



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Protection de
l'escarpement
du Niagara



Novembre 2022

Commission de l'escarpement du Niagara

Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Protection de l'escarpement du Niagara

1.0 Résumé

L'escarpement du Niagara est l'un des fleurons du patrimoine naturel du Sud de l'Ontario et est généralement considéré comme étant l'une des merveilles naturelles du Canada. Cet escarpement s'étend sur 725 kilomètres dans le Sud de l'Ontario, depuis la péninsule Bruce jusqu'à la frontière avec l'État de New York, où la rivière Niagara franchit l'escarpement, à Niagara Falls. On retrouve dans la région de l'escarpement la plus grande étendue de forêt continue du Sud de la province, et certains arbres le long de la falaise ont plus de 1 500 ans. La région comporte aussi des terres agricoles. En raison de son importance écologique, elle est reconnue internationalement, ayant été désignée comme réserve de biosphère par les Nations Unies, c'est-à-dire un lieu de conservation de la nature et de promotion du développement durable.

Or, l'environnement naturel de l'escarpement est menacé. Il jouxte la partie la plus densément peuplée de l'Ontario : au total, 31 municipalités à paliers supérieur, inférieur et unique sont établies le long de l'escarpement, dont les villes de Hamilton et d'Owen Sound. En outre, de nombreuses communautés des Premières Nations et des Métis, dont la Nation Saugeen Ojibway et les Six Nations de Grand River, y ont des territoires traditionnels et ancestraux. Par ailleurs, les pressions démographiques s'intensifient, car on prévoit que le nombre de personnes vivant dans la région élargie du Golden Horseshoe va augmenter de plus de 50 % pour atteindre plus de 14 millions d'ici 2051.

La proximité d'une population si nombreuse entraîne une forte demande au titre des activités

récréatives et touristiques sur l'escarpement, ce qui exerce en retour des pressions sur son environnement naturel, qui peut être fragile à certains endroits. La pandémie de COVID-19 a mis en lumière l'importance de l'escarpement du Niagara au chapitre de l'accès aux possibilités de loisirs, au vu de la forte hausse du nombre de visites dans les parcs et les sentiers, autre facteur qui met à rude épreuve les ressources et les infrastructures. Les habitats diversifiés de l'escarpement abritent 300 espèces d'oiseaux, 53 espèces de mammifères, 36 espèces de reptiles et d'amphibiens, 90 espèces de poissons et 98 espèces de papillons. Au moins 70 espèces différentes qui vivent sur l'escarpement sont en péril – c'est-à-dire des végétaux et des animaux dont la survie est menacée. En outre, la région compte plusieurs types d'habitats qui sont rares à l'échelle mondiale, de même que les forêts les plus anciennes de l'est de l'Amérique du Nord.

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est chargé d'appliquer la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* (la Loi), promulguée en 1973 dans le but « de préserver le plus possible l'état naturel de l'escarpement du Niagara et des terrains voisins et de n'y permettre que les formes d'aménagement compatibles avec cet état naturel ». C'est aux termes de la Loi qu'a été mis de l'avant le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) afin d'orienter l'aménagement des terres dans la zone visée par le Plan (la zone du Plan), et que l'on a confié à la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) la tâche de mettre le Plan en oeuvre.

Notre audit avait pour but de déterminer si le Ministère et la Commission assurent la conservation de l'escarpement du Niagara de manière efficace et

efficace, en conformité avec l'objet et les objectifs de la Loi et du Plan. Dans le cadre de notre audit, nous avons visité 64 (39 %) des 163 sites que compte le Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara – il s'agit d'un réseau provincial coordonné de parcs et d'espaces ouverts où les gens peuvent profiter de la nature sur l'escarpement ou à proximité. Lors de ces visites, nous avons pu observer le travail exécuté par de nombreuses personnes et organisations dévouées qui appuient l'intendance et la conservation de l'escarpement ainsi que les activités récréatives et les services d'éducation. Nous avons constaté que, bien que l'intendance exercée par le Ministère et la Commission ait eu des retombées positives sur l'escarpement au fil des ans, ces deux entités ne parviennent pas entièrement à exercer le leadership qui s'impose ainsi qu'à fournir les ressources et à prendre les mesures nécessaires pour préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu et s'assurer que toute initiative de développement est compatible avec cet environnement. Des mesures de conservation significatives doivent être prises, car les contrôles entourant l'utilisation des terres ne protègent pas adéquatement l'escarpement.

L'une de nos principales conclusions est que la Commission n'a plus de plan stratégique à long terme pour s'acquitter du mandat de protection de l'escarpement tel qu'énoncé dans la Loi; de plus, il n'y a pas suffisamment de paramètres de mesure du rendement et de cibles de rendement pour que l'on puisse déterminer si les objectifs de la Loi et du Plan sont atteints. Le Ministère n'a pas de plan ou de programme pour appuyer le financement requis en vue de mener à bien la mise en place du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara et d'aménager un tracé permanent pour le sentier Bruce, qui s'étend sur tout l'escarpement.

Le Ministère ne fournit pas suffisamment de ressources financières et de personnel à la Commission pour assurer la mise en oeuvre efficace du Plan. On n'exerce pas une surveillance de l'environnement, parce qu'il n'y a pas de personnel, de ressources ou de programme pour évaluer l'état de l'escarpement.

Il y a eu une hausse substantielle du nombre de signalements d'infractions possibles au cours des cinq dernières années, mais aucune accusation n'a été déposée en application de la Loi depuis 2014. En outre, la Commission a approuvé presque toutes les demandes de permis d'aménagement au cours des cinq dernières années, tandis que le Ministère a allégé les mesures prévues par le Plan aux fins de la protection des espèces en voie de disparition.

Voici un exposé plus détaillé de nos constatations :

Faiblesses du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara

- **La portée du Plan n'englobe pas en totalité l'escarpement du Niagara, de sorte que ce dernier n'est pas protégé dans son intégralité contre les projets d'aménagement incompatibles.** La superficie actuelle de la zone du Plan est de 195 055 hectares. En 2017, la Commission en était arrivée à la conclusion qu'une superficie de 45 677 hectares pourrait être ajoutée à la zone du Plan, de manière à inclure tous les éléments naturels de l'escarpement; toutefois, le Ministère s'est prononcé contre un tel ajout, en raison de l'opposition du public à un accroissement du contrôle gouvernemental sur l'utilisation des terres ainsi que de l'éventualité que les municipalités subissent une perte de revenus fiscaux.
- **Le Plan permet de nouvelles exploitations d'agrégats ou l'expansion d'exploitations existantes sur l'escarpement du Niagara, en dépit des répercussions de ces activités sur l'environnement, des taux d'inspection très bas, du piètre bilan en matière de réhabilitation et de l'absence de justification des besoins au chapitre des puits d'extraction et des carrières.** Au total, 17 (31 %) des 54 exploitations d'agrégats sur l'escarpement sont assorties d'un permis autorisant un tonnage illimité, ce qui signifie qu'il n'y a aucune restriction quant à la quantité de matières qui peuvent être extraites chaque année.

Le Ministère n'a inspecté que 14 (26 %) des 54 sites d'extraction actifs à l'intérieur de la zone du Plan au cours des 5 dernières années; on a ainsi constaté que 2 de ces sites ne respectaient pas les exigences de réhabilitation progressive. Lors de l'examen du Plan mené en 2017, la Commission a recommandé au Ministère que l'on interdise les nouvelles exploitations d'agrégats dans la zone du Plan; néanmoins, le Ministère n'a pas modifié ce dernier.

- **Les changements apportés au Plan en 2017 autorisent des activités d'aménagement qui ont des effets néfastes sur les habitats d'espèces en voie de disparition.** Le Ministère a modifié le Plan afin que la protection de l'habitat d'espèces en voie de disparition ne soit plus explicitement un motif pouvant amener la Commission à refuser une demande de permis d'aménagement. Nous avons examiné un échantillon de 45 demandes de permis d'aménagement soumises en 2020-2021 pour des activités prévues d'un bout à l'autre de l'escarpement. Les planificateurs ayant soumis ces demandes avaient déterminé que 27 d'entre elles (73 %) visaient des zones où l'on pouvait trouver des espèces en voie de disparition. Toutefois, aucun de ces cas n'a amené le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs à délivrer un permis ou un autre type d'autorisation en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.

L'efficacité du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara ne fait pas l'objet d'une surveillance adéquate

- **La Commission et le Ministère ne disposent pas de mesures et de cibles de rendement suffisantes pour pouvoir déterminer si les buts et objectifs de la Loi et du Plan sont atteints.** Par exemple, la couverture des zones protégées peut servir à mesurer le rendement en vue d'atteindre les résultats en matière de protection de la nature. Nous avons constaté que seulement 63 % des alvars – habitats naturels

fragiles et rares à l'échelle mondiale – que l'on retrouve sur l'escarpement sont protégés, et que la seule zone de prairie et de savane, d'une superficie de 0,6 hectare, n'est pas protégée, malgré sa rareté à l'échelle du globe. De plus, les zones naturelles de la portion sud de l'escarpement et les terres adjacentes sont très fragmentées.

- **Il n'y a plus de surveillance environnementale parce qu'il n'y a pas de personnel, de ressources ou de programmes à la Commission pour évaluer l'état de l'escarpement du Niagara.** Jusqu'en 2015, la Commission comptait en ses rangs un spécialiste de la surveillance environnementale, mais le poste n'a pas été renouvelé. Il convient d'ajouter que, dans sa version de 2005, le Plan reconnaissait expressément l'importance d'une surveillance environnementale cohérente et à long terme. La version de 2017 du Plan contient nettement moins d'indications au sujet des exigences en matière de surveillance environnementale et de la façon dont cette surveillance devrait être exercée.
- **La Commission n'a pas évalué les effets cumulatifs des 12 000 permis d'aménagement délivrés depuis 1975.** L'effet cumulé de ces multiples facteurs de stress constitue une menace pour l'environnement, mais la Commission examine les permis d'aménagement indépendamment de tous les autres. De plus, le Ministère a modifié le Plan en 2017, supprimant la mention même des effets cumulatifs, en dépit de la recommandation faite par la Commission de renforcer cet aspect du Plan.

Les efforts de conservation sont insuffisants

- **La Commission n'a pas de plan stratégique à long terme pour s'acquitter du mandat d'assurer la conservation de l'escarpement du Niagara conformément à la Loi.** Elle n'a pas élaboré de nouveau plan stratégique depuis l'expiration de celui qui couvrait la période allant de 2012 à 2016. De plus, le Ministère ne

dispose d'aucune orientation stratégique sur la façon dont il va fournir le soutien requis pour les quatre réserves de biosphère de l'Ontario (escarpement du Niagara, Long Point, baie Georgienne et arche de Frontenac). L'expression réserve de biosphère est une désignation internationale qui rend compte de l'importance environnementale d'une région et qui favorise l'adoption de solutions permettant d'assurer à la fois la préservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources.

- **Presque toutes les demandes de permis d'aménagement soumises à la Commission au cours des cinq dernières années ont été approuvées.** Un permis d'aménagement est une approbation donnée par la Commission – ou, dans de très rares cas, par le ministre – à une personne, à une entreprise ou à un organisme; elle énonce les conditions qui doivent être remplies pour qu'un projet d'aménagement donné puisse être réalisé. Nous avons constaté que seules 19 (ou 1,1 %) des 1 661 demandes de permis d'aménagement avaient été refusées au cours de ces années; toutefois, seulement 125 de ces demandes étaient complexes et nécessitaient l'approbation ou le refus des commissaires, et certaines de ces demandes approuvées par le commissaire étaient contraires au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Par exemple, en 2019, les commissaires ont approuvé une demande en vue d'importer 20 000 mètres carrés de remblai – consistant en matériaux comme de la terre, du sable et du gravier – pour niveler un champ afin d'aménager un vignoble; pourtant, le Plan établit que seul du sol arable est acceptable pour un tel usage.
- **Le Ministère n'a pas de plan ou de programme pour appuyer le financement requis en vue de mener à bien la mise en place du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara (le Réseau des parcs) et d'aménager un tracé permanent pour le sentier Bruce.** Le Réseau des parcs est un réseau provincial coordonné de

parcs et d'espaces ouverts où les gens peuvent profiter de la nature. En 1985, la province a mis sur pied un programme de protection des terres de l'escarpement et a affecté une somme de 2,5 millions de dollars par année pendant 10 ans pour étendre cette protection à des terres additionnelles. Toutefois, ce programme a pris fin en 1998 et n'a pas été remplacé. En 2015, l'organisme Bruce Trail Conservancy a indiqué que, selon ses prévisions et compte tenu de la lenteur de l'acquisition de terres, il faudra attendre jusqu'en 2055 pour établir définitivement le tracé du sentier. Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara de la province s'engage à achever la constitution du Réseau des parcs et l'aménagement du sentier Bruce.

- **Seulement 45 % des sites devant faire partie du Réseau des parcs sont assortis de plans approuvés pour assurer leur protection, malgré une utilisation de plus en plus étendue et un accroissement de différentes menaces, comme les espèces envahissantes.** Ces sites sont gérés par 23 entités différentes, entre autres le Ministère, Parcs Ontario et différents offices de protection de la nature. Malgré les exigences énoncées dans le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, nous avons constaté qu'il existait des plans de gestion approuvés pour seulement 74 des 163 sites du Réseau des parcs. Pourtant, les menaces se sont multipliées : notamment, le nombre de végétaux non indigènes recensés sur l'escarpement a doublé au cours des 40 dernières années, tandis que le nombre d'espèces envahissantes a plus que quadruplé pour atteindre le chiffre de 18.
- **Les zones protégées représentent 16 % de l'escarpement du Niagara, mais il n'y a pas de cible en vue d'en augmenter le nombre pour mieux préserver l'environnement naturel.** Plus précisément, nous avons établi qu'il existe 215 zones protégées, qui couvrent une superficie de 31 871 hectares à l'intérieur de l'escarpement.

Toutefois, on ne retrouve pas dans la Loi ou le Plan de cible en vue d'accroître le nombre de zones protégées sur l'escarpement, et la Commission et le Ministère n'ont pas non plus de cible à cet égard, même s'il s'agit d'un outil de protection de la nature efficace.

La mise en application du Plan présente des lacunes

- **Il y a eu une hausse de 82 % du nombre de signalements d'infractions possibles au cours des cinq dernières années, mais aucune accusation n'a été déposée aux termes de la Loi depuis 2014.** Nous avons déterminé qu'il y avait eu 156 incidents à risque élevé, comme la construction illégale de bâtiments et d'autres ouvrages, dans les cinq dernières années. Pourtant, la Commission a demandé au Ministère d'envisager de déposer des accusations à cinq reprises seulement. Dans quatre de ces cinq cas, le Ministère n'a pas effectué d'enquête, parce que la Commission n'avait pas fourni une documentation suffisante.
 - **La Commission ne communique pas assez avec le public pour promouvoir le Plan.** Au cours de la dernière décennie, la Commission a mis fin à ses programmes d'interprétation, qui visaient à informer le public au sujet de l'histoire de l'escarpement, de son importance et de sa désignation à titre de réserve de biosphère. Dans les deux dernières années, la Commission n'a pas affecté de budget du tout à des activités de mobilisation et de conscientisation du public. Avant cela, la Commission avait constamment réduit ses dépenses d'une année à l'autre à l'égard des activités d'éducation et de sensibilisation, en raison de la diminution du financement de fonctionnement annuel provenant du Ministère.
 - **La Commission examine des demandes relatives à des activités qui ne requièrent pas de permis d'aménagement, ce qui entraîne un arriéré de demandes de permis à traiter.** Notre Bureau a examiné toutes les demandes d'aménagement de 2016-2017 à 2021-2022.
- Nous avons constaté que la moitié des demandes de permis avaient trait à des activités faisant l'objet d'une dispense, c'est-à-dire ne nécessitant pas de permis d'aménagement. En avril 2022, 737 demandes étaient en attente d'une décision. De 2016-2017 à 2021-2022, le processus de traitement des demandes de permis d'aménagement, de la soumission à la décision, prenait en moyenne 216 jours. Le temps de traitement d'une demande dépend de sa complexité et du volume de demandes, sans compter les pénuries de personnel.
- **Les modifications apportées au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara peuvent traîner pendant des années.** Au bout de cinq ans suivant l'examen du Plan effectué en 2017, le Ministère avait reporté six modifications ayant trait à des changements d'utilisation des terres, dont certaines permettraient un accroissement du développement urbain; dans chaque cas, on attendait toujours une décision du Conseil des ministres. Le Ministère avait promis de prendre des décisions à l'égard de ces modifications du Plan d'ici 2019. La Commission et le personnel du Ministère ont recommandé que les six modifications ainsi différées soient rejetées.
 - **La Commission ne dispose pas d'un système de gestion de l'information moderne qui lui permettrait d'assurer la mise en oeuvre efficace et efficiente du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara.** La base de données de la Commission n'est pas dotée de fonctionnalités de recherche modernes, n'a pas la capacité requise pour recevoir des soumissions du public par voie électronique, prête le flanc à des erreurs de saisie de données et ne peut servir à mesurer avec exactitude le rendement de la Commission au fil du temps. En 2014, on avait établi à l'intérieur de la Commission que la base de données de cette dernière posait un fort risque de défaillance. La Commission mène des travaux en vue de se doter d'un nouveau

système, mais celui-ci ne devrait pas être en place avant 2023-2024.

