organisationnel;
- fonder les futures décisions relatives aux RH sur le plan des RH;
- fournir au conseil d'administration de l'Office des renseignements sur les décisions de réorganisation planifiées, y compris leur incidence financière, avant de mettre à exécution ces décisions.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il entreprendra sous peu l'élaboration de plans opérationnels et de travail afin de mettre en oeuvre les mesures de son plan stratégique 2018-2021. En outre, il rédige présentement un document visant à informer les intervenants de son mandat, de ses rôles et de ses responsabilités. Une fois ce document terminé, l'OPNPN dressera un plan de RH à long terme qui sera fondé sur ces documents et qui exposera les besoins en dotation de l'organisme, y compris la composition adéquate de l'effectif.

Le plan de RH à long terme servira de fondement à l'ensemble des décisions futures relatives aux RH. Bien que les décisions de dotation appartiennent en définitive au directeur général, le conseil de l'OPNPN sera informé à l'avenir des décisions de restructuration prévues.

## 6.3 Réponse aux plaintes du public au sujet des infractions à la *Loi sur les offices de protection de la nature*

### 6.3.1 L'OPNPN doit prendre des mesures opportunes et progressives à la réception de plaintes

Quiconque remplit ou détruit des terres marécageuses, déverse des débris dans un cours d'eau ou

sur une berge ou modifie un cours d'eau contrevient à la *Loi sur les offices de protection de la nature*. Les politiques de l'OPNPN exigent qu'un employé se rende sur place, prenne des photos et remplisse un formulaire d'inspection après avoir reçu un rapport d'une infraction potentielle. Si une infraction a de fait été commise, l'employé doit d'abord négocier avec le contrevenant pour qu'il se conforme à la Loi et restaure l'emplacement. Si ces négociations sont infructueuses, l'employé émet un avis d'infraction ordonnant au contrevenant de mettre fin à l'activité interdite et de discuter avec l'OPNPN des mesures de restauration. Si le contrevenant ne se conforme pas à l'avis, l'OPNPN peut intenter une action en justice. Les modifications apportées à la Loi en 2017, une fois qu'elles seront promulguées, autoriseraient les OPN à donner un ordre de suspendre les travaux obligeant les propriétaires fonciers à cesser les activités qui contreviennent à la Loi.

Il importe de prendre une mesure d'exécution en temps opportun, non seulement pour éviter des dommages ultérieurs, mais aussi parce qu'en vertu de la Loi, l'OPNPN ne peut intenter d'action en justice contre le contrevenant si cela fait au moins deux ans qu'il a pris connaissance de l'infraction.

Nous avons examiné un échantillon de plaintes publiques au sujet d'infractions potentielles soumises à l'OPNPN entre 2013 et 2017 et avons conclu qu'un quart de celles-ci étaient encore ouvertes, ce qui signifie que l'infraction n'avait pas été réglée et qu'aucune mesure n'avait été prise pour corriger les dommages ou la dégradation de l'environnement. Certaines plaintes remontent à 2014. Par exemple :

- De septembre 2014 à août 2017, l'OPNPN a reçu 11 plaintes au sujet de débris déversés sur une berge. Un agent d'application de la loi de l'OPNPN a visité l'emplacement sept fois entre décembre 2014 et août 2017. Malgré les preuves d'infraction, l'OPNPN n'a jamais émis d'avis d'infraction pour exiger que le contrevenant cesse l'activité interdite. Depuis, le contrevenant a déménagé à un autre endroit. L'OPNPN nous a dit qu'il fera le suivi de l'infraction lorsqu'il aura le personnel suffisant.

- En juillet 2017, le personnel du Ministère a envoyé à l'OPNPN des photographies aériennes montrant qu'une zone marécageuse avait été détruite. Le personnel de l'OPNPN n'a toutefois pas visité l'emplacement ni fait de suivi de l'infraction déclarée. L'OPNPN nous a informés qu'il le ferait dès qu'un agent d'application de la loi permanent sera embauché, ce qui n'était pas encore fait en août 2018.

Entre 2013 et 2017, l'OPNPN a émis 13 avis d'infraction visant 11 infractions constatées, mais 9 d'entre elles n'avaient toujours pas été résolues en juillet 2018. Cela signifie que l'infraction se poursuit et l'OPNPN n'a pas encore pris d'autres mesures d'application de la loi contre le contrevenant.

Le manque de personnel d'application de la loi spécialisé et régulier a contribué aux retards de résolution des infractions. L'OPNPN emploie normalement un agent d'application de la loi, mais il n'en avait aucun entre septembre 2016 et avril 2017, de même qu'entre novembre 2017 et avril 2018. En avril 2018, l'OPNPN a réaffecté un de ses employés du service de restauration qui connaissait les fonctions liées à l'écologie, mais n'avait pas de formation ou d'expérience préalable en application de la loi pour examiner les plaintes concernant de possibles infractions à la Loi; il s'acquitte de ces tâches à temps partiel.

### **Le nombre d'infractions réelles et de réponses de l'OPNPN n'est pas toujours connu**

Selon le registre des plaintes du public de l'OPNPN, l'organisme a reçu 423 signalements d'infractions présumées entre 2013 et 2017. Toutefois, l'OPNPN ne fait pas systématiquement le suivi des plaintes concernant de possibles infractions et des mesures d'application de la loi prises pour régler la plainte. C'est pourquoi nous n'avons pas été en mesure d'établir le nombre réel d'infractions présumées déclarées ni le nombre de celles qui ont fait l'objet d'une enquête et ont été résolues.

Lors de notre recherche de dossiers d'application de la loi, nous avons trouvé 277 fichiers électroniques, mais le personnel de l'OPNPN nous a informés que ces dossiers ne correspondent pas nécessairement aux signalements mentionnés dans le registre des plaintes. Cela s'explique par l'absence de suivi systématique des plaintes par le personnel, un problème mentionné précédemment.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'application de la loi datant de 2013 à 2017 pour déterminer si l'OPNPN avait pris les mesures pertinentes pour traiter la plainte et régler l'infraction déclarée. Nous avons fait les constatations suivantes.

- En ce qui concerne un tiers des plaintes, dont certaines remontent à 2012, l'OPNPN a fermé les dossiers, mais il n'y avait pas suffisamment d'information pour déterminer si l'infraction avait été réglée et si les dommages ou les modifications de l'environnement avaient été corrigés. Par exemple, entre octobre 2012 et septembre 2014, l'OPNPN a reçu trois signalements de destruction d'une zone marécageuse. Après avoir reçu la première plainte, l'agent d'application de la loi s'est entretenu avec le propriétaire foncier, qui a accepté de cesser d'endommager la zone marécageuse. L'OPNPN a par la suite reçu deux plaintes similaires, mais le dossier a finalement été fermé lorsque le propriétaire a promis de cesser d'endommager la zone marécageuse. Rien n'indique que l'agent d'application de la loi a visité l'emplacement pour confirmer que le propriétaire foncier avait réellement cessé d'endommager la zone marécageuse.
- Les deux tiers des dossiers que nous avons examinés mentionnaient que l'agent d'application de la loi avait visité l'emplacement qui faisait l'objet de la plainte; or, les dossiers ne contenaient pas de rapports d'inspection ou d'enquête remplis. Ceci est contraire à la politique de l'OPNPN sur l'application de la loi, qui exige que les visites

sur place soient consignées dans un rapport d'inspection ou d'enquête.

En 2016, l'OPNPN s'est doté d'une application informatique appelée CityView pour gérer l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux. Cette application comprend une fonction de suivi des activités d'application de la loi, mais l'OPNPN n'utilisait pas cette fonction au moment de notre audit.

## RECOMMANDATION 11

Pour s'assurer que les signalements sur les infractions possibles et connues sont traités de façon satisfaisante en temps opportun, l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- déterminer le nombre de membres du personnel d'application de la loi nécessaire pour régler les infractions en temps opportun, et embaucher du personnel en conséquence;
- veiller à ce que le personnel d'application de la loi obtienne la formation nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités;
- réviser sa politique d'application de la loi pour offrir une orientation quant aux mesures progressives que le personnel d'application de la loi devrait prendre pour sanctionner les violations en tenant compte de leur importance;
- passer en revue sa politique d'application de la loi pour exiger que les activités d'application de la loi soient adéquatement consignées et veiller à ce que le personnel se conforme à la politique;
- utiliser l'application CityView pour faire le suivi des signalements de possibles infractions.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît qu'il doit améliorer sa documentation des activités

d'application de la loi. Il mettra à jour sa politique d'application de la loi afin de documenter les activités connexes et de communiquer des directives ultérieures quant aux mesures progressives à prendre relativement aux infractions.

À l'appui du plan de RH à long terme qui sera établi en réponse à la **recommandation 10**, l'OPNPN doit déterminer d'ici avril 2019, le nombre d'agents d'application de la loi dont il a besoin pour sanctionner les infractions dans les meilleurs délais. En septembre 2018, l'OPNPN a engagé un agent d'application de la loi, qui possède la formation et l'expérience requise pour donner suite aux infractions potentielles à la *Loi sur les offices de protection de la nature* qui sont signalées. Une formation ultérieure sera fournie au besoin.

Les employés ont récemment commencé à examiner des options pour améliorer le suivi et la documentation du programme d'application de la loi de l'OPNPN. L'utilisation de l'application CityView représente une option viable, mais il faudra répondre aux questions de protection de la vie privée avant de l'utiliser à cette fin.

### 6.3.2 Infractions possibles à l'insu de l'OPNPN

#### Le public est peu informé sur les infractions et la façon de les signaler

Comme nous l'avons mentionné, de 2013 à 2017, l'OPNPN a reçu au moins 423 signalements d'infractions potentielles à la Loi, mais il se peut qu'il y en ait d'autres que le personnel de l'OPNPN ignore. C'est parce que l'OPNPN compte entièrement sur les plaintes du public pour identifier les personnes qui commettent des activités interdites. Or, l'Office n'a pas expliqué à la population ce qui constitue des activités interdites et la façon de les lui signaler.

Ne sachant pas quand ou comment signaler des infractions à l'OPNPN, le public pourrait ne pas signaler toutes les infractions ou les signaler à

un organisme non pertinent. Par exemple, en mai 2012, un citoyen a avisé une municipalité d'une possible infraction à la Loi (remplissage d'une terre marécageuse). La municipalité n'a pas informé l'OPNPN, qui a pris connaissance de l'infraction en 2015, lorsque ce citoyen a déposé une demande d'accès à l'information auprès de l'OPNPN portant sur l'infraction présumée. L'agent d'application de la loi de l'OPNPN a visité l'emplacement visé avec un technicien en écologie. Bien qu'ils aient constaté qu'une infraction aurait été commise, ils ont déterminé que trop de temps s'était écoulé entre le moment de l'infraction et sa découverte pour recueillir des éléments de preuve. L'OPNPN nous a informés qu'il avait reçu un avis juridique suggérant de ne pas tenter de poursuite en raison du manque de preuves. L'OPNPN n'a toutefois pas été en mesure de fournir de documentation sur cet avis juridique.

Nos recherches ont révélé que Conservation Halton, l'OPN de Toronto et de la région, ainsi que l'OPN de la Nottawasaga Valley fournissent des renseignements sur leur site Web sur ce qui constitue une infraction et la façon de la signaler. En outre, dans notre sondage (voir l'**annexe 13**), 89 % des OPN qui ont répondu ont déclaré avoir des stratégies proactives pour veiller à l'application de la Loi. Il s'agit par exemple de sélectionner les sites à inspecter à la lumière de l'évaluation par le personnel des risques associés aux permis d'exécution de travaux approuvés. Par ailleurs, 44 % des OPN ont déclaré utiliser d'autres méthodes, comme des partenariats avec les municipalités, pour surveiller la conformité.

#### L'OPNPN ne sait pas si les travaux sont exécutés conformément aux conditions des permis

De 2013 à 2017, l'OPNPN a accordé 938 permis d'exécution de travaux, mais nous avons constaté que dans presque tous les cas, il n'a pas fait de visites sur place pour confirmer que les propriétaires fonciers respectaient les conditions de leur permis. Selon la nature du travail pour lequel un permis

d'exécution de travaux est délivré, l'OPNPN impose certaines conditions pour s'assurer que le propriétaire foncier prend les mesures appropriées pour atténuer les risques pour les personnes, les biens et l'environnement.

En outre, tous les permis d'exécution de travaux délivrés par l'OPNPN comprennent une condition selon laquelle il doit être informé au plus tard deux semaines après l'achèvement des travaux. Le personnel de l'OPNPN n'a pas pu établir le nombre de tels avis reçus. Par conséquent, il n'a guère d'assurance que le travail approuvé dans le permis a été effectué conformément aux conditions fixées.

À la suite de notre audit sur place en juin 2018, l'OPNPN a effectué quelques inspections de permis, notamment en se rendant en voiture à des sites pour lesquels un permis avait été accordé, afin de prendre quelques photos. Cependant, aucune autre documentation n'a été préparée.

## RECOMMANDATION 12

Pour être en mesure de repérer de façon proactive les activités illégales avant qu'elles n'entraînent des risques pour les personnes, les biens et l'environnement, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- établir un mécanisme de déclaration obligatoire par les propriétaires fonciers pour signaler à l'OPNPN que les travaux approuvés ont été effectués conformément aux conditions du permis, et faire le suivi auprès des propriétaires fonciers qui ne font pas de déclaration;
- élaborer un plan axé sur les risques pour effectuer des visites sur place afin de s'assurer que les propriétaires fonciers ont terminé les travaux approuvés en conformité avec les conditions du permis;
- mettre à jour son site Web afin de renseigner le public sur les activités qui sont interdites par la *Loi sur les offices de protection de la nature* et sur la façon de signaler à l'OPNPN les infractions potentielles.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Un membre de son personnel a été chargé de donner suite aux mesures de suivi associées à la recommandation.

## 6.4 Amélioration de la qualité de l'eau

Le « programme de restauration » de l'OPNPN est l'une des principales composantes des activités de gestion du bassin hydrographique pour améliorer la qualité de l'eau (à la **figure 2**, c'est l'un des programmes optionnels que les OPN offrent pour atteindre leurs objectifs, aux termes de l'alinéa 21(1)g) de la Loi). Jusqu'en 2017, ce programme à frais partagés orientait la collaboration entre l'OPNPN et les propriétaires fonciers pour améliorer l'habitat sur leur propriété, soit en rétablissant les terres marécageuses ou le couvert arboré, soit en adoptant les pratiques agricoles exemplaires, afin de contribuer à l'amélioration de l'état de tout plan d'eau sur leur terrain ou à proximité. Grâce à ce programme, l'OPNPN a versé plus de 900 000 \$ en subventions aux propriétaires fonciers privés entre 2012 et 2016 pour 244 projets visant à améliorer l'habitat sur leur propriété.

### 6.4.1 Interruption d'un an du programme de restauration pour améliorer la qualité de l'eau

En juillet 2017, l'OPNPN a interrompu son programme de restauration et a mandaté un consultant externe pour l'examiner en raison de préoccupations au sujet du manque de contrôle financier et de conflits d'intérêts potentiels. Le consultant a fait savoir que les propriétaires fonciers étaient élogieux à l'égard du programme, mais il a cerné des problèmes. Les problèmes suivants ont été confirmés dans notre examen d'un échantillon de projets de restauration achevés de 2012 à 2017 :

- La promotion du programme se faisait principalement de vive voix, ce qui donne lieu à une possibilité de partialité, à savoir qui était au courant du programme et qui en a bénéficié.
- L'évaluation des projets laissait place au pouvoir discrétionnaire, car les critères d'approbation des demandes étaient subjectifs.
- Les dossiers étaient insuffisamment documentés. Par exemple, on ne sait pas très bien si les propriétaires fonciers paient leur part, car il n'y a pas de document expliquant de quelle façon a été calculée la contribution « en nature ».

À la lumière des résultats de l'examen, le conseil d'administration de l'OPNPN a exprimé des inquiétudes quant au maintien du programme dans sa forme actuelle. La possibilité de le modifier est l'une des justifications fournies par l'OPNPN pour la réorganisation de 2017, comme il est mentionné à la **section 6.2.3** et illustré à la **figure 7**.

En septembre 2017, le Comité de vérification du conseil a choisi une nouvelle structure pour le programme. Dorénavant, l'OPNPN accordera des subventions à d'autres entités, comme des organismes environnementaux sans but lucratif ou des municipalités, plutôt qu'aux propriétaires fonciers privés pour entreprendre des projets admissibles.

En mai 2018, huit mois après l'interruption de l'ancien programme, le conseil a approuvé la version provisoire des modalités du nouveau programme de restauration qui étaient conformes à la structure choisie par le conseil en septembre 2017. Selon cette nouvelle structure, les propriétaires fonciers privés voulant entreprendre un projet de restauration doivent solliciter l'appui d'un organisme bien établi (comme un organisme environnemental et sans but lucratif), qui demanderait alors une subvention à l'OPNPN. L'Office a commencé à accepter des demandes en août 2018.

Selon la structure du nouveau programme, un comité d'examen — qui compte cinq membres du conseil avec droit de vote et trois membres du personnel de l'OPNPN sans droit de vote — décidera

les demandeurs qui recevront une subvention. Cependant, comme noté à la **section 5.1.3**, la participation des membres du conseil à la prise des décisions au jour le jour, telles que l'approbation des demandes de subvention, est contraire aux pratiques exemplaires en matière de gouvernance. La mise en place d'un comité du conseil pour examiner l'approbation par la direction des demandes de subvention permettra d'assurer que les fonds sont octroyés en conformité aux objectifs du programme et d'éviter que le conseil participe aux activités quotidiennes.

#### 6.4.2 Le financement aux termes de l'ancien programme de restauration n'est pas accordé aux besoins de restauration les plus pressants

L'OPNPN n'a pas clairement établi les objectifs du programme de restauration et il n'a pas non plus déterminé quels étaient les plus grands besoins de restauration.

En 2012 et en 2018, l'OPNPN a publié des bilans sur le bassin hydrographique afin de désigner les zones du bassin exigeant ses efforts prioritaires. Les bilans ont mis en évidence deux secteurs préoccupants dans le bassin hydrologique de l'OPNPN.

- La qualité de l'eau de surface était médiocre, surtout dans le sous-bassin hydrologique de Niagara-on-the-Lake, en raison de la contamination par le lessivage des terres agricoles et les rejets d'eaux usées.
- Les zones boisées étaient médiocres, en particulier dans le sous-bassin hydrologique de Niagara-on-the-Lake, la partie supérieure de la rivière Welland et la rive sud du lac Ontario.

Notre examen de tous les projets de restauration menés entre 2013 et 2017 a révélé que les subventions de restauration n'étaient pas dirigées vers ces secteurs préoccupants et les activités qui permettraient d'atténuer les préoccupations. Plus particulièrement :

- Les projets visant à contrôler le lessivage des terres agricoles et les rejets d'eaux usées, qui

sont désignés comme les principaux facteurs de la piètre qualité des eaux de surface, ne représentent que 3 % de tous les projets financés et ont reçu 10 % du financement total. Près des deux tiers du bassin hydrographique de l'OPNPN sont utilisés à des fins agricoles, mais seulement 11 % des projets financés et 19 % du total des subventions octroyées étaient liés à l'adoption de pratiques exemplaires en gestion agricole.

- Les projets de reboisement ne représentaient que 18 % du financement total, et seulement 2 des 88 projets étaient situés à Niagara-on-the-Lake, qui est désigné comme une zone dont le couvert arboré est particulièrement faible.

L'OPNPN a mentionné qu'il n'y avait pas d'approche systématique pour la répartition du financement et que celui-ci est fondé sur les demandes reçues au cours d'une année donnée.

### RECOMMANDATION 13

Pour s'assurer que le financement de la restauration est axé sur des projets qui atteignent le mieux les objectifs du programme de restauration, l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara**, quel que soit le modèle de prestation de programmes choisis, doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à mieux cibler les zones du bassin hydrologique en fonction de la surveillance de la qualité de l'eau et d'autres renseignements sur l'état du bassin hydrographique.

### RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il a récemment restructuré son programme de restauration en y intégrant un objectif clair consistant à appuyer les projets qui améliorent la qualité de l'eau. Il compte travailler avec ses partenaires et des bénévoles pour atteindre les objectifs précisés dans la recommandation.

### 6.4.3 Près d'un tiers du financement de trois millions de dollars accordés pour la rivière Welland n'a pas été utilisé comme prévu

En 2007, l'Ontario Power Generation (OPG) a accordé trois millions de dollars à l'OPNPN pour réaliser des projets pour améliorer l'état de la rivière Welland, comme la plantation d'arbres, la restauration de terres marécageuses, les activités de sensibilisation du public au sujet de la rivière Welland, et l'acquisition de terres marécageuses et de terrains sur les plaines inondables. Ces projets visaient à réduire les répercussions éventuelles sur la rivière Welland de la production d'énergie hydroélectrique de l'OPG sur la rivière Niagara. L'entente d'OPG exigeait que l'OPNPN dépense la totalité des fonds dans les cinq années après leur octroi, c'est-à-dire en 2012.

Nous avons constaté que l'OPNPN n'a pas satisfait aux principales attentes convenues avec OPG pour les projets de restauration.

Plus particulièrement :

- L'OPNPN n'a dépensé que 1 450 000 \$ (48 % du total des fonds, et en ce qui concerne 73 % de l'argent dépensé (1 060 000 \$), il n'a pu fournir aucun détail sur les projets autres que les montants et les emplacements. Ces projets ont été réalisés entre 2007 et 2014.
- Pour les 27 % restants du montant sur lesquels nous avons suffisamment de détails (390 000 \$), nous avons constaté que des fonds ont été dépensés ou approuvés pour des projets qui n'étaient pas admissibles au financement aux termes de l'entente avec OPG. Par exemple, l'OPNPN a approuvé des projets d'aménagement paysager à Lincoln, Grimsby, Wainfleet, St Catharines, Niagara-on-the-Lake et Hamilton, et prévoit utiliser le financement de l'OPG pour acheter de l'équipement pour recueillir des données sur la qualité de l'eau et des photographies aériennes à utiliser dans l'ensemble du bassin hydrographique. L'OPNPN avait également

l'intention de dépenser environ 460 000 \$ en 2018 pour d'autres projets qui ne visaient pas spécifiquement à améliorer la santé de la rivière Welland.

En mai 2018, des représentants de l'OPNPN ont rencontré des employés d'OPG pour discuter de l'objet de l'entente de 2007 et fournir de l'information sur les dépenses engagées et prévues par l'OPNPN avec ce financement. Selon le compte rendu de la réunion, le personnel d'OPG a demandé plus de détails sur les dépenses liées aux projets, y compris l'emplacement de ceux-ci dans le bassin hydrologique. Le compte rendu précise également que l'approbation du personnel d'OPG est nécessaire pour les dépenses au titre des projets menés à l'extérieur de la plaine inondable de la rivière Welland. L'OPNPN et l'OPG ont maintenant convenu de tenir des réunions trimestrielles l'an prochain, et au besoin par la suite.

## RECOMMANDATION 14

Pour s'assurer que le financement de la restauration provenant de l'Ontario Power Generation contribue à améliorer la santé de la rivière Welland comme convenu, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- demander des précisions à l'OPG concernant ses attentes relatives à l'utilisation des fonds restants;
- réviser l'entente officielle qu'il a conclue avec l'OPG afin de rendre compte de ces attentes;
- élaborer et mettre en oeuvre un plan énonçant les projets auxquels les fonds restants seront affectés et précisant leur emplacement, en veillant à ce que ces projets soient axés sur les secteurs préoccupants, d'après les plans du bassin hydrographique élaborés pour la rivière Welland.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le personnel de l'OPNPN

et des OPG a convenu de se réunir sur une base trimestrielle à compter de mai 2018. Les deux parties ont accepté de mettre à jour et de respecter un nouveau protocole d'entente qui clarifie les rôles, les responsabilités et les attentes relatives à l'engagement des fonds restants. Après que le nouveau protocole d'entente sera rédigé, l'OPNPN dressera un plan pour désigner les projets et leur emplacement auxquels les fonds restants seront affectés, conformément aux modalités du nouveau protocole.

## 6.5 Achat de terrains pour la protection de la nature et des activités récréatives et éducatives

La *Loi sur les offices de protection de la nature* autorise l'OPNPN à acquérir des terrains pour atteindre ses objectifs. À l'heure actuelle, l'OPNPN possède et gère 2 938 hectares de terrains du bassin hydrologique, ce qui représente environ 1 % de l'ensemble du bassin.

En 2007, l'OPNPN a élaboré une stratégie d'acquisition de terrains qui a permis de désigner à des fins de protection plus de 800 parcelles couvrant 7 400 hectares dans 15 municipalités. La stratégie préconisait l'acquisition des terrains de plus grande priorité au cours des cinq prochaines années (c'est-à-dire d'ici 2012) et recommandait que l'OPNPN mette de côté 500 000 \$ chaque année pour financer ces acquisitions.

### 6.5.1 La stratégie de l'OPNPN de 2007 visant l'acquisition de terrains écosensibles n'est pas respectée

La stratégie de 2007 était fondée sur des données scientifiques et une analyse objective. L'OPNPN a recensé les aires naturelles sensibles à risque d'être perdues. Il a ensuite établi l'ordre de priorité des terrains en fonction de leur proximité avec l'aménagement futur, du type d'habitat et du potentiel de relier des aires naturelles d'importance.

Nous avons cependant constaté que l'OPNPN n'avait pas appliqué sa stratégie d'acquisition de terrains de 2008 à 2017. Il a dépensé au total 3 millions de dollars pour 10 parcelles de terrain totalisant 109 hectares. L'acquisition en 2014 d'un terrain de 6,1 hectares dans le quartier Lakewood Beach à Wainfleet, représentant 66 % de ce montant ou 1,98 million, était désignée de faible priorité dans la stratégie de 2007 (ayant été coté 3 sur une échelle de 15). Dans son rapport au conseil demandant d'approuver l'achat, l'OPNPN a indiqué que la ville de Wainfleet avait appuyé l'acquisition afin d'assurer l'accès du public aux zones riveraines. Le rapport au conseil mentionne que l'acquisition respectait les nouveaux critères proposés (**figure 8**), mais sans préciser de quelle façon.

À peine 5 % des 3 millions de dollars (146 000 \$) ont servi à l'acquisition de terrains désignés de priorité élevée en 2007, soit une parcelle de 9,85 hectares ayant une grande valeur écologique.

### 6.5.2 La façon d'atteindre les objectifs des plans actuels d'acquisition de terrains n'est pas explicite

En 2015, l'OPNPN a élaboré un plan de gestion des terrains pour déterminer les objectifs liés à ses biens fonciers actuels et futurs. En octobre 2017, l'OPNPN a annoncé un plan foncier centennal pour acquérir de 25 000 à 40 000 acres (10 100 à 16 200 hectares) de terrains au cours d'une période de 100 ans. Contrairement à la stratégie de 2007, les plans fonciers de 2015 et de 2017 sont moins explicites

et fournissent moins de directives sur les terrains à acquérir. Plus particulièrement :

- Les plans ne décrivent pas le processus à suivre pour prioriser les acquisitions proposées. Plutôt, les critères du plan de 2015 pour l'acquisition de terrains sont formulés en six questions (**figure 8**), mais il n'est pas précisé comment la réponse à chaque question aidera à déterminer si le terrain doit être acquis.
- Les plans n'expliquent pas de quelle façon l'acquisition de terrains permettra de remplir le mandat de l'OPNPN en matière de protection des personnes et des biens contre les risques d'inondation et d'érosion. En comparaison, les stratégies d'acquisition de terrains de l'OPN de Toronto et de la région et celui de la Grand River mentionnent l'acquisition de terrains pour des projets de lutte contre les inondations et l'érosion et de terrains non sécuritaires aux fins d'aménagement, car ils se trouvent sur une plaine inondable ou une pente abrupte, par exemple.

Afin d'atteindre l'objectif de son plan foncier centennal, l'OPNPN devra acquérir au moins 250 acres (100 hectares) par année, soit plus que le total de celles acquises au cours de la dernière décennie. La direction de l'OPNPN n'était pas en mesure de dire comment elle avait établi cet objectif et elle n'a pas fait d'analyse pour en déterminer la faisabilité. L'OPNPN n'a pas évalué les coûts de l'atteinte de son objectif ni élaboré de plan pour recueillir les fonds nécessaires.