- **Le Ministère ne fournit pas suffisamment de ressources financières et humaines à la Commission pour permettre la mise en oeuvre efficace et efficiente du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et de la Loi.** La totalité du financement de la Commission provient du Ministère. En 1996, dans le cadre de compressions plus générales à l'échelle du gouvernement, la province a retranché le tiers environ du budget et de l'effectif de la Commission, qui se maintiennent encore à peu près au même niveau depuis. Le Ministère a de nouveau réduit le budget global de la Commission en 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013 ainsi que 2019-2020. Entre 2017-2018 et 2019-2020, la Commission a enregistré un déficit de fonctionnement et a dû réduire ses coûts en annulant certaines de ses réunions ou en reportant des réparations de ses ressources de TI.
- **La Commission n'exige pas de frais pour les demandes d'aménagement ou d'autres services; pourtant, cela pourrait contrebalancer les coûts d'exécution du programme et avoir un effet dissuasif sur les activités qui ont des répercussions négatives sur l'escarpement du Niagara.** En 2012, en 2015 et de nouveau en 2018, la Commission a déterminé qu'il lui fallait percevoir des frais pour contrebalancer les coûts d'exécution de son programme. En 2019, le Ministère a à son tour mis de l'avant la possibilité de commencer à facturer des frais, mais il a ajouté qu'une telle mesure exigerait l'apport de modifications à la Loi et que ces modifications devraient être approuvées par le Conseil des ministres. La perception de frais constitue une pratique courante pour la délivrance de types de permis similaires en Ontario. Si la province avait modifié la Loi afin de permettre à la Commission de percevoir des frais dès 2012, des millions de dollars de revenus auraient pu être

générés et servir à appuyer la conservation de l'escarpement du Niagara ainsi qu'à couvrir les coûts de la Commission.

Améliorer les procédures relatives aux commissaires

- **La lenteur de la procédure de nomination a eu une incidence négative sur le fonctionnement de la Commission.** Les retards dans la nomination d'un nouveau président ont fait qu'aucune réunion de la Commission n'a eu lieu entre début octobre 2019 et mi-mars 2020, moment où un nouveau président a été nommé. La réunion d'avril 2020 a été annulée en raison de la pandémie de COVID-19. Trois réunions ont également été annulées en 2017 car aucun président n'avait été nommé. De plus, il n'existe aucun mécanisme permettant de désigner un président intérimaire lorsque le président désigné ne peut exercer ses fonctions.
- **Les nominations de commissaires représentant la population en général ne donnent pas lieu à une représentation équilibrée des régions et des intérêts.** À l'heure actuelle, six des neuf membres choisis parmi la population, dont le président, représentent la région de Niagara, ce qui constitue un nombre disproportionné de commissaires provenant d'une même région. Les membres actuels ont en outre des perspectives moins diversifiées qu'avant le roulement des membres survenu en 2019-2020; on compte maintenant plus de membres représentant la population en général qui proviennent de l'industrie, et moins qui possèdent une expertise en matière d'environnement.
- **L'orientation et la formation continue que l'on offre aux commissaires doivent être améliorées, ce qui inclut la formation destinée aux présidents.** Les nouveaux commissaires n'ont droit qu'à une journée de formation au moment de leur nomination initiale; pendant le reste de leur mandat, les activités de perfectionnement continu sont limitées. Aucune formation ni aucune

orientation additionnelles ne sont fournies aux présidents nouvellement nommés, ce qui serait important, compte tenu des responsabilités plus grandes et du leadership additionnel que requiert ce rôle.

- **Les processus de divulgation des conflits d'intérêts doivent être renforcés.**

La Commission n'a pas de politique sur les conflits d'intérêts qui s'applique expressément aux commissaires, et ceux-ci ne sont pas tenus de remplir un formulaire annuel de déclaration des conflits d'intérêts. Il serait important d'assurer un degré de clarté adéquat à ce sujet, car il est ressorti de nos entrevues avec les commissaires que ceux-ci n'avaient pas tous la même interprétation de ce qui constitue un conflit d'intérêts.

Conclusion globale

L'objet de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* consiste à préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu et à s'assurer que toute initiative d'aménagement est compatible avec cet environnement. Une saine intendance passe par l'apport constant d'améliorations afin de mieux donner suite et de bien s'adapter aux pressions de plus en plus fortes – notamment la croissance démographique marquée dans la région – qui s'exercent sur l'escarpement.

Bien que la Loi et le Plan aient eu des retombées positives sur l'escarpement depuis que sa protection a été enchâssée dans la loi, ce qui fait près d'un demi-siècle, notre audit a révélé que les systèmes et processus du Ministère et de la Commission devraient faire l'objet d'améliorations importantes. Entre autres choses, nous recommandons que la Commission, en collaboration avec le Ministère, élabore un plan stratégique à long terme décrivant les mesures de protection qui seront prises. Nous recommandons également à la Commission d'élaborer un cadre de mesure du rendement axé sur l'obtention de résultats positifs, toujours en collaboration avec le Ministère. Les

Ontariens doivent savoir jusqu'à quel point la province parvient à protéger efficacement les précieuses ressources de l'escarpement, et comment elle prévoit continuer de les protéger à l'avenir.

Le Ministère ne dispose pas d'un programme de financement pour appuyer l'acquisition des terres nécessaires afin d'achever la constitution du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara ainsi que l'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce. Il est clair que la Commission ne dispose pas de ressources suffisantes pour exercer une surveillance environnementale appropriée afin d'évaluer l'état de l'escarpement. Par ailleurs, le Plan devrait prévoir des mesures de protection accrues pour l'habitat des espèces en voie de disparition et interdire les nouvelles exploitations d'agrégats ou l'expansion d'exploitations existantes sur l'escarpement. De plus, la Commission a besoin de ressources financières et humaines additionnelles pour assurer la mise en oeuvre efficace et efficiente du Plan.

Le présent rapport renferme 23 recommandations préconisant 46 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) remercie la vérificatrice générale de ce rapport et de ses recommandations.

La Commission a été créée il y a plus de 40 ans pour assurer la protection à long terme de la valeur écologique et scénique de l'escarpement du Niagara. La croissance démographique et les pressions exercées sur l'aménagement dans les environs de l'escarpement ont rendu de plus en plus difficile cette importante tâche.

La Commission compte sur le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) et l'ensemble du gouvernement pour le personnel et les ressources financières nécessaires à l'exécution efficace du Programme d'aménagement de l'escarpement du Niagara. La Commission continuera de collaborer avec le ministère pour trouver des approches novatrices en matière

d'exécution des programmes, y compris des améliorations aux règlements et aux lois qui contribueront à une meilleure protection de l'escarpement du Niagara.

La Commission cerner également les possibilités d'amélioration des programmes dont elle est directement responsable, y compris l'orientation et la formation des commissaires.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) remercie la vérificatrice générale de ce rapport et de ses recommandations. Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) est le premier plan d'aménagement environnemental à grande échelle du Canada. Le Plan se sert d'un cadre d'objectifs et de politiques visant à établir un équilibre entre l'aménagement, la protection et la jouissance de cette importante caractéristique terrestre et les ressources qu'elle soutient.

Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, le Plan de la ceinture de verdure, le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges et le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe travaillent ensemble pour favoriser la croissance tout en protégeant les terres agricoles, les ressources en eau et l'environnement naturel. Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara fait partie de la zone du Plan de la ceinture de verdure, mais il a un objectif stratégique axé sur l'environnement qui diffère de celui des autres plans.

Le Ministère collabore avec la Commission de l'escarpement du Niagara, les ministères partenaires, les municipalités et les offices de protection de la nature pour préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu et s'assurer que toute initiative d'aménagement est compatible avec cet environnement.

Les constatations du présent rapport tiennent compte des défis importants auxquels fait face le Ministère. Le ministère s'est engagé à poursuivre ses efforts pour assurer le leadership du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et il continuera de collaborer avec la Commission pour évaluer et établir les ressources humaines et financières nécessaires à l'exécution efficace du Programme de l'escarpement du Niagara.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

L'escarpement du Niagara est une vaste étendue boisée qui s'étend vers le nord sur 725 kilomètres depuis Queenston, près de Niagara Falls, jusqu'à Tobermory, à la pointe de la péninsule Bruce. Il s'étend également vers l'est jusqu'à l'État de New York, et vers l'ouest jusqu'au Michigan, au Wisconsin et à l'Illinois, contribuant au façonnement des lacs Ontario, Huron et Michigan.

L'escarpement constitue la plus grande étendue de forêt continue dans le Sud de la province. Cette formation massive de roches sédimentaires fossiles datant de plus de 450 millions d'années recèle des grottes, des vallées, des falaises et des crevasses où l'on retrouve des environnements variés abritant une grande diversité de végétaux et d'animaux. On y compte plus d'une centaine de sites présentant une importance géologique, notamment des roches préhistoriques et des fossiles, dont certains des premiers organismes complexes de la Terre.

L'escarpement est situé à côté de la partie la plus densément peuplée de l'Ontario. Au total, 31 municipalités à paliers supérieur, inférieur et unique sont établies le long de l'escarpement, dont les villes de Hamilton et d'Owen Sound. En outre, de nombreuses communautés des Premières Nations et des Métis, dont la Nation Saugeen Ojibway et les Six Nations de Grand River, y ont des territoires traditionnels et ancestraux. Certaines collectivités situées à proximité

de l'escarpement ont connu une hausse très rapide de leur population au cours des dernières années; c'est le cas entre autres de la ville de Milton, où le nombre de résidents a grimpé de 21 % de 2016 à 2021. En 2022, plus de 9,2 millions de personnes vivaient dans la région élargie du Golden Horseshoe, et l'on s'attend à ce que ce chiffre dépasse les 14 millions d'ici 2051.

La présence de millions de personnes vivant à proximité de l'escarpement génère une forte demande pour les activités récréatives et touristiques. Le sentier Bruce fournit au public un accès à l'escarpement sur toute sa longueur, grâce à un réseau de 1 376 km de sentiers pédestres balisés, dont 70 % sont aménagés sur des terres faisant l'objet d'une protection permanente. Il existe 163 parcs et espaces ouverts le long de l'escarpement, de même que des villages, des hameaux, des vignobles et des stations de ski. On y trouve aussi des dizaines de chutes et de cascades, dont bien sûr les chutes Niagara, ainsi que le cours supérieur de cinq grands réseaux fluviaux. L'activité touristique sur l'escarpement fait un apport d'environ 100 millions de dollars par année aux économies locales. Par exemple, en 2019-2020, le parc national de la Péninsule-Bruce et le parc marin national Fathom Five, près de Tobermory, ont accueilli au total plus de 762 000 visiteurs.

La région de l'escarpement est aussi une source importante de terres agricoles à proximité des marchés. À elle seule, la péninsule du Niagara produit la plus grande quantité de fruits à chair tendre de l'Ontario, dont plus de 94 % des raisins de la province. Les collectivités rurales et agricoles de la région génèrent des milliers d'emplois et produisent des aliments qui sont consommés aux quatre coins de la planète; leur apport à l'économie agricole de la région s'élève à 1,4 milliard de dollars.

2.1.1 Conservation de l'escarpement du Niagara

La préservation de la biodiversité, notamment les espèces en péril, est une condition essentielle à la santé des écosystèmes. Les milieux naturels concourent aux services écosystémiques, d'une valeur estimative de 1,3 milliard de dollars, que l'escarpement du Niagara permet de fournir chaque année aux Ontariens, que

l'on pense par exemple à l'approvisionnement en eau potable, à la pollinisation et au stockage du carbone. Dans un rapport préparé en 2017 par Conservation de la nature Canada (organisme de bienfaisance actif dans le domaine de la conservation des terres) et le Groupe Banque TD, on estimait à 19 400 \$ la valeur annuelle d'un hectare de forêt dans la péninsule Bruce en raison des avantages environnementaux qu'en tirent les gens.

Les habitats diversifiés de l'escarpement abritent 300 espèces d'oiseaux, 53 espèces de mammifères, 36 espèces de reptiles et d'amphibiens, 90 espèces de poissons et 98 espèces de papillons. Près de 1 200 types de végétaux poussent dans ses différents écosystèmes, depuis les rives de la Baie Georgienne jusqu'aux versants des falaises. On y trouve au moins 70 types d'espèces en péril – soit des végétaux et des animaux dont la survie est menacée. Enfin, elle compte plusieurs types d'habitats rares sur le globe, ainsi que les forêts les plus anciennes de l'est de l'Amérique du Nord.

Depuis des années, des scientifiques et des chefs de file sur la scène mondiale appellent à la prise urgente de mesures pour contrer le recul de la nature – les végétaux, les animaux et les zones naturelles qui constituent la base de la vie, partout sur le globe. En 2021, la Banque mondiale estimait que, faute de mesures de conservation concertées, la perte de biodiversité ainsi que des services écosystémiques qui s'y rattachent pourrait avoir des répercussions de l'ordre de plusieurs billions de dollars sur l'économie mondiale. Le Forum économique mondial classe la perte de biodiversité parmi les cinq plus grands risques pour la planète au cours de la prochaine décennie. En 2022, des spécialistes ont écrit dans la revue *Science* que la conversion des terres est l'une des plus grandes menaces pesant sur la nature dans le monde moderne.

L'escarpement a subi de nombreuses pressions depuis la colonisation, notamment le déboisement pour l'agriculture et le développement. L'inquiétude du public à l'égard de l'escarpement s'est accrue dans les années 1960, à mesure que les pressions découlant des activités d'aménagement s'intensifiaient, surtout en raison des puits d'extraction et des carrières, qui ressortaient clairement du paysage. Dans le but de mieux protéger cette région géographique

unique et d'une grande importance écologique, la province a adopté la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* en 1973. En 1990, l'escarpement a reçu une reconnaissance internationale, étant désigné comme réserve de biosphère par les Nations Unies, étant donné ses caractéristiques naturelles et culturelles d'importance mondiale. (Voir la section 2.3.2.)

La protection de l'escarpement est une responsabilité partagée. En tant que réserve mondiale de biosphère, l'escarpement fait partie d'un réseau international de sites où les gens vivent et travaillent dans des régions reconnues pour les efforts qui y sont déployés afin de promouvoir des solutions de conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources. La **figure 1** résume les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes.

De plus, l'**annexe 1** fait état des accords internationaux pertinents aux fins de la conservation de l'escarpement. Les efforts de conservation ont toutefois donné des résultats plus ou moins concluants. En 2022, un rapport de la Greenbelt Foundation, un organisme sans but lucratif, révélait que les pressions intenses axées sur la croissance s'étaient encore accentuées au fil du temps dans des régions comme celle de l'escarpement. Ces pressions peuvent conduire à la perte de zones naturelles et de terres agricoles productives, mais, à cet égard, les plans d'aménagement des terres – comme le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara – peuvent être des outils importants pour gérer la croissance. L'**annexe 2** présente la chronologie des principaux événements rattachés à l'escarpement. Un glossaire est présenté à l'**annexe 3**.