#### Figure 8 : Acquisition de biens-fonds – Critères en vigueur

Source des données : Plan de gestion du territoire de l'OPNPN, 2015

1. Le bien-fond est-il situé à l'extérieur de la zone urbaine?
2. Le bien-fond est-il déjà protégé par la législation (p. ex., terres humides d'importance provinciale)?
3. Y a-t-il d'autres entités qui seraient mieux placées pour détenir le bien-fond?
4. Est-ce que l'acquisition constitue le seul moyen d'assurer la préservation et la protection du bien-fond?
5. Est-ce que l'acquisition concorde clairement avec le mandat de l'OPNPN aux termes de la législation?
6. Quels sont les coûts d'immobilisations et les coûts d'exploitation à long terme associés au bien-fond?
7. Le bien-fond est assujéti à une évaluation écologique soumise à l'examen de l'Office.

## RECOMMANDATION 15

Pour s'assurer que les terrains sont acquis de façon à pouvoir remplir son mandat, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara doit :

- examiner et revoir ses objectifs d'acquisition de terrains — à la fois dans son dernier plan de 2015 et dans son plan centennal — pour en assurer le caractère raisonnable et tenir compte de ses responsabilités aux termes des politiques sur les risques naturels dans la Déclaration de principes provinciale;
- améliorer ses critères actuels d'acquisition de terrains pour donner des directives claires sur les terrains à acquérir;
- prioriser ses critères actuels d'acquisition de terrains en fonction des objectifs révisés;
- déterminer le coût total de son plan d'acquisition de terrains et la façon dont il financera les acquisitions;
- élaborer et mettre en oeuvre un plan pour atteindre ses objectifs d'acquisition de terrains;
- faire le suivi des progrès dans les achats de terrains et faire rapport au conseil d'administration à ce sujet.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN reconnaît qu'il n'a pas appliqué une stratégie claire ou distincte d'acquisition de terrains. Dans son plan stratégique 2018-2021, l'OPNPN s'est engagé à dresser un plan foncier décennal détaillé pour le bassin hydrographique au début de 2019. Le plan prévoit que l'OPNPN préserve, protège et restaure plus de terrains dans le bassin hydrographique.

Pour élaborer le plan, l'OPNPN consultera des intervenants pour s'assurer qu'il est financièrement viable, qu'il rehausse le bassin hydrographique et qu'il intègre les mesures de suivi associées à la recommandation.

L'OPNPN suivra les progrès réalisés dans l'acquisition de terrains et fera un compte rendu à ce sujet dans ses rapports périodiques sur son plan stratégique 2018-2021.

## 6.6 Évaluation de l'incidence des programmes et services de l'OPNPN

### 6.6.1 Mettre l'accent sur les résultats pour améliorer les rapports publics de l'OPNPN

Les rapports annuels de l'OPNPN décrivent les réalisations de l'organisme au cours de l'année précédente. Depuis le dernier trimestre de 2015, l'OPNPN publie également des rapports trimestriels dans le but de donner des mises à jour plus fréquentes de ses activités. Nous avons constaté que les rapports :

- n'incluent pas toujours des renseignements clés sur le mandat de l'OPNPN (par exemple, dans les rapports annuels de 2012 à 2017, seuls ceux de 2012 et de 2014 décrivaient les différents secteurs et les activités de base de l'OPNPN);
- fournissent essentiellement des descriptions narratives, souvent avec une chronologie des événements et des projets majeurs menés au cours de l'année, et peu de renseignements sur les avantages de tels projets ou leur contribution à la réalisation du mandat de l'OPNPN;
- fournissent des renseignements quantitatifs, par exemple le nombre de propositions d'aménagement examinées et de permis d'exécution de travaux délivrés, ainsi que la durée moyenne de l'examen des demandes par le personnel. Toutefois, il n'y a pas de comparaison entre les informations et les objectifs ou cibles déjà établis, ni d'analyse des tendances.

Nous avons également examiné les rapports annuels de l'OPNPN par rapport aux pratiques exemplaires en matière de production de rapports sur le rendement décrites dans les directives du

Conseil de gestion du gouvernement à l'intention des organismes provinciaux et dans les directives émises par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. La **figure 9** résume notre évaluation.

En 2014, l'OPNPN a rédigé son premier plan stratégique qui décrivait ses objectifs pour les quatre prochaines années et définissait les pistes d'action pour atteindre ces objectifs. Dans le plan stratégique 2014-2017 de l'OPNPN, l'une des pistes d'action comportait la conception et la mise en oeuvre d'indicateurs de rendement clés ainsi que la production d'un rapport sur les indicateurs à la fin de 2015. Au moment de notre audit, l'OPNPN poursuivait l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs servant à évaluer son rendement.

### 6.6.2 La récente évaluation du rendement de l'OPNPN est une étape majeure, mais des renseignements sont manquants

En 2017, l'OPNPN a engagé un consultant tiers pour évaluer ses progrès dans la réalisation des objectifs établis dans son plan stratégique 2014-2017. Le consultant, qui avait évalué l'OPNPN en 2011 en vue de

l'élaboration de ce plan stratégique et qui a ensuite participé à l'élaboration du plan, a conclu, en 2017, que l'OPNPN s'était grandement amélioré dans la plupart des secteurs évalués.

Voici les constatations de notre examen du rapport du consultant et de la documentation connexe.

- L'évaluation n'était pas fondée sur les pistes d'action mentionnées dans le plan stratégique 2014-2017. Celui-ci décrit 42 pistes d'action spécifiques pour aider l'OPNPN à atteindre cinq objectifs. Dans son rapport, le consultant mentionne expressément qu'il n'a délibérément pas évalué les progrès accomplis par l'OPNPN dans la réalisation de chaque piste d'action. Le fait de s'attarder uniquement sur ce que l'OPNPN a accompli, sans préciser ce qu'il n'a pas encore fait, donne une image incomplète de ses progrès réels pour atteindre les objectifs de son plan stratégique.
- Les conclusions du consultant reposent principalement sur les mesures prises par l'OPNPN pour établir de nouvelles politiques et structures. L'examen n'a pas déterminé si les politiques sont suivies ou si les structures

**Figure 9 : Comparaison entre l'évaluation des rapports annuels de l'OPNPN et les pratiques exemplaires en matière de rapports publics sur le rendement**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Éléments du rapport annuel	2012	2013 <sup>1</sup>	2014	2015	2016	2017
Description du mandat et des principales activités	O	–	O	O	N	N
Résultats des activités	O	–	O	O	O	O
Analyse opérationnelle	O <sup>2</sup>	–	O <sup>2</sup>	O <sup>2</sup>	O <sup>2</sup>	O <sup>2</sup>
Liens entre données financières et données non financières	N	–	N	O <sup>3</sup>	O <sup>3</sup>	N
Mesures axées sur les résultats	N	–	N	N	N	N
Objectifs de rendement	N	–	N	N	N	N
États financiers audités	N	–	N <sup>4</sup>	N <sup>4</sup>	N <sup>4</sup>	N <sup>4</sup>
Analyse financière	N	–	N	N	N	N
Étude des risques	N	–	N	N	O	N

Remarque : Les pratiques exemplaires comprennent celles décrites dans l'Énoncé des pratiques recommandées, les rapports sur le rendement destinés à la population (PRS-2) publiés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public et les exigences relatives au contenu des rapports annuels publiées dans les directives du Conseil de gestion du gouvernement à l'intention des organismes provinciaux et des organismes du secteur parapublic.

1. L'OPNPN n'a pas publié de rapport annuel en 2013.

2. Les rapports font état des résultats des activités, mais ils n'indiquent pas dans quelle mesure ces activités aident l'OPNPN à remplir son mandat.

3. On n'effectue pas d'analyses de façon systématique.

4. Les états financiers vérifiés ont fait l'objet d'un rapport public, mais distinct du rapport annuel.

atteignent les résultats escomptés. Par exemple, le rapport conclut que la prise de décisions sur la gestion des terrains s'est sensiblement améliorée, en partie à cause des nouveaux critères d'acquisition de terrains (voir la **figure 8**). Toutefois, comme mentionné à la **section 6.5.2**, nous avons constaté des problèmes liés aux nouveaux critères.

## RECOMMANDATION 16

Pour évaluer son rendement à l'égard de la réalisation de son mandat législatif, l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- élaborer des indicateurs de rendement liés à son mandat et aux objectifs globaux des programmes;
- fixer des cibles d'évaluation pour chaque indicateur;
- recueillir et analyser régulièrement des données sur l'incidence de ses programmes et de ses services sur le bassin hydrographique de la péninsule du Niagara, afin d'adapter les programmes de façon continue;
- examiner et modifier au besoin ses rapports trimestriels et son rapport annuel afin de mieux rendre compte de la contribution de ses initiatives et projets à la réalisation de son mandat et de l'atteinte des objectifs généraux de ses programmes.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il élabore actuellement des indicateurs de rendement clés et des cibles. Il recueillera des renseignements sur ses programmes afin de déterminer leur incidence sur le bassin hydrographique dont il assure la gestion. Ces renseignements seront pris en compte dans ses rapports annuels et trimestriels.

## 7.0 Constatations détaillées de l'audit : pratiques opérationnelles de l'OPNPN

### 7.1 Gestion des ressources humaines

#### 7.1.1 Instabilité de l'effectif de l'OPNPN en raison de réorganisations fréquentes et coûteuses

L'OPNPN n'a pas élaboré de plan à long terme pour ses besoins de dotation. En l'absence d'un tel plan, il a connu quatre réorganisations, avec quatre différents directeurs généraux sur une période de six ans, de 2012 à 2017 (voir la **figure 7**). Au total, les réorganisations ont mené à la mise à pied ou à la cessation d'emploi de 32 employés à plein temps (sur un effectif annuel moyen de 60). Trois de ces employés ont par la suite été rappelés ou réaffectés à un poste contractuel.

En raison de ces réorganisations, le taux de roulement involontaire moyen de l'OPNPN (le taux annuel de renvoi ou de mise à pied d'employés ou de non-renouvellement des contrats successifs des employés) au cours de la période 2012-2017 était de 11 %, soit 2,5 fois le taux moyen de 4,4 % pour les secteurs public et privé au cours de la même période, calculé par le Conference Board du Canada. L'OPNPN affiche le taux de roulement involontaire le plus élevé des cinq dernières années dans tous les OPN que nous avons interrogés, soit 11 %. En comparaison, le taux de roulement involontaire pour ces OPN au cours de la même période variait de 0 à 7 %, avec une moyenne de 1 %.

De 2012 à 2017, l'OPNPN a versé plus de 1,3 million de dollars en rémunération du personnel, en règlements des griefs déposés au moment de cessations d'emploi, ainsi qu'en honoraires de consultation et de conseil en RH relatifs à ces cessations. L'OPNPN a également versé 217 000 \$ en honoraires d'avocat pour des licenciements et des griefs, dont certains peuvent être attribués aux

réorganisations. Au moment de notre audit, 14 griefs liés à la cessation d'emploi déposés au cours de la période visée se poursuivaient. Dans ses états financiers de 2017, l'OPNPN évaluait à environ 40 000 \$ les frais à payer en règlements de griefs, en sus du montant de 1,3 million de dollars.

La création de postes qui sont éliminés par la suite constitue une conséquence de l'absence de plan à long terme sur les besoins en dotation. Comme le montre la **figure 10**, cela s'est produit pour huit postes s'occupant de l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux, des activités de restauration et de la coordination d'événements. En moyenne, les postes ont été éliminés 3,5 ans après avoir été créés. La part de la rémunération de 1,3 million au titre des frais de cessation associés aux postes éliminés totalisait 87 800 \$.

### 7.1.2 Améliorations apportées aux processus liés aux RH depuis 2014, mais les pratiques exemplaires ne sont pas systématiquement adoptées

En 2014, l'OPNPN a commencé à prendre des mesures pour améliorer ses pratiques en matière de ressources humaines (RH). Par exemple :

- En 2014, l'OPNPN a embauché un contractuel responsable des RH chargé d'entreprendre la mise sur pied d'un service de RH dans

l'organisme. En 2015, l'OPNPN a embauché son premier responsable permanent des RH. Auparavant, il incombait à chaque directeur de secteur de recruter son personnel.

- En 2014, l'OPNPN a commencé à documenter la sélection des candidats, en effectuant une comparaison des études et de l'expérience des candidats par rapport aux exigences de l'offre d'emploi.
- En 2014, l'OPNPN a officialisé son processus de recrutement d'étudiants pour des postes d'été, en préparant des formulaires de demande et, en 2015, des questions normalisées d'entrevue.
- En 2016, l'OPNPN a révisé ses politiques de RH afin d'interdire aux membres de la famille immédiate d'employés de participer à tout aspect du processus de recrutement ou d'être employés au sein d'un même secteur. L'OPNPN était au courant du népotisme exercé lors d'embauches et dans des fonctions de supervision (par exemple, un employé de l'OPNPN a embauché un membre de sa famille ou était le superviseur d'un parent, et ce, même en 2014).

Cependant, nous avons noté que l'OPNPN n'adoptait pas encore systématiquement les pratiques exemplaires en matière de RH. Voici des exemples.

**Figure 10 : Postes créés et postes éliminés lors des réorganisations**

Source des données : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

Titre du poste	2012	2014	2017
Technicien en services d'aménagement <sup>1</sup>	Un poste créé	Un poste éliminé	
Technicien en écologie <sup>1,2</sup>	Un poste créé	Un poste créé <sup>3</sup>	Deux postes éliminés
Adjoint, programme d'intendance <sup>1</sup>	Un poste créé	Un poste éliminé	
Coordonnateur des événements et du bénévolat		Un poste créé	Un poste éliminé
Planificateur <sup>1</sup>		Deux postes créés	Deux postes éliminés
Superviseur, examens des aménagements <sup>1</sup>		Un poste créé	Un poste éliminé

1. Les titulaires de ces postes offrent des services au niveau du bassin hydrographique, notamment l'examen des projets d'aménagement et la collaboration avec des propriétaires de biens-fonds dans le cadre de projets de régénération.

2. Le poste créé en 2012 était celui de technicien des espèces aquatiques et fauniques (« Fish and Wildlife Technician »), et celui créé en 2014 était intitulé technicien du bassin hydrographique (« Watershed Technician »). Ces deux postes ont été renommés « Ecological Technician » (technicien en écologie) et ont été supprimés en 2017.

3. Le poste a été doté en juin 2015, mais il a été identifié dans l'organigramme approuvé, qui a servi de base à la restructuration de 2014.

### Les dossiers de recrutement ne justifiaient pas toujours l'embauche du candidat retenu

La Commission ontarienne des droits de la personne recommande aux employeurs de prendre les mesures nécessaires pour assurer un processus d'embauche équitable, notamment en élaborant des critères objectifs, des questions d'entrevue et des programmes de notation pour la sélection des candidats. Sans critères objectifs et documentation suffisante, l'employeur pourrait être vulnérable aux allégations de discrimination.

L'OPNPN a embauché 53 employés à temps plein (à la fois permanents et contractuels) entre 2012 et 2017. De ce total, 27 ont depuis quitté l'OPNPN (dont 7 à l'échéance prévue du contrat à court terme).

Lors de notre examen des dossiers de recrutement depuis 2012, nous avons constaté que des améliorations ont été apportées dans certains secteurs depuis 2016. Plus particulièrement :

- **La sélection initiale des candidatures est mieux documentée.** Il existait des données probantes sur la sélection initiale concernant seulement 7 (19 %) des 37 employés embauchés de 2012 à 2015. Par contre, de 2016 à mai 2018, il y avait des données probantes

sur la sélection initiale pour chacun des 16 employés embauchés.

- **Les entrevues sont mieux documentées.** Dans 20 (54 %) des 37 dossiers d'embauche de 2012 à 2015, il n'y avait aucune donnée probante indiquant que les candidats avaient été interviewés. En comparaison, des notes d'entrevue documentaient la totalité (100 %) des 16 embauches pour la période de 2016 à mai 2018.
- **Les cotes d'entrevue sont mieux documentées.** Pour 7 (19 %) des 37 embauches de 2012 à 2015, les intervieweurs n'ont pas attribué de note aux entrevues des candidats. En comparaison, les notes d'entrevue étaient documentées pour la totalité (100 %) des 16 embauches pour la période de 2016 à mai 2018.

Cependant, nous avons soulevé quelques préoccupations à l'égard de trois éléments du processus de recrutement pour certains dossiers de 2014 à 2017. Les exemples (certains sont décrits à la **figure 11**) mettent en évidence la nécessité de revoir les politiques et pratiques actuelles de recrutement afin d'en assurer l'équité et la transparence. Nous avons ainsi relevé :

### Figure 11 : Exemples de situations préoccupantes au regard de l'équité du processus d'embauche

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

#### Membre du conseil nommé directeur général

En octobre 2013, le conseil d'administration de l'OPNPN a accepté que l'un de ses membres fournisse des services consultatifs à l'Office aux termes d'un contrat à fournisseur unique; puis, en avril 2014, ce même administrateur a obtenu le poste de directeur général. Il pourrait y avoir apparence de conflit d'intérêts dans le cas de ces deux nominations, étant donné la participation de la personne en question lors du processus décisionnel ayant eu lieu avant chaque embauche.

- Concernant le poste contractuel, l'administrateur a joué un rôle à l'égard de la proposition de créer le poste d'expert-conseil auquel il a subséquentement été nommé. Personne ne l'a remplacé au sein du conseil de l'Office pendant le congé en question. En fait, les courriels échangés avec le président du conseil de l'OPNPN montrent que l'administrateur a continué de recevoir l'information relative aux travaux du conseil pendant son congé.
- En exécutant ses fonctions de consultant, cette personne a participé aux décisions de restructuration du personnel liées aux embauches et aux cessations d'emploi, ainsi qu'à la négociation des modalités et du moment du départ à la retraite du directeur général. Peu avant l'annonce que le poste de directeur général était vacant, il a repris son rôle d'administrateur et a présenté sa candidature pour le poste de directeur général. Il siégeait au conseil lorsque le comité d'embauche a choisi les candidats retenus pour une entrevue (mais il n'a pas fait partie de ce comité). Il a pris un congé seulement après avoir été sélectionné pour une entrevue. À la fin des entrevues, il a été nommé directeur général. Tout comme la fois précédente, personne ne l'a remplacé au conseil d'administration de l'Office durant ce deuxième congé.

## Membre du conseil nommé à un poste non annoncé

En 2013, l'OPNPN a retenu les services de la région de Niagara pour l'aider à recruter un poste de cadre supérieur. Les représentants de l'administration régionale ont aidé à mener des entrevues avec les candidats sélectionnés ainsi qu'à effectuer la vérification des références. Un membre de l'Office (qui était également un représentant élu) a présenté sa candidature au poste et a immédiatement demandé un congé du conseil d'administration de l'OPNPN. Le poste a été offert à une autre personne; toutefois, le membre du conseil en question a obtenu un autre poste de directeur principal nouvellement créé. Il n'y a aucune preuve que le poste a été annoncé à des fins de concours, malgré le fait que le président du conseil et la haute direction de l'OPNPN avaient pris l'engagement de mener un processus de recrutement pour ce poste. De plus, l'administration régionale n'a pas pris part aux activités de recrutement pour le poste en question, et aucune vérification des références n'a eu lieu. Le poste a été offert à l'administrateur à un moment où le directeur général de l'époque était en congé. Aux termes des politiques de l'Office en vigueur à ce moment, l'approbation du directeur général ou de son délégué était requise pour toute nomination à un poste de niveau inférieur à celui de directeur (pour les postes de directeur ou de niveau supérieur, l'approbation du conseil était nécessaire). La décision d'embaucher a été prise par un comité de sélection composé de trois membres du conseil d'administration de l'OPNPN, tous des collègues élus. L'offre d'emploi n'a pas été signée ni approuvée par le directeur général. À la suite de l'embauche, l'ancien membre de l'Office, toujours employé à l'OPNPN, a également poursuivi son poste de représentant élu en exercice. Les politiques sur le personnel de l'OPNPN sont muettes au sujet des employés titulaires d'une charge publique. En revanche, nous avons constaté que l'Office de protection de la nature de la rivière Grand exige que les employés prennent un congé sans solde pendant la campagne et qu'ils démissionnent s'ils sont élus et deviennent titulaires d'une charge publique dans le bassin hydrographique de la rivière Grand. De même, l'Office de protection de la nature de Toronto et de ses environs exige que les employés prennent un congé lorsqu'ils se présentent à des élections.

## Le candidat retenu avait postulé tardivement et ne possédait pas toute l'expérience requise

Lors du recrutement de 2015 pour un poste lié à l'aire de conservation, le candidat retenu n'avait pas toutes les études ou l'expérience requises énumérées dans l'offre d'emploi. En outre, cette personne a transmis sa candidature neuf jours après la date limite, alors que le personnel des RH avait déjà procédé à l'examen des candidatures soumises dans les délais impartis. Le candidat avait déjà travaillé avec un membre du jury de recrutement dans une autre organisation et avait travaillé à titre de bénévole durant sa campagne électorale.

## Le directeur général fait part de son appui à un candidat de l'extérieur avant l'annonce d'un poste syndical

En 2017, l'OPNPN a embauché deux personnes qui avaient auparavant effectué des travaux consultatifs pour son compte, dans le cadre d'un processus visant à pourvoir un poste syndical.

Près de deux mois avant l'annonce du poste, le directeur général a informé l'une des personnes de l'annonce du poste et lui a demandé si elle désirait poser sa candidature. Le directeur général lui a mentionné qu'il n'aimerait avoir aucune autre qu'elle pour assumer ces fonctions. Tous deux se sont rencontrés en dehors des locaux de l'Office pour discuter de la chose plus en détail. Le lendemain de leur rencontre, cette personne a envoyé un courriel au directeur général pour exprimer son intérêt à l'égard du poste et a déclaré qu'elle « serait ravie de l'accepter ». Puis, six jours avant l'annonce du poste, le directeur général a fait parvenir le curriculum vitae de la personne aux RH.

L'annonce avait trait à un poste; cependant, lors des entrevues, l'OPNPN a décidé de pourvoir plutôt deux postes. Il n'a pas effectué d'analyse pour documenter la nécessité de ce deuxième poste. La personne mentionnée au paragraphe précédent a été l'une des deux personnes embauchées pour ces postes. Le directeur général faisait partie du jury de recrutement. Compte tenu de son interaction antérieure avec le candidat, sa participation à la sélection du candidat peut être perçue comme un conflit d'intérêts.

- deux cas où l'un des candidats invités à une entrevue était classé dans le groupe inférieur des candidatures après la sélection initiale, ce qui remet en question l'utilité de la sélection initiale ou les décisions des gestionnaires recruteurs relativement au choix des meilleurs candidats;
- deux cas où la demande du candidat retenu ne comprenait pas toutes les études ou l'expérience exigées dans l'offre d'emploi;
- quatre cas pour lesquels aucune mesure n'a été prise pour atténuer un conflit d'intérêts réel ou apparent ou un préjugé dans l'embauche d'employés.

### L'OPNPN ne respecte pas sa politique sur l'évaluation annuelle du rendement du personnel

La politique de l'OPNPN exige que les évaluations du personnel soient effectuées chaque année. Or seulement 36 % des 44 employés en poste à l'OPNPN depuis plus d'un an ont une évaluation du rendement à leur dossier. Aucun employé actuel n'a été évalué plus d'une fois au cours des cinq dernières années.

Auparavant, les évaluations du rendement étaient faites plus systématiquement; 76 % des 25 employés actuels arrivés à l'OPNPN avant 2011 avaient une ou plusieurs évaluations du rendement au dossier datées de 2011 ou d'années antérieures.

Les évaluations du rendement donnent l'occasion de consigner les progrès et peuvent aider à prendre des décisions sur les promotions et les hausses salariales. Nous avons constaté que sur les 11 employés promus sans concours depuis 2012, 8 n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation du rendement au cours de l'année précédant la promotion.

La haute direction de l'OPNPN nous a affirmé avoir modifié le processus d'évaluation du rendement et y avoir ajouté l'établissement d'objectifs. L'organisme prévoit mettre en oeuvre ce processus progressivement, à l'anniversaire d'embauche de chaque employé. La première évaluation du rendement a été menée en mai 2018.

## RECOMMANDATION 17

Pour mettre en place des processus de recrutement et de promotion équitables et transparents et s'assurer que les personnes les mieux qualifiées sont embauchées et promues, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara doit :

- mettre à jour ses politiques de recrutement afin d'intégrer les étapes et la documentation nécessaires à l'appui des décisions d'embauche et éliminer les situations de conflit d'intérêts réels ou apparents dans le recrutement et l'embauche;
- mettre à jour ses politiques de promotion afin d'intégrer un processus décisionnel qui doit être suivi et documenté pour les promotions et les nominations;
- évaluer le rendement du personnel chaque année, comme l'exigent ses politiques;
- remettre des mises à jour trimestrielles au conseil d'administration sur les changements et le rendement du personnel.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN s'est engagé à suivre des processus de recrutement équitables et transparents et à s'assurer que les personnes les mieux qualifiées sont embauchées et promues. Il entend faire fond sur les améliorations apportées à compter de 2014, ce qui comprend mettre à jour ses politiques en tenant compte des mesures de suivi associées à la recommandation et mettre pleinement en oeuvre son processus révisé d'évaluation du rendement à l'anniversaire d'embauche de chaque employé. De plus, des renseignements sur les changements de personnel et le rendement général seront compris dans les mises à jour trimestrielles relatives aux RH qui seront présentées au conseil d'administration à compter de janvier 2019.

### 7.1.3 La direction ne s'occupe pas toujours correctement des préoccupations du personnel concernant des incidents menant à des griefs et à des plaintes

En 2014, le personnel de l'OPNPN a voté pour la représentation syndicale et, en 2015, la convention collective a été ratifiée par le personnel, la direction et le conseil d'administration. Depuis 2016, 21 employés de l'OPNPN ont déposé 51 griefs.

Le taux de grief de l'OPNPN est élevé par rapport à celui des entreprises publiques et privées sondées par le Conference Board du Canada. Ces entreprises avaient en moyenne 5 griefs pour 100 employés syndiqués en 2016, soit un taux de 5 %. Aux termes de la première convention collective, le taux de grief de l'OPNPN était de 42 % en 2016 (14 griefs déposés par 16 employés; l'OPNPN comptait alors 33 employés syndiqués) et de 92 % en 2017 (34 griefs déposés par 13 employés, alors que l'OPNPN comptait 37 employés syndiqués).

Vingt-neuf griefs ont été déposés après le licenciement ou le congédiement de dix employés en 2017. Ces griefs comportaient des allégations de mise à pied injustifiée, de ciblage en raison d'activités syndicales, d'interdiction par la direction qu'un employé soit nommé à un autre poste ou à un poste de même niveau après un congé parental et de harcèlement.

Au moment de notre audit, 32 des 51 griefs déposés avaient été réglés ou résolus en moyenne dans un délai de 100 jours. Concernant les 32 griefs réglés ou résolus :

- 26 ont été retirés par le plaignant, souvent à la suite d'un règlement pécuniaire;
- cinq ont été réglés par l'OPNPN et le plaignant avant l'arbitrage;
- un a été retiré par le plaignant lors du processus de traitement du grief;

Les 19 autres griefs n'étaient toujours pas résolus, la plupart étant en attente d'une date pour l'arbitrage. Le 31 juillet 2018, les griefs non résolus étaient actifs depuis 344 jours en moyenne. Ces retards peuvent être causés par des facteurs hors du

contrôle de l'OPNPN, par exemple la disponibilité d'autres parties (c.-à-d. employé et arbitre).

Des 51 griefs déposés depuis 2016, un seul a été réglé par voie d'arbitrage, c'est-à-dire qu'un tiers indépendant avait pris une décision. Dans ce dossier, l'arbitre a tranché en faveur de la plaignante et a ordonné à l'OPNPN de réafficher le poste d'adjointe administrative à pourvoir et d'accorder à la plaignante une entrevue si elle posait sa candidature. À la suite de la décision de l'arbitre, l'OPNPN n'a pas réaffiché le poste; il a plutôt demandé un examen de la décision de l'arbitrage. Déposé en 2016, le grief est toujours en cours.

Depuis janvier 2018, l'OPNPN présente à son conseil des rapports trimestriels qui donnent un aperçu des diverses fonctions liées au RH, comme le recrutement, le traitement des griefs et les évaluations de rendement. Ces rapports ne fournissent cependant pas de détails sur les griefs ou leur incidence financière.

### Les plaintes de harcèlement ne sont pas toujours traitées conformément à la loi et aux pratiques exemplaires

Dix des 34 griefs déposés en 2017 portaient sur des allégations de harcèlement ou de discrimination. Le personnel de l'OPNPN a également déposé six plaintes de harcèlement en 2017, soit trois contre la direction de l'OPNPN, deux contre un membre du conseil d'administration, et le dernier contre un membre du public.

Nous avons fait appel à un spécialiste en RH indépendant pour évaluer le caractère raisonnable de la réponse de l'OPNPN aux griefs et aux plaintes de harcèlement aux termes des exigences de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et du *Code des droits de la personne de l'Ontario*, ainsi que des pratiques exemplaires énoncées dans le code de pratique du ministère du Travail. Notre évaluation ne comprend pas de détermination du bien-fondé des griefs et des plaintes. Nous avons constaté que, dans 13 des 16 griefs et plaintes de harcèlement, l'OPNPN n'a pas mené d'enquête appropriée ou opportune sur l'incident ou obtenu

**Figure 12 : Résumé des griefs et plaintes de harcèlement et de discrimination Janvier 2017 à mai 2018**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Griefs <sup>1</sup>	Plaintes			Total
		visant un membre du conseil	visant un dirigeant de l'OPNPN	visant un membre du public	
<b>Nombre de cas où des problèmes ont été notés, et mesures prises par l'OPNPN</b>					
Nombre de cas où l'Office n'a pas demandé un complément d'information pour déterminer si une enquête était requise <sup>2,3</sup>	8	0	0	0	8
Nombre de cas où l'Office n'a pas mené d'enquête, mais où il aurait dû le faire	1	0	3	0	4
Nombre de cas où l'Office a mené une enquête, mais où l'on a tardé à prendre des mesures et où ces mesures n'étaient pas appropriées <sup>2</sup>	1	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>10<sup>4</sup></b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>13</b>
<b>Nombre de cas où l'Office a agi rapidement et pris des mesures appropriées<sup>2</sup></b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Nombre total de griefs et de plaintes de harcèlement ou de discrimination<sup>5</sup></b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>16</b>

1. Les employés syndiqués peuvent déposer un grief en cas de violation de leurs droits aux termes de la convention collective.

2. D'après notre évaluation des mesures prises par l'OPNPN, en utilisant comme critères les exigences énoncées dans la Loi sur la santé et la sécurité au travail ainsi que dans les lignes directrices faisant partie du code de pratique du ministère du Travail.

3. L'auteur de la plainte et le syndicat ne se sont pas non plus acquittés de leur obligation de fournir des précisions sur l'incident.

4. Parmi les 10 griefs de harcèlement ou de discrimination, 4 faisaient encore l'objet d'un arbitrage au moment de notre audit, 2 avaient été retirés par des employés ayant été rappelés au travail, et 4 avaient fait l'objet d'un règlement avec leur auteur.

5. Certains employés ont déposé plus d'un grief ou plus d'une plainte. Au total, il y a eu 16 griefs et plaintes déposés par 13 employés.

de renseignements suffisants pour déterminer si une enquête était nécessaire. La **figure 12** résume les conclusions de notre spécialiste.

Nous avons également observé que selon l'organigramme de l'OPNPN, la personne responsable des RH relève directement du directeur général. Cela constitue un conflit si cette personne reçoit une plainte contre le directeur général. D'ailleurs, même si tous les employés de l'OPNPN que nous avons interrogés étaient au courant de la procédure de signalement de problèmes de harcèlement, un tiers d'entre eux ont déclaré craindre que la personne responsable des RH ne soit pas en mesure d'enquêter adéquatement sur leurs préoccupations ainsi que de façon impartiale et neutre. Selon le code de pratique, le responsable de l'enquête ne doit pas relever directement de la personne visée par la plainte. La politique de

l'OPNPN sur le harcèlement en milieu de travail accorde au directeur général ou au responsable des RH le pouvoir de nommer un enquêteur externe, mais l'organisme ne l'a jamais fait à ce jour pour les plaintes ou griefs déposés.

## RECOMMANDATION 18

Pour assurer sa conformité à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, au *Code des droits de la personne de l'Ontario* et au code de pratique du ministère du Travail, l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- évaluer et consigner en détail chaque plainte ou grief de harcèlement ou de discrimination déposé, afin de déterminer si une enquête est requise et, dans l'affirmative, il doit mener cette enquête de façon appropriée et opportune;

- se prévaloir de sa politique sur le harcèlement en milieu de travail pour nommer un enquêteur externe ou pour concevoir des mécanismes afin de s'assurer que les plaintes contre le directeur général sont examinées par une partie qui ne relève pas directement de celui-ci;
- communiquer des renseignements supplémentaires sur les griefs, les plaintes du personnel et les enquêtes, y compris leur objet et leur incidence financière, dans les mises à jour confidentielles présentées au conseil d'administration.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale reconnaissant que, dans un milieu de travail syndiqué, certaines questions doivent être traitées en suivant le processus convenu avec le syndicat. Dans le cadre de ce processus, l'OPNPN et le syndicat (le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario) ont l'occasion d'exprimer leurs préoccupations et de documenter les réponses, ce qui comprend la décision de tenir ou non une enquête sur un grief de harcèlement particulier, après qu'un tel grief a été déposé.

En outre, l'OPNPN souscrit à la recommandation relative à la tenue d'une enquête externe pour les plaintes déposées contre le directeur général, comme il est précisé dans sa politique sur le harcèlement en vigueur. Toutefois, en raison du coût des enquêtes menées par un tiers indépendant, l'OPNPN évaluera d'autres mécanismes pour permettre au personnel interne de déterminer si une plainte est futile ou vexatoire, à titre de moyen pour gérer les coûts avec efficacité.

À compter de janvier 2019, les rapports confidentiels présentés au conseil de l'OPNPN renfermeront des renseignements supplémentaires sur les griefs, les plaintes du personnel et les enquêtes.

### 7.1.4 Opinions partagées du personnel sur la culture organisationnelle de l'OPNPN

Afin de déterminer si le harcèlement était une préoccupation au sein de l'OPNPN et d'évaluer objectivement l'état actuel du milieu de travail, nous avons sondé et interviewé tous les employés actifs de l'OPNPN. Dans ce sondage, environ la moitié du personnel affirmait que l'environnement de travail était positif (en mentionnant les possibilités de formation et l'appui de collègues et de la haute direction) ou n'avait pas d'opinion à ce sujet. L'autre moitié a affirmé que la méfiance entre la direction et le personnel, le manque de transparence des pratiques d'embauche et de promotion, les préoccupations concernant les activités surveillées par la direction et les licenciements fréquents ont tous contribué à une culture organisationnelle pénible où règne la méfiance.

#### Des sondages menés en 2017 révèlent les relations difficiles entre la direction et le personnel

Avant notre sondage en 2018, le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) a mené un sondage du personnel en mars et avril 2017, et la direction de l'OPNPN en a mené un deuxième en novembre et décembre.

Le sondage effectué par la direction de l'OPNPN constituait une mesure du plan stratégique de l'organisme. Selon le résumé du sondage du SEFPO, ce dernier a été mené en réponse aux nombreuses allégations des employés selon lesquelles « les travailleurs se sentaient harcelés par la haute direction », « la direction enquêtait sur le personnel et fouillait dans les courriels », « les processus d'embauche étaient injustes » et « des employés ont été régulièrement menacés de perdre leur emploi ».

Le **figure 13** résume les détails pertinents des deux sondages, ainsi que les résultats du sondage que nous avons effectué en avril et mai 2018. En raison des différences dans les questions posées, les résultats des trois sondages ne peuvent être comparés directement.

**Figure 13 : Résumé des sondages du SEFPO, de l'OPNPN et du BVGO**

Source des données : Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Sondage du SEFPO		Sondage de l'OPNPN		Sondage du BVGO	
<b>Administration du sondage</b>					
Période	28 mars au 9 avril 2017	23 novembre 2017 et du 24 novembre au 8 décembre 2017 <sup>1</sup>	20 avril au 4 mai 2018		
Élaboration des questions	Les questions ont été élaborées par un hygiéniste du travail des Centres de santé des travailleurs(es) de l'Ontario à partir du questionnaire de Copenhague <sup>2</sup> .	Les questions ont été préparées par un membre du personnel des RH de l'OPNPN, qui s'est fondé sur des ressources obtenues principalement par l'entremise de la Human Resources Professionals Association ainsi qu'après d'autres offices de protection de la nature	Les questions ont été préparées par le BVGO en consultation avec un conseiller juridique externe possédant des connaissances spécialisées sur les questions relatives aux RH		
Exécution du sondage	Un représentant du SEFPO a transmis un lien vers le sondage aux adresses de courriel personnelles des employés	Le membre du personnel des RH de l'OPNPN a envoyé un lien vers le sondage aux employés; ceux-ci devaient ouvrir une session avec leur courriel de travail pour répondre au sondage	Plate-forme Enquête canadienne (programme privé et protégé d'enquêtes) a envoyé un code d'accès sécurisé aux employés		
Nombre d'employés à qui le sondage a été adressé	37 employés syndiqués de l'OPNPN <sup>3</sup>	48 employés actifs de l'OPNPN (employés à temps plein et contractuels)	48 employés à temps plein et contractuels de l'OPNPN		
<b>Contenu du sondage</b>					
Nombre de répondants	32 (86 %)	Entre 36 et 46 (75 % à 96 %) <sup>4</sup>	47 (95%)		
Période visée	Les 12 derniers mois <sup>5</sup>	Les six mois précédents (juin à novembre)	Environ 16 mois précédents (1 <sup>er</sup> janvier 2017 - date de l'enquête)		
Principaux points abordés <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Climat et culture au sein de l'organisation</li> <li>• Conditions de travail</li> <li>• Charge de travail et rythme de travail</li> <li>• Possibilités d'apprentissage permanent</li> <li>• Degré de mobilisation, satisfaction au travail</li> <li>• Qualité de la direction et confiance à l'endroit de cette dernière</li> <li>• Exposition à des comportements offensants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communications (p. ex., capacité d'échanger des idées)</li> <li>• Capacité de répondre aux besoins des clients de l'OPNPN</li> <li>• Possibilités de croissance et de perfectionnement</li> <li>• Organisation et culture (p. ex., reconnaissance)</li> <li>• Conditions de travail (p. ex., salaires)</li> <li>• Santé et sécurité</li> <li>• Degré de mobilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaissance par les employés du cadre stratégique en matière de harcèlement</li> <li>• Incidents de harcèlement ou d'intimidation dont les employés ont été les victimes ou les témoins</li> <li>• Mesures prises par la direction à la suite de plaintes de harcèlement</li> <li>• Perceptions des employés au sujet de la culture et de l'environnement de travail</li> </ul>		

### Sondage du SEFPO

- Les principaux points mentionnés étaient l'absence de confiance, de respect et de sécurité d'emploi
- % ont été victimes de discrimination
- % ont déclaré que le milieu de travail était toxique
- % ont dit avoir été victimes d'intimidation au cours de la dernière année
- % étaient d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé selon lequel l'OPNPN tolérait des comportements préjudiciables

### Sondage de l'OPNPN

- Les notes les plus élevées avaient trait à la mobilisation et à la compétitivité du régime d'avantages sociaux
- % des répondants estimaient être traités avec dignité et respect
- % étaient d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé selon lequel ils étaient encouragés à faire part de leurs opinions et de leurs idées
- % se sentaient à l'aise pour soumettre à leur gestionnaire des questions ou des préoccupations relatives au travail

### Sondage du BVGO

- % des répondants étaient informés de la procédure à suivre pour signaler un préjudice physique, écrit ou verbal ou un cas de harcèlement en milieu de travail à l'OPNPN
- % ont déclaré ne pas avoir fait l'objet d'un préjudice physique, écrit ou verbal ou de harcèlement en milieu de travail
- % ont déclaré avoir été informés ou avoir été témoins d'un préjudice physique, écrit ou verbal ou d'un cas de harcèlement en milieu de travail
- % ont dit que, s'ils étaient témoins ou informés d'un préjudice physique, écrit ou verbal ou d'un cas de harcèlement en milieu de travail, ils seraient réticents à le signaler
- % étaient d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé selon lequel la haute direction de l'OPNPN accueillait favorablement les recommandations des employés ayant trait à des préjudices physiques, écrits ou verbaux ou à des cas de harcèlement en milieu de travail; 32 % étaient en désaccord ou fortement en désaccord avec cet énoncé; et 53 % n'étaient pas informés de recommandations à cet égard
- % étaient d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé selon lequel le harcèlement est à l'heure actuelle un problème à l'OPNPN
- % ont déclaré qu'il existe un milieu de travail positif à l'OPNPN; 49 % ont dit que le milieu de travail était négatif, et 13 % n'avaient pas d'opinion à ce sujet

1. Le lien vers le sondage a été affiché au départ le 23 novembre 2017, mais il a été affiché de nouveau le jour suivant après que le personnel des RH a eu reçu des demandes afin de disposer de plus d'espace dans les sections réservées aux commentaires.

2. Le Questionnaire psychosocial de Copenhague a été élaboré en 2000 par des chercheurs du Centre national de recherche sur l'environnement de travail de Copenhague afin d'évaluer les facteurs de risque psychosocial au travail.

3. La direction de l'OPNPN a refusé l'invitation du SEFPO de participer au sondage, indiquant avoir déjà amorcé les travaux en vue de préparer un sondage sur la satisfaction des employés afin de recueillir des renseignements sur différents enjeux cernés au préalable.

4. L'employé des RH de l'OPNPN n'a pas pu déterminer le nombre d'employés ayant répondu au sondage, parce que ce dernier a été distribué deux fois et que l'employé en question n'avait aucun moyen de prévenir les réponses en double.

5. Dans le sondage, on mentionnait uniquement cette période dans le cas des questions posées au personnel sur les comportements offensants.

6. Les listes ne sont pas exhaustives.

7. Les principales constatations de l'enquête de l'OPNPN reflètent les résultats du premier lot de réponses de 35 employés. Voir la note 1 ci-dessus.

Tant la direction de l'OPNPN que le SEFPO avaient des inquiétudes à l'égard des sondages respectifs. Le lien au sondage du SEFPO était public et la direction de l'OPNPN s'inquiétait du fait que toute personne (y compris des personnes autres que le personnel de l'OPNPN) aurait pu y répondre. D'autre part, le SEFPO a noté que les employés ont utilisé leur courriel de travail pour remplir le sondage de la direction de l'OPNPN et ils craignaient que la direction puisse connaître les répondants. Nous avons examiné le sondage mené par la direction de l'OPNPN et nous n'avons pas pu établir de lien entre les réponses et les noms de personnes. Les résultats pourraient cependant être regroupés par secteur et années d'ancienneté des répondants.

### Opinions positives et négatives des employés

En réponse à notre question sur le milieu de travail à l'OPNPN, 49 % des employés de l'organisme ont répondu « il y a un milieu de travail négatif », 38 % ont répondu « il y a un milieu de travail positif » et 13 % ont répondu qu'ils n'avaient « aucune opinion à ce sujet ». Ces points de vue ont été à nouveau mentionnés lors de nos entretiens, où la moitié des employés de l'OPNPN nous ont dit que le milieu de travail était généralement positif, respectueux et favorable, mais l'autre moitié a mentionné des problèmes de harcèlement, de peur et d'intimidation.

Un point positif soulevé par de nombreux employés était l'investissement de la direction dans la formation et le perfectionnement continu du personnel. En 2017, l'OPNPN a consacré 55 000 \$ à la formation et au perfectionnement professionnel continu du personnel. Plusieurs employés qui avaient une vision positive du milieu de travail ont fait remarquer que certains employés, qui résistaient au changement, n'étaient pas satisfaits des efforts déployés pour changer et moderniser l'organisme.

Les employés qui avaient une opinion négative du milieu de travail ont dit craindre être congédiés ou licenciés s'ils n'étaient pas d'accord avec la direction ou s'ils soulevaient d'autres préoccupations au sujet de l'orientation stratégique de la direction.

## RECOMMANDATION 19

Pour assurer un fonctionnement aussi efficace et productif que possible, sans que des problèmes de milieu de travail nuisent à ses activités, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action pour répondre aux préoccupations liées au milieu de travail;
- présenter ce plan d'action et l'échéancier connexe au conseil d'administration aux fins d'examen et d'approbation;
- faire rapport sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures dans l'échéancier approuvé.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN estime son personnel et s'emploie à mettre en place un milieu de travail professionnel, positif et productif. Au cours de l'année écoulée, des efforts ont été faits pour améliorer les relations patronales-syndicales. De plus, l'OPNPN a grandement augmenté le budget affecté aux études, à la formation et au renforcement d'équipe afin de favoriser le perfectionnement du personnel et la réussite des équipes. Le nouveau processus obligatoire d'évaluation du rendement fera en sorte que tous les employés comprennent leurs rôles et responsabilités et qu'ils aient accès à des ressources, à un encadrement et à des possibilités pour se perfectionner.

En s'appuyant sur ces initiatives, l'OPNPN dressera un plan d'action pour répondre aux préoccupations soulevées en milieu de travail. Une fois finalisé, l'OPNPN soumettra le plan à l'approbation du conseil. Les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des mesures du plan seront exposés dans les mises à jour relatives aux RH présentées au conseil.

## 7.2 Gestion des ressources financières et des ressources d'immobilisations

### 7.2.1 En raison de ses méthodes d'approvisionnement, l'OPNPN n'a pas pleinement profité des possibilités d'économiser

Au cours de la période de cinq ans de 2013 à 2017, l'OPNPN a dépensé en moyenne quatre millions de dollars par année pour l'achat de biens et de services. Notre examen des politiques et des pratiques en matière de dépenses a révélé que l'OPNPN :

- n'a pas acquis les biens et services selon un processus concurrentiel, comme l'exige sa politique d'approvisionnement, dans la moitié des achats faits de 2012 à 2107 que nous avons examinés. La valeur totale de ces achats était de 2 millions de dollars;

- peut accepter des propositions non sollicitées (propositions d'entreprises pour fournir des services que l'OPNPN ne cherche pas explicitement);
- exempte les services juridiques des marchés concurrentiels.

### Non-respect de la politique d'approvisionnement dans la moitié des cas examinés

Notre examen d'un échantillon d'achats de 2012 à 2017 totalisant 3,8 millions de dollars a révélé l'absence de documents démontrant que l'OPNPN avait reçu des offres verbales dans la totalité des cas où elles étaient requises et n'a pas émis de demande de propositions (DP) dans 43 % des cas où cela était nécessaire. Voir la **figure 14** pour connaître les exigences des politiques d'approvisionnement de l'OPNPN.

**Figure 14: Comparaison des politiques d'approvisionnement de l'OPNPN en vigueur avant décembre 2015 et à compter de cette date**

Source des données : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

	Avant décembre 2015	De décembre 2015 à maintenant
<b>Achats de biens et services courants</b>		
Aucune demande de prix requise	Jamais	Jusqu'à 5 000 \$ <sup>1</sup>
Une seule soumission	Jusqu'à 2 500 \$	s.o.
Au moins trois soumissions verbales	2 501 \$ à 10 000 \$	5001 \$ à 35 000 \$ <sup>2</sup>
Au moins trois soumissions écrites	10 001 \$ à 50 000 \$	35 001 \$ à 75 000 \$ <sup>3</sup>
Demande de propositions	Plus de 50 000 \$	Plus de 75 000 \$ <sup>3</sup>
<b>Exigences d'approbation</b>		
Gestionnaire de service	Jamais	Jusqu'à 5 000 \$
Chef de service	Achats jusqu'à 5 000 \$	5001 \$ à 35 000 \$
Directeur général	Achats jusqu'à 5 000 \$ Travaux supplémentaires ou ordres de modification des travaux en sus du montant approuvé	Achats de plus de 35 000 \$ Achats d'urgence de 10 000 \$ à 54 499 \$
Conseil	Jamais	Achats d'urgence de 55 000 \$ et plus
<b>Dérogation</b>	Aucune	Frais juridiques Frais d'évaluation foncière Formation et conférences Repas, hébergement et déplacements Services publics (électricité, téléphone, etc.)

1. Bien qu'aucune soumission ne soit requise dans le cas des achats dont le montant est de 5 000 \$ ou moins, il faut démontrer que le prix d'achat correspond à la juste valeur marchande.

2. On peut aussi obtenir des soumissions écrites.

3. Il faut aussi disposer de trois références satisfaisantes si l'OPNPN n'a jamais fait appel aux services de l'entrepreneur auparavant.

Par exemple, l'OPNPN n'a pas émis la DP requise pour les services de technologie de l'information (TI), en payant plus de 530 000 \$ à un fournisseur unique pour ces services entre 2015 et 2017. Depuis 2008, cet entrepreneur fournit des services de TI limités pour le site Web de l'OPNPN et le système de surveillance des inondations aux termes d'une entente mensuelle. Le faible coût des services initiaux ne nécessitait que des devis écrits, que le personnel avait obtenus. En 2015, le personnel de l'OPNPN a recommandé de confier temporairement, pendant un an, tous les besoins de gestion de la technologie de l'organisme au fournisseur; cette période permettrait au personnel de trouver une solution à long terme. Le personnel de l'OPNPN a recommandé la signature d'une entente triennale avec le fournisseur, en raison de la satisfaction de l'organisme à l'égard de son rendement, sans émettre la DP requise. L'entente actuelle avec le fournisseur prévoit un renouvellement automatique sans échéance. À la suite de notre audit, l'OPNPN nous a signalé qu'il prévoyait mener un processus concurrentiel d'approvisionnement pour ce service.

En mars 2018, l'OPNPN a embauché un responsable à temps plein de l'approvisionnement pour s'assurer que les biens et les services sont acquis de façon concurrentielle, conformément à ses politiques.

### Propositions non sollicitées acceptées sans processus d'approvisionnement concurrentiel

En juillet 2014, l'OPNPN a établi une politique sur l'acceptation des propositions non sollicitées. Selon cette politique, si l'OPNPN reçoit une proposition non sollicitée, il doit déterminer s'il a besoin des services proposés et, dans l'affirmative, les acquérir par le biais d'un processus concurrentiel, s'ils sont disponibles sur le marché.

En mai 2015, l'OPNPN a reçu une proposition non sollicitée d'une entreprise de communication visant à « élaborer une stratégie de communication stratégique ». L'OPNPN a accepté la proposition

en contravention de la politique adoptée en 2014. En particulier, il n'y a pas de documentation démontrant que l'OPNPN a évalué s'il avait besoin du service proposé, et l'organisme a retenu les services de l'entreprise sans tenir de processus d'approvisionnement concurrentiel, comme l'exige sa politique.

De plus, si ce n'est les courriels indiquant que l'entreprise a organisé des réunions entre la haute direction de l'OPNPN et des représentants du gouvernement provincial, ni le personnel de l'Office ni l'entreprise n'ont pu nous fournir les produits livrables décrits dans le contrat (notamment un plan de communication avec les ministères provinciaux et des documents d'information). L'OPNPN a payé 27 000 \$ à cette entreprise sur une période de 8 mois.

Notre recherche sur les politiques des autres OPN a révélé que l'acceptation de propositions non sollicitées n'est pas une pratique courante. Les politiques de l'OPN de la région d'Essex et de l'OPN de Toronto et de la région précisent que les propositions non sollicitées doivent être refusées.

### Exemption des services juridiques du processus d'approvisionnement concurrentiel

Les frais juridiques annuels de l'OPNPN ont augmenté de 633 % entre 2012 et 2017, passant de 45 000 \$ à 294 000 \$ (voir l'**annexe 16**). Cette hausse est attribuable aux réorganisations (voir la **section 7.1.1**), à un différend sur les frais prélevés auprès des municipalités que l'OPNPN facture à Hamilton (voir l'**annexe 14**) et à des poursuites civiles.

Depuis 2015, date à laquelle l'OPNPN a exempté les services juridiques des marchés concurrentiels, l'organisme a versé plus de 500 000 \$ en honoraires d'avocat à 17 différents cabinets. Nous avons ainsi constaté, par exemple, qu'en 2017, l'OPNPN a payé des honoraires à cinq différents cabinets d'avocats pour des dossiers liés aux ressources humaines.

Étant donné que l'OPNPN a souvent besoin de services juridiques, il est d'autant plus important

qu'il obtienne ces services par le biais d'un processus concurrentiel afin de s'assurer qu'il le fait de manière rentable. En outre, afin d'avoir une continuité et une meilleure connaissance des dossiers, il pourrait être avantageux pour l'OPNPN de conclure un marché avec un cabinet d'avocats particulier dans chaque domaine de droit pour lequel il a besoin de services.

En comparaison, d'autres organismes du secteur public, y compris le gouvernement de l'Ontario, exigent que tous les services professionnels, y compris les services juridiques, soient acquis de façon concurrentielle.

## RECOMMANDATION 20

Pour optimiser ses ressources financières consacrées aux biens et services, l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- suivre ses politiques d'approvisionnement pour l'acquisition de biens et de services;
- revoir ses politiques d'approvisionnement pour exiger que les services requis liés aux propositions non sollicitées soient obtenus de manière transparente et concurrentielle;
- évaluer les avantages d'assurer une continuité et de réaliser des économies au moyen d'un marché avec un cabinet d'avocats de prédilection pour chaque domaine juridique où des services sont requis;
- revoir ses politiques d'approvisionnement à l'égard des services juridiques pour donner suite aux résultats de l'évaluation mentionnée au point précédent.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le spécialiste en approvisionnement engagé en mars 2018 devrait aider à assurer que les politiques d'approvisionnement sont appliquées lorsque l'OPNPN acquiert des biens et des services et que ces politiques

reflètent les pratiques exemplaires décrites dans les mesures de suivi rattachées à la recommandation.

## 7.2.2 Avancée significative grâce aux améliorations de la gestion des dépenses d'immobilisations depuis 2015, mais d'autres mesures pourraient être prises

En 2014, l'OPNPN a commencé à dépenser davantage pour des projets d'immobilisations afin d'améliorer les installations dans ses aires de conservation ainsi que la sécurité publique et l'expérience des clients. De 2014 à 2017, il a ainsi dépensé 2,5 millions de dollars pour des projets d'immobilisations, contre 1,4 million entre 2012 et 2014.

Nous avons constaté les améliorations suivantes apportées à la planification et à la gestion de ces dépenses par l'OPNPN :

- En 2015, l'OPNPN a acheté un système de gestion d'actifs pour suivre l'état, la durée de vie utile estimée et le coût estimatif de remplacement de chaque actif. Avant cela, l'OPNPN n'avait pas d'inventaire de ses actifs.
- En 2016, l'OPNPN a élaboré son premier plan d'immobilisations aux fins de la planification interne, qui désigne les 237 projets à entreprendre de 2017 à 2032, à un coût estimatif total de 45,8 millions de dollars. Les projets comprennent de nouveaux bâtiments, structures et équipements pour les aires de conservation, ainsi que le remplacement de systèmes électriques, de fosses septiques et d'équipement.
- En 2017, le personnel de l'OPNPN a entrepris la préparation d'analyses de rentabilisation pour des projets, en indiquant la justification du projet proposé et le coût estimatif. Auparavant, chaque service des aires de conservation définissait les projets d'immobilisations requis dans leurs aires de conservation, que la haute direction approuvait par la suite. Le personnel n'était pas tenu de préparer d'analyses de rentabilisation.

Nous avons cependant constaté que le plan d'immobilisations n'était pas présenté au conseil d'administration aux fins d'approbation. La haute direction de l'OPNPN nous a précisé que le document est uniquement destiné au personnel à des fins de suivi des projets d'immobilisations envisagés. Nous avons également repéré dans le plan d'immobilisations des lacunes qui en limitent l'efficacité. Plus particulièrement :

- Bien que le plan d'immobilisations établit les coûts estimatifs de projets individuels, il n'y avait guère d'information à l'appui des estimations pour les 10 projets les plus coûteux. Par exemple, le projet le plus coûteux dans le plan est de construire, en 2022, un siège social pour l'OPNPN à un coût estimatif de 9,2 millions de dollars. Ce montant est nettement supérieur à l'estimation donnée dans un rapport de gestion de juillet 2016 à l'intention du conseil de l'OPNPN, où le montant pour construire le siège social se situait entre 4,3 et 6,94 millions de dollars.
- Bien que le plan d'immobilisations détermine à quel moment des projets doivent être exécutés, il n'établit pas d'ordre de priorité pour les projets à des années précises.
- Le plan d'immobilisations n'indique pas comment l'OPNPN obtiendra des fonds pour exécuter les projets. Par exemple, le plan prévoit 46 projets en 2018, d'un coût estimatif total de 5,75 millions de dollars, mais l'OPNPN n'avait que 1,7 million dans ses réserves pour immobilisations à la fin de 2017, soit 3,75 millions de moins que nécessaire.