Figure 1 : Programme d'aménagement de l'escarpement du Niagara – Principales parties prenantes

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



2.2 Lois et rapports de responsabilisation

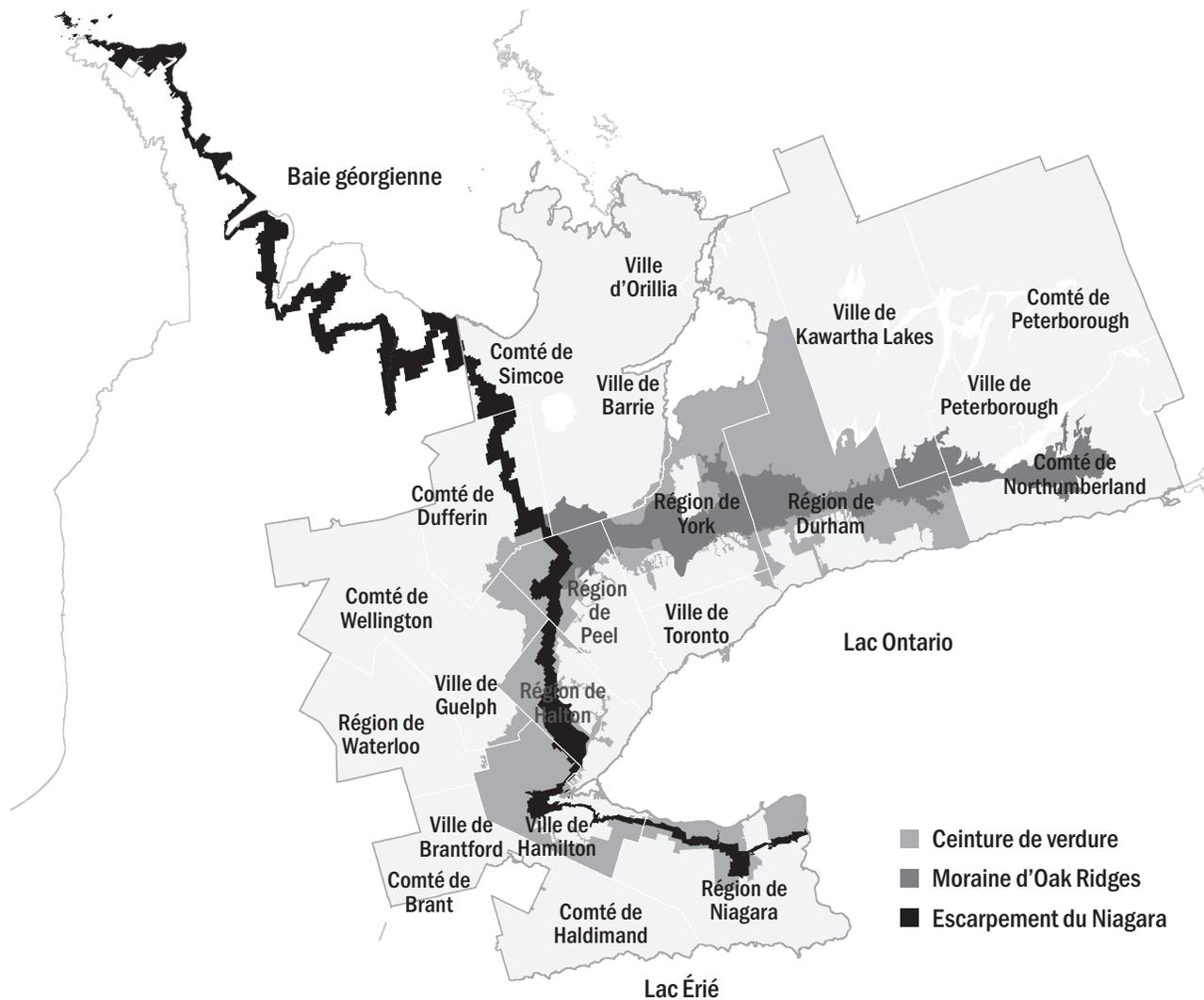
L'objet de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* est de « préserver le plus possible l'état naturel de l'escarpement du Niagara et des terrains voisins et de n'y permettre que les formes d'aménagement compatibles avec cet état naturel ». Le terme « aménagement » englobe tout changement d'utilisation du sol, d'un bâtiment ou de structures. La Loi prévoyait l'établissement du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara dans le but d'orienter l'utilisation des terres dans la zone du

Plan (la **figure 2** est une carte de l'escarpement du Niagara et des autres zones du Plan d'aménagement), et la mise sur pied de la Commission de l'escarpement du Niagara pour assurer la mise en oeuvre de ce plan. Aux termes de la Loi, les objectifs du Plan sont les suivants :

- préserver le caractère historique et le milieu écologique qui sont propres à la région;
- maintenir et améliorer la qualité et les caractéristiques des cours d'eau naturels et des sources d'approvisionnement en eau;
- prévoir suffisamment de loisirs de plein air;

Figure 2 : Carte des zones couvertes par le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et par d'autres plans d'aménagement du territoire

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



- maintenir et mettre en valeur le caractère unique du paysage de l'escarpement du Niagara
- assurer que tous les projets d'aménagement sont compatibles avec le but du Plan;
- fournir au public des moyens d'accès convenables à l'escarpement du Niagara;
- aider les municipalités à exécuter les fonctions de planification.

Il existe trois règlements pris en vertu de la Loi :

- Le Règlement 826 désigne les parties de la zone du Plan qui sont incluses dans la zone d'aménagement contrôlée, où un permis d'aménagement délivré par la Commission est requis pour certains types d'aménagement.
- Le Règlement 828 dispense certaines catégories d'aménagement de l'exigence d'obtenir un permis d'aménagement en vertu de la Loi. Les catégories d'aménagement en question comprennent l'installation de panneaux solaires sur un toit et l'entretien des réseaux d'égout.
- Le Règlement de l'Ontario 235/10 précise les terres ajoutées à la zone du Plan, notamment des terres de la municipalité de Grey Highlands et de la ville de Burlington.

L'**annexe 4** contient une liste d'autres lois provinciales qui énoncent des instructions aux fins de la gestion de l'aménagement et de la conservation de l'escarpement. À titre d'exemple, la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure* porte l'établissement du Plan de la ceinture de verdure, dont l'objet est de préserver les terres agricoles, les ressources naturelles, les bassins versants, le patrimoine culturel et les loisirs à l'intérieur de ses limites. Le Plan de la ceinture de verdure couvre des zones visées par le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et s'applique de concert avec le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, qui oriente la croissance urbaine sur les terres situées au-delà de l'escarpement. Bien que le Plan de la ceinture de verdure englobe l'escarpement, il est subordonné à l'application du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara dans ces zones. Au moment de notre audit, la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara représentait 23 % de la ceinture de verdure.

En novembre 2022, une fois notre audit terminé, la province a proposé de modifier le Plan de la ceinture de verdure et la région à laquelle il s'applique, mais ces changements potentiels ne modifient pas le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara ni sa région visée.

Les peuples autochtones ont leurs propres lois et leurs propres systèmes de gouvernance. Au total, 10 collectivités des Premières Nations et des Métis ont conclu avec la Couronne des traités ayant trait à des territoires qui chevauchent la zone visée par le Plan d'aménagement de l'escarpement. En outre, d'autres peuples autochtones ont des territoires traditionnels et ancestraux sur l'escarpement, de même que le droit constitutionnel d'être consultés. Le protocole d'entente entre le ministre et la Commission stipule que cette dernière a le devoir de mobiliser les peuples et les groupes autochtones de la zone du Plan, de les consulter et de coopérer avec eux.

2.2.1 Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

La responsabilité d'assurer l'application de la Loi a été confiée au ministère des Richesses naturelles et des Forêts en 1997. Auparavant, la Loi avait relevé du ministère des Affaires intergouvernementales, puis du ministère des Affaires municipales et du Logement, suivi du ministère de l'Environnement.

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a pour mandat d'assurer la protection et la gestion durable des ressources naturelles diversifiées de l'Ontario afin de soutenir la prospérité économique, la viabilité environnementale et la qualité de vie de la population de la province. Au fil du temps, la Section du patrimoine naturel du Ministère a affecté jusqu'à cinq ou six employés au Programme d'aménagement de l'escarpement du Niagara, plus d'autres employés de soutien, selon l'évolution des priorités, notamment dans le contexte des examens prévus du Plan. De plus, conformément à un protocole d'entente conclu en 2015 entre le Ministère et la Commission, la Direction de l'application des règlements du Ministère doit affecter au besoin un agent de conservation et un

Figure 3 : Rôles de la Commission de l'escarpement du Niagara et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts

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

| | Commission de l'escarpement du Niagara | Ministère des Richesses naturelles et des Forêts |
|--|---|---|
| Commissaires | Le personnel de la Commission fournit des services de soutien administratif aux commissaires. | Le ministre formule des recommandations à l'intention du lieutenant-gouverneur en conseil au sujet de la nomination des commissaires. |
| Permis d'aménagement | Prend des décisions concernant les demandes de permis d'aménagement. | Le ministre rend la décision finale à l'égard des appels relatifs aux permis d'aménagement lorsque la décision de la Commission n'est pas confirmée par l'agent enquêteur. |
| Modifications du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara | <ul style="list-style-type: none"> Reçoit, examine et communique les demandes de modification du Plan, mène des consultations publiques à leur sujet et soumet des recommandations au ministre. Formule des recommandations dans le cadre de l'examen du Plan effectué tous les 10 ans. | <ul style="list-style-type: none"> Rend les décisions finales à propos des modifications du Plan. Lors de l'examen du Plan effectué tous les 10 ans, le Ministère consulte le public, les parties prenantes et les collectivités autochtones, et rend la décision finale, sous réserve de l'approbation du Conseil des ministres. |
| Modifications de la Loi et de ses règlements | Recommande l'apport de modifications réglementaires et législatives à l'intention du Ministère. | Apporte des modifications réglementaires et législatives, sous réserve de l'approbation du Conseil des ministres au besoin |
| Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara | Approuve les plans de gestion préparés par les entités du Réseau des parcs. | <ul style="list-style-type: none"> Coordonnateur du Réseau des parcs Approuve les plans de gestion préparés par les entités du Réseau des parcs. Élabore et modifie le manuel de planification du Réseau des parcs. |
| Opérations de la Commission | Prépare le budget, le rapport annuel et le plan d'activités. | <ul style="list-style-type: none"> Le Ministère approuve le budget et les niveaux de dotation, et le ministre approuve le rapport annuel et le plan d'activités. Prépare les demandes de financement supplémentaire soumises au Conseil du Trésor pour combler les déficits budgétaires. |
| Exécution | <ul style="list-style-type: none"> Responsable des activités courantes du programme de conformité. Responsable des infractions à la partie I1 et de l'établissement de contraventions au titre des infractions à la Loi. | Responsable des infractions à la partie III2 et des poursuites en application de la Loi. |

1. Les infractions à la partie I sont des infractions mineures où le défendeur doit payer une amende maximale de 1 000 \$.

2. Les infractions à la partie III sont des infractions graves qui exigent que l'affaire soit portée devant un tribunal.

procureur à temps partiel pour assurer l'exécution de la Loi. La **figure 3** décrit les rôles du Ministère et de la Commission.

Le Ministère est tenu d'examiner le mandat de la Commission au moins une fois tous les sept ans conformément à la Directive concernant les organismes et les nominations du Conseil du Trésor et du Conseil

de gestion du gouvernement. En 2018, l'Institut sur la gouvernance a mené un examen du mandat de la Commission pour le compte du Ministère. L'examen a révélé que la Commission demeurait une organisation utile et a donné lieu à des recommandations concernant des améliorations que devraient apporter le Ministère et la Commission (**annexe 5**).

2.2.2 Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara

Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara a d'abord été approuvé en 1985 – 12 ans après l'adoption de la Loi – et sert de plan environnemental pour l'utilisation des terres de l'escarpement. Il s'agit du premier plan environnemental pour l'utilisation des terres instauré au Canada qui a comme principal objectif d'assurer la protection de l'environnement.

Ainsi que le montre la **figure 4**, le Plan subdivise l'escarpement en fonction de sept désignations de l'utilisation du sol. En général, plus une zone est éloignée de la face de l'escarpement, plus le degré de protection au chapitre des activités d'aménagement diminue. Au moment de notre audit, la superficie visée par le Plan totalisait 195 055 hectares.

Le Plan établit un cadre de gestion durable dont les objectifs sont un aménagement compatible, des mesures de protection de l'escarpement et la

Figure 4 : Désignations de l'utilisation du sol aux termes du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, exemples d'aménagements autorisés et pourcentage correspondant de la zone du Plan

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

| Désignation | Exemples d'aménagements permis pour chaque désignation | Pourcentage de la zone du Plan (en 2022) |
|--|--|--|
| Zone naturelle : inclut les zones qui contiennent des habitats et des ressources en eau, et qui fournissent des services écosystémiques | Maisons unifamiliales, gestion des forêts, de la faune et de la pêche, et utilisations connexes (p. ex., garage, piscine) | 38 % |
| Zone protégée : comprend les zones qui sont un élément visuel important du paysage et qui présentent une importance environnementale | Utilisations agricoles, maisons unifamiliales, gestion des forêts, de la faune et de la pêche, et utilisations connexes (p. ex. garage, piscine) | 33 % |
| Zone rurale : catégorie qui englobe les zones faisant partie du corridor de l'escarpement et qui servent de zones tampons protégeant les terres écosensibles | Utilisations agricoles, maisons unifamiliales, utilisations connexes (p. ex. garage, piscine), nouveaux puits d'extraction et nouvelles carrières (à concurrence de 20 000 tonnes par année) | 23 % |
| Zone récréative : zones comportant des aménagements récréatifs le long de l'escarpement | Utilisations agricoles, maisons unifamiliales, centres de ski, terrains de golf et activités de randonnée | 3 % |
| Zone urbaine : catégorie qui inclut les zones où il y a une forte croissance urbaine | Les zones urbaines sont assujetties à des règlements de zonage municipaux qui ne vont pas à l'encontre du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. | 2 % |
| Zone d'extraction de ressources minérales : il s'agit des zones où l'exploitation d'agrégats minéraux est permise | Utilisations agricoles, exploitation de puits d'extraction et de carrières et utilisations connexes | 1 % |
| Petit centre urbain : comprend les agglomérations rurales, les villages et les hameaux | Certains petits centres urbains sont assujettis à des règlements de zonage municipaux qui ne vont pas à l'encontre du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. | * |

* Les petits centres urbains sont pris en compte dans la détermination des zones naturelles, des zones protégées et des zones rurales de l'escarpement.

possibilité pour le public de profiter de ce dernier. En vertu de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, le ministre des Richesses naturelles et des Forêts doit faire réviser le Plan au même moment où l'examen prévu du Plan de la ceinture de verdure est effectué en vertu de la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure*, qui doit avoir lieu tous les 10 ans. Au cours de cet examen, le ministre doit consulter la Commission, tout ministère intéressé par le Plan, le conseil de chaque municipalité incluse dans la zone du Plan et tout autre organisme public intéressé, afin de s'assurer que le public a la possibilité de participer à l'examen.

Une fois l'examen terminé, le ministre peut proposer des modifications au Plan qui doivent être conformes aux objectifs du Plan et en faire la promotion. La province a révisé le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara en 1994, en 2005 et en 2017. Le prochain examen prévu du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara aura lieu en 2027. Le Plan sous sa forme actuelle repose sur trois piliers pour assurer la conservation de l'escarpement : les politiques d'aménagement des terres; les critères d'aménagement pour protéger les ressources de l'escarpement; et le Réseau des parcs et des espaces ouverts.

2.2.3 Commission de l'escarpement du Niagara

La Commission de l'escarpement du Niagara est un organisme de réglementation provincial qui n'est pas régi par un conseil d'administration; elle a été créée en 1973 en vertu de la Loi en vue d'assurer la mise en oeuvre du Plan. Ses objectifs consistent à élaborer, à interpréter et à mettre en application des politiques servant à préserver et à accentuer la vitalité des caractéristiques environnementales et physiques de l'escarpement. Cet organisme de réglementation relève du ministre des Richesses naturelles et des Forêts; c'est ce dernier qui assure entièrement son financement, et le ministre approuve son budget et ses niveaux de dotation. La **figure 5** contient l'organigramme de la Commission, et la **figure 6** présente le budget de la Commission lors des cinq derniers exercices.

La Commission est composée de 17 membres nommés (commissaires), incluant un président, et de 24 employés, dont un directeur. Le directeur est responsable des activités courantes de la Commission.

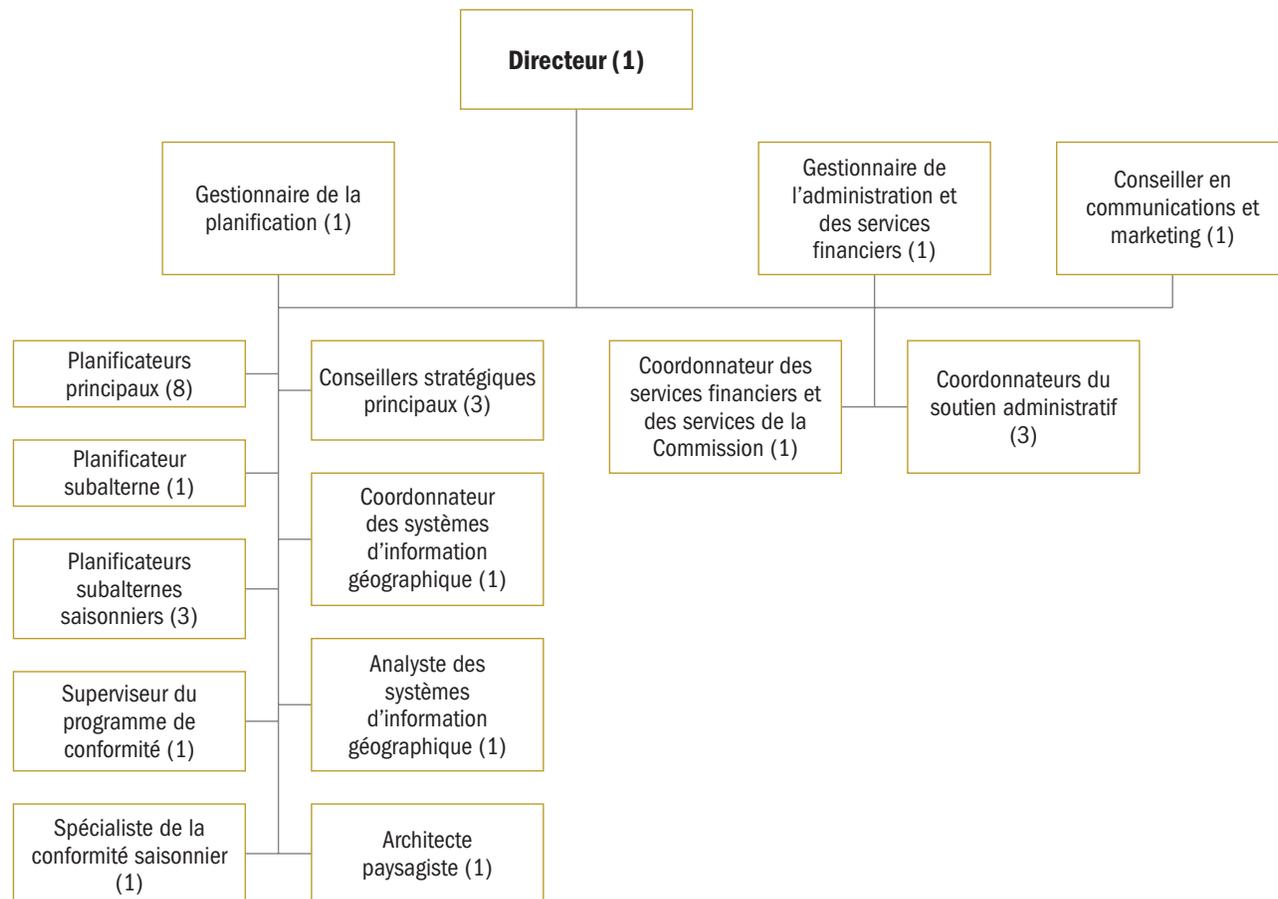
Les responsabilités du personnel de la Commission consistent notamment à examiner les demandes de permis d'aménagement et de dispense, et à déterminer si elles sont conformes au Plan; les membres du personnel exercent également des rôles d'ordre administratif relativement aux modifications apportées au Plan. Le directeur, avec l'aide du personnel, prend des décisions concernant la plupart des demandes d'aménagement. Les commissaires rendent des décisions concernant des demandes complexes qui nécessitent une interprétation du Plan ou qui ne concordent pas avec ce dernier et qui peuvent devoir être rejetées.

Les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. On compte neuf membres, dont le président, qui représentent le public. Les huit autres membres sont des représentants municipaux qui doivent être membres du conseil ou employés d'une municipalité située dans la zone du Plan. Aux termes de la Directive concernant les organismes et les nominations, les commissaires remplissent un rôle de réglementation et rendent des décisions de manière indépendante au regard de la Loi et du Plan; toutefois, ils ne forment pas un conseil d'administration. Les commissaires se sont réunis en moyenne sept fois par année entre 2017 et 2021 pour rendre des décisions à l'égard de demandes de permis d'aménagement. Ils reçoivent une indemnité quotidienne pour leur préparation et leur participation aux réunions, et ils ont droit au remboursement de leurs frais approuvés.

Un protocole d'entente signé par le ministre et le président, établit les rapports de responsabilisation applicables, précise les rôles et les responsabilités, et énonce les modalités opérationnelles, administratives et financières ainsi que les modalités de dotation. Ce protocole d'entente rend compte de l'indépendance de la Commission dans la prise de décisions réglementaires, mais il précise que la Commission doit se conformer à la Loi et rendre des décisions qui ne vont pas à l'encontre du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara.

Figure 5 : Organigramme du personnel de la Commission de l'escarpement du Niagara

Source des données : Commission de l'escarpement du Niagara



Remarque : L'effectif de la Commission compte 24 équivalents temps plein et quatre postes saisonniers. La taille de l'effectif varie au fil du temps en raison des postes vacants.

Figure 6 : Budget de la Commission de l'escarpement du Niagara, 2016-2017 à 2020-2021 (dollars)

Source des données : Commission de l'escarpement du Niagara

| Catégorie | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Salaires et traitements (incluant les avantages sociaux) | 2 011 461 | 2 089 188 | 2 300 783 | 2 474 434 | 2 111 167 |
| Autres dépenses de fonctionnement directes* | 388 119 | 388 111 | 353 556 | 212 711 | 273 549 |
| Total, Commission de l'escarpement du Niagara | 2 399 580 | 2 477 299 | 2 654 339 | 2 687 145 | 2 384 716** |

* Comprend les coûts relatifs au transport, aux communications, aux fournitures pour l'équipement et aux services.

** La Commission a également reçu un décret du Conseil du Trésor pour 196 300 \$ en 2020-2021.

Le président rend compte à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre dans le contexte de l'exécution du mandat de la Commission. Le protocole d'entente indique en outre que le président doit rendre compte au ministre du rendement de l'organisme dans l'exécution de son mandat et dans l'exercice des rôles et des responsabilités qui lui sont attribués. Il énonce aussi les rôles et les responsabilités du directeur et du sous-ministre.

2.3 Efforts de protection et de promotion de l'escarpement du Niagara

2.3.1 Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara

Le Plan prévoit l'établissement du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara (le Réseau des parcs) à titre de réseau provincial coordonné de parcs et d'espaces ouverts. Au moment de notre audit, le réseau de parcs comptait 163 parcs et espaces ouverts qui couvraient 44 017 hectares (23 %) à l'intérieur de la zone du Plan; bon nombre d'entre eux sont reliés par le sentier Bruce.

Les terres en question sont gérées par 23 entités différentes, dont le Ministère, Parcs Ontario (une direction du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs), sept offices de protection de la nature différents, Parcs Canada (un organisme fédéral), l'organisme Bruce Trail Conservancy et des municipalités. Ces entités participent aux travaux du Conseil du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara. Entre autres, le Conseil offre aux gestionnaires de parcs une tribune pour mettre en commun des ressources, déterminer les pratiques exemplaires et fournir des conseils au Ministère et à la Commission. On souligne dans le Plan que la force et l'image publique du Réseau des parcs reposent sur la coopération de ces entités en vue de se conformer au Plan et de le mettre en oeuvre.

On a choisi neuf parcs principaux – les sites phares du Réseau des parcs – pour faire la promotion de l'environnement diversifié de l'escarpement auprès du public et servir de point de départ pour les visiteurs.

Certaines terres du Réseau des parcs répondent à des critères nationaux et sont considérées comme étant des zones protégées, ce qui rend compte du fait qu'elles sont conformes à des normes modernes de protection de la nature.

2.3.2 Réserve de biosphère de l'escarpement du Niagara

L'escarpement du Niagara a été désigné à titre de réserve mondiale de biosphère en 1990 par le Programme sur l'homme et la biosphère des Nations Unies. Les réserves de biosphère sont en principe des lieux d'apprentissage en matière de développement durable où : 1) la biodiversité et la diversité culturelle sont préservées; 2) on favorise un développement économique durable sur les plans à la fois socioculturel et environnemental; 3) on offre un soutien en matière de recherche, de surveillance, d'éducation et de formation.

On compte actuellement 738 réserves de biosphère désignées dans le monde, dont 19 au Canada (**annexe 6**). Outre l'escarpement, l'Ontario possède des réserves de biosphère à Long Point sur la rive nord du lac Érié, aux Mille-Îles/arche de Frontenac au nord de Kingston, et sur la côte est de la baie Georgienne, qui s'étend de la rivière Severn à la rivière des Français. Le processus de demande pour obtenir la désignation de réserve de biosphère est rigoureux et dure environ huit ans. Une fois la désignation obtenue, les Nations Unies procèdent à des examens périodiques de chaque réserve de biosphère environ une fois tous les 10 ans. Ces examens sont l'occasion d'évaluer les mesures prises et les résultats obtenus, d'étudier les activités de gestion et de mise en oeuvre, et de cerner les points à améliorer. La réserve de biosphère de l'escarpement du Niagara a fait l'objet d'examens en 2002 et en 2012; le prochain examen aura lieu en 2024.

La décision de désigner l'escarpement du Niagara comme réserve mondiale de biosphère tient entre autres au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, qui a pour objet d'assurer un juste équilibre entre la préservation, la conservation et le développement durable – ce qui constitue un

but commun associé aux réserves de biosphère à l'échelle mondiale. On a reconnu que le Plan était particulièrement approprié dans l'optique de la désignation de réserve de biosphère, car il y a une zone centrale de terres protégées à la face de l'escarpement et à proximité de celle-ci (aussi appelée le sommet), et une série de désignations d'aménagement des terres assorties d'un niveau de protection décroissant en fonction de leur éloignement (**figure 4**). Le Ministère n'a pas de programmes, ne fournit pas de soutien spécialisé ou n'a pas énoncé d'orientation stratégique pour les trois autres réserves de biosphère situées en Ontario.

L'un des objectifs du Plan en ce qui touche le Réseau des parcs consiste à faire preuve de leadership pour soutenir et promouvoir les principes sous-jacents à la réserve de biosphère de l'escarpement du Niagara. Le maintien de la désignation de réserve mondiale de biosphère est une importante source de reconnaissance internationale : si l'on ne parvient pas à conserver cette désignation, cela soulèvera un sérieux risque d'atteinte à la réputation. À titre d'exemple, en 2010, la réserve de biosphère du mont Arrowsmith, en Colombie-Britannique, a failli perdre sa désignation de réserve mondiale de biosphère après qu'un examen périodique a eu conclu que l'on n'y exerçait pas une saine gouvernance. Lorsqu'un site risque de perdre son statut international, cela peut soulever un tollé.

Depuis la désignation de l'escarpement du Niagara à titre de réserve de biosphère, la Commission a été le principal responsable de sa gestion. Les responsables d'une réserve de biosphère ont comme tâche d'élaborer, de mettre en oeuvre et de gérer les initiatives ainsi que de coordonner les efforts entre les divers intervenants.

Un comité de direction transitoire réunissant différentes parties prenantes et financé par des organismes de bienfaisance a été mis sur pied en 2019 pour guider l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance qui servirait de mécanisme responsable de la biosphère à la place de la Commission. L'examen de la réserve de biosphère par les Nations Unies en 2012 a révélé qu'il fallait confier un rôle accru au public, et non au gouvernement, dans la surveillance

de la réserve de biosphère de l'escarpement du Niagara. On a ensuite commencé à élaborer des outils de sensibilisation des parties prenantes, à chercher des moyens de financement, de même qu'à explorer des façons possibles d'assurer une mobilisation importante des collectivités autochtones et d'en arriver à une gestion conjointe de la transition touchant la biosphère avec les Autochtones. Le Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara a été constitué en mars 2022, et des travaux étaient en cours à ce moment pour maintenir la désignation internationale de l'escarpement à titre de réserve de biosphère.

3.0 Objectif et étendue de la vérification

Notre audit avait pour objectif de déterminer si la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) ont mis en place des systèmes et des processus efficaces :

- pour préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu, de manière à atteindre l'objet et les objectifs de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* et du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara;
- pour veiller à ce que seuls soient autorisés dans la zone de l'escarpement les aménagements compatibles avec cet environnement, de manière à encore à atteindre l'objet et les objectifs de la Loi et du Plan;
- pour mesurer les progrès réalisés en vue de préserver l'escarpement, de veiller à ce que seuls soient autorisés les aménagements compatibles et d'atteindre les objectifs du Plan, et pour rendre compte publiquement de ces progrès.

Lors de la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit (**annexe 7**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'audit. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des

politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes ainsi que de pratiques exemplaires. La haute direction de la Commission et celle du Ministère ont examiné nos objectifs et les critères connexes, et elles en ont reconnu la pertinence.

Notre audit s'est déroulé de janvier à juillet 2022. Nous avons obtenu de la direction du Ministère et de celle de la Commission une déclaration écrite selon laquelle, au 22 novembre 2022, elles avaient fourni à notre Bureau toute l'information qui, à leur connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations du présent rapport.

Notre travail d'audit a été effectué dans les locaux de la Commission situés à Georgetown, ainsi que dans les locaux du Ministère à Toronto. Nous avons également visité 64 (39 %) des 163 sites du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara pour observer leur apport à la conservation de l'escarpement. En raison de la pandémie de COVID-19, certains de nos travaux ont été effectués à distance. Nous avons eu des contacts avec la Commission, le Ministère et d'autres parties prenantes par vidéoconférence, par téléphone et par courriel. Nous avons interrogé des membres de la haute direction et du personnel, et nous avons examiné des données et des documents pertinents de la Commission et du Ministère.

Nous avons aussi interrogé des commissaires actuels et d'anciens commissaires ainsi que des membres du personnel de l'organisme Bruce Trail Conservancy, du Niagara Escarpment Biosphere Network, de la Niagara Escarpment Foundation, de la Greenbelt Foundation et d'autres entités de conservation. Dans le but de cerner les pratiques exemplaires, nous avons procédé à une revue de la littérature scientifique et des normes internationales sur la protection de la nature. Nous avons également interrogé des spécialistes universitaires de l'aménagement environnemental des terres et des sciences biologiques.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables

professionnels agréés du Canada. Ces normes comprennent l'exécution des essais et autres procédures que nous jugeons nécessaires afin d'obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité. De ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Il s'est conformé aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de la vérification

4.1 Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara comporte des lacunes

4.1.1 Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara ne couvre pas l'ensemble de l'escarpement, de sorte que certaines zones ne sont pas à l'abri d'aménagements incompatibles

Aux termes de la Loi, l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu doit être préservée. Or, le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara ne couvre pas la totalité de l'escarpement. À l'heure actuelle, certains éléments géographiques de l'escarpement se trouvent à l'extérieur de la zone du Plan et sont assujettis uniquement aux règles d'aménagement des municipalités locales. Fonder les plans environnementaux d'aménagement du territoire sur les caractéristiques naturelles et géographiques constitue une pratique exemplaire.

Certaines des zones rocheuses et des falaises distinctives de l'escarpement ne sont pas comprises dans la zone du Plan. Notamment, 15 623 hectares de terres sur la face de l'escarpement ne sont pas inclus dans la zone du Plan; cela comprend des zones situées près de Collingwood. C'est le cas également d'une zone de 144 km au pied de l'escarpement (le point le plus bas du versant) et d'une avant-butte (partie de l'escarpement qui a été séparée de l'escarpement principal par érosion), qui n'est pas incluse dans la zone du Plan. Ces terres n'ont pas été incluses dans le Plan lors de son approbation, en 1985.

En 1977, la Commission a publié une proposition préliminaire concernant la zone du Plan; cette proposition a soulevé des critiques selon lesquelles la superficie en question était trop étendue. Une proposition révisée où la zone couverte par le Plan était réduite de 62 % a été présentée en 1979. En 1985, la première version du Plan a été approuvée, la région couverte totalisant 184 000 hectares.

Depuis 1985, la zone du Plan a augmenté de 6 % à la suite de modifications mineures et d'élargissement des limites, ce qui a permis d'accroître la superficie couverte par le Plan de 195 055 hectares. Ainsi, en 2005, le Ministère a ajouté des terres situées près de Burlington, ce qui a fait augmenter la superficie de la zone du Plan de 725 hectares. En 2013, le Ministère a ajouté à la zone du Plan 400 hectares de terres dans la ville de Hamilton, mais ces terres n'ont été incorporées à la zone d'aménagement contrôlée – c'est-à-dire la zone que réglemente la Commission – qu'en 2021, en raison des retards dans l'apport de mises à jour à la réglementation.

Lors de l'examen du Plan effectué en 2017, la Commission a effectué une évaluation portant sur 84 114 hectares de terres aux fins de déterminer s'il fallait les inclure dans la zone du Plan selon des critères écologiques et géologiques. La Commission a conclu que 45 677 hectares de terres pouvaient être ajoutés à la zone du Plan, ce qui aurait fait augmenter la zone en question de 23 %, mais la Commission n'a finalement pas recommandé l'ajout de nouvelles terres. Il ressort des documents internes du Ministère que ce dernier a décidé de ne pas procéder à ces ajouts, étant donné

l'opposition du public à un contrôle gouvernemental accru sur l'utilisation des terres et le fait que les municipalités pourraient perdre des revenus fiscaux.

Il faut ajouter que la zone du Plan – autrement dit la zone visée par les objectifs du Plan – et la zone d'aménagement contrôlée ne correspondent pas entre elles. Par exemple, le comté de Dufferin possède des terres qui font partie de la zone d'aménagement contrôlée, mais pas de la zone du plan, ce qui signifie que les politiques du Plan ne s'appliquent pas, mais que la Commission doit quand même délivrer des permis d'aménagement. L'inverse est également vrai : certaines parties de la zone du Plan ne font pas partie de la zone d'aménagement contrôlée. Cela signifie que le personnel de la Commission doit quand même remplir son rôle consistant à présenter des observations, même si la Commission n'est pas responsable de la délivrance des permis d'aménagement. Au total, 456 hectares de terres se trouvent dans la zone d'aménagement contrôlée, mais non dans la zone du Plan, tandis que 3 074 hectares de terres se trouvent dans la zone du plan, mais non dans la zone d'aménagement contrôlée. La Commission a déterminé que l'harmonisation entre la zone du Plan et de la zone d'aménagement contrôlée permettrait de réduire la confusion éventuelle et de simplifier le processus de demande de permis d'aménagement.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer la préservation de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu, ainsi que le prévoit la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, dans le cadre de la préparation du prochain examen du Plan de l'escarpement du Niagara, devrait travailler avec la Commission de l'escarpement du Niagara pour :

- évaluer l'exhaustivité de la zone du Plan en ce qu'elle inclut l'ensemble de l'escarpement du Niagara et suffisamment de terres adjacentes, y compris les caractéristiques du patrimoine naturel; et

- déterminer les possibilités de veiller à ce que la zone d'aménagement contrôlée et la zone du Plan concordent entre elles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) convient que l'objectif du Plan et de la *Loi sur le plan et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* est de préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu.

Comme il est mentionné dans le rapport de la vérificatrice générale, en 2016, la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) a évalué plus de 80 000 hectares (ha) et proposé plus de 45 000 hectares d'ajouts à inclure dans la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) en fonction d'un ensemble de critères écologiques liés à l'objet et aux objectifs du Plan.

Étant donné que les désignations d'utilisation des terres n'ont pas été appliquées aux ajouts proposés, d'autres consultations seraient nécessaires si la province décidait d'aller de l'avant avec l'un ou l'autre des ajouts proposés.

Lors du prochain examen prévu du Plan en 2027, le Ministère examinera la zone du Plan en tenant compte de l'évaluation précédente de la Commission selon laquelle plus de 45 000 ha pourraient être ajoutés.