## RECOMMANDATION 21

Pour s'assurer que les fonds sont disponibles et que les projets d'immobilisations critiques sont terminés en temps opportun, **l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara** doit :

- mettre à jour l'information contenue dans son système de gestion des actifs afin de

tenir compte du coût réel de remplacement d'actifs (lorsque ces renseignements sont disponibles) et la durée de vie utile estimative de ceux-ci selon leur état;

- obtenir de l'information fiable pour appuyer les estimations de coûts de remplacement et les estimations de coûts pour les projets d'immobilisations prévus;
- établir l'ordre de priorité des projets d'immobilisations à l'aide d'une évaluation objective des besoins;
- déterminer les moyens d'obtenir des fonds pour entreprendre ces projets;
- améliorer son plan d'immobilisations, en fonction des mesures qui précèdent, et soumettre ce plan amélioré à l'approbation du conseil d'administration.

## RÉPONSE DE L'OPNPN

L'OPNPN souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il est résolu à exercer une gestion financière rigoureuse et s'attend à faire d'importants progrès dans la mise en oeuvre des mesures de suivi exposées dans la recommandation au cours des deux prochains cycles budgétaires.

## 8.0 Constatations détaillées de l'audit : surveillance provinciale et municipale des offices de protection de la nature de l'Ontario

### 8.1 Orientation et directives insuffisantes de la province aux offices de protection de la nature

#### 8.1.1 Une orientation plus claire de la province est nécessaire pour préciser les priorités et assurer la cohérence des programmes et des services

Selon la *Loi sur les offices de protection de la nature*, les OPN sont tenus d'assurer la prestation de programmes et de services « qui favorisent la protection, la régénération, la mise en valeur et la gestion des richesses naturelles des bassins hydrographiques de l'Ontario ». Il s'agit d'un vaste mandat, qui peut être interprété de différentes façons. Par exemple, la Loi ne renferme pas d'orientation en ce qui concerne la « mise en valeur des richesses naturelles » et dans quelle mesure la protection des ressources naturelles doit être priorisée.

La province et les municipalités ne donnent pas plus de directives. En fait, le Ministère nous a affirmé que la Loi permettait à chaque municipalité, par l'intermédiaire de son (ses) représentant(s) du conseil, d'établir des priorités pour son OPN. Comme nous l'avons expliqué à la **section 5.1.1**, cela crée un conflit lorsque les priorités municipales pour faciliter le développement économique sont contraires à la responsabilité des OPN de protéger les personnes et les biens fonciers. En fait, 75 % des OPN que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils avaient eu dans leur travail des conflits entre la protection de la nature et l'aménagement du territoire.

Lors de l'examen de la Loi effectué en 2015 par la province, les intervenants ont souligné l'absence de compréhension commune du rôle des OPN dans la gestion des ressources naturelles. En réponse à

ce constat, les modifications apportées à la Loi en 2017 ont précisé que certains programmes et services sont obligatoires, et la prestation d'autres est à la discrétion des OPN. La version à jour de la Loi précise que les programmes obligatoires sont ceux exigés par la législation provinciale. Cependant, aucun règlement provincial n'est actuellement en vigueur qui exposerait les programmes et services obligatoires. De plus, les modifications ne précisent pas lesquels des objectifs des OPN (protection, restauration, mise en valeur ou gestion des ressources naturelles) sont prioritaires lorsque des conflits surgissent entre les différents objectifs.

Lors de notre sondage (voir l'**annexe 13**), 85 % des OPN qui ont répondu ont déclaré que les modifications apportées en 2017 avaient contribué à clarifier leur rôle. À la lumière de leurs réponses, nous avons toutefois constaté que l'interprétation de leur mandat variait grandement. Par exemple, un OPN a déclaré que [traduction] « l'objet de l'expression "mise en valeur et gestion des richesses naturelles" était d'aménager des aires naturelles pour la santé, la sécurité et la jouissance de tous, de protéger les zones et d'orienter les utilisations incompatibles à l'extérieur de ces zones ». En revanche, dans son plan stratégique 2014-2017, l'OPNPN a interprété son mandat comme étant [traduction] « la gestion des ressources naturelles du bassin hydrologique en assurant l'équilibre entre les besoins environnementaux, communautaires et économiques ».

Notre sondage a également révélé des différences entre les politiques des OPN sur les endroits où un aménagement est autorisé. Par exemple, la zone tampon requise pour tout nouvel aménagement variait de 0 à 120 mètres des terres marécageuses. Les intervenants, y compris ceux des secteurs de la protection et de la mise en valeur de la nature, nous ont dit que ces différences compliquent la prestation d'activités de protection et de mise en valeur de la nature à l'échelle de la province, car les règles diffèrent selon l'endroit où une activité est proposée.

### 8.1.2 La province ne peut pas encore exercer de nouveaux pouvoirs réglementaires pour combler les lacunes

Les modifications apportées à la Loi en 2017 donneraient à la province la capacité de prendre des règlements additionnels, y compris pour :

- prescrire des exigences supplémentaires concernant la nomination, les qualifications et la composition des conseils d'administration des OPN;
- décrire les programmes et les services que les OPN sont tenus de fournir;
- établir des normes et des exigences pour la prestation de ces programmes et services par les OPN.

Toutefois, au moment de notre audit, le gouvernement n'avait pas encore promulgué ces modifications, de sorte que la province n'est pas encore en mesure d'utiliser ses pouvoirs de réglementation pour donner aux OPN une orientation claire sur la façon de s'acquitter de leur mandat.

En plus de préciser le sens de « favoriser la mise en valeur des richesses naturelles », comme il est indiqué dans la sous-section précédente, le Ministère pourrait, par règlement :

- définir ce que comprend la « mise en valeur des richesses naturelles »;
- prescrire les exigences relatives aux qualifications et à la composition des conseils d'administration;
- établir une politique cohérente à mettre en oeuvre à l'échelle de la province pour réglementer l'aménagement dans les zones inondables et les terres marécageuses (qui remplacerait les différentes politiques élaborées par chaque OPN);
- exiger des OPN la cartographie des plaines inondables (de sorte qu'ils disposent des renseignements nécessaires pour repérer les zones inondables et déterminer les programmes et services à fournir pour gérer la santé de leur bassin hydrographique).

## RECOMMANDATION 22

Pour s'assurer que les OPN disposent des renseignements nécessaires afin d'interpréter et de remplir leur mandat législatif, le **ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs**, doit prendre les mesures suivantes dès la promulgation de l'article 40 de la *Loi sur les offices de protection de la nature* :

- décrire clairement aux OPN ce que signifie la mise en valeur des ressources naturelles et en quoi elle diffère de l'« aménagement »;
- fournir des directives pour aider les OPN à prioriser les objectifs de leurs programmes et services (conservation, restauration, mise en valeur et gestion des ressources naturelles);
- utiliser ses pouvoirs de réglementation pour établir des exigences et des normes minimales visant la prestation des programmes et services par les OPN;
- établir les pratiques de gouvernance que les OPN devront suivre de façon cohérente à l'échelle de la province.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que des mesures doivent être prises pour clarifier les rôles et responsabilités des OPN.

La province établira un règlement décrivant les programmes et services que les OPN doivent offrir, y compris des normes ou d'autres exigences à respecter. Le règlement sera élaboré en consultation avec d'autres ministères, les municipalités, les collectivités autochtones, les OPN, les intervenants et le public. Une fois élaboré, le règlement reposera sur une orientation visant à aider les OPN à satisfaire aux exigences prescrites et à faire rapport de leurs résultats.

Les OPN offrent un nombre de programmes et services de gestion des ressources au nom de la province, mais ils fournissent aussi des programmes et services conçus pour répondre aux objectifs locaux de gestion des ressources.

Ces programmes supplémentaires peuvent être offerts pour le compte d'une municipalité participante ou déterminés par un OPN individuel comme souhaitables pour donner suite à ses objectifs. Même s'il faut accroître la cohérence et la clarté des rôles et responsabilités des OPN, il faut aussi maintenir la flexibilité afin d'adapter la portée et l'envergure de leurs programmes et services en fonction des priorités et des besoins locaux — une caractéristique clé du modèle de fonctionnement des OPN.

La province élaborera des politiques et des procédures exposant les attentes normalisées relatives aux programmes et aux services qu'offrent les OPN pour le compte des municipalités ou comme déterminé par les membres nommés par ces dernières, y compris les attentes de la province en ce qui concerne les comptes rendus sur les résultats des programmes à l'intention des municipalités et des membres nommés.

## 8.2 Le Ministère et les municipalités ne savent pas comment les OPN s'acquittent de leur mandat

La Loi exige des OPN qu'ils présentent leurs états financiers annuels audités au Ministère et aux municipalités participantes. Outre cette exigence, il existe des différences dans la nature et l'ampleur des informations exigées par ces instances de contrôle des OPN. Ni le Ministère ni les municipalités participantes n'exercent un droit de regard suffisant pour évaluer la façon dont les OPN remplissent leur mandat.

### 8.2.1 Le Ministère ne reçoit pas de rapport sur la façon dont toutes les responsabilités déléguées aux OPN sont assumées

En plus des états financiers audités, le Ministère exige seulement des OPN qu'ils présentent des renseignements sur leurs activités financées par la

province, c'est-à-dire celles liées aux prévisions et avertissements d'inondations, ainsi qu'au contrôle des inondations et de l'érosion. Chaque année, les OPN doivent soumettre un rapport de fin d'exercice qui détaille l'utilisation de leurs fonds et décrit leur gestion des ouvrages de contrôle des inondations, leur utilisation des systèmes de prévision et d'avertissement d'inondations et leur examen des documents de planification municipaux. Les rapports ne contiennent pas d'informations sur la façon dont les activités des OPN dans ces domaines leur ont permis d'assumer les responsabilités qui leur sont déléguées par le Ministère.

Les états financiers des OPN peuvent être de faible utilité pour le Ministère en raison d'incohérences dans la façon dont ils ventilent les coûts de la prestation de leurs programmes et services. Par exemple, comme nous l'avons montré, notre examen initial des états financiers de 2013 et de 2014 de l'OPNPN a révélé que les coûts des services d'administration et de soutien organisationnel semblaient avoir presque doublé, passant de 1,4 million de dollars en 2013 à 2,6 millions en 2014. Or, cette augmentation apparente s'explique essentiellement par le fait qu'en 2014, l'OPNPN a modifié sa méthode d'affectation des frais généraux, comme ceux des services publics et de la technologie de l'information. Avant 2014, l'OPNPN affectait les frais généraux aux secteurs qui les engageaient. Depuis 2014, tous les frais généraux sont affectés aux services d'administration et de soutien organisationnel. Afin de rajuster en fonction de l'affectation modifiée des coûts, nous avons recalculé la ventilation des dépenses de 2012 et de 2013 (**figure 4**) afin de mieux illustrer les changements dans les coûts opérationnels réels apportés de 2012 à 2017.

Nous avons demandé au Ministère s'il avait récemment passé en revue des éléments des activités des OPN. Il nous a informés qu'il a effectué, en 2012, un examen ponctuel des processus utilisés par les OPN pour établir les frais de service facturés pour l'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux,

ainsi que de la rapidité de leurs examens des demandes de permis. Hormis ces examens à portée limitée, le Ministère n'a pas examiné la prestation des programmes et services des OPN.

Les modifications apportées à la Loi en 2017 obligent les OPN à fournir au Ministère les renseignements qu'il exige sur leurs activités, leurs programmes et leurs services. Toutefois, comme il est indiqué à la **section 8.1.2**, la disposition particulière qui habilite le Ministère à prescrire le type d'information que les OPN doivent fournir n'était pas encore promulguée au moment de notre audit.

### 8.2.2 Diversité des mécanismes de réception des mises à jour des OPN dans les municipalités

Nos discussions avec les membres du conseil d'administration de l'OPNPN et les représentants des trois municipalités qui y sont associées ont révélé qu'il n'existe pas de mécanisme officiel cohérent par lequel les municipalités exigent des comptes du conseil. Plus particulièrement :

- Dans la région de Niagara, l'OPNPN a participé à l'occasion aux réunions du Comité d'audit du Conseil régional pour répondre aux questions des conseillers régionaux sur les états financiers audités.
- La ville de Hamilton exige de l'OPNPN qu'il présente son budget annuel au Comité du budget du conseil municipal et qu'il fasse rapport sur son rendement financier, ses besoins budgétaires et d'autres faits saillants pertinents.
- Le comté de Haldimand reçoit le budget annuel de l'OPNPN, mais ne demande généralement pas de renseignements supplémentaires.

De plus, aucune des trois municipalités participantes n'exige que l'OPNPN fournisse des renseignements sur le coût des projets pour lesquels des frais spéciaux ont été prélevés auprès des municipalités, afin de s'assurer que ces fonds ne sont pas supérieurs au coût des projets. De 2013 à

2017, l'OPNPN a facturé un total de 16,9 millions de dollars aux 3 municipalités participantes pour divers projets, notamment l'acquisition de terrains et l'amélioration d'aires protégées dans une municipalité donnée.

Notre sondage auprès d'autres OPN a révélé que les municipalités finançant 88 % des offices qui ont répondu au sondage demandent d'autres renseignements en plus des états financiers audités annuels. Les renseignements supplémentaires demandés comprennent les budgets de fonctionnement et d'immobilisations, les indemnités journalières versées aux membres du conseil d'administration, la participation des membres aux réunions du conseil, les rapports trimestriels sur les écarts, et les détails sur les projets pour lesquels des frais spéciaux ont été prélevés auprès des municipalités.

## RECOMMANDATION 23

Pour s'assurer que le conseil d'administration de chaque OPN rend des comptes de façon adéquate, le **ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs** doit collaborer avec les municipalités pour élaborer et mettre en oeuvre un processus officiel, rentable et intentionnel de déclaration qui comprend une description des résultats des activités menées par l'OPN.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que des comptes rendus supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les OPN remplissent leur mandat.

La province doit collaborer avec les municipalités pour élaborer et mettre en oeuvre un processus officiel, rentable et intentionnel de déclaration qui comprend une description des résultats des activités menées par les OPN. Ces exigences de déclaration porteront initialement sur les rapports sur les résultats liés aux rôles et responsabilités prescrits par la province.

Le processus de présentation de rapports tiendra compte des différences entre les OPN de la province quant aux programmes et services qu'ils offrent ainsi qu'aux niveaux de ressources.

### 8.3 Le Ministère et les municipalités ne peuvent intervenir pour régler des problèmes majeurs dans les OPN

En dépit des modifications législatives en 2017, la Loi ne confère pas au Ministère ou aux municipalités le pouvoir d'intervenir dans les activités des OPN en cas de problèmes opérationnels. Comme l'indique l'**annexe 10**, dès 2014, des intervenants ont commencé à soulever des préoccupations au sujet des activités de l'OPNPN. Depuis :

- Le Ministère a reçu environ 90 lettres et messages exprimant des inquiétudes au sujet des activités de l'OPNPN; de nombreux correspondants ont demandé que le Ministère effectue un audit ou un examen des activités de l'OPNPN.
- Neuf conseils municipaux locaux situés dans le bassin hydrographique de l'OPNPN ont également adopté des motions demandant que la province ou le conseil d'administration de l'OPNPN examine les activités de l'organisme. Une liste des motions adoptées par les différents conseils locaux est fournie à l'**annexe 17**.

En décembre 2016, le Ministère a répondu aux demandes des municipalités de procéder à un audit indépendant de l'OPNPN : [traduction] « le Ministère n'a pas la capacité législative d'ordonner un audit juricomptable. Le champ de compétence du Ministère se limite au contrôle des inondations et à la gestion des bassins hydrologiques, et il ne joue aucun rôle dans les activités ou la surveillance opérationnelle des OPN ».

En juin 2016, le Conseil régional de Niagara a rejeté une demande d'auditer l'OPNPN, affirmant que [traduction] « cela ne relève pas de ses compétences (pouvoirs législatifs) ».

### Des lois prévoient un mécanisme d'intervention de la province ou des municipalités dans d'autres secteurs

En comparaison, les ministères d'autres secteurs qui ont délégué des responsabilités à des organismes gouvernementaux ont un mécanisme qui permet à la province ou aux municipalités d'intervenir. Par exemple, les ministres des Affaires municipales, de la Santé et de l'Éducation peuvent nommer des personnes pour auditer, superviser ou prendre en charge les activités des fournisseurs de logements, des hôpitaux et des conseils scolaires qui ont des problèmes de gouvernance, de direction ou de fonctionnement. En fait, en 2011, 2016 et 2017, le ministre de la Santé a nommé un superviseur pour prendre en charge le conseil d'administration et la direction de trois hôpitaux qui avaient des problèmes de direction et un piètre rendement financier. De même, en 2012, le ministre de l'Éducation a nommé un superviseur pour surveiller les activités de deux conseils scolaires qui éprouvaient des problèmes opérationnels.

Bien qu'on puisse soutenir que les OPN reçoivent beaucoup moins de financement provincial que les hôpitaux et les conseils scolaires, il demeure que la province et les municipalités se partagent les responsabilités de surveillance des OPN. À ce titre, ils doivent avoir des processus de résolution de problèmes qui vont au-delà de la capacité des OPN de se gérer.

## RECOMMANDATION 24

Pour s'assurer que les problèmes qui vont au-delà de la capacité des OPN à se gérer sont traités de manière pertinente et rapide, le **ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs** doit collaborer avec les municipalités pour :

- définir les circonstances dans lesquelles l'intervention du Ministère ou de la municipalité est justifiée;

- établir des mécanismes permettant au Ministère ou aux municipalités d'intervenir dans les activités des OPN, le cas échéant;
- officialiser ces mécanismes par le biais d'un protocole d'entente entre le Ministère, les municipalités et les OPN; le document doit décrire clairement les rôles et les responsabilités de chaque partie et à quel moment une intervention s'impose.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous reconnaissons la mesure dans laquelle l'audit a relevé des domaines particuliers de préoccupation dans le fonctionnement de l'OPNPN. Bien que la province prenne ces questions au sérieux, elle fait preuve de retenue en ne supposant pas que le fonctionnement des 36 OPN de l'Ontario soulève de telles questions.

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de ses recommandations équilibrées et est conscient qu'il doit travailler en étroite collaboration avec les municipalités pour déterminer les situations dans lesquelles il serait approprié d'intervenir et le type d'intervention à effectuer. Le Ministère s'est engagé à avoir des discussions avec les municipalités afin d'assurer

la reddition de compte et de rétablir la confiance du public.

Comme mentionné ci-dessus, le Ministère s'est aussi engagé à collaborer avec les municipalités pour établir des attentes claires et cohérentes en ce qui concerne les rôles et responsabilités des OPN. Une fois arrêtées, les attentes serviront de base pour évaluer les décisions prises par chaque OPN. Lorsque des décisions ne sont pas prises en réponse à ces attentes, la province et les municipalités se concerteront pour faire en sorte que des mesures efficaces soient prises.

Puisque les OPN sont aussi assujettis à d'autres lois provinciales (par exemple, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*) et à des parties des lois qui régissent les municipalités (par exemple, la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, la *Loi sur les municipalités*), le Ministère est résolu à promouvoir le recours aux mécanismes existants de règlement des différends dont peuvent se prévaloir les OPN, les municipalités, les intervenants et les membres du public.

## Annexe 1 : Sommaire des recommandations

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

### Recommandations à l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>5.1.2</b> Conflit d'intérêts non clairement défini et compris</p> <p><b>5.1.3</b> Participation de l'Office aux activités quotidiennes et le processus décisionnel compromet l'objectivité de l'Office</p>	<p><b>Recommandation 2</b> Pour s'assurer que son conseil d'administration ait l'indépendance et l'objectivité nécessaires pour superviser efficacement les activités de l'organisme, l'OPNPN doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se conformer à son Code de déontologie, qui précise que les membres du Conseil doivent s'abstenir d'influencer indûment le personnel et respecter la responsabilité du personnel d'utiliser leur expertise professionnelle et la perspective de l'organisme pour s'acquitter de leurs fonctions;</li> <li>• mettre à jour son Code de déontologie afin de définir clairement les circonstances et les relations qui pourraient mener à un conflit d'intérêts réel ou perçu au-delà de celles définies dans la <i>Loi sur les conflits d'intérêts municipaux</i>.</li> </ul>
<p><b>5.2</b> La description des habiletés et des compétences requises pourrait améliorer l'efficacité du Conseil</p>	<p><b>Recommandation 3</b> Pour s'assurer que ses membres possèdent collectivement les compétences, l'expérience et la formation nécessaires pour surveiller efficacement les activités de l'OPNPN, le <b>Conseil d'administration de l'organisme</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• définir les types de compétences et d'expérience nécessaires pour le Conseil en fonction du mandat de l'OPNPN et élaborer et mettre en oeuvre une stratégie visant à combler les lacunes;</li> <li>• collaborer avec les municipalités subventionnaires de l'OPNPN pour veiller à ce que leurs processus de nomination à l'Office tiennent compte des compétences et de l'expérience requises;</li> <li>• évaluer le rôle actuel de son comité consultatif afin de déterminer s'il est apte à combler les lacunes dans les habiletés et les compétences des membres du Conseil et de le modifier au besoin;</li> <li>• cerner les besoins de formation initiale et continue sur la gouvernance pour les membres du Conseil.</li> </ul>
<p><b>5.3</b> Non-évaluation du rendement du directeur général ou du Conseil par le conseil d'administration</p>	<p><b>Recommandation 5</b> Pour s'assurer de disposer de toutes les informations dont il a besoin pour surveiller efficacement l'OPNPN et améliorer son contrôle au besoin, le <b>Conseil d'administration</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer régulièrement le rendement du directeur général de l'OPNPN, comme l'exigent ses politiques;</li> <li>• élaborer des indicateurs de rendement pour faciliter l'évaluation par le Conseil de ses processus et activités de surveillance;</li> <li>• évaluer régulièrement son rendement collectif et le rendement de ses membres.</li> </ul>
<p><b>5.4</b> Les activités du Conseil admissibles à une indemnité journalière doivent être précisées</p>	<p><b>Recommandation 6</b> Pour s'assurer que les indemnités journalières accordées aux membres de son conseil d'administration sont raisonnables et transparentes, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préciser dans les politiques relatives au conseil d'administration les réunions et activités admissibles à une indemnité journalière;</li> <li>• continuer de publier en ligne chaque année des renseignements sur les indemnités journalières et autres dépenses réelles de l'Office.</li> </ul>

Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>6.1</b> Désignation des zones inondables</p>	<p><b>Recommandation 7</b> Pour s'assurer de disposer d'informations complètes et à jour sur les risques d'inondation dans son bassin hydrographique, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer le risque pour les collectivités entourant les cours d'eau non cartographiés;</li> <li>• déterminer le temps et les coûts d'achèvement et de mise à jour des cartes des plaines inondables;</li> <li>• planifier ces travaux en fonction de son évaluation des risques et des cours d'eau pour lesquels le ministère des Richesses naturelles et des Forêts recommande la préparation de cartes des plaines inondables.</li> </ul>
<p><b>6.2.1</b> Critères incohérents d'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux</p>	<p><b>Recommandation 9</b> Pour veiller à ce que le développement se fasse loin des aires où se trouvent des dangers naturels comportant un risque inacceptable pour la santé et la sécurité publiques ou des dommages matériels, nous recommandons que l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• finalise dès que possible ses politiques d'examen des propositions d'aménagement et des demandes de permis d'exécution de travaux;</li> <li>• mette la dernière main à ces politiques, veille à ce que les critères d'autorisation du développement soient conformes à l'article 3.1 de la Déclaration de principes provinciale et à la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>.</li> </ul>
<p><b>6.2.3</b> Répercussions des fréquentes réorganisations sur la prestation par l'OPNPN des services prescrits</p>	<p><b>Recommandation 10</b> Pour s'assurer que les décisions en matière de dotation sont axées sur l'amélioration de ses activités et pour s'acquitter de son mandat législatif et fournir des services efficaces et efficaces, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer un plan des ressources humaines (RH) qui décrit les besoins actuels et futurs en RH liés à l'orientation stratégique de l'OPNPN;</li> <li>• en élaborant ce plan, examiner la composition de son effectif afin de déterminer le nombre suffisant de membres du personnel d'administration et de soutien organisationnel;</li> <li>• fonder les futures décisions sur les RH sur le plan des RH;</li> <li>• fournir de l'information sur les décisions de restructuration prévues, y compris leurs répercussions financières, à l'Office avant de les mettre en œuvre.</li> </ul>
<p><b>6.3.1</b> L'OPNPN doit prendre des mesures rapides et progressives à la suite des plaintes reçues</p>	<p><b>Recommandation 11</b> Pour s'assurer que les signalements sur les infractions possibles et connues sont traités de façon satisfaisante en temps opportun, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• déterminer le nombre de membres du personnel d'application de la loi nécessaire pour régler les infractions en temps opportun, et embaucher du personnel en conséquence;</li> <li>• veiller à ce que le personnel d'application de la loi obtienne la formation nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités;</li> <li>• passer en revue sa politique d'application de la loi afin de donner des directives sur les mesures progressives que le personnel d'application de la loi doit prendre pour régler les infractions, en tenant compte de la gravité de celles-ci;</li> <li>• passer en revue sa politique d'application de la loi pour exiger que les activités d'application de la loi soient adéquatement consignées et veiller à ce que le personnel se conforme à la politique;</li> <li>• utiliser l'application CityView pour faire le suivi des signalements de possibles infractions.</li> </ul>

Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>6.3.2</b> Infractions possibles à l'insu de l'OPNPN</p>	<p><b>Recommandation 12</b> Pour être en mesure de repérer de façon proactive les activités illégales avant qu'elles n'entraînent des risques pour les personnes, les biens et l'environnement, <b>l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir un mécanisme de déclaration obligatoire par les propriétaires fonciers pour signaler à l'OPNPN que les travaux approuvés ont été effectués conformément aux conditions du permis, et faire le suivi auprès des propriétaires fonciers qui ne font pas de déclaration;</li> <li>• élaborer un plan axé sur les risques pour effectuer des visites sur place afin de s'assurer que les propriétaires fonciers ont terminé les travaux approuvés en conformité avec les conditions du permis;</li> <li>• mettre à jour son site Web afin de renseigner le public sur les activités qui sont interdites en vertu de la Loi sur les offices de protection de la nature et sur la façon pour le public de signaler à l'OPNPN les infractions présumées.</li> </ul>
<p><b>6.4.1</b> Le programme de restauration visant à améliorer la qualité de l'eau a été suspendu pour un an</p> <p><b>6.4.2</b> Le financement aux termes de l'ancien programme de restauration n'est pas accordé aux besoins de restauration les plus pressants</p>	<p><b>Recommandation 13</b> Pour veiller à ce que le financement de la restauration soit dirigé vers les projets qui permettent d'atteindre les objectifs du programme de restauration, nous recommandons que <b>l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b>, quel que soit son modèle d'exécution de programme choisi, élabore et mette en oeuvre une stratégie visant à mieux cibler les zones du bassin hydrographique en se fondant sur la surveillance de la qualité de l'eau et d'autres renseignements sur la santé du bassin hydrographique.</p>
<p><b>6.4.3</b> Près d'un tiers des trois millions de dollars accordés pour la restauration de la rivière Welland n'a pas été utilisé comme prévu</p>	<p><b>Recommandation 14</b> Pour s'assurer que le financement de la restauration provenant de l'Ontario Power Generation contribue à améliorer la santé de la rivière Welland comme convenu, <b>l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• obtenir des précisions de l'OPG concernant ses attentes relatives à l'utilisation des fonds restants;</li> <li>• apporter à l'entente officielle conclue entre l'Office et l'OPG les révisions pouvant être requises pour rendre compte de ces attentes;</li> <li>• élaborer et mettre en oeuvre un plan qui répertorie les projets et leurs emplacements pour lesquels les fonds restants seront dépensés, en veillant à ce que ces projets soient axés sur les secteurs préoccupants cernés dans les plans du bassin hydrographique qui ont été élaborés pour la rivière Welland.</li> </ul>
<p><b>6.5</b> Achat de terrains pour la protection de la nature et des activités récréatives et éducatives</p>	<p><b>Recommandation 15</b> Pour s'assurer que les terrains sont acquis de façon à l'aider à remplir son mandat, <b>l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• examiner et revoir ses objectifs d'acquisition de terrains – à la fois dans son dernier plan de 2015 et dans son plan de 100 ans – pour en assurer le caractère raisonnable et tenir compte de ses responsabilités en vertu des politiques sur les risques naturels dans la Déclaration de principes provinciale :</li> <li>• améliorer ses critères actuels d'acquisition de terrains pour donner des directives claires sur les terrains à acquérir;</li> <li>• prioriser ses critères actuels d'acquisition de terrains pour tenir compte des objectifs révisés;</li> <li>• déterminer le coût total de son plan d'acquisition de terrains et la façon dont il financera les acquisitions;</li> <li>• élaborer et mettre en oeuvre un plan pour atteindre ses objectifs d'acquisition de terrains;</li> <li>• surveiller les progrès de l'acquisition de terrains et en faire rapport au conseil d'administration de l'OPNPN.</li> </ul>

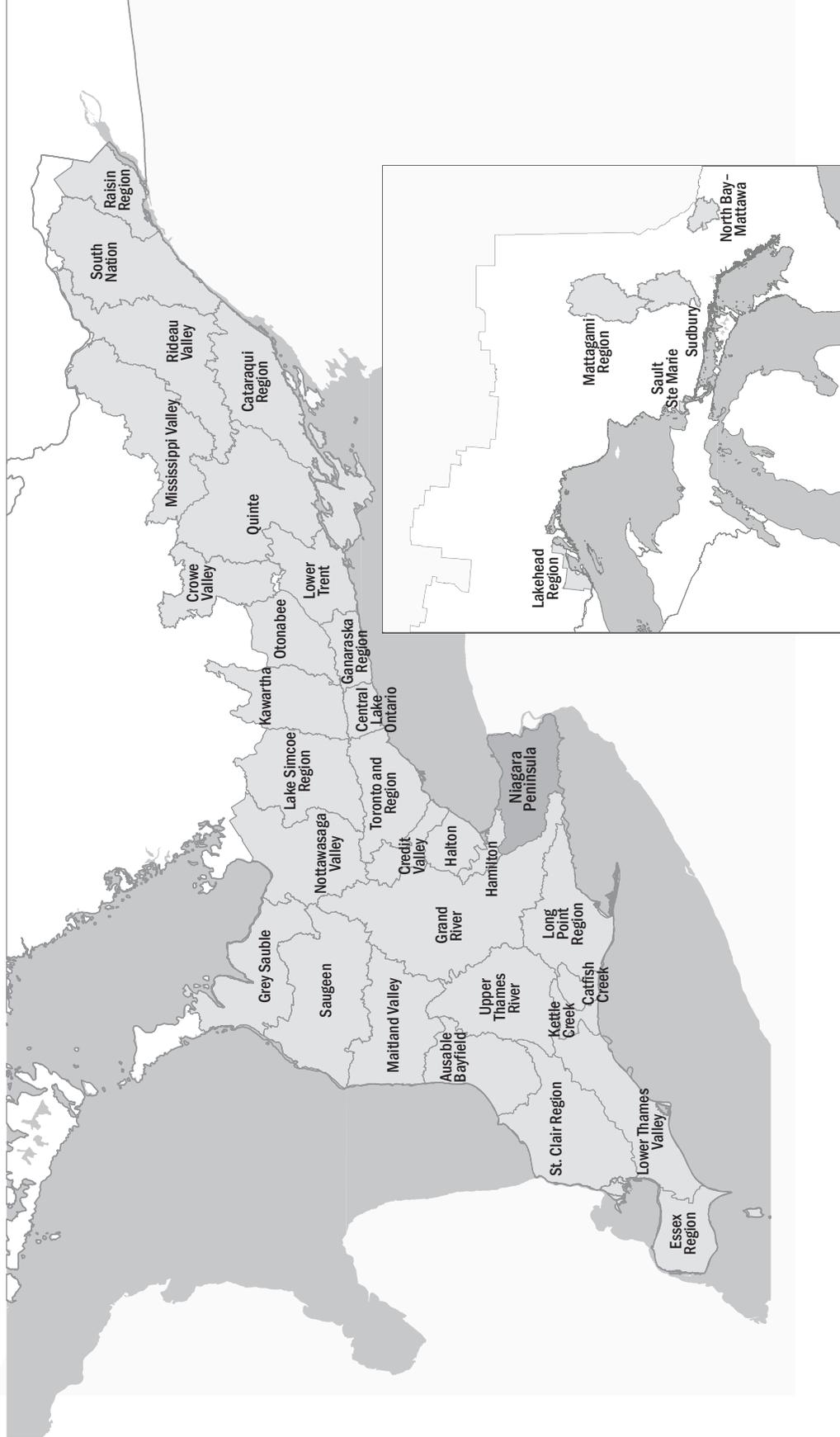
Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>6.6</b> Évaluation de l'incidence des programmes et services de l'OPNPN</p>	<p><b>Recommandation 16</b> Pour permettre à l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara d'évaluer son rendement dans l'exécution de son mandat, l'Office doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer des indicateurs de rendement liés à son mandat et aux objectifs globaux du programme;</li> <li>• fixer des cibles d'évaluation pour chaque indicateur;</li> <li>• recueillir et analyser régulièrement des données sur l'incidence de ses programmes et de ses services sur le bassin hydrographique de la péninsule du Niagara, afin d'adapter les programmes de façon continue;</li> <li>• examiner et modifier au besoin ses rapports trimestriels et son rapport annuel afin de mieux rendre compte de la contribution de ses initiatives et projets à la réalisation de son mandat et de l'atteinte des objectifs généraux de ses programmes.</li> </ul>
<p><b>7.1.1</b> La dotation de l'OPNPN a été instable et caractérisée par des restructurations fréquentes et coûteuses</p> <p><b>7.1.2</b> Les processus liés aux RH ont été améliorés depuis 2014, mais les pratiques exemplaires ne sont pas systématiquement adoptées</p>	<p><b>Recommandation 17</b> Pour mettre en place des processus de recrutement et de promotion équitables et transparents, et s'assurer que les personnes les mieux qualifiées sont embauchées et promues, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre à jour ses politiques de recrutement afin d'intégrer les étapes et la documentation nécessaires à l'appui des décisions d'embauche, et éliminer les situations de conflit d'intérêts réels ou perçus dans le recrutement et l'embauche;</li> <li>• mettre à jour ses politiques de promotion afin d'intégrer un processus décisionnel qui doit être suivi et documenté pour les promotions et les nominations;</li> <li>• évaluer le rendement du personnel chaque année, comme l'exigent ses politiques;</li> <li>• remettre des mises à jour trimestrielles au conseil d'administration de l'OPNPN sur les changements et le rendement du personnel.</li> </ul>
<p><b>7.1.3</b> La direction ne s'occupe pas toujours des préoccupations du personnel concernant des incidents menant à des griefs et à des plaintes de façon appropriée</p>	<p><b>Recommandation 18</b> Pour assurer le respect de la <i>Loi sur la santé et la sécurité au travail</i>, du <i>Code des droits de la personne de l'Ontario</i> et du <i>Code de pratique du ministère du Travail</i>, nous recommandons que l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pour chaque plainte ou grief de harcèlement ou de discrimination déposé, évalue et documente pleinement la nécessité d'une enquête et, le cas échéant, la mène de manière appropriée et en temps opportun;</li> <li>• utilise ses pouvoirs, en vertu de sa politique sur le harcèlement en milieu de travail, pour nommer un enquêteur externe ou élabore des mécanismes pour veiller à ce que les plaintes contre le directeur général fassent l'objet d'une enquête par une partie qui ne relève pas directement de celui-ci;</li> <li>• fournisse des renseignements supplémentaires sur les griefs, les plaintes du personnel et les enquêtes, y compris sur leur objet et leurs répercussions financières, dans le cadre de mises à jour confidentielles au conseil d'administration de l'OPNPN.</li> </ul>
<p><b>7.1.4</b> Opinions partagées du personnel sur la culture organisationnelle de l'OPNPN</p>	<p><b>Recommandation 19</b> Pour assurer un fonctionnement aussi efficace et productif que possible, sans que des problèmes de milieu de travail nuisent à ses activités, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour répondre aux préoccupations liées au milieu de travail;</li> <li>• présenter ce plan d'action et l'échéancier connexe à son conseil d'administration aux fins d'examen et d'approbation;</li> <li>• rendre compte de ses progrès dans la mise en œuvre des mesures dans le délai approuvé.</li> </ul>

Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>7.2.1</b> En raison de ses méthodes d'approvisionnement, l'OPNPN n'a pas pleinement profité des possibilités d'économiser</p>	<p><b>Recommandation 20</b> Pour optimiser ses ressources financières consacrées aux biens et services, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• suivre ses politiques d'approvisionnement pour l'acquisition de biens et de services;</li> <li>• revoir ses politiques d'approvisionnement pour exiger que les services requis liés aux propositions non sollicitées soient obtenus de manière transparente et concurrentielle;</li> <li>• évaluer les avantages d'assurer une continuité et de réaliser des économies au moyen d'un marché avec un cabinet d'avocats de prédilection pour chaque domaine juridique où des services sont requis;</li> <li>• réviser ses politiques d'approvisionnement pour les services juridiques afin de mettre en œuvre les résultats de l'évaluation ci-dessus.</li> </ul>
<p><b>7.2.2</b> Avancée significative grâce aux améliorations de la gestion des dépenses d'immobilisations depuis 2015, mais d'autres mesures pourraient être prises</p>	<p><b>Recommandation 21</b> Pour s'assurer que les fonds sont disponibles et que les projets d'immobilisations critiques sont terminés en temps opportun, l'<b>Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre à jour l'information contenue dans son système de gestion des actifs afin de tenir compte du coût réel de remplacement d'actifs (lorsque ces renseignements sont disponibles) et la durée de vie utile estimative de ceux-ci selon leur état;</li> <li>• obtenir de l'information fiable pour appuyer les estimations de coûts de remplacement et les estimations de coûts pour les projets d'immobilisations prévus;</li> <li>• établir l'ordre de priorité des projets d'immobilisations à l'aide d'une évaluation objective des besoins;</li> <li>• déterminer les moyens d'obtenir des fonds pour entreprendre ces projets;</li> <li>• améliorer son plan d'immobilisations par suite de la prise des mesures qui précèdent, et soumettre ce plan amélioré à l'approbation du conseil d'administration de l'Office.</li> </ul>
<p><b>Recommandations au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (Ministère) et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts</b></p>	
Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>5.1.1</b> Conflits occasionnels entre les priorités municipales et les responsabilités du conseil d'administration</p>	<p><b>Recommandation 1</b> Afin d'assurer une surveillance efficace des activités des offices de protection de la nature par l'entremise de conseils d'administration, nous recommandons que <b>le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs</b> clarifie la reddition de comptes des membres de conseils d'administration à l'Office de protection de la nature.</p>
<p><b>5.2</b> La description des habiletés et des compétences requises pourrait améliorer l'efficacité du Conseil</p>	<p><b>Recommandation 4</b> <b>Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs</b> doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recommander au Conseil exécutif de l'Ontario de promulguer l'article 40 de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>;</li> <li>• dès la promulgation de l'article 40, établir un règlement prescrivant les exigences relatives à la composition des conseils d'administration, afin que les membres de ceux-ci aient l'indépendance et l'objectivité nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance;</li> <li>• collaborer avec Conservation Ontario et les OPN pour déterminer si une formation sur la gouvernance devrait être conçue et fournie à l'échelle de la province pour les membres des conseils d'administration des OPN.</li> </ul>

Sections du rapport	Recommandations du BVGO
<p><b>6.1</b> Désignation des zones inondables</p>	<p><b>Recommandation 8</b> Afin de nous assurer que les OPN disposent d'informations complètes et à jour sur les risques d'inondation dans leur bassin hydrographique, nous recommandons que <b>le ministère des Richesses naturelles et des Forêts</b> collabore avec Conservation Ontario pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir clairement les responsabilités et les critères de l'élaboration et de la mise à jour des cartes des plaines inondables dans toute la province;</li> <li>• examiner les niveaux de financement actuels pour les offices de protection de la nature afin de déterminer comment la cartographie des plaines inondables peut être effectuée en temps opportun.</li> </ul>
<p><b>8.1</b> Orientation insuffisante de la province aux offices de protection de la nature</p>	<p><b>Recommandation 22</b> Pour s'assurer que les OPN disposent des renseignements nécessaires afin d'interpréter et de remplir leur mandat législatif, <b>le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs</b> doit prendre les mesures suivantes dès la proclamation de l'article 40 de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• décrire clairement aux OPN ce que signifie la mise en valeur des ressources naturelles et les différences par rapport à l'« aménagement »;</li> <li>• fournir des directives pour aider les OPN à prioriser les objectifs de leurs programmes et services (conservation, restauration, mise en valeur et gestion des ressources naturelles);</li> <li>• utiliser ses pouvoirs de réglementation pour établir des exigences et des normes minimales visant la prestation de programmes et de services par les OPN;</li> <li>• établir les pratiques de gouvernance que les OPN devront suivre de façon cohérente à l'échelle de la province.</li> </ul>
<p><b>8.2</b> Le ministère et les municipalités ne savent pas comment les OPN s'acquittent de leur mandat</p>	<p><b>Recommandation 23</b> Pour s'assurer que le conseil d'administration de chaque OPN soit tenu de rendre des comptes de façon adéquate, <b>le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs</b> doit collaborer avec les municipalités pour élaborer et mettre en œuvre un processus officiel, rentable et intentionnel de déclaration qui comprend une description des résultats des activités menées par l'OPN.</p>
<p><b>8.3</b> Le Ministère et les municipalités ne peuvent intervenir pour régler des problèmes majeurs dans les OPN</p>	<p><b>Recommandation 24</b> Pour s'assurer que les problèmes qui vont au-delà de la capacité des OPN à se gérer sont traités de manière pertinente et rapide, <b>le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs</b> doit collaborer avec les municipalités pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• définir les circonstances dans lesquelles l'intervention du Ministère et/ou de la municipalité est justifiée;</li> <li>• établir des mécanismes permettant au Ministère et/ou aux municipalités d'intervenir dans les activités des OPN, le cas échéant;</li> <li>• officialiser ces mécanismes par le biais d'un protocole d'entente entre le Ministère, les municipalités et les OPN; le document doit décrire clairement les rôles et les responsabilités de chaque partie et à quel moment une intervention s'impose.</li> </ul>

## Annexe 2 : Les 36 offices de protection de la nature de l'Ontario

Source : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara



### Annexe 3 : Renseignements clés sur les offices de protection de la nature de l'Ontario

Source : Sondage de 2016 de Conservation Ontario auprès des offices de protection de la nature et sites Web des différents offices de protection de la nature

Les offices de protection de la nature sont classés en ordre décroissant selon leurs dépenses en 2016.

#	Office de protection de la nature (OPN)	Nombre de municipalités participantes	Taille du bassin hydrographique (km <sup>2</sup> )	Population à l'intérieur bassin hydrographique	2016 (millions de dollars)	Employés permanents à temps plein, 2016
1	OPN de Toronto et de la région	6	3 467	3 505 052	100,9	520
2	Grand River	11	6 800	772 638	30,1	135
3	Credit Valley Conservation	4	1 000	609 672	26,5	150
4	Conservation Halton	4	1 000	449 456	23,0	135
5	Upper Thames River	7	3 432	381 119	16,1	72
6	Lake Simcoe Region	6	3 300	357 477	14,1	90
7	Hamilton	2	474	396 195	12,4	84
<b>8</b>	<b>OPN de la péninsule du Niagara</b>	<b>3</b>	<b>2 424</b>	<b>485 943</b>	<b>10,2</b>	<b>56</b>
9	OPN de la vallée Rideau	6	4 243	416 457	8,6	58
10	OPN de la région d'Essex	3	1 681	326 105	7,1	36
11	OPN de South Nation	4	4 384	287 720	6,3	38
12	St. Clair Region	3	4 100	149 181	5,4	28
13	Central Lake Ontario	1	638	296 944	5,3	44
14	Nottawasaga Valley	3	3 646	193 276	5,3	31
15	Ausable Bayfield	4	2 500	38 091	4,2	25
16	Long Point Region	5	2 893	97 222	4,2	19
17	OPN de la région de Cataract	6	3 567	170 929	3,8	23
18	Quinte Conservation	6	6 000	101 220	3,8	21
19	Conservation des Saugeen	4	4 675	73 576	3,5	19
20	Lower Thames Valley	4	3 275	100 501	3,4	0
21	Conservation du Sauble gris	2	3 146	59 216	3,3	16
22	Maitland Valley	4	3 266	52 132	3,1	16
23	Kawartha Conservation	3	2 563	52 238	3,0	20
24	Conservation de la vallée du Mississippi	5	4 455	260 264	2,9	28
25	Otonabee Conservation	2	1 951	102 942	2,8	16
26	North Bay-Mattawa	10	2 984	55 559	2,7	18
27	Ganaraska Region	4	935	75 572	2,5	22
28	Kettle Creek	4	520	87 414	2,2	12
29	Lower Trent Conservation	3	2 121	58 841	2,2	18
30	OPN de la région de Raisin	2	1 680	64 867	2,1	14
31	Lakehead Region	8	2 719	101 482	1,8	10
32	Commission de conservation du district de Nickel	1	7 576	128 410	1,5	6
33	Catfish Creek	3	490	17 367	1,3	6
34	Crowe Valley	4	2 006	9 153	0,8	7
35	Mattagami Region	3	11 000	34 449	0,8	3
36	Sault Ste Marie	2	283	65 770	0,7	8

## Annexe 4 : Modifications législatives et événements importants ayant trait aux offices de protection de la nature

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date	Description
1932	À la suite de multiples inondations survenues dans la vallée de la rivière Grand au début des années 1930, les autorités locales adressent une pétition au ministère des Terres et des Forêts pour qu'il étudie le problème. Le gouvernement publie en 1932 un rapport sur le drainage de la rivière Grand ( <i>Report on Grand River Drainage</i> ), qui fait état de la nécessité de contrôler le niveau de l'eau de la rivière, à des fins à la fois de protection contre les inondations et d'évacuation sécuritaire des eaux d'égout.
1938	Cinq municipalités s'unissent afin de mettre sur pied la Grand River Conservation Commission pour s'attaquer au problème des débordements de la rivière Grand.
1944	Des groupes de protection de la nature présentent au gouvernement du Canada une proposition en vue de l'élaboration d'une stratégie de gestion axée sur les bassins hydrographiques. Le gouvernement accepte d'assurer (conjointement avec la province de l'Ontario) le financement d'une enquête pilote sur le bassin hydrographique de Ganaraska. Les résultats de l'étude sont publiés dans le rapport Ganaraska de 1944. Le rapport recommande la création d'une loi permettant aux municipalités de toute région de l'Ontario d'entreprendre des programmes de protection de la nature. Plus précisément, le rapport recommande que cette loi combine les meilleures caractéristiques de la Grand River Commission et d'une entité américaine créée en Ohio en 1933, le Muskingum Watershed Conservancy District, pour réaliser des projets de contrôle des inondations et de conservation des eaux.
1946	La <i>Loi sur les Offices de protection de la nature</i> (la Loi) est adoptée.
1948	La Grand Valley Conservation Authority – le tout premier office de protection de la nature de l'Ontario – est créée en vertu de la nouvelle loi. Cet office concentre ses efforts sur l'acquisition de terres importantes sur le plan environnemental, comme des terres marécageuses et des forêts. (Cet office se fusionnera en 1966 avec la Grand River Conservation Commission pour former la Grand River Conservation Authority.)
1954–1956	En raison des très graves inondations provoquées par l'ouragan Hazel en 1954, la Loi est modifiée en 1956 pour autoriser les offices de protection de la nature à interdire les activités de remblayage dans les plaines inondables. On étend la portée de ces dispositions réglementaires afin qu'elles s'appliquent à d'autres zones que les offices de protection de la nature jugent être à risque d'inondation.
1959	L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara est créé.
1996	La <i>Loi de 1996 sur les économies et la réorganisation</i> modifie la Loi afin de réduire le contrôle de la province sur les offices de protection de la nature et sa participation aux opérations de ces dernières. À titre d'exemple, la province ne nomme plus les membres du conseil d'administration, tandis que le ministre responsable ne choisit plus le président du conseil et n'approuve plus les budgets des offices. Ces modifications vont de pair avec une diminution importante du financement provincial destiné aux offices de protection de la nature. Actuellement, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère) fournit un financement annuel d'environ 7,5 millions de dollars à tous les offices de protection de la nature pour les activités mandatées par la province liées à la prévision et à l'avertissement des crues, à la lutte contre les inondations et l'érosion, et à la responsabilité déléguée de se prononcer sur les questions de planification concernant les politiques sur les dangers naturels en vertu de la Déclaration de principes provinciale. Le Ministère accorde également cinq millions de dollars supplémentaires sous forme de subventions fondées sur des demandes aux offices de protection de la nature pour l'entretien et la réparation des infrastructures existantes de contrôle des inondations et de l'érosion. Selon le Ministère, il s'agit du niveau de financement provincial minimal nécessaire pour appuyer la prestation des programmes de gestion des risques naturels par les offices de protection de la nature. Chaque office de protection de la nature reçoit du Ministère un montant fixe déterminé d'après les coûts opérationnels moyens au cours des années 1990.

Date	Description
1998	Des modifications sont apportées à la Loi pour élargir les pouvoirs de réglementation des offices de protection de la nature afin de les étendre aux activités d'aménagement et autres activités dans les terres marécageuses et sur les rives des Grands Lacs. Les terres marécageuses deviennent assujetties aux pouvoirs des offices parce qu'elles sont capables de retenir les eaux et d'atténuer l'ampleur des inondations. Le règlement régissant le contenu des règlements propres aux offices de protection de la nature est entré en vigueur en 2004. Les règlements propres aux offices de protection de la nature ont été approuvés par le ministre en 2006.
2015–2017	Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts mène un examen de la Loi.
2017	<p>Le gouvernement a adopté la <i>Loi de 2017 visant à bâtir de meilleures collectivités et à protéger les bassins hydrographiques</i>, qui a apporté un certain nombre de modifications à la Loi. Ces modifications visent à renforcer la surveillance et la responsabilisation ainsi qu'à clarifier et à uniformiser les rôles et les responsabilités des offices de protection de la nature.</p> <p>Les modifications suivantes <b>ont été</b> promulguées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un énoncé d'objet est ajouté à la Loi;</li> <li>• la durée du mandat des administrateurs passe de trois à quatre ans afin de concorder avec les élections municipales;</li> <li>• les offices de protection de la nature doivent établir des règlements administratifs à l'égard des conseils d'administration;</li> <li>• les programmes offerts aux municipalités doivent être énoncés dans un protocole d'entente.</li> </ul> <p>Les modifications suivantes <b>n'ont pas été</b> promulguées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les PE conclus avec les municipalités doivent être rendus publics et faire périodiquement l'objet d'un examen;</li> <li>• le pouvoir de prendre des règlements concernant l'aménagement ou la déviation de cours d'eau ou de terres marécageuses est transféré des offices de protection de la nature au ministre;</li> <li>• des instruments d'exécution renforcés sont mis de l'avant (par exemple la possibilité de délivrer un ordre de suspension d'activités, et la majoration des amendes et pénalités);</li> <li>• des pouvoirs de réglementation supplémentaires pour la province (par l'entremise du lieutenant-gouverneur en conseil), y compris la prise de règlements sur la composition et les qualifications des membres de l'Office, décrivant les types de programmes et de services que les offices de protection de la nature peuvent offrir, établissant de normes minimales pour la prestation de services et autorisant la province à prendre des règlements sur la répartition des coûts;</li> <li>• des pouvoirs de réglementation supplémentaires pour le ministre, y compris la prise de règlements pour obliger les offices de protection de la nature à fournir ou à publier de l'information, modifier ou prescrire d'autres règlements aux offices de protection de la nature, exiger la consultation du public, réviser les critères et les renseignements requis pour les permis, et décrire les types de services pour lesquels les offices de protection de la nature peuvent exiger des droits.</li> </ul>
2018	À la suite des élections provinciales de juin 2018, la responsabilité entourant l'application de la Loi est transférée du ministère des Richesses naturelles et des forêts au nouveau ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs.

## Annexe 5 : Entités assurant la gestion des risques d'inondation et des bassins hydrographiques au Canada

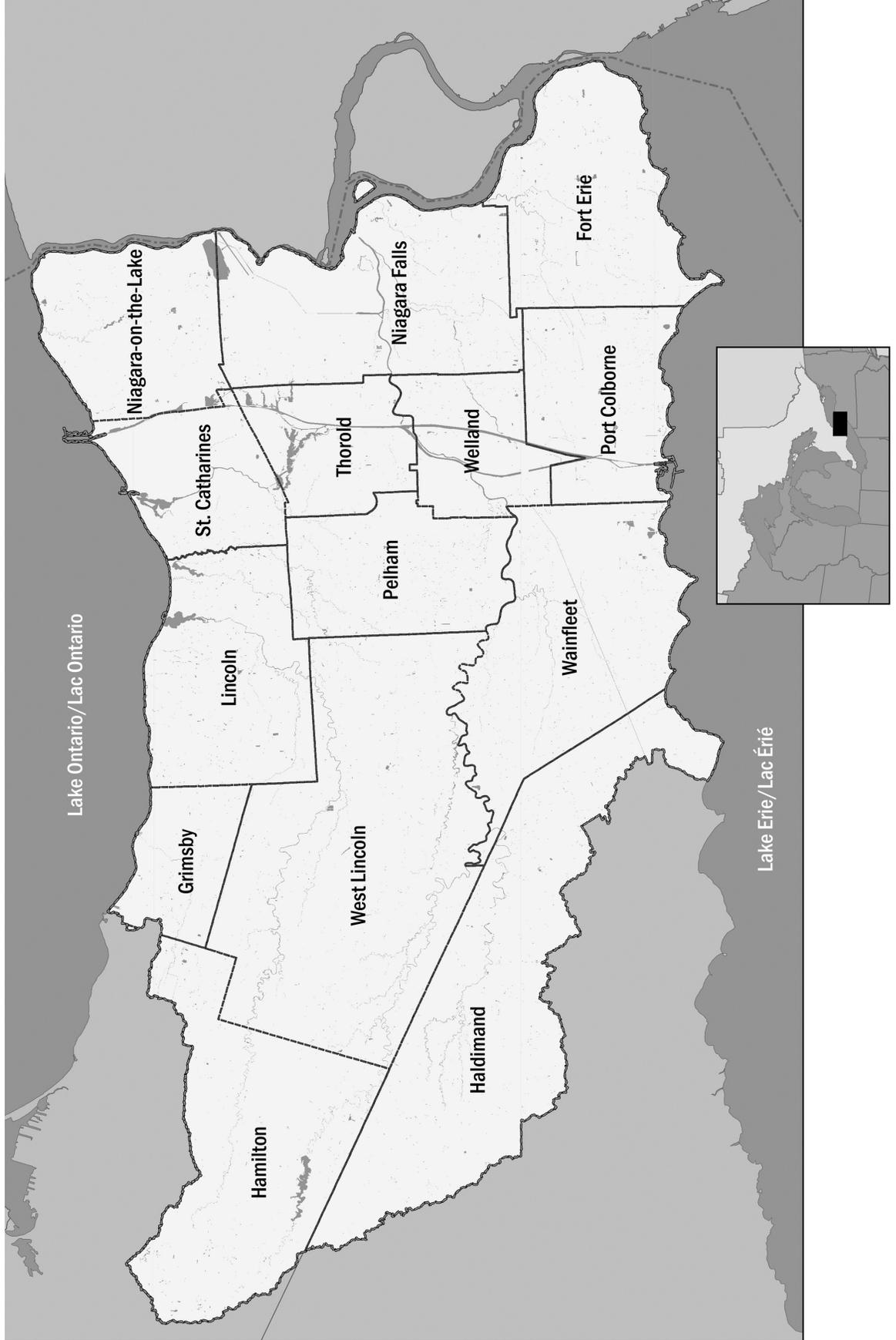
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Gestion des risques d'inondation Exploitation des structures			
	Détermination des de contrôle des inondations <sup>1</sup>	Risques d'inondation <sup>2</sup>	Contrôle de l'aménagement dans les zones à risque d'inondation <sup>3</sup>	Gestion des bassins hydrographiques <sup>4</sup>
Ontario	Offices de protection de la nature	Offices de protection de la nature	Offices de protection de la nature	Offices de protection de la nature
Colombie-Britannique	Province	La province émet des avertissements de crue. Les municipalités élaborent des cartes des plaines inondables.	Municipalités	La province désigne les bassins hydrographiques. Les municipalités gèrent les bassins hydrographiques.
Alberta	Province	Province	Municipalités	Conseils consultatifs et de gestion des bassins hydrographiques <sup>5</sup>
Saskatchewan Saskatchewan	Province	La province émet des avertissements de crue. Les municipalités élaborent des cartes des plaines inondables.	Municipalités	Province
Manitoba	Province	Province	Municipalités	Districts de conservation <sup>6</sup>
Québec	Province	Province	Municipalités	Municipalités
Nouveau- Brunswick	Province	Province <sup>7</sup>	Municipalités	Province
Nouvelle-Écosse	Province	Province <sup>7</sup>	Municipalités	Municipalités
Île-du-Prince-Édouard	s.o. <sup>8</sup>	Province <sup>7</sup>	Municipalités	Citoyens
Terre-Neuve	Province	Province <sup>7</sup>	Municipalités	Municipalités

1. Comprend la construction et la gestion de barrages et de digues.
2. Comprend la cartographie des plaines inondables, la prévision des crues et l'émission d'avertissements d'inondation.
3. Comprend la délivrance de permis d'aménagement ainsi que l'examen et l'approbation des projets d'aménagement.
4. Comprend la responsabilité d'assurer la viabilité du bassin hydrographique au moyen d'activités de protection des terres, de régénération des habitats et de conscientisation du public.
5. Les conseils consultatifs et de planification des bassins hydrographiques sont des organismes sans but lucratif désignés par le ministère de l'Environnement et des Parcs de l'Alberta pour faire rapport sur la santé du bassin hydrographique et diriger des activités de planification, d'éducation et d'intendance axées sur la collaboration dans les bassins hydrographiques.
6. Les districts de conservation sont le fruit de partenariats entre le gouvernement provincial et les administrations municipales; ils ont comme responsabilité de protéger, de régénérer et de gérer les ressources terrestres et hydriques au niveau de bassins hydrographiques donnés.
7. Les provinces de l'Atlantique – de concert avec des organismes à but non lucratif, des conseils tribaux et le secteur privé – travaillent en collaboration au sein de l'association Solutions d'adaptation aux changements climatiques pour l'Atlantique afin de déterminer les risques soulevés par les changements climatiques. Une partie de ces activités consiste à cartographier les plaines inondables et à analyser les risques d'inondation.
8. Il n'y a aucun barrage d'importance à l'Île-du-Prince-Édouard.