4.1.2 Le Plan permet de nouvelles exploitations d'agrégats ou l'élargissement d'exploitations existantes sur l'escarpement du Niagara, en dépit des répercussions environnementales des puits d'extraction et des carrières

Les préoccupations concernant l'incidence des activités d'extraction d'agrégats – puits d'extraction et carrières où l'on extrait du sable, du gravier ou du substrat rocheux – sont l'une des principales raisons ayant amené la province à promulguer la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* en 1973. Pourtant, le Plan continue de permettre ce genre d'aménagement. Lors de

l'examen du Plan effectué en 2017, la Commission a recommandé au Ministère d'interdire les nouvelles exploitations d'agrégats dans la zone du Plan. La Commission a soulevé des préoccupations au sujet des répercussions négatives pouvant être associées à l'extraction d'agrégats sous la nappe phréatique et des effets à long terme de telles activités sur les écosystèmes de l'escarpement du Niagara. Le Ministère n'a pas apporté cette modification au Plan. Il a plutôt procédé à une mise à jour du Plan pour l'harmoniser avec les règles générales d'aménagement des autres régions du sud de l'Ontario. Le Plan et la déclaration de principes provinciale indiquent maintenant qu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'un besoin de ressources en agrégats minéraux, notamment une analyse de l'offre et de la demande.

Les agrégats sont des matériaux extraits des puits d'extraction et des carrières conformément à la *Loi sur les ressources en agrégats* et sont utilisés pour la construction de routes ou la fabrication de produits comme le ciment. Le Ministère a délivré des permis à l'égard de plus de 6 000 puits d'extraction et carrières dans la province, dont 54 sont situés dans la zone du Plan. La *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* autorise l'exploitation de puits d'extraction et de carrières sur des terres désignées comme zones d'extraction de ressources minérales; cette catégorie de zone représente 1 % de la superficie totale de la zone du Plan (**figure 4**). Bien qu'il y ait des milliers de sites d'extraction d'agrégats en Ontario, le fait que l'escarpement se trouve à proximité de régions où la demande d'agrégats est forte, comme la région du grand Toronto, peut intensifier les pressions au chapitre de l'extraction d'agrégats à l'intérieur de ses limites.

L'établissement ou l'agrandissement de puits d'extraction et de carrières sur l'escarpement soulèvent des défis au chapitre de la préservation de l'environnement naturel et des caractéristiques visuelles du lieu. Les exploitations d'agrégats suscitent une forte réprobation de la part du public, ce qui ressort de notre examen de la couverture médiatique, des commentaires du public publiés dans le Registre environnemental de l'Ontario et de nos propres

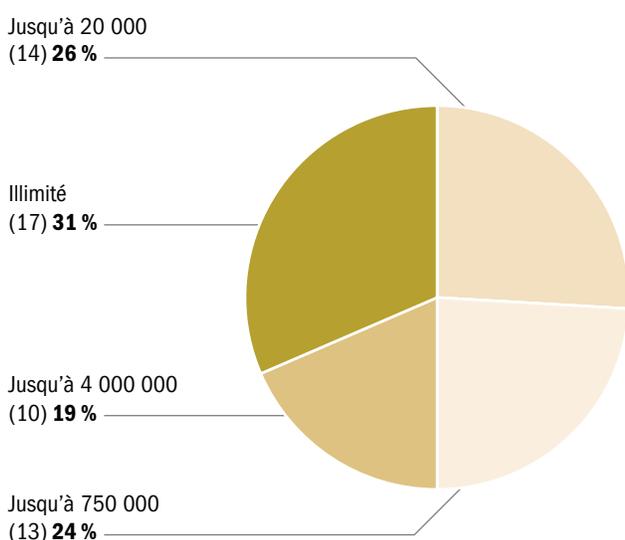
observations des affiches de protestation posées sur des propriétés privées près de certains sites du Réseau des parcs. Par exemple, nous avons visité plusieurs sites du Réseau des parcs, comme le parc provincial Forks of the Credit, près d'Erin, et la parcelle d'Esquesing, près de Milton, ce qui nous a permis de voir les défis en matière de gestion et les répercussions découlant des exploitations d'agrégats avoisinantes.

Ainsi que le montre la **figure 7**, 17 des 54 exploitations d'agrégats (31 %) de l'escarpement sont assorties d'un permis autorisant un tonnage illimité, ce qui signifie qu'il n'y a aucune restriction quant à la quantité de matières qui peuvent être extraites chaque année. Sur les 17 sites en question, 12 (71 %) extraient des matériaux se trouvant sous la nappe phréatique. Les activités d'extraction sous la nappe phréatique peuvent réduire les niveaux d'eau, exiger une gestion perpétuelle de l'eau et modifier de façon permanente les écosystèmes environnants. Les conditions des permis d'exploitation d'agrégats visent à atténuer ces impacts environnementaux.

Les puits d'extraction et les carrières ont généralement une longue durée de vie

Figure 7 : Nombre de sites d'extraction d'agrégats autorisés dans la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara selon le tonnage annuel maximal, 2022

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



opérationnelle – certaines carrières de l'escarpement sont exploitées depuis plus d'un siècle –, ce qui donne à penser que les carrières dont le permis autorise un tonnage illimité seront en mesure de fournir un approvisionnement stable de ressources en agrégats pendant de nombreuses années encore. En raison des retombées négatives des puits d'extraction et des carrières sur l'environnement, jumelées au manque d'information sur la véritable demande de granulats de l'Ontario, de nombreuses municipalités – dont Milton, Halton Hills et la région de Peel, qui se trouvent dans la zone du Plan – ont demandé l'imposition d'un moratoire temporaire à l'échelle de la province sur tous les permis et approbations de nouvelles exploitations d'agrégat et sur toutes les modifications de permis existants. Les municipalités ont demandé ce moratoire en 2022 et souhaitent qu'il demeure en vigueur jusqu'à ce que l'on ait procédé à un examen exhaustif des besoins en agrégats et des utilisations de ces matériaux en Ontario. Cependant, la province n'a pas amorcé un tel examen et n'a pas pris d'engagement à cet égard.

Le Plan précise que l'un des objectifs des zones d'extraction de ressources minérales est de réduire dans la mesure du possible l'incidence des puits d'extraction et des carrières sur l'escarpement. Dans ce but, le Plan exige que les puits d'extraction et les carrières soient assortis d'un plan de réhabilitation, et que les entreprises mettent ce plan en oeuvre une fois terminées les activités d'extraction. Nous avons examiné les plans de réhabilitation des 54 sites visés par un permis à l'intérieur de la zone du plan et constaté qu'il existait pour tous ces sites autorisés un plan de réhabilitation décrivant les étapes du processus de restauration des sites.

Dans le cas des 26 sites où les activités d'extraction avaient cessé, il n'y en avait que 5 (19 %) pour lesquels il existait un plan de réhabilitation pouvant encore être consulté. Le Ministère n'a pas pu fournir à notre Bureau une liste de tous les plans de réhabilitation des sites pour lesquels il n'y avait pas de permis, car il détruit les dossiers 10 ans après la fin de l'application d'un permis d'extraction d'agrégats, conformément à son calendrier de conservation des documents.

Au cours des 5 dernières années, le Ministère n'a inspecté que 14 (26 %) des 54 sites d'extraction actifs dans la zone du Plan. Les inspections sont importantes si l'on veut assurer le respect des normes environnementales énoncées dans la *Loi sur les ressources en agrégats* et l'atteinte des objectifs de la Loi et du Plan. Sur les 14 sites inspectés, 2 ne respectaient pas les exigences de réhabilitation progressive. De plus, la personne ou l'entité responsable de chaque puits d'extraction faisant l'objet d'un permis en Ontario doit soumettre un rapport d'évaluation de conformité chaque année, pour démontrer que les puits et les carrières sont conformes à la *Loi sur les ressources en agrégats*, aux règlements applicables, à son plan d'implantation et aux conditions du permis. Le Ministère n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir 10 des 54 rapports d'évaluation de conformité qui devaient en principe être soumis pour 2021.

Certains puits d'extraction et certaines carrières peuvent faire l'objet d'une approbation même lorsque la Commission s'y oppose en raison de leurs impacts environnementaux et de leur incompatibilité avec le Plan. Dans le cadre d'une décision d'audience en 2014, une demande d'expansion de carrière a été approuvée, ce qui allait à l'encontre de la recommandation de la Commission. La Commission avait conclu que la demande était incompatible avec le Plan en raison de ses répercussions possibles sur la qualité de l'eau et des dommages causés aux espèces en voie de disparition et à leurs habitats, ainsi que du fait que l'on n'avait pas fourni de justification adéquate. Un ancien commissaire à l'environnement de l'Ontario et un ancien ministre provincial de l'Environnement ayant témoigné à l'audience ont tous deux dit être contre l'approbation de la demande d'expansion de carrière, invoquant les dommages environnementaux qui en résulteraient sur l'escarpement.

RECOMMANDATION 2

Pour préserver l'environnement naturel de l'escarpement du Niagara et respecter l'objet de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, le ministère des Richesses

naturelles et des Forêts devrait, dans le cadre de la préparation pour le prochain examen prévu du Plan, évaluer les impacts environnementaux de l'extraction d'agrégats sur l'escarpement du Niagara, en recueillant l'information nécessaires à la réalisation d'une telle évaluation et en tenant compte de la recommandation de la Commission d'interdire toute nouvelle exploitation d'agrégats et toute expansion d'exploitations existantes sur l'escarpement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a examiné la recommandation de la Commission de l'escarpement du Niagara de restreindre l'extraction de nouveaux agrégats minéraux dans la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan). Il a été déterminé qu'une telle restriction ne serait pas conforme aux objectifs de l'Examen coordonné de la planification de l'aménagement du territoire et qu'elle n'appuierait pas les intérêts provinciaux.

Le Plan continue de prévoir l'extraction d'agrégats dans des zones limitées de l'escarpement où il est possible de démontrer que l'extraction peut être compatible avec l'environnement de l'escarpement et que des mesures de réhabilitation sont en place pour atténuer les répercussions à long terme.

Le Plan de 2017 a adopté de nouveaux concepts, comme l'exigence d'évaluations des répercussions sur l'agriculture dans certaines circonstances et les restrictions relatives aux exploitations d'agrégats minéraux dans d'importantes terres boisées, conformément à la Déclaration de principes provinciale.

La prochaine occasion de revoir la recommandation de la Commission d'interdire toute nouvelle exploitation d'agrégats et toute expansion d'exploitations existantes sur l'escarpement est au cours du prochain examen prévu du Plan en 2027. Le Ministère réexaminera alors la recommandation de la Commission.

4.1.3 Les changements apportés au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara en 2017 permettent d'effectuer des aménagements qui nuisent à l'habitat d'espèces en voie de disparition

En 2017, le Ministère a modifié le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara à des fins d'harmonisation avec les modifications apportées en 2007 à la législation sur les espèces en voie de disparition de l'Ontario. La *Loi sur les espèces en voie de disparition*, adoptée en 1971, interdisait auparavant les aménagements nuisibles aux espèces en voie de disparition et la destruction ou l'endommagement de leur habitat en toutes circonstances. Toutefois, en 2007, cette loi a été remplacée par la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, qui autorise des activités d'aménagement qui ont des effets néfastes sur les espèces en voie de disparition et leur habitat, souvent sous certaines conditions. En raison des changements apportés au Plan en 2017, des aménagements sont maintenant autorisés sur les terres où l'on retrouve des espèces en voie de disparition et leur habitat, sous réserve de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, dont l'application relève du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement). Avant 2017, le Plan n'autorisait aucun nouvel aménagement sur les habitats d'espèces en voie de disparition.

Les espèces en voie de disparition sont des végétaux, des animaux, des poissons ou d'autres formes de vie qui vivent dans la nature, mais qui font face à une extinction imminente ou ont disparu de l'Ontario. Au moment de notre audit, il y avait au moins 70 espèces en péril sur l'escarpement, dont 33 espèces en voie de disparition, 19 espèces menacées et 18 espèces préoccupantes. La tortue des bois, la coccinelle à neuf points et le cornouiller fleuri font partie des espèces en péril présentes sur l'escarpement. Bien que la Commission et le Ministère n'aient pas facilement accès à ces renseignements, ils ont pu, à notre demande, compiler des données concernant les espèces en péril sur l'escarpement. À l'échelle de la province, le nombre d'espèces en péril a augmenté de

22 % au cours de la dernière décennie pour atteindre 258 espèces.

En raison des changements apportés au Plan par le Ministère en 2017, l'habitat des espèces en voie de disparition n'est plus explicitement un motif pouvant amener la Commission à refuser une demande de permis d'aménagement. Auparavant, la présence d'espèces en voie de disparition entraînait le retrait des demandes de permis ou leur rejet par la Commission. Par exemple, en 2013, Bell Mobilité a proposé de construire une tour de télécommunications à un endroit où l'on retrouvait un habitat de la salamandre Jefferson, une espèce en voie de disparition, mais la Commission a fait part de son désaccord, et la tour n'a pas été construite à cet endroit. De même, en 2012, la Commission a rejeté une demande portant sur un logement unifamilial dans la région de Halton en raison de la présence d'un habitat de la salamandre de Jefferson sur le terrain visé. Des portions importantes de l'habitat de certaines espèces en péril – comme la salamandre de Jefferson – dans la province se trouvent sur l'escarpement ou dans des zones adjacentes.

Nous avons étudié un échantillon de 45 demandes de permis d'aménagement soumises en 2020-2021 et qui avaient trait à des activités le long de l'escarpement. Nous avons constaté que, dans les zones visées par 37 de ces demandes (82 %), on avait détecté la présence d'espèces en péril, d'après des dossiers gouvernementaux indiquant qu'une espèce en péril avait été observée dans une zone générale à un moment particulier. Dans le cas de 27 des 37 demandes d'aménagement, il était possible qu'au moins une espèce classée comme étant en voie de disparition ait été présente dans la région.

Le fait que l'on observe la présence d'espèces en péril à un endroit donné peut amener la Commission à mener des travaux pour déterminer si la terre en question est considérée comme étant un habitat de l'espèce ou si cette dernière est seulement présente. Le personnel de la Commission détermine ensuite si une demande de permis doit être transmise au ministère de l'Environnement, selon le nombre d'espèces en péril dont on retrouve un habitat sur la terre visée, si l'on croit que la ou les espèces en question sont toujours

dans la région, s'il s'agit d'une population importante à l'échelle provinciale ou locale, et si l'aménagement proposé peut avoir une incidence sur ces espèces en péril ou sur leur habitat. Nous avons constaté que, sur les 37 demandes de permis portant sur des sites où l'on avait relevé la présence d'espèces en péril, 24 (65 %) n'ont pas été portées à l'attention du ministère de l'Environnement par la Commission. Au moment de notre audit, l'effectif de la Commission ne comportait aucun poste de biologiste ou d'écologiste pour fournir une expertise en la matière ou pour procéder à un complément d'enquête au sujet des signalements d'espèces en péril.

En ce qui concerne les 13 demandes signalées au ministère de l'Environnement (sur 37, soit 35 %), la Commission a reçu comme réponses que quatre demandes ne soulevaient pas de préoccupations relatives aux espèces en péril; le Ministère n'a fourni aucun commentaire à l'égard de cinq demandes; pour deux autres, il a demandé que des relevés additionnels d'espèces soient effectués; au sujet d'une autre demande, il a indiqué que des clôtures devaient être installées pour protéger les espèces touchées; enfin, dans la dernière, il a dit qu'il incombait à l'auteur de la demande de déterminer si une approbation était requise.

Dans le cas de 5 des 37 demandes, la Commission a exigé que l'auteur de la demande fasse exécuter une étude d'impact sur l'environnement pour déterminer l'impact potentiel de l'aménagement sur les espèces en péril. Dans l'une des cinq évaluations, il y avait une sturnelle des prés, une espèce en péril, ce qui a été confirmé sur place. Dans deux autres évaluations, on s'attendait à ce que des espèces en péril soient présentes sur le site en raison de la présence d'un habitat réglementé en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*. Toutefois, cela n'a pas amené le ministère de l'Environnement à délivrer un permis ou un autre type d'autorisation en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.

En 2021, notre Bureau a effectué un audit d'optimisation des ressources sur la *protection et le rétablissement des espèces en péril*. Nous avons conclu

que les systèmes et processus d'approbation du ministère de l'Environnement « facilitent et rendent possibles les activités nuisibles aux espèces en péril et à leur habitat ». Nous avons constaté que le ministère de l'Environnement n'avait jamais refusé une demande relative à des activités nuisibles aux espèces ou à leur habitat, et que peu de mesures étaient prises pour assurer l'exécution de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.

RECOMMANDATION 3

Pour assurer la mise en œuvre efficace du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) et pour hausser l'efficacité de ce plan aux fins de préserver l'environnement naturel, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait, au cours du prochain examen prévu du plan, consulter le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs ainsi que les personnes ayant une expertise pertinente en matière d'espèces en péril afin d'évaluer la suffisance du plan et de ses mesures pour protéger les espèces en voie de disparition et leur habitat sur l'escarpement, y compris le besoin de conférer expressément à la Commission de l'escarpement du Niagara le pouvoir de rejeter les demandes de permis d'aménagement qui causent des dommages aux espèces en voie de disparition ou à leur habitat, ou d'imposer des conditions lorsque cela est justifié.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) convient que l'objectif du Plan et de la *Loi sur le plan et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* est de préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes à titre d'environnement naturel continu.