**Annexe 6 : Carte du bassin hydrographique de la péninsule du Niagara et des municipalités où l'OPNPN exerce sa compétence**

Source : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara



## Annexe 7 : Processus de sélection des représentants des municipalités et composition du conseil d'administration de l'OPNP, mai 2018

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

**Région de Niagara : On propose d'abord de nommer le maire et des conseillers régionaux. S'il y a plus d'un élu faisant part d'un intérêt pour une telle nomination, la décision sera prise par voie de vote du conseil régional. Si au contraire aucun élu n'exprime d'intérêt, le conseil local (de la municipalité de palier inférieur) choisira un résident de la municipalité et recommandera au conseil régional d'approuver sa nomination.**

Ville de Fort Erie	Sandy Annunziata	Conseiller régional*	Membre depuis 2015
Ville de Grimsby	Tony Quirk	Conseiller régional*	Membre depuis 2015
Ville de Lincoln	Paul MacPherson	Conseiller	Membre depuis 2017
Ville de Niagara Falls	Jim Diodati	Maire*	Membre depuis 2015
Ville de Niagara-on-the-Lake	Patrick Darté	Maire*	Membre depuis 2015
Ville de Pelham	Brian Baty	Conseiller régional*	Membre depuis 2006
Ville de Port Colborne	John Maloney	Maire*	Membre depuis 2015
Ville de St. Catharines	Bruce Timms	Conseiller régional*	Membre depuis 2011
Ville de Thorold	Dominic DiFruscio	Citoyen	Membre depuis 1993
Canton de Wainfleet	April Jeffs	Maire*	Membre depuis 2011
Ville de Welland	Frank Campion	Maire*	Membre depuis 2015
Canton de West Lincoln	Douglas Joyner	Maire*	Membre depuis 2011

**Ville de Hamilton : Le conseil municipal annonce le processus de nomination sur le site Web de la ville et dans les médias locaux. Les citoyens présentent leur candidature et peuvent être invités à une entrevue par le comité de sélection du conseil.**

Ville de Hamilton	James Kaspersetz	Citoyen	Membre depuis 2015
Ville de Hamilton	James Stewart Beattie	Citoyen	Membre depuis 2011

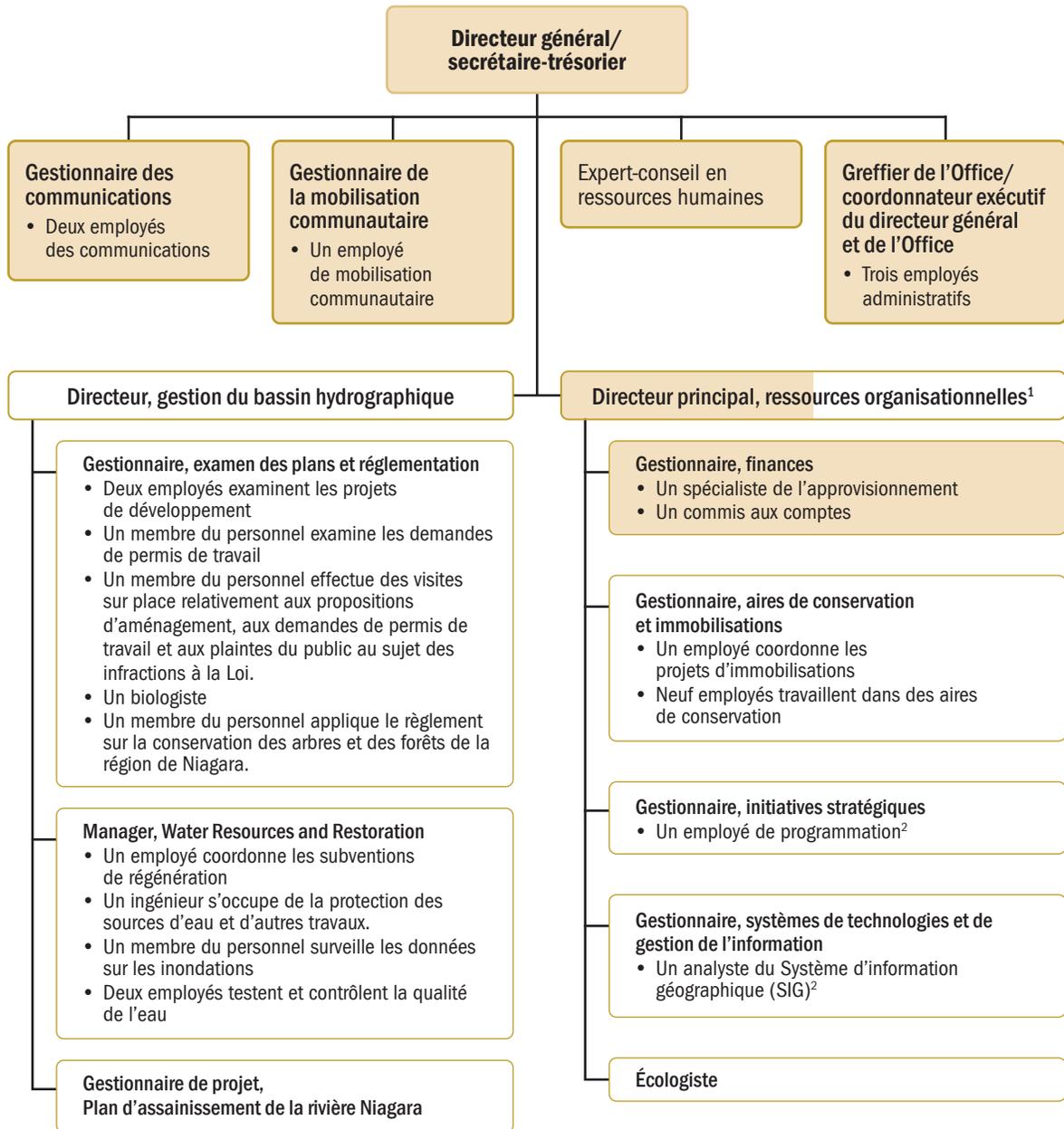
**Comté de Haldimand : Le conseil choisit un représentant élu.**

Comté de Haldimand	Rob Shirton	Conseiller	Membre depuis 2015
--------------------	-------------	------------	--------------------

\* Ces personnes sont aussi membres du Conseil régional de Niagara. Ce dernier compte 31 membres représentant les 12 municipalités locales de la région. Le maire de chaque municipalité locale devient automatiquement membre du conseil régional. Il y a en outre 18 conseillers régionaux élus par les votants de leurs municipalités. Le nombre de conseillers régionaux pour chaque municipalité locale est déterminé par le Conseil régional de Niagara. Le dernier membre du conseil régional est le président régional, qui est élu par les autres membres du conseil régional à la première réunion du conseil après l'élection.

## Annexe 8 : Organigramme de l'OPNP, mai 2018

Source des données : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara



 Personnel administratif

1. Le directeur principal des ressources organisationnelles supervise à la fois les secteurs d'activité et la fonction administrative des finances. L'encadré dont une moitié est ombrée sert à indiquer la répartition de ce directeur principal entre ses tâches administratives et ses autres tâches.

2. Il y a trois membres du personnel en congé parental, dont deux travaillent à la programmation, l'autre remplissant la fonction d'analyste du SIG.

## Annexe 9 : Préoccupations du Comité permanent des comptes publics à propos de l'OPNPN

Sources des données : Hansard, réunion du 25 octobre 2017 du Comité permanent des comptes publics (le Comité); lettre de l'OPNPN transmise au Comité et datée du 10 novembre 2017.

### Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>

#### Gouvernance

##### *Surveillance des offices de protection de la nature*

Les offices de protection de la nature ne font l'objet d'aucune surveillance; ils sont simplement tenus de se conformer à la politique provinciale. Le Ministère dit ne pas avoir le pouvoir de donner suite aux problèmes ayant pu survenir à l'OPNPN.

##### *Composition du conseil d'administration*

Le processus de nomination varie d'un office de protection de la nature à l'autre. Dans le cas de l'OPNPN, il s'agit principalement de représentants élus, et de trois membres du public.

### Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>

#### Constatactions faites lors de l'audit

Aucune réponse.

Ni le Ministère ni les municipalités ne participent suffisamment aux activités des offices de protection de la nature pour pouvoir évaluer l'efficacité avec laquelle ces derniers s'acquittent de leur mandat. La Loi ne confère pas au Ministère des pouvoirs qui lui permettraient d'intervenir à l'égard des activités des offices. Des précisions sont fournies à la **section 8.3**.

Tous les offices de protection de la nature nomment les membres de leur conseil d'administration de la même manière. La procédure servant à constituer les conseils est énoncée dans la Loi. Cette dernière a récemment fait l'objet d'un examen mené sur une période de deux ans, qui n'a donné lieu à aucune modification du processus de nomination des administrateurs.

La Loi autorise les municipalités à nommer des personnes au sein du conseil d'administration des offices de protection de la nature pour les représenter et voter en leur nom. Au total, 12 des 15 membres du conseil de l'OPNPN sont des élus. Certaines modifications de la Loi, si elles sont promulguées, donneront à la province le pouvoir d'énoncer des exigences concernant la composition des conseils et les qualifications des administrateurs.

Des précisions sont fournies à la **section 5.1.1**.

**Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>**

*Rémunération des administrateurs*

Pendant le mandat de Carmen D'Angelo [de l'OPNPN], il prend un congé du conseil, puis l'Office lui attribue un contrat de 40 000 \$ pour travailler à un plan stratégique. Une fois ce travail exécuté, il recommence à siéger au conseil... avant de prendre un autre congé, puis il est nommé directeur général de l'OPNPN. Pendant ce processus, le fait de siéger en tant que membre du conseil d'administration de l'Office contrevient à la Loi parce que les membres de l'Office ne devraient pas siéger au conseil d'administration.

**Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>**

**Constatactions faites lors de l'audit**

La personne a pris un congé du conseil d'administration de l'OPNPN pour effectuer le travail de restructuration recommandé dans le processus du plan stratégique. Sa nomination au poste de directeur général a été l'aboutissement d'un processus de recrutement en bonne et due forme. Il n'est pas inhabituel qu'un administrateur en vienne à devenir membre du personnel. La Loi précise qu'il ne faut pas « verser de salaires ou d'indemnités de tout genre à ses membres... Or, le contrat relatif au plan de réorganisation n'est pas considéré comme étant une forme de salaire ou d'indemnité.

La personne a pris deux congés, d'abord en octobre 2013 pour mettre en œuvre un plan de restructuration des ressources humaines (RH) qu'elle avait proposé lorsqu'elle était membre de l'Office, puis en mars 2014 avant d'être interviewé pour le poste de directeur général. La municipalité n'a pas doté le poste vacant chaque fois qu'elle siégeait au conseil d'administration de l'OPNPN.

En 2014, la personne a reçu plus de 40 000 \$ pour des services de consultation liés au Plan stratégique 2014-2017 de l'OPNPN. Il n'y a pas eu de processus concurrentiel pour l'octroi de ce contrat de service.

À cette époque, la Loi précisait qu'un office ne devait pas « verser de salaires ou d'indemnités de tout genre à ses membres sans l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario », mais elle ne précisait pas ce que ces indemnités pouvaient comprendre. On ne peut donc pas vraiment dire si le paiement en question allait à l'encontre de la Loi.

Des précisions sont fournies à la section 7.1.2, figure 11 (Membre du conseil nommé directeur général).

### Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>

#### Code de déontologie

Parce que [l'ancien membre de l'Office] Bill Hodgson a demandé un audit de l'Office, il a été réprimandé par l'OPNPN. L'OPNPN a refusé de divulguer au public ce que M. Hodgson aurait fait.

L'OPNPN a récemment adopté un code de déontologie précisant que tout membre du conseil du conseil d'administration tenant des propos à l'encontre de l'Office ferait l'objet d'une réprimande.

### Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>

Le conseil de l'administration de l'OPNPN a reçu un rapport confidentiel sur les actions du membre de l'Office. Le conseil a jugé approprié de réprimander ce dernier pour les gestes en question, qui avaient trait à une ingérence dans un processus de demande de propositions.

Le code de déontologie évoqué a été examiné par un sous-comité du conseil d'administration. La section relative à la « loyauté inébranlable » est tirée d'une politique approuvée d'un autre office de protection de la nature, et elle n'a pas été incorporée au code tel qu'approuvé.

### Constatations faites lors de l'audit

En novembre 2014, l'Office a modifié ses politiques de manière à ce que les membres ne puissent critiquer aucune décision de l'Office ou du Comité. En juin 2017, l'Office a modifié de nouveau son Code de déontologie afin d'élargir les responsabilités des membres afin d'assurer un compte rendu juste et équilibré des décisions de l'Office, même s'ils ne sont pas d'accord avec lui, et d'exiger que les membres s'abstiennent de faire des commentaires irrespectueux à l'égard d'un autre membre.

L'OPNPN a retenu les services d'un expert-conseil indépendant pour fournir une opinion sur la violation possible du Code de déontologie par un ancien membre de l'Office. Il a été question d'un courriel que le membre de l'Office a transmis au directeur général. En se fondant sur l'opinion de l'expert-conseil, l'Office a blâmé ce membre pour une infraction perçue au Code de déontologie de l'Office interdisant aux membres d'exercer une influence indue sur le personnel. Une personne avait envoyé un courriel au membre de l'Office pour lui faire part de son intérêt à présenter une soumission en vue de l'examen opérationnel de l'OPNPN. Le courriel de réponse du membre, qu'il a transmis au directeur général, indiquait : « Merci de l'intérêt que vous portez au processus d'examen opérationnel de l'OPNPN. Je serai ravi d'envoyer votre courriel au directeur général par intérim... On lui a demandé de lancer un processus d'approvisionnement concurrentiel afin de retenir les services d'une tierce partie indépendante. » [traduction] Notre vérification a révélé d'autres cas de participation des membres de l'Office aux activités quotidiennes qui pourraient être perçus comme exerçant une influence indue sur le personnel. Se reporter aux sections 5.1.3. Nous n'avons pas jugé que le courriel en question était un cas aussi flagrant.

Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>

Mandat

*Thundering Waters*

À Niagara Falls, des promoteurs ont acheté un bien-fond dont le Ministère a déterminé qu'il était constitué principalement de terres marécageuses protégées – près de 90 % de sa superficie ne peut être aménagée. Mais [l'OPNPN a exercé des pressions] pour essayer d'amener le ministère des Richesses naturelles et des Forêts à changer d'avis sur ce projet. Au moment où le gouvernement a lancé un appel de commentaires à propos des mesures de compensation axées sur la biodiversité, l'Office s'efforçait de faire en sorte que ces vastes terres marécageuses fassent l'objet d'un projet pilote. Cela ne concorde pas avec la politique ministérielle.

Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>

L'OPNPN n'a pas fait de lobbying auprès du gouvernement pour que les promoteurs puissent mener des travaux d'aménagement sur des terres marécageuses d'importance provinciale. L'Office a embauché un lobbyiste pour faire valoir ses positions [sur différentes questions], notamment sur l'aménagement de plus de terres marécageuses.

La position de l'OPNPN concernant les terres marécageuses vise à atteindre le ratio cible de 3:1, si la province va de l'avant avec les mesures de compensation. L'Office a en effet cherché à ce qu'un projet pilote soit lancé à Niagara, mais pas exclusivement à Thundering Waters.

Constatations faites lors de l'audit

Le site d'aménagement proposé à Thundering Waters est d'une superficie de 195 hectares, dont 100 sont des terres marécageuses d'importance provinciale. La Déclaration de principes provinciale aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire* interdit les travaux d'aménagement sur les terres marécageuses d'importance provinciale.

En mars 2015, l'OPNPN a commencé à participer à des réunions de consultation avec des représentants de la Ville de Niagara Falls, de la région de Niagara et du promoteur pour discuter de la proposition d'aménagement. Il ressort des comptes rendus de ces rencontres que la haute direction de l'Office a indiqué aux promoteurs qu'elle élaborait une autre approche pour composer avec l'interdiction de mener des travaux d'aménagement sur la partie du site constituée de terres marécageuses.

En mai 2015, l'OPNPN a retenu les services d'une société de lobbyistes enregistrée pour « faire avancer des dossiers clés auprès des plus hauts échelons du gouvernement ». L'entreprise a participé à l'organisation de réunions entre l'OPNPN et de hauts fonctionnaires du gouvernement provincial au sujet de la compensation de la biodiversité dans le site d'aménagement proposé à Thundering Waters.

En septembre 2015, l'OPNPN a présenté une réponse publique au Ministère concernant le Plan d'action en matière de conservation des terres humides proposé par ce dernier; l'Office recommandait que la province mette l'accent sur le gain net plutôt que pas de perte nette dans l'optique des mesures de compensation en question. Dans sa réponse publique, l'Office n'abordait pas la question des mesures de compensation axées sur la biodiversité dans le cas des terres marécageuses d'importance provinciale.

En décembre 2015, le directeur général, des membres du personnel et un administrateur de l'OPNPN ont rencontré un député et un conseiller de la première ministre afin d'obtenir l'approbation d'un projet de compensation axée sur la biodiversité qui touchait Thundering Waters. La province n'a pas approuvé le projet.

Des précisions sont fournies à la **section 6.2.2.**

**Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>**

*Interventions en cas d'infraction*

[Il y a eu] de nombreuses plaintes de la part de résidents locaux qui disaient que l'OPNPN ne tenait aucun compte des questions qu'ils soulevaient. Les promoteurs étaient laissés libres de faire tout ce qu'ils voulaient, même si cela allait à l'encontre des règles, et qu'aucune mesure n'était prise à l'encontre des promoteurs lorsque ceux-ci contrevenaient aux politiques.

*Accent mis davantage sur l'aménagement*

L'OPNPN en est venu à concentrer ses efforts sur l'aménagement plutôt que sur la protection de la nature.

**Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>**

Bien qu'il y ait eu des cas d'inobservation de notre réglementation, c'est le manque de preuves qui a souvent fait en sorte qu'aucune mesure ne soit prise contre les propriétaires de biens-fonds et les promoteurs. La philosophie de l'OPNPN consiste à encourager la conformité plutôt que de chercher à démontrer la culpabilité.

Le conseil d'administration de l'OPNPN ne joue aucun rôle dans l'approbation des demandes relatives à des travaux d'aménagement ou des permis de construire. Ces décisions sont prises par des employés spécialisés. À titre d'organisme de réglementation et conformément à son rôle consistant à présenter des observations, l'Office fonde ses conclusions et ses commentaires sur la politique en vigueur. La politique actuelle de l'Office énonce les normes de conformité en matière d'aménagement dans ses zones de compétence aux fins de l'examen des projets d'aménagement. L'Office n'est ni pour ni contre l'aménagement.

**Constatations faites lors de l'audit**

L'OPNPN ne fait pas un suivi systématique des plaintes d'infractions présumées et des mesures d'exécution prises pour donner suite aux plaintes. Nous n'avons pas pu déterminer le nombre réel d'infractions présumées qui ont été signalées et le nombre de ces cas qui ont été réglés ou ignorés. Toutefois, notre examen des dossiers d'exécution disponibles montre que les situations d'infraction persistent pendant de longues périodes sans être réglées.

Des précisions sont fournies à la **section 6.3**.

Nous avons trouvé des exemples où l'OPNPN semblait appuyer des projets d'aménagement. Sa proposition concernant les mesures de compensation axées sur la biodiversité à Thundering Waters ne reposait pas sur une analyse scientifique; nous avons aussi trouvé des exemples de situations où des membres du conseil d'administration de l'Office prenaient part à l'examen de projets d'aménagement et de demandes de permis par le personnel; en outre, on a demandé au personnel de faire preuve de plus de souplesse dans l'examen des demandes d'aménagement.

Des précisions sont fournies aux **sections 5.1.3 et 6.2**.

**Ressources humaines**

*Décisions - Embauche*

Un membre du conseil d'administration, qui est également un conseiller régional élu, prend un congé... Pendant qu'il est en congé, on lui attribue un poste de cadre supérieur à l'OPNPN, poste auquel il n'a pas postulé. Il s'était porté candidat pour un poste en matière de finances, qu'il n'a pas obtenu, après quoi il a été nommé au sein de la haute direction à titre de directeur des opérations.

La personne a grandement contribué à la réalisation des objectifs du Plan stratégique 2014-2017.

Il n'est pas inhabituel qu'un administrateur en vienne à occuper un poste au sein du personnel.

En novembre 2014, cette personne a pris un congé du conseil d'administration de l'OPNPN immédiatement après avoir posé sa candidature à un poste à l'OPNPN.

Cette personne a été interviewée pour un poste de gestionnaire, mais elle n'a pas été sélectionnée pour ce poste. On lui a plutôt offert un nouveau poste de directeur principal. On n'a relevé aucune trace d'un processus de recrutement distinct pour ce poste.

Des précisions sont fournies à la **section 7.1.2, figure 11 (Membre du conseil nommé à un poste non annoncé)**.

**Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>**

*Décisions – Congédiement*

[Au même moment que la nomination des deux membres du conseil à des postes du personnel de l'OPNPN], 19 personnes ont perdu leur emploi dans le contexte de la réorganisation. Depuis, deux autres personnes ont été congédiées, soit un gestionnaire et un technicien du SIG.

Sur une période de trois ans à trois ans et demi, le roulement du personnel s'est élevé à 60 %, à l'intérieur d'un organisme dont le personnel, incluant la direction, se chiffre à 50 personnes seulement.

**Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>**

Les modifications récentes (en 2017) reliées à la dotation ont permis de dissiper ces préoccupations (responsabilisation, intendance financière, service aux consommateurs et communications), tout en nous permettant de nous acquitter encore mieux de notre mandat de base.

La [réorganisation de 2014] a été effectuée pour assainir la situation financière de l'Office. L'organisation n'était pas gérée efficacement. Il y a plusieurs employés contractuels dont le poste n'a pas été renouvelé durant la réorganisation; il y a aussi eu des contrats qui ont été menés à terme, mais où les employés ont continué de faire partie du personnel sans que le conseil ait donné son approbation à l'égard de leurs salaires à titre d'employés à temps plein. L'OPNPN a embauché son premier agent des ressources humaines en 2014 et a embauché du personnel additionnel au service des finances pour mieux gérer l'utilisation et l'affectation des fonds.

**Constatations faites lors de l'audit**

Entre octobre 2013 et novembre 2014, il y a eu 16 départs non volontaires parmi le personnel de l'OPNPN, dont 13 dans le contexte d'une réorganisation. En 2016, trois autres postes ont été éliminés dans le cadre d'une réorganisation.

De 2014 à 2017, l'effectif de l'Office a compté en moyenne 57 équivalents temps plein (ETP). Au cours de cette période, il y a eu 28 départs non volontaires et 24 départs volontaires. Le taux de roulement annuel a été 23 %. Le taux annuel moyen de départs involontaires durant cette période a été de 12 %. Des précisions sont fournies aux sections 6.2.3 et 7.1.1.

### Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>

#### Décisions – Congédiement

Au cours des 10 dernières années, une lettre d'entente était en vigueur entre l'administration de la région de Niagara et l'Office de protection de la nature; elle prévoyait le transfert de certaines activités d'approbation des permis et le traitement des questions connexes à l'OPNPN. Ce dernier dit maintenant qu'il ne va pas continuer d'exécuter ces activités, mais qu'il va plutôt les transférer de nouveau à l'administration régionale.

Avant toute discussion avec les municipalités locales, elles ont mis à pied huit employés du programme du bassin hydrographique. Ils ne les ont pas fait travailler pendant la période de préavis; ils les ont simplement mis à pied. Ces personnes pensent avoir été mises à pied parce que cela doit aider l'Office à équilibrer son budget au chapitre des frais juridiques.

### Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>

Les huit employés mis à pied ne provenaient pas uniquement du ministère responsable du bassin hydrographique. Par la suite, deux membres du personnel ont été rappelés pour appuyer les initiatives dévoilées le 25 octobre 2017.

L'OPNPN ne transfère pas de responsabilités à l'administration de la région de Niagara. L'Office, les représentants de l'administration régionale et les 12 municipalités membres ont conclu un protocole d'entente (PE) prévoyant la délégation de responsabilités municipales à l'Office. Les responsabilités en question comprenaient les examens des plans d'aménagement du territoire et leur interprétation par rapport au plan officiel pour la région de Niagara (patrimoine naturel). Les sous-protocoles du PE n'ont pas été réexaminés depuis qu'ils ont été acceptés, en 2008. On s'attendait à ce que l'administration régionale de Niagara assume de nouveau les responsabilités visées par le PE, l'Office se concentrant pour sa part sur son mandat aux termes de la Loi. Cette dernière ainsi que l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (terres marécageuses) demeurent de la compétence de l'OPNPN, conformément à la désignation faite par la province.

### Constatactions faites lors de l'audit

À l'été de 2017, l'OPNPN et les représentants de l'administration régionale de Niagara ont amorcé des discussions afin de retransférer à cette dernière les responsabilités visées par le PE. En septembre 2017, l'Office a mis à pied cinq employés affectés à l'examen des projets d'aménagement. L'une des raisons mentionnées par l'Office pour expliquer les mises à pied était que l'on s'attendait à ce que la somme de travail associée à l'examen des projets d'aménagement pour la région de Niagara diminue quelque peu une fois le PE modifié. Cependant, nous avons trouvé un rapport qu'un gestionnaire de l'OPNPN avait préparé en consultation avec d'autres membres du personnel de gestion pour le directeur général avant les mises à pied indiquant qu'il ne serait pas possible d'éliminer plus de quatre postes sans « réduire radicalement » les niveaux de service. Compte tenu de cette information, on ne sait trop pourquoi l'Office a mis à pied cinq employés. Les modifications du PE sont entrées en vigueur en janvier 2018, et une période de transition allant jusqu'au 21 juin 2018 était prévue (ainsi, jusqu'à cette dernière date, les activités d'examen des projets d'aménagement n'excluaient pas entièrement les projets reliés à la région de Niagara).