En 2017, les politiques sur le patrimoine naturel du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) ont été mises à jour et peaufinées afin de reconnaître les principales caractéristiques du patrimoine naturel, de reconnaître les exigences

relatives aux espèces menacées et en voie de disparition conformément à la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* et d'améliorer l'uniformité entre les définitions et les approches stratégiques de la Déclaration de principes provinciale et les autres plans d'utilisation des terres.

La prochaine occasion d'examiner les politiques d'aménagement touchant le patrimoine naturel, y compris l'habitat des espèces menacées et en voie de disparition, est au prochain examen prévu du Plan en 2027. À ce moment-là, le Ministère examinera la suffisance des mesures de protection des espèces en voie de disparition et de leur habitat sur l'escarpement et prendra des mesures correctives au besoin. À ce moment-là, le Ministère examinera les politiques pour assurer l'harmonisation continue entre le Plan et la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.

4.2 Manque d'outils pour pouvoir mesurer l'efficacité du Plan d'aménagement de l'escarpement

4.2.1 Les paramètres de mesure du rendement sont insuffisants pour évaluer les efforts de conservation

La *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* a pour objet de préserver l'escarpement du Niagara et les terres adjacentes à titre d'environnement naturel continu, et d'autoriser uniquement un aménagement compatible avec cet impératif. Cependant, la Commission et le Ministère ne disposent pas de paramètres de mesure du rendement et de cibles de rendement suffisants pour pouvoir déterminer si les buts et objectifs de la Loi et du Plan sont atteints, ce qui serait pourtant utile aux fins de décider des mesures à venir. De ce fait, près de 50 ans après l'adoption de la Loi par l'Assemblée législative de l'Ontario, le public n'est pas en mesure de savoir si l'on parvient de façon efficace et efficiente à préserver l'escarpement du Niagara en tant qu'environnement naturel continu, comme l'exige la Loi.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor établit des politiques et des normes applicables aux pratiques organisationnelles à l'échelle du gouvernement. Le Secrétariat a fourni des consignes aux ministères, en insistant sur l'importance d'élaborer des cibles et des indicateurs de rendement clés pour pouvoir faire le suivi du rendement, rendre compte des progrès et favoriser l'amélioration continue. Les paramètres de mesure du rendement sont très utiles pour favoriser des progrès significatifs sur le plan des résultats, et non pas seulement des extrants opérationnels.

Le Plan prévoit l'élaboration d'indicateurs de rendement et un suivi du rendement, selon l'approche suivante :

- La province élaborera un ensemble d'indicateurs de rendement pour mesurer la mise en oeuvre du Plan, en fera le suivi et produira des rapports à leur sujet.
- La Commission surveillera la mise en oeuvre du Plan et produira des rapports à ce sujet.
- La province peut exiger que la Commission fournisse des renseignements pour démontrer que des progrès sont réalisés en vue de la mise en oeuvre du Plan.
- La Commission tiendra compte des indicateurs de rendement et des données de surveillance dans le contexte des activités courantes de mise en oeuvre du Plan.

Le fait de ne pas mesurer le rendement comme il se doit soulève un risque. Cela signifie que l'on ne peut cerner, analyser et faire connaître les avantages environnementaux engendrés par le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. De plus, en ne disposant pas de paramètres de mesure adéquats, on se prive d'un outil qui permettrait d'accroître le soutien, la connaissance et l'appréciation du public à l'égard de l'escarpement.

Les paramètres de mesure du rendement permettent d'apporter au besoin des correctifs de façon plus éclairée. Par exemple, nous avons constaté que le Conseil de la biodiversité de l'Ontario utilise certains indicateurs que l'on pourrait appliquer à l'escarpement :

- **Étendue et protection des écosystèmes rares**—Au moment de notre audit, nous avons appris que seulement 63 % des 75,7 hectares de superficie que comptent les 23 sites d'alvars – habitats naturels fragiles et rares à l'échelle mondiale – situés sur l'escarpement étaient protégés, et que la seule zone de prairie et de savane, d'une superficie de 0,6 hectare, n'était pas protégée, malgré sa rareté à l'échelle du globe.
- **Connectivité des écosystèmes** – En 2015 et en 2020, le Conseil de la biodiversité de l'Ontario a signalé que des zones naturelles de la partie sud de l'escarpement et des terres adjacentes étaient fortement fragmentées et que leur connectivité laissait à désirer, ce qui soulevait des préoccupations concernant la préservation de l'environnement naturel continu, comme l'exige la Loi.
- **Couverture des zones protégées** – Au moment de notre audit, nous avons constaté que les zones protégées représentaient 16,3 % de la zone du Plan. Des commentaires sont présentés à la **section 4.3.5** au sujet de l'absence de cible concernant la couverture des zones protégées, qui constitue pourtant un paramètre accepté à l'échelle internationale pour mesurer l'efficacité de la préservation de la nature dans une région.
- **Participation des propriétaires fonciers privés à des programmes de protection de la nature**—Le Ministère exécute le Programme d'encouragement fiscal pour les terres protégées, qui permet aux propriétaires fonciers privés de recevoir une exonération d'impôt foncier de 100 % en contrepartie de la préservation des éléments du patrimoine naturel admissibles, comme les habitats d'espèces en voie de disparition ou les milieux humides d'importance provinciale. Le Ministère ne publie pas de rapports sur les niveaux de participation à ce programme pour l'escarpement. Au moment de notre audit, nous avons constaté que les propriétaires de 2 740 propriétés couvrant une superficie totale de 24 665,5 hectares

participaient à ce programme sur l'escarpement; il s'agit d'une hausse de 298 propriétés au cours des 5 dernières années. Au terme de l'examen périodique de la réserve de biosphère effectué en 2012, on a recommandé que les chiffres rattachés à de tels programmes soient utilisés comme indicateurs de rendement au chapitre de la durabilité.

4.2.1.1 Les paramètres de mesure du rendement de la Commission sont inadéquats

Le plan d'activités de la Commission pour la période allant de 2021 à 2024 comprend 21 paramètres de mesure du rendement, et la Commission fournit des données sur ces indicateurs dans son rapport annuel. Ces paramètres de mesure du rendement sont de nature opérationnelle. Cependant, peu d'entre eux sont assortis de cibles quantifiables pour faire le suivi des progrès au fil du temps, et certains paramètres pour lesquels des cibles sont fixées ne font pas l'objet d'un suivi. Par exemple, la Commission a comme objectif de donner suite aux problèmes de conformité dans un délai de 48 heures, mais son rapport annuel 2020-2021 ne contient aucun résultat relatif aux délais d'intervention.

La Commission a déclaré qu'elle va entreprendre des travaux en 2021-2022 pour fixer des cibles plus quantifiables afin d'optimiser la prestation des services, mais que sa base de données désuète et l'absence de plateforme en ligne pour pouvoir recevoir des demandes par voie électronique constituaient des obstacles à cet égard (se reporter à la **section 4.4.5**). Le plan stratégique de la Commission pour la période allant de 2012 à 2016 comportait aussi l'engagement de produire des rapports sur l'état de l'escarpement en se fondant sur des travaux de surveillance et des indicateurs, dans le but de recommander la prise de mesures (se reporter à la **section 4.2.1**). Au moment de notre audit, aucun rapport de ce genre n'avait encore été mis à la disposition du public sur le site Web de la Commission.

Lors de son examen de la Commission effectué en 2018, l'Institut sur la gouvernance concluait que cette dernière devait améliorer ses modalités de

mesure du rendement afin d'évaluer les résultats qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Entre autres, l'Institut estimait qu'un programme de surveillance de l'environnement sur le terrain pourrait servir à mesurer les résultats à l'aide d'indicateurs comme la couverture forestière et le nombre d'espèces indigènes et d'espèces envahissantes (se reporter à la section 4.2.2).

4.2.1.2 Les paramètres de mesure du rendement de la province sont insuffisants

En 2015, le ministère des Affaires municipales et du Logement a publié un rapport qui comportait un ensemble partiel d'indicateurs de rendement à l'égard du Plan de la ceinture de verdure, dont certains indicateurs portant sur le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Selon ce rapport, le taux de construction de maisons à l'extérieur des zones d'agglomération avait triplé au fil du temps, tandis qu'on observait une croissance moins marquée dans les zones d'agglomération, toutes proportions gardées. En d'autres termes, les activités d'aménagement en étaient venues à s'étendre sur une plus grande superficie au lieu d'être concentrées dans des secteurs délimités.

Le rapport indiquait aussi que les terres humides et les régions boisées couvraient respectivement 9 % et 49 % de l'escarpement, et que la mesure des changements au fil du temps permettrait d'évaluer l'efficacité du Plan. Nous prenons note de la recommandation d'Environnement et Changement climatique Canada d'atteindre une couverture forestière d'au moins 50 % dans une région donnée si l'on veut disposer d'une approche à faible risque pour soutenir l'habitat de la plupart des espèces. De même, ce ministère recommande de protéger et de restaurer 10 % de chaque bassin versant principal ou 40 % de la couverture historique des terres humides dans les bassins versants.

Toujours dans son rapport de 2015, le ministère des Affaires municipales et du Logement prenait l'engagement de faire rapport sur les indicateurs de rendement associés au Plan de la ceinture de verdure en ce qui a trait aux agrégats, aux infrastructures, aux

collectivités rurales, à l'économie agricole, au tourisme, aux loisirs et au patrimoine culturel. Toutefois, aucun autre rapport n'a été publié.

Le personnel du ministère des Richesses naturelles et des Forêts a indiqué dans son plan de travail interne de 2022 qu'il était nécessaire d'élaborer des indicateurs de rendement pour le programme de l'escarpement du Niagara, mais que ces travaux ont été retardés en raison d'autres priorités et de la capacité de dotation.

En 2020, notre Bureau a publié un rapport intitulé Établissement d'indicateurs et d'objectifs, et surveillance de l'environnement de l'Ontario, dans lequel il mentionnait que le Ministère n'avait pas établi publiquement de cibles en vue d'atteindre les objectifs de la province en matière de protection et de préservation de l'escarpement. Au moment où nous avons procédé au présent audit, le Ministère n'avait pas de paramètres de mesure du rendement pertinents pour pouvoir évaluer comment il s'acquittait de ses propres responsabilités et comment il assurait l'application de la Loi afin de mesurer l'efficacité du programme de l'escarpement dans son ensemble ou de surveiller les activités menées par la Commission dans l'exercice de ses responsabilités telles qu'énoncées dans la Loi. Faute de paramètres de mesure du rendement robustes, le Ministère ne peut évaluer les progrès réalisés par rapport à son initiative opérationnelle clé aux termes de son plan publié pour 2020-2021 et de son rapport annuel sur la préservation de l'escarpement du Niagara, considérant l'importance de la région ainsi que les avantages économiques et sociaux qu'il procure.

RECOMMANDATION 4

Afin de mesurer l'efficacité des efforts de préservation de l'escarpement du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait, conformément aux directives du Secrétariat du Conseil du Trésor :

- élaborer, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, un cadre de mesure du rendement axé sur l'atteinte des objectifs du Plan d'aménagement de

l'escarpement du Niagara et de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*;

- incorporer le cadre de mesure du rendement à la stratégie à long terme décrite à la **recommandation 7**;
- publier tous les cinq ans, dans un rapport sur l'état de l'escarpement du Niagara, les résultats obtenus dans les faits selon ces paramètres de mesures du rendement.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît que la mesure du rendement est un outil d'évaluation efficace et approprié. La Commission reconnaît que la surveillance environnementale et les impacts cumulatifs auraient avantage à être intégrés à un cadre de plan de rendement.

Étant donné que d'autres parties, comme le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, ont également la responsabilité d'élaborer des indicateurs de rendement pour le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, sous la direction du gouvernement, la Commission collaborera avec d'autres partenaires gouvernementaux et les appuiera au besoin dans l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement, la mise en œuvre de ce dernier et la présentation de rapports y ayant trait.

4.2.2 L'état de l'escarpement ne fait l'objet d'aucune surveillance environnementale en raison d'un manque de personnel et de ressources ainsi que de l'absence de programme prévu à cette fin

Au moment de notre audit, il n'y avait pas de personnel, de ressources ou de programme à la Commission pour exercer sur le terrain une surveillance scientifique de l'escarpement du Niagara. Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara prévoit pourtant que l'on

fasse le suivi de l'efficacité dudit plan et que l'on fasse rapport à ce sujet. On énonce aussi dans le Plan que l'un des objectifs du Réseau des parcs est d'exercer un leadership pour maintenir la désignation de réserve de biosphère grâce à une surveillance environnementale, ce qui est d'ailleurs nécessaire pour atteindre d'autres objectifs du Réseau, à savoir protéger et renforcer l'environnement naturel de l'escarpement, et véhiculer un message cohérent pour expliquer ce que constitue l'escarpement et quelle valeur il représente.

Dans sa version de 2005, le Plan reconnaissait expressément l'importance d'exercer une surveillance environnementale cohérente et à long terme pour pouvoir évaluer et améliorer les activités de gestion ainsi que les politiques et pratiques de planification. Auparavant, l'information recueillie dans le cadre de la surveillance environnementale était prise en compte dans les activités courantes de mise en œuvre du Plan, et les résultats de la surveillance ainsi que des analyses effectuées étaient communiqués sur le site Web de la Commission et dans le cadre de conférences, de présentations et de publications régulières. Par contre, la version de 2017 du Plan contient nettement moins d'indications au sujet des exigences en matière de surveillance environnementale et de la façon dont les données recueillies devraient être utilisées.

Au moment de notre audit, on ne savait pas exactement ce qu'il en était au chapitre des responsabilités entourant l'exécution d'un programme de surveillance environnementale. Conformément au protocole d'entente de 2020 entre le Ministère et la Commission, cette dernière est responsable au premier chef de la surveillance environnementale, en collaboration avec le Ministère et d'autres partenaires. Toutefois, le Plan précise que la province, en consultation avec la Commission, les municipalités, d'autres organismes publics et d'autres parties prenantes, doit élaborer un ensemble d'indicateurs de rendement pour mesurer la mise en œuvre des politiques qui sous-tendent le Plan, surveiller l'efficacité des politiques en question et faire rapport à ce sujet.

De 1997 à 2015, la Commission a fait appel à un spécialiste de la surveillance environnementale, qui

comptait sur l'aide d'un stagiaire d'été. Durant cette période, par exemple, la Commission a coordonné la surveillance environnementale de cinq parcelles forestières en partenariat avec l'Université de Waterloo; elle a participé à des projets d'évaluation des changements touchant les arbres et d'autres espèces végétales dans les forêts de la réserve de biosphère; et elle a évalué l'efficacité des politiques associées au Plan pour protéger les zones d'intérêt naturel et scientifique (ZINS) d'importance provinciale, où la biodiversité est représentative de la région naturelle.

Lorsque le poste de spécialiste de la surveillance a été supprimé, en 2015, un autre employé de la Commission a coordonné le projet de surveillance des parcelles forestières en complément de ses tâches régulières. En 2020, le partenariat de surveillance avec l'Université de Waterloo a pris fin et, au moment de notre audit, la Commission n'avait pas encore déterminé comment elle allait assurer la surveillance de ces sites à l'avenir.

Le Ministère a un programme de sciences et de recherche qui a comme objet de diriger et de coordonner la recherche appliquée, ce qui inclut l'établissement de répertoires provinciaux des ressources et la mise en oeuvre de programmes de surveillance. Différents secteurs opérationnels du Ministère et du gouvernement peuvent demander à leur personnel d'entreprendre des travaux de recherche scientifique. Toutefois, au moment de notre audit, ni la Commission ni la Direction du patrimoine naturel du Ministère, qui est responsable du programme de l'escarpement du Niagara, n'avaient formulé de demandes en vue de la tenue de travaux de recherche.

En 2020, notre Bureau a effectué un audit, dont le rapport est intitulé Établissement d'indicateurs et d'objectifs, et surveillance de l'environnement de l'Ontario. Nous avons alors constaté que l'ancien programme de surveillance de l'escarpement ne comportait pas de paramètres de mesure du rendement ni de plan de gestion des données, et qu'aucune évaluation du programme n'était prévue. La Commission n'a pas publié de rapports périodiques sur l'état de l'escarpement, malgré la mise à jour apportée en 2005 au Plan d'aménagement

de l'escarpement du Niagara; elle a déclaré que les résultats d'un programme de surveillance environnementale seraient communiqués sur son site Web, dans des rapports périodiques et dans le cadre de conférences, de présentations et de publications. De plus, les deux rapports que la Commission avait préparés sur l'état de l'escarpement en 2008 et en 2011 ne sont pas disponibles sur son site Web.

RECOMMANDATION 5

Afin d'évaluer l'efficacité du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et de promouvoir une meilleure connaissance de l'escarpement, la Commission de l'escarpement du Niagara, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère), devrait :

- élaborer un programme de surveillance environnementale, en tirant parti notamment des ensembles de données et des ressources dont dispose déjà le Ministère, pour évaluer efficacement et régulièrement l'état de l'escarpement et l'efficacité des politiques qui sous-tendent le Plan;
- affecter suffisamment de personnel et de ressources au programme de surveillance;
- diffuser régulièrement sur son site Web les résultats de la surveillance environnementale.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît que la surveillance environnementale constitue un outil d'évaluation important. La surveillance de l'environnement de l'escarpement est une entreprise importante compte tenu de la taille de sa géographie, de la diversité de ses caractéristiques et des paysages ainsi que du nombre de partenaires et d'organismes qui ont un mandat ou un intérêt concernant l'environnement de l'escarpement.

La mise en oeuvre de cette recommandation nécessite un financement provincial supplémentaire (p. ex. ressources financières et humaines) et

une collaboration avec d'autres partenaires responsables de la surveillance environnementale (p. ex. le ministère des Richesses naturelles et des Forêts).

4.2.3 La Commission n'a pas évalué les effets cumulatifs des permis d'aménagement délivrés depuis 1975

Depuis 1975, la Commission a délivré 12 294 permis d'aménagement. La **figure 8** présente le nombre de demandes de permis d'aménagement déposées chaque année depuis 2017. Et pourtant, la Commission n'a évalué ni l'incidence totale de ces permis d'aménagement, ni les travaux d'aménagement devant faire l'objet d'une dérogation, au fil du temps.

Les effets cumulatifs associés à de multiples facteurs de stress – particulièrement dans le cas des projets d'aménagement de grande envergure – constituent une menace pour l'environnement. Par exemple, l'approbation d'un seul nouveau logement

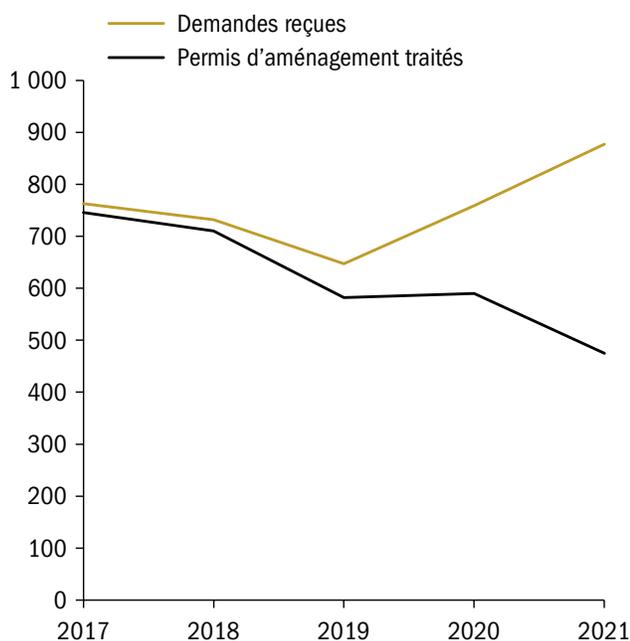
sur l'escarpement peut n'avoir qu'une faible incidence, mais la somme totale de permis de ce genre peut en venir avec le temps à avoir des effets importants.

Dans la version de 2005 du Plan, on prenait en compte les effets cumulatifs et les répercussions cumulées des activités d'aménagement en conjonction avec d'autres activités se déroulant au fil du temps. On indiquait notamment que les effets cumulatifs des activités d'aménagement ne doivent pas avoir d'effets néfastes marqués sur l'environnement de l'escarpement, entre autres sur la qualité de l'eau, la végétation, le sol, la faune et le paysage.

Toutefois, le Ministère a modifié le Plan en 2017, supprimant la mention même des effets cumulatifs, en dépit de la recommandation faite par la Commission de renforcer cet aspect du Plan. Entre autres, la Commission avait recommandé de rendre plus stricte la définition des impacts négatifs en incluant la dégradation du caractère unique du paysage de l'escarpement en raison d'activités d'aménagement ponctuelles, multiples ou successives. Le Ministère a plutôt mis à jour certaines parties du Plan pour l'harmoniser davantage avec les règles générales de planification suivies pour d'autres régions du Sud de l'Ontario.

Figure 8 : Demandes de permis d'aménagement reçues et traitées par la Commission, 2017 à 2021

Source des données : Commission de l'escarpement du Niagara



RECOMMANDATION 6

Pour réduire le plus possible l'incidence des activités d'aménagement sur l'environnement naturel, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- évaluer les effets cumulatifs engendrés par l'approbation des permis d'aménagement sur l'environnement naturel de l'escarpement du Niagara et en tenir dûment compte dans le processus d'approbation des permis;
- rendre ces renseignements publics;
- prendre des mesures correctives pour s'assurer que seules les activités d'aménagement compatibles sont autorisées sur l'escarpement du Niagara.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) souligne que le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) prévoit que l'environnement de l'escarpement doit être protégé, restauré et, dans la mesure du possible, amélioré à long terme, compte tenu des aménagements uniques, multiples ou successifs qui ont eu lieu ou qui sont susceptibles de se produire. La mise en œuvre de cette recommandation nécessite une collaboration avec d'autres ministères et un financement provincial supplémentaire (p. ex. ressources financières et de dotation). La Commission collaborera avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts pour examiner les politiques de contrôle de l'aménagement lors du prochain examen prévu du Plan en 2027.

4.3 Les efforts de préservation de l'escarpement sont insuffisants

4.3.1 Il n'existe aucun plan stratégique à long terme pour assurer la conservation de l'escarpement du Niagara

La Commission de l'escarpement du Niagara n'a pas de plan stratégique à long terme pour remplir son mandat de protection de l'escarpement du Niagara aux termes de la Loi. La Commission disposait d'un plan stratégique pour la période allant de 2012 à 2016, mais n'en a plus élaboré par la suite. Selon un sondage sur la mobilisation des employés mené en 2018, 78 % des membres du personnel de la Commission estimaient que les choses n'auguraient pas favorablement pour l'avenir.

L'orientation stratégique mise de l'avant remplit un rôle de feuille de route pour appuyer la prise de décisions efficaces. Elle doit comporter une description des valeurs organisationnelles, préciser les secteurs de programme prioritaires pour tirer le meilleur parti possible des ressources, montrer la forme que prendra la collaboration avec les autres parties, et énoncer en détail les tactiques que le personnel utilisera pour

obtenir des résultats probants de façon efficace et efficiente.

Le plan stratégique de la Commission pour la période allant de 2012 à 2016 rendait compte du fait que la Loi et le Plan étaient de plus en plus pertinents dans le contexte de l'expansion de l'environnement urbain en Ontario. Il comprenait 10 objectifs et 40 mesures à prendre pour préserver, protéger et promouvoir l'escarpement, et conserver la désignation de réserve mondiale de biosphère. Au moment de notre audit, bon nombre des mesures exposées dans ce plan stratégique, dont les suivantes, n'avaient toujours pas été prises :

- rationaliser le processus décisionnel en étudiant les possibilités d'utiliser de nouvelles technologies;
- pourvoir rapidement les postes vacants au sein de l'effectif de la Commission;
- publier des rapports sur l'état de l'escarpement à partir des résultats des activités de surveillance.

Le plan stratégique pour la période allant de 2012 à 2016 avait été élaboré à la suite de consultations entre le personnel de la Commission et celui du Ministère, sans oublier la participation d'un sous-comité composé de commissaires. En outre, les parties prenantes ont eu l'occasion de formuler des commentaires. En 2012, le ministre de l'époque a approuvé ce plan stratégique, soulignant qu'il contenait de précieux conseils pour la Commission afin de l'aider à s'acquitter de la tâche ardue consistant à préserver l'intégrité de l'escarpement du Niagara et des terres avoisinantes en tant qu'environnement naturel continu.

Dans son examen de 2018 portant sur la Commission, l'Institut sur la gouvernance a conclu que cette dernière devait élaborer un plan stratégique autonome pour veiller à ce que les activités de planification et de production de rapports demeurent axées sur les perspectives à moyen et à long terme. L'Institut soulignait que le personnel de la Commission jouait un rôle central dans l'élaboration d'une stratégie, en consultation avec le Ministère.

Le Ministère n'a pas non plus de plan stratégique précis pour l'escarpement, mais il dispose d'un plan stratégique panministériel comportant cinq grands

objectifs pour la période allant de 2020 à 2025. Le plan et le rapport annuel publiés par le Ministère pour l'exercice 2020-2021 indiquent qu'une initiative opérationnelle clé consiste à collaborer avec la Commission à la mise en œuvre de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* et du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara afin de préserver ses caractéristiques particulières et les avantages sociaux et économiques qu'il procure; toutefois, aucune précision n'est fournie à ce sujet.

De plus, le Ministère ne dispose d'aucune orientation stratégique ni de politique énonçant la façon dont il fournira un appui aux quatre réserves de biosphère de l'Ontario (l'escarpement du Niagara, Long Point, la baie Georgienne et l'arche de Frontenac). Pourtant, le soutien actif des réserves de biosphère constitue une pratique exemplaire pour les administrations publiques provinciales et territoriales. Par exemple, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a participé activement à la désignation de la réserve de biosphère Tsá Tué en 2016, et il collabore à la gestion des 9 331 300 hectares que compte cette réserve.

RECOMMANDATION 7

Afin d'orienter la prise de décisions en vue d'atteindre de façon efficace, efficiente et responsable des résultats probants en matière de préservation de l'escarpement du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- élaborer, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, un plan stratégique à long terme qui décrit les mesures particulières à prendre en collaboration avec ses partenaires, et qui énonce les échéanciers connexes;
- mettre en œuvre la stratégie;
- publier un rapport chaque année au sujet des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît l'importance d'une orientation stratégique à long terme. L'escarpement du Niagara dispose actuellement d'un plan d'activités quinquennal et de rapports annuels. Au cours des deux prochaines années, la Commission examinera son plan d'activités afin de déterminer les possibilités d'amélioration relativement à la détermination des résultats à long terme. Si des occasions d'amélioration sont cernées, la Commission en fera rapport dans ses rapports annuels publics.

RECOMMANDATION 8

Pour être plus en mesure de préserver la nature, de promouvoir un développement durable et de maintenir les désignations de réserve de biosphère des Nations Unies, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait élaborer et mettre en application une orientation stratégique et des politiques à l'appui des trois autres réserves de biosphère de l'Ontario (Long Point, baie Georgienne et arche de Frontenac).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fait preuve de leadership en appuyant et en promouvant les principes de la désignation de biosphère mondiale de l'escarpement du Niagara par l'UNESCO par l'élaboration de directives sur la biosphère dans le manuel de planification du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara de 2021. La directive précise qu'un parc ou un espace ouvert comprendra des politiques qui reconnaissent la désignation de la biosphère (p. ex., conservation de la biodiversité par l'établissement et l'expansion de zones protégées et de conservation, protection des espèces et des habitats et conservation de la biodiversité et des caractéristiques du patrimoine naturel par le zonage du parc). Comme les

biosphères des Nations Unies sont des désignations internationales, elles reçoivent le soutien et les directives du gouvernement fédéral. Le Ministère continuera de collaborer avec le gouvernement fédéral à titre de responsable des réserves de biosphère.

4.3.2 La Commission a approuvé 98,9 % des demandes de permis d'aménagement soumises au cours des cinq dernières années

Notre Bureau a examiné toutes les demandes de permis d'aménagement présentées à la Commission entre 2016-2017 et 2021-2022. Nous avons constaté que seulement 19 (1,1 %) des 1 661 demandes reçues ont été rejetées par la Commission au cours de ces cinq années; ces 19 demandes portaient sur des projets d'aménagement complexes.

Un permis d'aménagement est une approbation donnée par la Commission — ou, dans de très rares cas, par le ministre — à une personne, à une entreprise ou à un organisme; elle énonce les conditions qui doivent être remplies pour qu'un projet d'aménagement donné puisse être réalisé. Un permis d'aménagement est requis pour tout type d'activité d'aménagement dans la zone d'aménagement contrôlée – soit la zone réglementée par la Commission –, sauf en cas de dispense de permis en application du Règlement 828.

Nous avons établi que, au total, la Commission avait approuvé 1 642 (99 %) des 1 661 demandes d'aménagement soumises au cours des 5 dernières années. De plus, la Commission a confirmé que 1 687 autres demandes reçues au cours de cette même période ne nécessitaient en fait aucun permis d'aménagement.

Seuls les commissaires peuvent rendre une décision concernant les demandes complexes qui nécessitent une interprétation du Plan ou qui ne concordent pas avec ce dernier et qui peuvent devoir être rejetées. De 2016-2017 à 2021-2022, 125 demandes complexes – soit 7,5 % des 1 661 demandes reçues – ont requis une interprétation du Plan et une décision des commissaires. Les commissaires ont rejeté seulement 19 (15 %) de ces 125 demandes de permis.

Les commissaires ont pris des décisions qui allaient à l'encontre du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Par exemple, en 2019, les commissaires ont approuvé une demande en vue d'importer 20 000 mètres carrés de remblai – consistant en matériaux comme de la terre, du sable et du gravier – pour niveler un champ afin d'aménager un vignoble; pourtant, le Plan établit que seul du sol arable peut être ajouté à des terres cultivées ou des pâturages. De plus, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales avait fait part de préoccupations, estimant que l'importation de cette quantité de remblai pour l'établissement d'un vignoble ne constituait pas une pratique courante des agriculteurs. En 2021, les commissaires ont également approuvé une demande d'aménagement d'une exploitation de lavande à cueillir soi-même dans la zone protégée de l'escarpement, bien qu'il ne s'agisse pas d'un type d'aménagement admissible dans cette zone selon le Plan.

Nous avons examiné tous les permis d'aménagement délivrés de 2016-2017 à 2021-2022. Nous avons ainsi déterminé que 1 136 permis d'aménagement délivrés (69 %) avaient trait à des projets d'aménagement résidentiel, comme la construction de garages et d'ajouts à des maisons. La **figure 9** indique les types d'activités associées aux permis d'aménagement de 2016-2017 à 2020-2021. La **figure 10** montre les types d'activités d'aménagement dans un échantillon de 45 demandes de permis d'aménagement soumises en 2020-2021. Nous avons constaté que les demandes de construction de maisons unifamiliales constituaient la plus grande proportion (27 %) de ces demandes.

Les approbations de permis d'aménagement, incluant leurs conditions, et les rejets peuvent être portés en appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire. Un appel est une procédure à laquelle peut recourir une personne, une entreprise ou une organisation pour contester l'approbation, le refus ou les conditions d'un permis d'aménagement délivré par la Commission. Si l'agent enquêteur – soit la personne nommée pour formuler des recommandations à l'égard des appels relatifs aux permis d'aménagement – n'est pas d'accord avec la

Figure 9 : Types d'activités visés par les demandes de permis d'aménagement reçues par la Commission de l'escarpement du Niagara, de 2016-2017 à 2021-2022

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

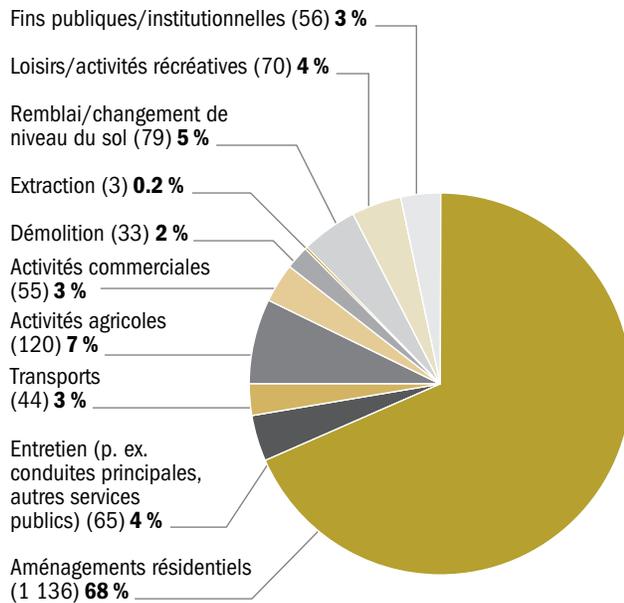
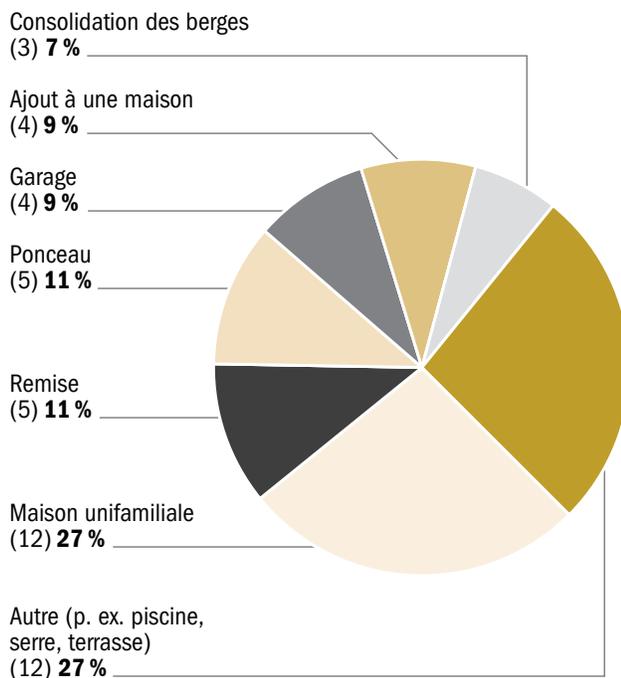


Figure 10 : Types d'activités selon un échantillon de 45 demandes de permis d'aménagement reçues par la Commission de l'escarpement du Niagara, 2020-2021

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



décision initiale de la Commission, c'est le ministre qui rend la décision finale concernant la demande. De 2016-2017 à 2021-2022, le ministre a eu à trancher dans le cas de 2 (2,2 %) des 92 appels de décisions de la Commission. Des préoccupations concernant l'environnement ou les conditions du permis ont constitué l'objet de 52 (57 %) de ces appels. Les préoccupations liées à l'environnement avaient trait notamment aux répercussions éventuelles de l'aménagement sur les ressources hydriques, la faune et les caractéristiques naturelles situées à proximité, ainsi qu'aux odeurs que produirait l'activité d'aménagement proposée.