Des précisions sont fournies à la section 6.2.3.

Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017 <sup>1</sup>	Réponse de l'OPNPN, 10 novembre <sup>2</sup>	Constatations faites lors de l'audit
<p><i>Décisions – Embauche</i></p> <p>Des postes n'ont pas été confiés à des personnes possédant des compétences ou une expertise en matière d'aires de conservation, mais plutôt à des amis des personnes nouvellement nommées au niveau de la direction.</p> <p>Récemment, après la mise à pied des huit employés du programme du bassin hydrographique, on a embauché deux nouveaux agents de communications, de sorte que l'Office compte maintenant trois agents de communications.</p>	<p>Le public et les représentants élus ne sont pas suffisamment informés de la nature des activités et des responsabilités de l'OPNPN. L'expansion de son service des communications permettra à l'Office d'assurer une meilleure conscientisation, de promouvoir les travaux menés dans le cadre de son mandat, et de resserrer ses liens avec la collectivité.</p>	<p>Notre examen de l'ensemble des dossiers de recrutement depuis 2012 a permis de déterminer quatre situations où le candidat retenu, selon le cas, ne remplissait pas toutes les exigences en matière d'études ou d'expérience énoncées dans l'avis du poste si l'on se fie à sa demande d'emploi, ou avait obtenu une note plus basse que d'autres candidats lors des entrevues.</p> <p>En septembre 2017, l'OPNPN a congédié ou mis à pied 10 employés du service du bassin hydrographique, dont deux ont été rappelés et un a été réaffecté à un poste contractuel un mois plus tard. Au cours du même mois, l'OPNPN a embauché deux employés supplémentaires en communications, de sorte que trois personnes étaient affectées au service de communications (un gestionnaire et deux employés).</p> <p>Des précisions sont fournies à la section 6.2.3, figure 7 (Réorganisation de 2017) et à la section 7.1.2.</p>
<p><i>Harcèlement en milieu de travail</i></p> <p>Il y a eu du harcèlement généralisé en milieu de travail... Quatre-vingt-six pour cent des personnes qui ont répondu au sondage [effectué par les Centres de santé des travailleurs(ses) de l'Ontario, CSTO] ont indiqué qu'elles avaient été harcelées ou qu'elles avaient été témoins de harcèlement en milieu de travail.</p> <p>Un gestionnaire congédié il y a deux ans qui a évoqué cette situation de harcèlement généralisé fait maintenant l'objet de poursuites intentées par l'OPNPN.</p>	<p>Les dossiers ne font état d'aucune plainte d'intimidation ou de harcèlement à l'OPNPN depuis la mise sur pied de son service des ressources humaines il y a quatre ans.</p> <p>La direction de l'Office rejette les conclusions du sondage, en raison de questions quant à la validité de la méthodologie employée (notamment l'absence de contrôles pour déterminer qui prenait part au sondage, ce dernier étant mené à partir d'un site Web de sondage public). Les responsables du sondage ont reconnu que leur méthodologie comportait des lacunes. Un représentant syndical a déclaré à la direction que le sondage par des membres du syndicat avait été mené à titre d'instrument pour ternir la réputation de la haute direction.</p>	<p>Quatre-vingt-sept pour cent des employés syndiqués de l'OPNPN ont répondu au sondage du CSTO. Parmi les répondants : 67 % ont déclaré avoir été exposés à de l'intimidation en milieu de travail au cours des 12 derniers mois; 58 % ont déclaré avoir été témoins de discrimination envers d'autres personnes en milieu de travail au cours des 12 derniers mois; 88 % ont déclaré avoir été témoins d'intimidation visant d'autres personnes en milieu de travail au cours des 12 derniers mois. De plus, 10 des 34 griefs déposés en 2017 avaient trait à des allégations de harcèlement ou de discrimination, et il y a aussi eu 6 plaintes de harcèlement ou de discrimination. La moitié des employés nous ont indiqué lors d'entrevues que le harcèlement était répandu dans le milieu de travail de l'Office, et qu'il y existait une culture de peur et d'intimidation.</p> <p>Voir la section 7.1.4 pour plus de détails (y compris la figure 13, sondage du SEFPO).</p>

**Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>**

**Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>**

**Constatations faites lors de l'audit**

**Dépenses**

*Frais juridiques*

L'OPNPN a intenté des poursuites à l'encontre d'un citoyen pour les propos qu'il a tenus à l'endroit de l'Office – une [poursuite stratégique contre la mobilisation publique] –, et il a engagé des frais juridiques totalisant 200 000 \$ en 2016. Ce montant n'inclut pas les frais juridiques engagés en 2017.

Les frais juridiques en 2016 sont de 95 129 \$. Le total des frais juridiques payés en 2015 et 2016 est de 177 288 \$. L'action en justice visant un citoyen a été intentée en décembre 2016. Les frais juridiques engagés par l'OPNPN sont rattachés à plusieurs secteurs d'activité, y compris des infractions à la *Loi sur les offices de protection de la nature*. La portion des frais juridiques rattachés à l'action visant ce citoyen qui a été engagée en 2016 est très faible.

Le citoyen a fait des démarches auprès du conseil d'administration après qu'on l'eut avisé de la poursuite, et ce, à deux reprises. Il n'a jamais été privé de son droit de mobilisation publique.

L'OPNPN n'a intenté cette action en justice qu'après avoir tenté de faire corriger le document du citoyen. M. Smith n'a pas corrigé le dossier, de sorte que l'OPNPN et l'ancien directeur général de l'OPNPN se sont retrouvés avec l'action en justice comme seule méthode disponible pour faire corriger le dossier, ce qu'ils ont fait.

L'OPNPN a intenté une action en justice contre un particulier pour diffamation à la suite de déclarations contenues dans un document intitulé *A Call for Accountability at the Niagara Peninsula Conservation Authority*. L'Office n'a pas engagé de frais juridiques au titre de cette poursuite au cours de l'année civile 2016. De janvier 2017 à mars 2018, ses frais juridiques reliés à la poursuite en question ont totalisé 127 705 \$. De plus, la cour a ordonné à l'OPNPN de payer 131 076 \$ à cette personne pour les frais juridiques. Par conséquent, les coûts totaux étaient d'environ 260 000 \$. Des précisions sont fournies à l'annexe 16.

*Salaires*

Dans le plus récent budget [de l'OPNPN], des réductions salariales de 863 000 \$ sont proposées au niveau du service du bassin hydrographique et des services organisationnels, mais les salaires pour la catégorie « directeur général et administration » augmentent d'un demi-million de dollars.

La hausse salariale au bureau du directeur général découle de modifications apportées à la structure redditionnelle de l'organisation, soit la transition d'un modèle à trois directeurs à un modèle qui n'en comporte que deux. La modification de la répartition des ressources salariales tient simplement à des réaffectations internes.

En 2018, l'OPNPN a créé une nouvelle catégorie intitulée « directeur général et administration » (« CAO and Administration ») dans ses états financiers, ce qui concorde avec sa structure redditionnelle; auparavant, les coûts en question étaient rattachés aux services organisationnels. Le budget de 2018 comportait une réduction projetée de 414 000 \$ des coûts salariaux. La hausse apparente des salaires au niveau de la catégorie « directeur général et administration » est attribuable à la constatation de ces coûts de façon distincte.

**Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>**

*Acquisition de terrains*

En 2014, l'OPNPN a acheté une propriété à un prix très gonflé et... a fini par obtenir ...15 acres d'une parcelle d'une propriété de 54 acres que la région de Niagara avait rejetée huit ans plus tôt, pour 60 % ou 80 % du prix.

**Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>**

La propriété en question est une propriété située sur une plage de Wainfleet. L'OPNPN visait l'acquisition de cette propriété depuis 2007.

L'Office et l'administration régionale de Niagara n'ont pas les mêmes priorités en matière d'acquisition de terrains. La stratégie d'amélioration du secteur riverain de la région de Niagara ne prend pas en compte l'importance écologique ou hydrologique des terrains. On retrouve sur ce bien-fond un important habitat du crapaud de Fowler, ce qui le rend important pour l'Office.

En 2014, l'OPNPN a acheté cette propriété à environ 133 000 \$ l'acre, ce qui était inférieur à sa valeur évaluée à l'époque. La valeur de la propriété a été évaluée par une tierce partie indépendante avant l'achat par l'OPNPN et était supérieure au prix d'achat.

**Constatactions faites lors de l'audit**

En mars 2014, l'OPNPN a acheté à Lakewood Beach Properties Ltd une portion de 15 acres d'un terrain situé à Wainfleet, à un coût total de 1,98 millions de dollars. La valeur du terrain était estimée à l'époque entre 2,6 millions et 2,8 millions de dollars. Le terrain comptait en tout 54 acres et avait été acheté par Lakewood Beach Properties Ltd en octobre 2006 à un coût de 3,1 millions de dollars.

Des précisions sont fournies à la **section 6.5.1.**

**Transparence**

*Demandes d'accès à l'information*

Le traitement des demandes d'accès à l'information est au point mort. Tout récemment, l'OPNPN a refusé de donner suite à une demande d'accès à l'information d'Ed Smith au motif que la demande est frivole et vexatoire.

L'OPNPN fait preuve de prudence lorsqu'il lui faut répondre aux demandes d'accès à l'information (AI), qui sont de plus en plus nombreuses. La décision de refuser l'accès à des documents n'est pas toujours prise par l'Office. Ces demandes touchent parfois des tierces parties qui ne veulent pas que leurs renseignements soient rendus publics. L'OPNPN a agi avec diligence afin de se conformer à la législation en matière d'accès à l'information, et elle a communiqué de nombreux renseignements sans en supprimer des parties. La grande majorité des demandes sont traitées sans qu'il soit nécessaire de faire appel auprès du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

Le recours à la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* ayant trait aux demandes frivoles ou vexatoires ne se fait pas à la légère. L'OPNPN est un petit organisme; le nombre de demandes d'accès à l'information a triplé en 2017, ce qui impose une charge de travail importante aux ressources de l'Office.

Entre le 6 septembre et le 18 octobre 2017, l'OPNPN a refusé à sept reprises de donner suite à une demande d'accès à l'information d'un citoyen, déclarant que la demande était jugée frivole et vexatoire. L'OPNPN a refusé de répondre à cinq demandes soumises par d'autres parties, invoquant le même motif. Ces 12 refus ont fait l'objet d'appels devant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, à la suite de quoi l'Office a émis de nouveau une opinion (le 31 janvier 2018) indiquant que l'information demandée serait rendue publique dans les 90 jours. L'Office a publié l'information à la fin du mois de mars 2018.

En 2017, l'OPNPN a reçu 39 demandes d'accès à l'information. Dans le cas de 24 de ces demandes, l'Office n'a pas divulgué toute l'information demandée. De ces 24 demandes, 21 ont fait l'objet d'un appel, et des renseignements additionnels ont été divulgués pour 16 d'entre elles. Les cinq autres dossiers n'avaient pas été réglés au moment de notre audit.

### Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017<sup>1</sup>

#### *Mobilisation publique*

Il y a une absence de responsabilisation et de transparence à l'OPNPN. Le public doit s'inscrire pour assister aux assemblées publiques, mais l'Office va alors déclarer que toutes les places sont déjà réservées. Puis, la veille de l'assemblée, l'Office indique qu'il reste des places, et il n'y a finalement que huit personnes présentes. Donc, en réalité, il y avait encore des places disponibles.

L'OPNPN a annoncé une activité devant marquer le coup d'envoi de ses nouveaux plans. Des membres du personnel de la députée provinciale Forster se sont inscrits pour y assister. La députée a reçu un courriel indiquant que l'activité était réservée à la famille et aux amis des membres de l'Office, et qu'elle était sur invitation seulement.

#### **Autres**

#### *Vérificatrice générale*

Nous demandons la tenue d'un audit probablement depuis janvier de l'année dernière. La vérificatrice générale a proposé d'effectuer un audit, ce qui a été refusé par le président au motif que l'organisme n'était pas prêt.

### Réponse de l'OPNPN, 10 novembre<sup>2</sup>

L'OPNPN a des objectifs audacieux en vue de mettre en application le concept de gouvernement ouvert. Il est le seul office de protection de la nature à diffuser en direct les assemblées de son conseil, l'un des seuls à présenter des renseignements financiers lors de chacune de ces assemblées, et l'un des deux seuls à recourir à un conseil consultatif pour donner suite de façon prioritaire aux commentaires du public et des parties prenantes sectorielles.

L'Office n'est pas tenu par la loi de tenir des activités médiatiques ouvertes au public. Des invitations ont été envoyées aux principaux médias, de même qu'aux membres de notre personnel, à leur famille et à des partenaires communautaires clés. Le personnel de l'Office devait tenir compte de la nécessité de respecter le nombre maximum de personnes dans la salle, conformément au code de prévention des incendies.

### Constatactions faites lors de l'audit

La déclaration a trait aux deux activités publiques tenues par l'OPNPN en septembre et en octobre 2017. Plus précisément, le 12 septembre, l'Office a tenu une assemblée publique concernant l'examen du plan stratégique 2014-2017. La salle pouvait accueillir 200 personnes. Entre le 8 et le 11 septembre, l'OPNPN a informé 21 personnes qu'elles ne pouvaient pas participer parce que les lieux étaient saturés. Le jour de l'assemblée, l'Office a envoyé à ces personnes un courriel leur indiquant que le président du conseil avait pris des mesures pour que plus de personnes puissent être présentes. Plusieurs personnes ont toutefois répondu que l'avis arrivait trop tard pour qu'elles puissent venir. Six personnes ont assisté à la réunion. Le 26 septembre 2017, l'OPNPN a tenu une deuxième réunion, à laquelle ont assisté huit personnes.

En octobre 2017, l'OPNPN a affiché publiquement un lien permettant aux membres du public de s'inscrire pour assister à l'activité #ILoveNPCA Kickoff Party. Le personnel de l'Office a envoyé ultérieurement à certaines personnes un courriel indiquant que l'activité était sur invitation seulement et était réservée aux membres du personnel, à leur famille et aux amis de l'OPNPN.

L'OPNPN voulait faire procéder à un audit depuis janvier 2017.

Une motion a été approuvée en janvier 2017, puis cette décision a été annulée en avril 2017 après qu'il a été déterminé qu'un membre du conseil de l'Office s'était ingéré dans le processus. L'Office a ensuite présenté une motion en vue de faire appel à la vérificatrice générale de l'Ontario pour effectuer un audit. Ce n'est qu'en septembre 2017 que l'Office a été informé par Mme Lysyk que l'audit n'aurait pas lieu.

La vérificatrice générale a amorcé le processus d'audit le 8 janvier 2018.

En janvier 2017, la vérificatrice générale a offert de mener un audit de l'OPNPN, mais le président du conseil d'administration a répondu que le conseil avait besoin de plus de temps pour prendre une décision. Dans une lettre datée du 14 février 2017, la vérificatrice générale a reconnu que l'Office avait besoin de temps pour prendre une décision sur les détails de la vérification. Tout en respectant le temps nécessaire au processus de l'Office, elle a également indiqué qu'elle réaffecterait son personnel à un autre audit le 21 février 2017.

Préoccupations formulées lors de la réunion du Comité tenue le 25 octobre 2017 <sup>1</sup>		Réponse de l'OPNPN, 10 novembre <sup>2</sup>	Constatations faites lors de l'audit
<p><i>Superviseur provincial</i></p> <p>La vérificatrice générale et au moins trois municipalités ont indiqué être en faveur de la nomination d'un superviseur, mais une telle nomination n'est pas prévue aux termes de la Loi.</p>	Aucune réponse.	<p>L'OPNPN est convaincu que la formule de répartition fournie aux offices de protection de la nature par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts est la bonne méthode en l'absence d'une entente entre la Ville de Hamilton, le comté de Haldimand et la région de Niagara. L'OPNPN continue de valoriser la relation avec la Ville de Hamilton et s'est dit ouvert à tenir toute discussion qu'elle aimerait avoir au sujet de la gestion du bassin hydrographique dans les limites de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>.</p>	<p>La vérificatrice générale n'a pas exprimé d'opinion à ce sujet. Lors de la rencontre en question, trois municipalités de la région de Niagara (Wainfleet, Port Colborne et St. Catharines) avaient adopté des motions demandant à la province de nommer un superviseur pour superviser les opérations de l'OPNPN. La <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> ne confère pas au ministre le pouvoir de nommer un superviseur.</p> <p>Des précisions sont fournies à la <b>section 8.3</b>.</p>
<p><i>Relation avec les municipalités</i></p> <p>La ville de Hamilton a cherché à mettre fin à ses relations avec l'OPNPN parce que ce dernier tente de hausser la fraction des frais prélevée auprès de cette municipalité.</p>		<p>L'OPNPN est convaincu que la formule de répartition fournie aux offices de protection de la nature par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts est la bonne méthode en l'absence d'une entente entre la Ville de Hamilton, le comté de Haldimand et la région de Niagara. L'OPNPN continue de valoriser la relation avec la Ville de Hamilton et s'est dit ouvert à tenir toute discussion qu'elle aimerait avoir au sujet de la gestion du bassin hydrographique dans les limites de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>.</p>	<p>La ville de Hamilton a fait appel de la modification des frais auprès du commissaire aux mines et aux terres, qui a rendu une décision en faveur de l'OPNPN. En janvier 2018, Hamilton a demandé que la province modifie les limites du bassin hydrographique dévolu à l'Office afin que cette municipalité se trouve en dehors de la zone de compétence de ce dernier. La province a rejeté la demande.</p> <p>Des précisions sont fournies à l'<b>annexe 14</b>.</p>

1. Les commentaires présentés ont été formulés lors de la réunion du Comité qui s'est tenue le 25 octobre 2017; à la fin de cette réunion, le Comité a adopté une motion en vue de la tenue d'un audit par notre bureau. Exception faite de révisions relatives à la grammaire et à la longueur du texte, les commentaires sont reproduits textuellement dans la version anglaise; la version française est une traduction.

2. À la suite de la réunion du 25 octobre 2017 du Comité, l'OPNPN a envoyé une lettre au Comité pour présenter sa réponse. Dans la lettre datée du 10 novembre 2017, on peut lire ce qui suit : « L'OPNPN a jugé nécessaire de répondre aux arguments, aux questions et aux commentaires présentés au Comité permanent des comptes publics, qui ont été consignés dans le hansard du mercredi 25 octobre 2017. L'OPNPN a travaillé sans relâche afin de réfuter les affirmations et les informations erronées qui ont malheureusement circulé à propos de notre organisation. C'est donc dans une volonté de diligence raisonnable afin de préserver la transparence que nous intervenons à notre tour à cet égard, notre réponse portant sur les extraits reproduits et commentés dans le document qui suit. » Les réponses de l'OPNPN sont tirées de cette lettre. Exception faite de révisions relatives à la grammaire et à la longueur du texte, les commentaires sont reproduits textuellement dans la version anglaise; la version française est une traduction.

## Annexe 10 : Chronologie des événements clés touchant l'OPNPN, 2008-2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date	Nature de l'événement	Description
<b>2008-2010*</b>		
1 <sup>er</sup> mai 2008	Direction	Le conseil d'administration de l'OPNPN nomme un nouveau directeur général après la retraite du directeur général de longue date de l'OPNPN.
<b>2011-2014*</b>		
Janvier 2011	Conseil	Les nouveaux membres du conseil d'administration sont nommés à la suite des élections municipales de 2010. Au total, 13 des 15 administrateurs sont des nouveaux venus.
Octobre 2011	Examen organisationnel	L'OPNPN fait appel à un expert-conseil tiers pour mener une analyse de situation, ce qui permet de constater la présence d'un certain nombre de problèmes à l'intérieur de l'organisation.
Janvier - avril 2012	Réorganisation de 2012	L'OPNPN met à pied six employés, en rétrograde un et embauche quatre personnes dans son service du bassin hydrographique.
17 octobre 2013	Conseil	Un membre du conseil d'administration de l'OPNPN prend un congé de l'Office pour agir comme consultant afin d'achever la restructuration des ressources humaines (RH) à l'OPNPN.
Novembre 2013 - janvier 2014	Réorganisation de 2012	L'OPNPN met à pied treize employés, en rétrograde trois et en embauche neuf.
5 décembre 2013	Direction	Un autre membre du conseil d'administration de l'OPNPN est nommé à un poste de cadre supérieur non annoncé à l'OPNPN.
15 janvier 2014	Conseil	Le membre du conseil d'administration de l'OPNPN réintègre le conseil d'administration de l'OPNPN une fois la restructuration des RH terminée.
10 mars 2014	Amélioration au niveau organisationnel	L'OPNPN embauche un employé contractuel à titre de spécialiste des RH.
17 mars 2014	Préoccupations exprimées par le public	La députée provinciale Cindy Forster (Welland) envoie une lettre au ministre des Richesses naturelles et des Forêts pour lui faire part de ses préoccupations concernant l'OPNPN. Elle fait mention du taux de roulement élevé du personnel depuis 2012 ainsi que de la réorientation de l'OPNPN vers l'enfouissement et l'aménagement des terres.
19 mars 2014	Conseil	Le membre du conseil d'administration de l'OPNPN qui a mis en œuvre la restructuration des RH en 2013-2014 prend un congé temporaire de l'Office (aucune raison fournie).
Avril 2014	Orientation stratégique	L'OPNPN rend public son plan stratégique 2014-2017.
	Direction	Le membre du conseil d'administration de l'OPNPN se voit attribuer le poste de directeur général de l'OPNPN.
3 septembre 2014	Syndicat	Le personnel de l'OPNPN vote en faveur de la syndicalisation. (Les négociations collectives débutent le 1 <sup>er</sup> décembre 2014.)
<b>2015*</b>		
Janvier 2015	Conseil	Le nouveau conseil d'administration est nommé après les élections municipales d'octobre 2014. Dix des quinze membres sont de nouvelles personnes.
26 février 2015	Frais	L'OPNPN demande un nouveau montant de redevances à la Ville de Hamilton, qui en appelle ensuite de la répartition au Commissaire aux mines et aux terres.
21 septembre 2015	Amélioration au niveau organisationnel	L'OPNPN embauche un employé permanent affecté au service des RH.

Date	Nature de l'événement	Description
3 novembre 2015	Syndicat	La direction et le personnel de l'OPNPN ratifient la convention collective du SEFPO.
4 décembre 2015	Thundering Waters	Le directeur général, un employé et un administrateur de l'OPNPN rencontrent des politiciens provinciaux pour discuter d'un projet pilote permettant à l'OPNPN de tester des mesures de compensation axées sur la biodiversité sur le site de Thundering Waters. Des précisions sont fournies à la <b>section 6.2.2.</b>
16 décembre 2015	Syndicat	Le conseil d'administration de l'OPNPN ratifie la convention collective du SEFPO.
<b>2016*</b>		
Mars 2016	Amélioration au niveau organisationnel	L'OPNPN embauche son premier comptable (détenant le titre de CPA), à titre de gestionnaire des finances.
Octobre 2016	Préoccupations exprimées par le public	Un citoyen publie un document intitulé A Call for Accountability at the Niagara Peninsula Conservation Authority, dans lequel il formule des allégations de conflits d'intérêts et de pratiques douteuses à l'OPNPN. (L'un des destinataires du document est le service de police de la région de Niagara, qui le transmet à la Police provinciale de l'Ontario, cette dernière ouvrant une enquête en novembre 2016.)
3 novembre 2016	Préoccupations exprimées par le public	Dans une lettre ouverte, la députée provinciale Forster demande la tenue immédiate d'un audit judiciaire de l'OPNPN.
13 novembre 2016	Direction	Le directeur général de l'OPNPN démissionne et devient le nouveau directeur général de la région de Niagara.
	Direction	Un membre de la haute direction de l'OPNPN est nommé directeur général par intérim de l'OPNPN.
Novembre-décembre 2016	Réorganisation de 2012	L'OPNPN congédie trois employés
22 décembre 2016	Litige	Le directeur général précédent et l'OPNPN intentent une action en justice contre un citoyen (au sujet du document d'octobre 2016), réclamant conjointement 100 000 \$ en poursuites en diffamation.
Décembre 2016	Audit de l'OPNPN	Des municipalités locales de la région de Niagara commencent à demander que le gouvernement de la province mène un audit de l'OPNPN. Le ministre des Richesses naturelles et des Forêts fait savoir aux municipalités que son ministère n'a pas le pouvoir de faire procéder à un audit judiciaire.
<b>2017-2018*</b>		
9 mars 2017	Audit de l'OPNPN	Le conseil d'administration de l'OPNPN approuve une DP adressée aux cabinets comptables indépendants en vue de la tenue d'un examen opérationnel et d'une évaluation du rendement de l'Office de 2011 à 2016.
21 avril 2017	Audit de l'OPNPN	Le conseil de l'OPNPN prend par vote la décision d'annuler la DP relative à l'examen opérationnel afin de demander que le BVGO procède à un audit de l'optimisation des ressources.
	Conseil	Une semaine plus tard, le conseil de l'OPNPN vote afin de réprimander le membre au motif d'un comportement inapproprié dans le cadre du processus de DP.
28 avril 2017	Direction	Un autre membre de la haute direction de l'OPNPN est nommé à titre intérimaire comme directeur général de l'OPNPN (puis à titre permanent le 23 juin 2017).
18 mai 2017	Conseil	Un représentant de la région de Niagara démissionne de son poste au sein du conseil d'administration, invoquant un problème d'intimidation et de harcèlement et est remplacé par un autre représentant en octobre 2017.

Date	Nature de l'événement	Description
Septembre 2017	Réorganisation de 2012	L'OPNPN met à pied neuf employés à temps plein et un employé contractuel. Par la suite, trois des neuf employés à temps plein sont rappelés au travail ou sont affectés à un poste contractuel.
25 octobre 2017	Audit de l'OPNPN	Le Comité des comptes publics adopte une motion afin que le BVGO mène un audit de l'OPNPN.
	Orientation stratégique	L'OPNPN lance son plan décennal couvrant huit régions. Des précisions sont fournies à la <b>section 6.5.2</b> .
23 novembre 2017	Litige	Un juge rejette l'action de l'OPNPN et les poursuites en diffamation intentées par l'ancien directeur général contre un citoyen, affirmant que l'OPNPN « ne peut poursuivre une personne en diffamation pour l'avoir critiqué » [traduction]
12 décembre 2017	Législation	Le gouvernement provincial adopte le projet de loi 139, <i>Loi de 2017 visant à bâtir de meilleures collectivités et à protéger les bassins hydrographiques</i> . Des précisions sont fournies à l' <b>annexe 4</b> .
21 décembre 2017	Frais	Le Commissaire aux mines et aux terres rend une décision en faveur de l'OPNPN concernant le litige avec la ville de Hamilton sur la répartition des frais. Des précisions sont fournies à la <b>section 5.1.1</b> et à l' <b>annexe 14</b> .
25 janvier 2018	Enquête	À la suite de l'enquête de novembre 2016 de la Police provinciale de l'Ontario concernant d'éventuelles activités criminelles touchant l'OPNPN, on conclut qu'il n'y a aucune preuve directe que des actes criminels aient été commis.
1 <sup>er</sup> mars 2018	Amélioration au niveau organisationnel	L'OPNPN embauche un spécialiste de l'approvisionnement.

\* Les événements de cette chronologie sont en partie groupés selon les périodes au cours desquelles l'OPNPN était régie par différents offices. C'est-à-dire qu'un conseil d'administration régissait l'OPNPN jusqu'en 2010. Après les élections municipales de 2010, le conseil d'administration suivant a été nommé

## Annexe 11 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles entourant l'exécution des programmes de protection de la nature sont clairement définis et sont conformes aux exigences législatives, contractuelles et opérationnelles.
2. Les programmes et les services sont établis et exécutés ou offerts de façon uniforme et en temps utile, et ils reposent sur des pratiques exemplaires en matière de protection, de régénération, de mise en valeur et de gestion des richesses naturelles dans le bassin hydrographique pertinent.
3. Des procédures sont en vigueur afin de s'assurer que les ressources sont acquises et gérées dans une optique d'économie et d'efficacité, et qu'elles sont utilisées pour les fins prévues en vue de l'atteinte des objectifs de l'OPNPN.
4. Des données actuelles, exactes et complètes sur l'efficacité des programmes et des services de l'OPNPN sont recueillies périodiquement, analysées et utilisées par la direction et le conseil d'administration pour étayer la prise de décisions et l'amélioration des programmes; cela inclut des données financières, opérationnelles et écologiques.
5. Des mesures et des cibles de rendement sont fixées et font l'objet d'un suivi et de comparaisons par rapport aux résultats obtenus dans les faits, et cette information est rendue publique, de manière à faire en sorte que les résultats escomptés sont obtenus et que des correctifs sont apportés rapidement lorsque des problèmes sont décelés.

## Annexe 12 : Travaux exécutés aux fins de l'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Nos travaux ont été menés principalement au siège de l'OPNPN à Welland. Nous sommes parvenus à un niveau d'assurance raisonnable en exécutant les travaux suivants :

- examen des lois, des ententes, des lignes directrices et des politiques applicables, des dossiers pertinents et d'autres renseignements;
- examen de courriels et de dossiers se rapportant à la période qui va de 2012 à 2018;
- visites dans les quatre aires de conservation productrices de recettes de l'OPNPN (Ball's Falls, Binbrook, Chippawa et Long Beach) ainsi qu'à l'atelier d'entretien central dans l'aire de conservation de Gainsborough;
- entrevues avec tous les employés actuels ainsi qu'avec 17 anciens employés de l'OPNPN, dont 5 anciens directeurs généraux;
- conversations avec des membres du personnel du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), qui représente les deux tiers des employés de l'OPNPN;
- entrevues avec tous les membres du conseil d'administration actuel de l'OPNPN ainsi qu'avec un ancien administrateur;
- s'entretenir avec des représentants d'Ontario Power Generation.

Pour comprendre leur rôle et leurs liens avec l'OPNPN, nous avons mené des entrevues et tenu des rencontres avec les personnes suivantes :

- des membres du personnel du Ministère et des trois municipalités situées dans la zone de compétence de l'OPNPN;
- des représentants de Conservation Ontario (cet organisme constitué en 1980 a pour mandat de représenter les 36 offices de protection de la nature de l'Ontario; son financement provient principalement des cotisations de ses membres, des fonds affectés à des projets et de contrats).

Afin de connaître leur point de vue sur les programmes et services offerts par l'OPNPN, nous avons eu des rencontres et des discussions avec les personnes suivantes :

- des représentants de différentes organisations non gouvernementales à vocation environnementale, comme le Niagara Restoration Council, Trout Unlimited et Ducks Unlimited;
- d'autres parties prenantes qui ont communiqué avec nous pour nous faire part de leurs opinions à propos des activités de l'OPNPN;
- des représentants du commissaire à l'environnement de l'Ontario.

Pour connaître les pratiques exemplaires :

- nous avons mené un sondage auprès des 35 autres offices de protection de la nature, dont 28 nous ont répondu (un résumé des résultats de ce sondage est présenté à l'annexe 13);
- nous avons visité ou interviewé des représentants de six offices de protection de la nature (OPN de Toronto et de la région, de Central Lake Ontario, de la région d'Essex, de Grand River, de la vallée Rideau et d'Upper Thames River);
- nous avons mené des recherches sur les pratiques d'autres administrations publiques et d'organismes internationaux de protection de la nature.

Nous avons fait appel aux services de spécialistes des ressources humaines (RH) et de la gouvernance :

- pour évaluer la culture prévalant dans le milieu de travail ainsi que le caractère raisonnable des mesures prises par la direction de l'OPNPN en vue de donner suite aux plaintes de harcèlement en milieu de travail formulées par des employés;
- et pour examiner les activités et la structure de surveillance du conseil d'administration de l'OPNPN.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada).

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario applique les Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées concernant la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

## Annexe 13 : Résumé des résultats du sondage auprès des offices de protection de la nature

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Pour savoir quelles sont les pratiques exemplaires en vigueur, nous avons mené un sondage auprès des 35 autres offices de protection de la nature de l'Ontario; 28 d'entre eux ont répondu à ce sondage (soit un taux de réponse de 80 %). Le sondage contenait des questions sur le mandat, les programmes et les services des offices de protection de la nature, leurs politiques, les paramètres de mesure du rendement, leur effectif ainsi que la participation et les politiques du conseil d'administration. Voici un résumé des résultats de ce sondage.

### Mandat de l'office de protection de la nature

	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Est-ce que les offices de protection de la nature doivent composer avec des conflits entre la protection de la nature et l'aménagement?	75	25	0
Est-ce que ce genre de conflits constitue une source de préoccupation pour les offices de protection de la nature?	29	68	3
Est-ce que les modifications apportées à la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> en 2017 ont clarifié le rôle des offices de protection de la nature?	86	14	0

	Protection de la nature seulement (%)	Protection de la nature Ni l'un et ni l'autre aménagement (%)	ni l'autre (%)
Activité fondamentale des offices de protection de la nature	21	75	4

### Programmes et services

	Nombre minimum (en % du total)	Financement (en % du total)	Moyenne (en % du total)	Médiane (en % du total)
Cours d'eau irriguant des zones de plus de 125 hectares et pour lesquels il existe des cartes des plaines inondables	2	100	52	50
Cours d'eau irriguant des zones de moins de 125 hectares et pour lesquels il existe des cartes des plaines inondables	0	100	15	0

### Zone tampon ou distance de recul requise pour de nouveaux travaux d'aménagement (mètres)

	Nombre minimum	Financement	Moyenne	Médiane
Risques d'inondation	0	15	10	15
Risques d'érosion	0	30	12	15
Risques liés au dynamisme des plages	0	60	14	15
Corridors des vallées ou des ruisseaux	0	50	13	15
Cours d'eau	0	30	17	15
Terres marécageuses – d'importance provinciale	120	120	120	120
Terres humides – non d'importance provinciale	30	30	30	30
Terres marécageuses – d'importance provinciale et autres	0	120	33	30
Aires adjacentes ou proches des rives des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent	0	200	22	15

## Programmes et services (suite)

<b>Politiques autorisant la compensation de la biodiversité/compensation des terres humides</b>			
	<b>Oui (%)</b>	<b>Non (%)</b>	<b>N'ont pas répondu (%)</b>
Terres marécageuses d'importance provinciale	7	86	7
Terres marécageuses d'importance locale	29	64	7
Terres marécageuses ne présentant pas une importance particulière	29	64	7

<b>Visites sur place à des fins d'inspection de la conformité à la Loi sur les offices de protection de la nature</b>			
	<b>Oui (%)</b>	<b>Non (%)</b>	<b>N'ont pas répondu (%)</b>
Des visites sur place sont effectuées à des fins d'inspection de la conformité à la Loi	89	7	4
Des sites sont choisis pour inspection à la suite de plaintes reçues du public concernant des violations présumées de la Loi	96	0	4
Des sites sont choisis pour inspection d'après l'évaluation par les employés du niveau de risque associé aux permis d'exécution de travaux délivrés par l'office de protection de la nature	89	7	4
Des sites sont choisis pour inspection au moyen d'autres méthodes, par exemple des partenariats avec les municipalités	46	50	4

<b>Types de programmes de régénération ou d'intendance exécutés par les offices de protection de la nature</b>		<b>%</b>
Programme de remboursement <sup>1</sup>		18
Programme dirigé par l'office de protection de la nature <sup>2</sup>		14
Programme d'éducation seulement <sup>3</sup>		4
Programme de partenariat <sup>4</sup>		0
Autres programmes		46
Aucun <sup>5</sup>		4
N'ont pas répondu		14
<b>% du total</b>		<b>100</b>

## Paramètres de mesure du rendement

Activités faisant l'objet d'un suivi par les offices de protection de la nature			
	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Nombre moyen de jours requis pour examiner chaque type de proposition de développement	46	50	4
Nombre moyen de jours requis pour examiner une demande de permis ayant trait à des travaux mineurs	71	25	4
Nombre moyen de jours civils requis pour examiner une demande de permis ayant trait à des travaux importants	71	25	4
Nombre total de plaintes ayant trait à des violations présumées de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>	57	39	4
Nombre total d'inspections ou de visites sur place à la suite de plaintes du public	50	46	4
Nombre total d'inspections de la conformité concernant les permis	36	64	0
Nombre total de plans relatifs aux bassins hydrographiques préparés ou mis à jour	57	43	0

Renseignements transmis par les offices de protection de la nature aux municipalités assurant leur financement			
	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Avis de répartition des frais	93	7	0
États financiers audités	96	4	0
Autres renseignements demandés expressément par les municipalités <sup>6</sup>	89	11	0
Autres renseignements non demandés expressément par les municipalités, mais que l'office de protection de la nature choisit de communiquer <sup>7</sup>	93	0	7

## Structure organisationnelle

Effectif				
	Nombre minimum (en % de l'ensemble de l'effectif)	Financement (en % de l'ensemble de l'effectif)	Moyenne (en % de l'ensemble de l'effectif)	Médiane (en % de l'ensemble de l'effectif)
Service du bassin hydrographique	16	65	48	50
Gestion des aires de conservation	4	39	17	20
Soutien administratif et organisationnel	15	50	25	23

Renseignements sur l'effectif, 2013 à 2017				
	Nombre minimum	Financement	Moyenne	Médiane
Nombre d'employés (équivalents temps plein, ou ETP) durant l'année	6	549	58	28
Nombre de cessations d'emploi (ETP) durant l'année	0	41	4	2
Nombre de cessations d'emploi (ETP) non volontaires (c'est-à-dire à la suite de décisions de l'employeur) durant l'année	0	14	1	0
Taux de roulement, cessations d'emploi non volontaires (%)	0	7	1	0

## Conseil d'administration

Conseil d'administration			
	Moyenne (\$)	Médiane (\$)	
Taux journalier actuel du conseil d'administration	73	75	

Activités admissibles aux fins de l'indemnité journalière			
	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Tâches administratives (par exemple, signature du procès-verbal des réunions)	25	75	0
Rencontres avec le personnel de l'office de protection de la nature en dehors des réunions formelles du conseil ou des comités	39	61	0
Participation aux événements de l'office de protection de la nature (par exemple des festivals, des activités d'appréciation du personnel)	32	68	0
Participation aux rencontres et aux activités du conseil de la fondation de l'office de protection de la nature	32	57	11
Rencontres avec des représentants des municipalités (par exemple le maire, des conseillers ou des employés)	43	54	3
Rencontres avec des membres du conseil de Conservation Ontario	75	25	0
Rencontres avec des représentants d'autres parties prenantes et d'autres groupes d'intérêt (par exemple des ONG à vocation environnementale et des groupes sectoriels)	50	50	0

Paiements aux membres du conseil d'administration de l'office de protection de la nature, 2017				
	Nombre minimum	Financement	Moyenne	Médiane
Montant total des paiements par administrateur (honoraires, indemnités journalières, frais de déplacement et autres paiements) (\$)	64	3 474	1 468	1 253
Nombre total de réunions et d'assemblées (toutes catégories confondues) déclaré par administrateur	0	22	4	2
Nombre total de réunions et d'assemblées (toutes catégories confondues) déclaré par le président du conseil d'administration	0	47	16	14

Paiements aux membres du conseil d'administration de l'office de protection de la nature, 2013 à 2017				
	Nombre minimum	Financement	Moyenne	Médiane
Montant total des paiements par administrateur (honoraires, indemnités journalières, frais de déplacement et autres paiements) (\$)	48	6 859	1 508	1 194
Nombre total de réunions et d'assemblées (toutes catégories confondues) déclaré par administrateur	0	38	5	2
Nombre total de réunions et d'assemblées (toutes catégories confondues) déclaré par le président du conseil d'administration	0	199	22	15

## Conseil d'administration (suite)

Activités auxquelles participent les membres de l'Office			
	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Élaboration et mise à jour du plan stratégique de l'office de protection de la nature	96	4	0
Soutien des examens de projets d'aménagement effectués par le personnel de l'office de protection de la nature (par exemple la participation à des rencontres avec le personnel de l'office, des employés municipaux et des promoteurs)	11	89	0
Soutien des examens de demandes de permis d'exécution de travaux effectués par le personnel de l'office de protection de la nature (par exemple, demande de renseignements au nom des propriétaires de biens-fonds)	14	86	0
Soutien des négociations avec les propriétaires de biens-fonds par suite de la constatation de violations de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>	4	96	0
Détermination des auteurs de demande qui reçoivent des fonds sous forme de subventions pour des travaux d'intendance ou de régénération de biens-fonds privés	11	86	3

## Questions d'ordre général

Réponse des offices de protection de la nature au document de discussion publié par le gouvernement provincial en 2015 concernant la conservation des terres marécageuses en Ontario			
	Oui (%)	Non (%)	N'ont pas répondu (%)
Commentaires fournis par l'entremise de Conservation Ontario	57	39	4
Commentaires transmis directement au ministère des Richesses naturelles et des Forêts	36	53	11
Commentaires transmis à d'autres représentants du gouvernement provincial (par exemple, députés provinciaux, conseillers de la première ministre)	3	89	8
Rencontres de membres du personnel avec des représentants gouvernementaux	25	67	8
Commentaires diffusés publiquement (c'est-à-dire affichés sur le site Web de l'office)	25	67	8
Aucun commentaire fourni en réponse au document de discussion	32	39	29

1. L'office de protection de la nature fournit des fonds à des propriétaires de biens-fonds privés qui présentent des demandes de subvention en vue de mener un projet de régénération sur leur bien-fond. Il incombe au propriétaire d'un bien-fond de mener à bien le projet. Une fois le projet terminé, l'office de protection de la nature rembourse au propriétaire la totalité ou une partie de ses coûts.
2. L'office de protection de la nature fournit des fonds à des propriétaires de biens-fonds privés qui présentent des demandes de subvention en vue de mener un projet de régénération sur leur bien-fond. Il incombe au personnel de l'office de mener à bien le projet. Une fois le projet terminé, l'office soumet au propriétaire du bien-fond une facture correspondant à la fraction des coûts que ce dernier doit assumer.
3. L'office de protection de la nature fournit aux propriétaires de biens-fonds privés que la chose intéresse de l'information sur la manière d'améliorer les écosystèmes et de mettre en oeuvre des pratiques exemplaires de gestion de leur bien-fond, mais ils n'accordent pas de subventions pour l'exécution de projets de régénération.
4. L'office de protection de la nature fournit des fonds à des organisations non gouvernementales à vocation environnementale pour l'exécution de programmes d'intendance et de régénération à l'intérieur du bassin hydrographique.
5. L'office de protection de la nature n'exécute pas de programmes d'intendance ou de régénération à l'intention des propriétaires de biens-fonds privés.
6. Comprend par exemple la préparation de budgets financiers annuels, les charges au titre des indemnités journalières des administrateurs et les plans d'immobilisations à long terme.
7. Comprend par exemple les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et les lettres du président du conseil exposant les priorités pour la prochaine année.

## Annexe 14 : Explications techniques concernant la hausse des frais prélevés auprès de la municipalité de Hamilton en 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Aux termes de la *Loi sur les offices de protection de la nature*, les offices de protection de la nature doivent établir leur budget chaque année, puis utiliser la formule suivante pour déterminer le pourcentage de leurs coûts d'exploitation que chaque municipalité située à l'intérieur du bassin hydrographique devra assumer sous forme de frais à verser à l'office.

$$\left[ \frac{\text{Superficie de la municipalité à l'intérieur de la zone de compétence de l'office}}{\text{Superficie totale de la municipalité}} \times \text{Valeur fiscale* des biens-fonds dans l'ensemble de la municipalité} \right] \div \text{Valeur fiscale* des biens-fonds dans l'ensemble de la zone de compétence de l'office de protection de la nature}$$

\* La valeur fiscale des biens-fonds dépend de l'utilisation de ces derniers. Par exemple, les biens-fonds servant à des fins commerciales ont une valeur plus élevée que ceux servant à des fins agricoles.

Avant l'année 2000, la municipalité de Hamilton telle qu'on la connaît maintenant consistait en six municipalités distinctes : Stoney Creek, Dundas, Ancaster, Glanbrook, Flamborough, et Hamilton. Seulement trois d'entre elles – Stoney Creek, Glanbrook et Ancaster – se trouvaient à l'intérieur de la zone de compétence de l'OPNPN. Le pourcentage combiné des coûts d'exploitation selon le budget de l'Office que ces municipalités devaient acquitter sous forme de frais était très bas (moins de 5 %).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2000, ces six municipalités ont fusionné pour constituer la nouvelle ville de Hamilton. De ce fait, la valeur fiscale des biens-fonds dans l'ensemble de la municipalité, qui est utilisée dans la formule de calcul, a augmenté de façon substantielle. La plus grande partie de cette augmentation tient à la valeur fiscale plus élevée des biens-fonds dans le secteur urbain de Hamilton. La formule s'applique à ce territoire même s'il est en dehors du bassin hydrographique de la péninsule du Niagara. La fusion n'a pas modifié les limites de la compétence de l'OPNPN. De ce fait, les frais prélevés auprès de Hamilton en sont venus à représenter environ 20 % des coûts d'exploitation figurant au budget, contre quelque 4 % dans le cas des frais versés au total par Stoney Creek, Glanbrook et Ancaster avant la fusion.

En 2000, le directeur général de l'OPNPN a accepté verbalement de continuer d'appliquer le taux antérieur à la fusion en ce qui touche les frais prélevés auprès de la ville de Hamilton. Ainsi, jusqu'en 2014, Hamilton a versé des frais équivalant à 4 % des coûts d'exploitation de l'Office (conformément au taux antérieur à la fusion), Haldimand, 1 % et la région de Niagara, 95 %. En 2015, lorsque l'OPNPN a décidé d'appliquer de nouveau la formule, il a demandé à Hamilton de verser des frais équivalant à 20 % des coûts d'exploitation, Haldimand, 2 % et la région de Niagara, 78 %. Pour Hamilton, cela représentait un montant de 1,2 million de dollars (contre 245 000 \$ l'année précédente).

## Annexe 15 : Principales politiques adoptées par les offices de protection de la nature pour examiner les politiques municipales d'aménagement du territoire, les projets d'aménagement et les demandes de permis d'exécution de travaux

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

### Politiques municipales d'aménagement du territoire et projets d'aménagement

#### **Loi sur l'aménagement du territoire**

Énonce les règles d'aménagement du territoire en Ontario.



#### **Déclaration de principes provinciale (article 3.1)**

[Énoncée en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* afin de fournir une orientation au sujet des questions relatives à l'aménagement du territoire qui sont d'intérêt provincial)

L'aménagement doit être dirigé loin des régions qui présentent un danger naturel et où il y a un risque inacceptable pour la santé ou la sécurité publiques ou un risque de dommages matériels et ne doit pas créer de nouveaux risques ou aggraver les risques existants.

L'aménagement doit être généralement dirigé dans les zones situées à l'extérieur des endroits suivants :

- les terres adjacentes aux rivages des Grands Lacs qui présentent des risques d'inondation, des risques d'érosion ou des risques liés à l'instabilité des plages;
- les terres adjacentes à des rivières, des ruisseaux et des lacs intérieurs qui présentent des risques d'inondation ou des risques d'érosion.

L'aménagement et la modification d'emplacements sont interdits :

- dans les parties désignées le long des voies interlacustres présentant des risques d'inondation, comme les rivières Ste-Marie, Sainte-Claire, Détroit, Niagara et le fleuve Saint-Laurent;
- les plages instables
- dans les canaux de crue ou les plaines inondables.

L'aménagement et la modification d'emplacements peuvent être autorisés si les effets ou les risques pour la sécurité publique sont mineurs et peuvent être atténués en conformité avec les normes provinciales.

### Demandes de permis d'exécution de travaux

#### **Loi sur les offices de protection de la nature et règlements pris en vertu de l'article 28**

Aucun aménagement n'est autorisé :

- dans les zones situées à proximité des rives des Grands Lacs;
- dans les zones situées à 15 mètres ou moins du sommet stable de la berge d'une rivière ou d'une vallée fluviale;
- dans les terres présentant un risque d'inondation et d'érosion;
- sur les terres humides
- dans les autres zones où l'aménagement pourrait avoir une incidence sur la capacité des terres marécageuses à retenir les eaux et à atténuer l'ampleur des inondations, et notamment dans les zones situées à une distance pouvant aller jusqu'à 120 mètres des terres marécageuses d'importance provinciale ou dont la superficie est de 2 hectares ou plus.

Un office de protection de la nature peut autoriser des travaux d'aménagement dans l'une des zones mentionnées précédemment s'il est d'avis que cela n'aura pas d'incidence sur le contrôle des inondations, de l'érosion, des plages instables, de la pollution ou de la conservation des biens-fonds.



### Politiques élaborées par l'OPNPN

#### **Politiques approuvées par le conseil, 2007**

Aucun nouvel aménagement n'est autorisé :

- dans les zones situées en deçà de la limite la plus éloignée des rives où il existe des risques d'inondation, des risques d'érosion et des risques liés à l'instabilité des plages pour les personnes et les biens;
- dans les zones situées à 15 mètres ou moins du sommet stable de la berge d'une rivière ou d'un ruisseau;
- dans les plaines inondables (telles que cartographiées);
- dans les zones situées à une distance pouvant aller jusqu'à 120 mètres des terres marécageuses d'importance provinciale ou dont la superficie est de 2 hectares ou plus;
- dans les zones situées à une distance pouvant aller jusqu'à 30 mètres des terres marécageuses dont la superficie est de moins de 2 hectares.

Des travaux d'aménagement peuvent être autorisés dans des terres marécageuses si ces travaux consistent uniquement à remplacer un ouvrage existant par un ouvrage ayant les mêmes dimensions et la même superficie en pieds carrés. En cas de dérogation à la politique en vigueur, l'OPNPN peut exiger des études techniques pour s'assurer que les travaux d'aménagement n'ont pas pour effet d'accroître les dangers naturels.

#### **Directives provisoires émises par la haute direction de l'OPNPN en 2013**

Certains nouveaux aménagements peuvent être autorisés :

- dans les zones situées en deçà de 30 mètres de distance de terres marécageuses lorsqu'une étude d'impact environnemental montre que l'aménagement n'aura pas d'effet négatif net sur les caractéristiques écologiques des terres marécageuses ainsi que sur la capacité de ces dernières à retenir les eaux et à atténuer l'ampleur des inondations
- sur les berges des rivières et des ruisseaux lorsque les pentes sont stables et que les travaux d'aménagement sont mineurs (p. ex., hangar, escaliers, terrasse, stationnement ou fosse septique)

## Annexe 16 : Frais juridiques de l'OPNP, du 1er janvier 2012 au 31 mars 2018

Source des données : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>1</sup>	Total
<b>Ressources humaines<sup>2</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	1	2	3	2	4	5	2	<b>11</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	5 091	36 574	37 544	24 947	35 570	117 841	76 393	<b>333 960</b>
<b>Répartition des frais<sup>3</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	0	0	1	1	1	1	1	<b>2</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	–	–	701	14 123	8 694	35 000	471	<b>58 989</b>
<b>Biens-fonds et autres biens<sup>4</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	1	1	1	5	1	1	0	<b>7</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	5 812	12 286	16 413	23 634	2 095	1 015	–	<b>61 255</b>
<b>Infractions à la réglementation<sup>5</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	2	1	1	2	2	3	2	<b>5</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	33 946	11 589	5 936	25 264	7 756	41 053	8 948	<b>134 492</b>
<b>Diffamation<sup>6</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	0	0	0	0	1	3	1	<b>4</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	–	–	–	–	5 650	80 251	50 731	<b>136 632</b>
<b>Autres<sup>7</sup></b>								
Nombre de cabinets dont les services ont été retenus	0	0	1	1	4	2	0	<b>6</b>
Montant total des frais juridiques (\$)	–	–	289	7 720	27 119	18 411	–	<b>53 539</b>
<b>Total</b>								
<b>Nombre de cabinets dont les services ont été retenus</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>18</b>
<b>Montant total des frais juridiques (\$)</b>	<b>44 849</b>	<b>60 449</b>	<b>60 883</b>	<b>95 688</b>	<b>86 884</b>	<b>293 571</b>	<b>136 543</b>	<b>778 867</b>

1. De janvier à mars 2018.

2. Frais juridiques engagés relativement à des questions liées aux ressources humaines, par exemple : congédiements, griefs, arbitrages, négociation de règlements, enquêtes au niveau du milieu de travail et du personnel, et négociations contractuelles portant sur la convention collective entre l'OPNP et la section locale 217 du SEFPO (qui s'applique aux employés de l'Office et de la Commission des parcs du Niagara).

3. Frais juridiques reliés à l'appel de la ville de Hamilton devant le commissaire aux mines et aux terres concernant la répartition des frais, en vertu de l'alinéa 2.1b) du règlement de l'Ontario 670/00 (en anglais seulement) pris en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature* (se reporter à la section 5.1.1 et à l'annexe 13).

4. Frais juridiques au titre de services liés à des opérations foncières réelles ou éventuelles ainsi qu'à une opinion juridique concernant le règlement de l'Ontario 139-196 (en anglais seulement).

5. Frais juridiques au titre de services liés à l'exécution de la *Loi sur les offices de protection de la nature* (règlement 155-06, en anglais seulement). Une petite fraction de ces coûts a trait à des conseils juridiques sur des questions relatives à des activités d'aménagement et à des permis.

6. Coûts rattachés à une poursuite et à une procédure visant à contrer une poursuite stratégique contre la mobilisation publique relativement à un résident de St. Catharines, Ed Smith, qui avait émis des critiques à l'endroit de l'OPNP dans un document de 45 pages intitulé *A Call for Accountability at the NPCA*, à une revue de documents portant sur la responsabilité associée à l'affichage en ligne de renseignements sur l'OPNP, et à une opinion juridique sur une éventuelle action en diffamation visant un ancien employé de l'Office.

7. Les autres frais juridiques concernent notamment les demandes d'accès à l'information, entre autres la légalisation d'affidavits et les décisions relatives aux demandes d'accès à l'information; un examen de la politique de réglementation et l'obtention de conseils relativement à la cartographie des plaines inondables et à un cas possible de négligence dans l'application d'un règlement; des interprétations du code de déontologie et une formation sur les conflits d'intérêts à l'intention du personnel; des conseils sur des biens d'Hydro One et le camping de Chippawa Creek; et des conseils juridiques concernant les examens des ententes avec les propriétaires de biens-fonds.

## Annexe 17 : Liste des motions adoptées par les conseils des municipalités locales pour demander la tenue d'un audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Municipalité	Date de la demande	À qui la demande est-elle adressée?	Demande
		Destinataire	
St. Catharines	5 décembre 2016	Province	Mener une enquête et un audit judiciaire portant sur l'OPNPN
	16 janvier 2017	Conseil d'administration de l'OPNPN	Approuver la tenue d'un audit judiciaire par une tierce partie, et l'examen de toutes les opérations de l'Office, y compris les achats de biens-fonds et les processus d'embauche de 2011 à 2016
Wainfleet	6 décembre 2016	Conseil d'administration de l'OPNPN	Envisager la tenue d'un audit indépendant, par exemple un audit de l'optimisation des ressources ou un audit judiciaire
Niagara-on-the-Lake	12 décembre 2016	Province	Mener un audit judiciaire des rapports et des activités de l'OPNPN
Port Colborne	13 décembre 2016	Province	Mener un audit de l'optimisation des ressources ou un audit judiciaire/opérationnel portant sur l'OPNPN
Niagara Falls	13 décembre 2016	Conseil d'administration de l'OPNPN	Envisager la tenue d'un audit indépendant, par exemple un audit de l'optimisation des ressources ou un audit judiciaire
Hamilton	14 décembre 2016	Province	Procéder à un audit de l'optimisation des ressources ou à un audit judiciaire des opérations pertinentes effectuées par l'OPNPN de 2012 à 2016
Pelham	19 décembre 2016	Province	Mener une enquête en profondeur portant sur l'OPNPN, que ce soit un audit de l'optimisation des ressources ou un audit judiciaire
Welland	20 décembre 2016	Province	Donner instruction à l'organe provincial compétent de déterminer les mesures requises et de fournir les fonds appropriés aux fins de déterminer s'il y a eu des activités illégales ou inappropriées à l'OPNPN
Thorold	20 décembre 2016	Province	Procéder à une enquête en profondeur et non restreinte, que ce soit un audit de l'optimisation des ressources ou un audit judiciaire



## Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530  
Toronto (Ontario)  
M5G 2C2

[www.auditor.on.ca](http://www.auditor.on.ca)

ISBN 978-1-4868-2536-3 (Imprimé)  
ISBN 978-1-4868-2537-0 (PDF)