RECOMMANDATION 9

Afin que le milieu naturel soit préservé efficacement et que seules les formes d'aménagement compatibles avec l'état naturel de l'escarpement du Niagara soient autorisées, conformément à l'objectif énoncé dans la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- évaluer les utilisations permises aux termes du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara afin de resserrer les critères servant à déterminer ce qui constitue un aménagement compatible, ce qui donnerait à la Commission davantage de moyens pour rejeter les demandes de permis s'il y a lieu;
- collaborer avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts lors du prochain examen du Plan pour mettre à jour les types d'aménagements compatibles et les critères connexes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) convient que l'objectif du plan et de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* est de s'assurer que tous les nouveaux aménagements sont compatibles avec l'objet du Plan. Avec l'orientation et le soutien du

gouvernement, la Commission collaborera avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts lors du prochain examen prévu du Plan en 2027 pour évaluer les utilisations permises en vertu des diverses désignations du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan).

4.3.3 Le Ministère n'a pas de plan en vue d'aider à financer l'achèvement du Réseau des parcs et d'assurer l'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce

Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara prévoit la création et l'achèvement d'un réseau public de parcs et d'espaces ouverts de premier plan grâce à l'acquisition de terres – c'est-à-dire le transfert légal de terrains par voie de don ou d'achat à des fins de préservation permanente. Dans cette optique, le Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara (le Réseau des parcs) a pour objet de préserver les caractéristiques importantes de l'escarpement et d'offrir au public des occasions de participer à des activités récréatives compatibles. Dans le cadre de notre audit, nous avons visité 64 sites faisant partie du Réseau des parcs et constaté leur utilité aux fins de la préservation de l'escarpement du Niagara et des terres adjacentes. De plus, le Plan prévoit l'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce le long de l'escarpement. Nous avons toutefois noté que le Ministère n'avait pas de plan ou de programme afin d'aider à financer l'acquisition de terres pour les sites du Réseau des parcs, d'agrandir ses propres propriétés ou d'aménager un tracé permanent pour le sentier Bruce. Par exemple, nous avons observé que certains sites du Réseau des parcs qui sont isolés et de petite taille pourraient être mieux reliés au reste du Réseau à partir du sentier Bruce, de manière à conserver un environnement naturel continu.

Selon un rapport commandé en 1968 par le premier ministre de l'Ontario de l'époque, l'acquisition de terres constitue un outil important pour la préservation de l'escarpement du Niagara. Ce rapport a été préparé pour donner suite aux préoccupations croissantes du

public concernant l'avenir de l'escarpement, compte tenu des pressions de plus en plus fortes engendrées par le développement urbain et l'exploitation des carrières. Selon les auteurs du rapport, des acquisitions seraient requises pour incorporer d'importants éléments du patrimoine naturel au Réseau des parcs, car les contrôles de l'utilisation des terres ne pouvaient à eux seuls protéger adéquatement l'escarpement. Bien que l'acquisition de terres ait l'avantage de protéger ces terres contre le développement, le coût d'achat peut être très élevé.

En 1985, la province a mis sur pied le Programme de l'acquisition et de la sauvegarde volontaire des terrains de l'escarpement du Niagara en vue de procéder à l'acquisition de terres, y compris par voie de dons. La province a affecté à ce fonds 2,5 millions de dollars par année pendant 10 ans, de 1985 à 1994, ce qui représente une affectation totale de 25 millions. De ce montant, 20 millions de dollars ont servi à l'acquisition de terrains et 5 millions, à des projets d'intendance et d'éducation. Le programme a pris fin en 1998 à la suite d'un changement de gouvernement, et il n'y a plus eu de fonds réservés à l'acquisition de terres sur l'escarpement. En 2010, la province a mis fin au financement destiné à l'acquisition de terres à des fins de conservation à l'échelle de l'Ontario. En 2020, elle a créé un nouveau fonds d'acquisition de terres doté de 20 millions de dollars sur 4 ans, ce qui a aidé Conservation de la nature Canada à acquérir des terres pour protéger la zone naturelle de la péninsule de Saugeen Bruce sur l'escarpement. En raison de la hausse des prix des terrains le long de l'escarpement, les acquisitions portent sur des terrains de plus en plus petits et deviennent moins fréquentes. En 2015, l'organisme Bruce Trail Conservancy a indiqué que, selon ses prévisions et compte tenu de la lenteur de l'acquisition de terres, il faudra attendre jusqu'en 2055 pour établir définitivement le tracé du sentier Bruce.

Au moment de notre audit, le Conseil du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara avait rédigé une stratégie de protection des terres (la stratégie), sous forme d'ébauche confidentielle, pour pouvoir fournir des conseils au Ministère ainsi qu'aux municipalités, au gouvernement

provincial et au gouvernement fédéral concernant les acquisitions de terres sur l'escarpement qui devraient être effectuées en priorité pour achever l'établissement du Réseau des parcs. Le Conseil a élaboré cette stratégie en 2018 en réponse aux pressions croissantes exercées sur les parcs et les espaces naturels en raison de leur emplacement dans l'une des régions de l'Amérique du Nord où l'on observe la croissance la plus rapide.

Bruce Trail Conservancy, dont l'objectif est d'acquérir des terres afin de garantir un tracé optimal pour le sentier Bruce, est l'entité la plus active en vue d'obtenir des terres dans la zone du Plan. Cet organisme de bienfaisance a contribué à la préservation de 7 644 hectares de terres depuis sa constitution en personne morale, en 1963. Le tracé optimal du sentier Bruce a été déterminé avec l'aide du Ministère dans les années 1980. Au printemps de 2022, 70 % de ce tracé optimal était protégé. En 2021-2022, Bruce Trail Conservancy a dépensé 12,3 millions de dollars pour acquérir 14 propriétés couvrant 420 hectares de terrain le long de l'escarpement – les subventions gouvernementales représentaient seulement 0,3 % de son budget global. En 2022, le gouvernement fédéral a pris l'engagement de renouveler son financement de 11 millions de dollars par année pendant 5 ans à l'appui du Sentier transcanadien, le plus long réseau de sentiers récréatifs polyvalents au monde.

Bruce Trail Conservancy a cerné plusieurs possibilités en vue de protéger rapidement, et à moindre coût, des terres à l'intérieur de la zone du Plan; cela nécessiterait toutefois l'aide de la Commission. Par exemple, l'organisme a demandé à la Commission de fixer des seuils aux fins de faire une distinction entre les projets de conservation qui doivent faire l'objet d'un processus complet de permis d'aménagement et ceux pour lesquels un examen plus rapide serait adéquat. Il a aussi déterminé que, à cause des retards dans la réception des commentaires d'autres parties, ses propres coûts d'administration et de gestion des propriétés ont augmenté, ce qui réduit d'autant sa capacité d'acquérir d'autres terres.

RECOMMANDATION 10

Pour atteindre les objectifs du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara consistant à achever la constitution du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara ainsi qu'à aménager un tracé permanent pour le sentier Bruce, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, en collaboration avec la Commission de l'escarpement du Niagara, devrait :

- manifester son engagement en vue d'achever la constitution du Réseau des parcs et l'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce en faisant de ces deux objectifs des indicateurs clés du cadre de mesure du rendement décrit à la **recommandation 4**;
- établir un programme de financement destiné à l'acquisition de terres pour achever la constitution du Réseau des parcs, de même qu'à l'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce;
- collaborer avec l'organisme Bruce Trail Conservancy afin de réaliser des gains d'efficacité permettant d'accélérer le processus d'aménagement d'un tracé permanent pour le sentier Bruce et de réduire les dépenses connexes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2022, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs a créé un nouveau fonds d'acquisition de terres doté de 20 millions de dollars sur 4 ans, ce qui a aidé Conservation de la nature Canada à acquérir des terres pour protéger la zone naturelle de la péninsule de Saugeen Bruce sur l'escarpement.

Le financement ciblé des programmes provinciaux (p. ex., le Programme de protection des terres du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara) nécessite l'orientation et le soutien du gouvernement. Le Ministère appuiera la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission), l'organisme exécutif du Plan

d'aménagement de l'escarpement du Niagara, dans le cadre de la collaboration avec l'organisme Bruce Trail Conservancy pour examiner le processus de délivrance des permis d'aménagement de la Commission dans le contexte des demandes visant les terres protégées.

4.3.4 Moins de la moitié des sites du Réseau des parcs sont assortis de plans de gestion approuvés, malgré la hausse du nombre de visiteurs et les menaces posées entre autres par les espèces envahissantes

Le Plan de l'escarpement du Niagara comporte l'établissement du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara (le Réseau des parcs); il s'agit d'un réseau coordonné à l'échelle provinciale. Au moment de notre audit, le réseau de parcs comptait 163 parcs et espaces ouverts qui couvraient 44 017 hectares, soit 23 % de la zone du Plan. Les terres en question sont gérées par 23 entités différentes, dont le Ministère, Parcs Ontario, 7 offices de protection de la nature, Parcs Canada, l'organisme Bruce Trail Conservancy et des municipalités. Toutes ces entités participent aux travaux du Conseil du Réseau des parcs afin de travailler en collaboration et d'échanger des renseignements.

Dans le cadre de notre audit, nous avons visité 64 des sites du Réseau des parcs. Nous avons constaté que ces sites, à la fois individuellement et collectivement, concourent de façon significative à la conservation de l'escarpement. De plus, nous avons noté qu'ils apportent tout un éventail d'avantages pour le public, qu'il s'agisse d'occasions de pratiquer des activités de plein air ou de zones destinées à protéger l'approvisionnement en eau potable.

Depuis 1985, le Plan exige que l'on établisse un plan de gestion pour chaque site du Réseau des parcs. Les plans de gestion représentent un moyen responsable de déterminer les priorités rattachées à un parc ou à un espace ouvert et de prendre les mesures nécessaires pour y donner suite; ils servent à orienter la protection des sites et leur gestion à long terme. Le processus de planification de la gestion fournit aussi une occasion

de mobiliser les collectivités autochtones, le public et les parties prenantes afin de déterminer la meilleure façon de préserver l'escarpement. Les plans de gestion doivent être approuvés par la Commission, puis par le Ministère, sauf dans le cas des sites qui appartiennent à Bruce Trail Conservancy, à Parcs Ontario ou à un organisme fédéral comme Parcs Canada, ou qui sont gérés par ces entités. De plus, le Ministère a élaboré un manuel de planification qui énonce des normes minimales et des pratiques exemplaires pour les plans de gestion, et notamment des directives pour composer avec les pressions qui touchent différents sites.

Or, malgré les exigences du Plan, nous avons établi que seulement 74 (45 %) des 163 sites du Réseau des parcs avaient un plan de gestion approuvé. Dans le cas des 88 sites gérés par les offices de protection de la nature, seulement 41 (47 %) avaient un plan de gestion approuvé. Entre autres, l'Office de protection de la nature de Grey Sauble possède 28 propriétés situées dans le Réseau des parcs, mais 20 d'entre elles (71 %) ne disposaient pas d'un plan de gestion au moment de notre audit. De plus, la Commission des parcs du Niagara n'a pas encore élaboré de plan de gestion pour le parc des hauteurs Queenston (monument de Brock), qui est pourtant l'un des neuf parcs principaux du Réseau des parcs.

Le Ministère gère 14 sites du Réseau des parcs. Ces sites ont une orientation en matière de planification qui a été finalisée en 1983 avant le Plan, mais ils n'ont pas été approuvés ultérieurement par la Commission. En outre, il n'y a qu'un seul de ces 14 sites (7 %) dont les directives de planification font mention de l'escarpement du Niagara et du fait qu'il est assujéti au Plan, malgré le fait que le Ministère est le coordonnateur du Réseau des parcs et qu'il exerce un leadership dans l'élaboration des directives de planification pour l'ensemble du Réseau. Le Ministère n'a pas de plan de travail ni de plan d'inspection pour ces sites, car les travaux de ce genre sont effectués sur une base ponctuelle seulement. Le personnel du Ministère ne s'est pas rendu une seule fois sur certains sites au cours des 5 dernières années, notamment la propriété Laird (réserve naturelle de 37 hectares) et la

zone de Fairmount (zone d'accès à l'escarpement d'une superficie de 26 hectares).

Depuis 2007, le Ministère n'a fourni aucun financement au titre des immobilisations pour les infrastructures requises sur les sites, par exemple pour la gestion des visiteurs. Le Ministère affirme qu'il n'est pas d'usage de fournir des fonds d'immobilisations pour des infrastructures reliées aux visiteurs sur les terres de la Couronne, car il s'agit de sites non entretenus. Cependant, ne pas assurer une gestion suffisante peut avoir des répercussions non seulement sur les sites du Ministère, mais aussi sur les propriétés adjacentes. À titre d'exemple, en 2021, l'organisme Bruce Trail Conservancy a installé des clôtures dans la zone de pêche de la rivière Pine – site appartenant au Ministère – et a embauché des policiers en dehors de leurs heures de travail – le tout à ses propres frais – pour contrer le problème des véhicules tout-terrain et autres véhicules qui causaient des dommages à sa propriété adjacente (la réserve naturelle de la rivière Pine). Dans le cadre de notre audit, nous avons visité la zone de pêche de la rivière Pine et constaté que la nouvelle clôture avait été coupée, et réparée par la suite.

Parcs Ontario a pour sa part des plans relatifs à chacun de ses 15 parcs provinciaux faisant partie du Réseau des parcs, mais ces plans datent en moyenne de 25 ans. Parcs Ontario a déterminé que de nouveaux plans étaient requis pour 10 de ces parcs provinciaux (67 %). Il y a deux autres parcs provinciaux (Cabot Head et Little Cove) qui doivent être transférés à Parcs Canada pour être incorporés au parc national de la Péninsule-Bruce. Lors de notre audit de 2020 intitulé Préservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées, nous avons noté que Parcs Ontario ne recueillait pas suffisamment de renseignements sur les espèces en péril, les espèces envahissantes et l'impact d'activités – comme la chasse, la pêche et le piégeage – qui peuvent nuire aux espèces indigènes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Dans le cadre du présent audit, nous avons visité le parc provincial Boyne Valley et remarqué que certains sentiers étaient en mauvais état, notamment en ce qui a trait aux ouvrages de franchissement de cours

d'eau. En revanche, nous avons visité de nombreuses propriétés des offices de protection de la nature où de petits ponts piétonniers en bois avaient été construits pour permettre aux personnes utilisant les sentiers de traverser des ruisseaux, de manière à limiter les dommages environnementaux.

Les parcs et les espaces ouverts font l'objet de pressions et de menaces croissantes dont il faut tenir dûment compte dans des plans de gestion à jour afin de mieux préserver leur valeur naturelle. La croissance de la population de la province conjuguée à la pandémie de COVID-19 a entraîné une hausse très marquée du nombre de visites dans les parcs au cours des dernières années. Ainsi, Credit Valley Conservation, office de protection de la nature qui compte six sites du Réseau des parcs, a signalé une augmentation de 170 % du nombre de visiteurs à ses propriétés entre 2019 et 2021. Certains parcs provinciaux du Réseau des parcs ont aussi connu un regain de popularité, comme le parc provincial Mono Cliffs où le nombre de visiteurs a augmenté de 55 % entre 2020 et 2021 pour atteindre 104 519. Ce parc est administré en fonction d'un plan de gestion qui date de 1998; à l'époque, on n'anticipait pas de pressions comme celles découlant d'un fort volume de visiteurs et de l'importante demande d'espaces de stationnement.

Les pressions existantes ont eu un impact sur l'environnement. De 1979 à 2012, le nombre de végétaux non indigènes dont la présence a été relevée sur l'escarpement a plus que doublé; les types d'espèces envahissantes ont plus que quadruplé pour atteindre le chiffre de 18; et on a trouvé des espèces envahissantes agressives à 56 des 88 parcelles d'échantillonnage (64 %). D'autres menaces ont aussi eu comme effet une hausse du nombre d'espèces en péril, ce qui a nécessité l'établissement de plans de gestion à jour pour prendre des mesures de protection, comme la pose d'affiches pour signaler les zones écologiquement fragiles. Nous avons observé par exemple que l'on retrouvait systématiquement sur les propriétés des offices de protection de la nature que nous avons visitées des affiches informant le public lorsque des projets de restauration étaient en cours.

Conformément à son mandat tel qu'énoncé en 2021, le Conseil du Réseau des parcs, composé des 23 entités ayant la propriété ou assurant la gestion de sites, doit soumettre au Ministère un rapport annuel décrivant les activités et les réalisations de la dernière année. Le Conseil élaborera également un plan de travail semestriel qui précisera ses buts, ses objectifs et ses orientations stratégiques. Le soutien financier du Ministère sera dès lors fondé sur le rapport annuel relativement aux objectifs atteints et aux activités exécutées. Or, aucun rapport annuel n'a été préparé au cours des cinq dernières années, car les membres du Conseil étaient tous dans une certaine mesure préoccupés par les enjeux entourant la gestion de l'augmentation importante du nombre de visiteurs sur leurs sites, de pair avec les défis liés à la pandémie, l'absence de président désigné pendant une certaine période et l'accent mis sur l'examen du Plan en 2017. En 2021-2022, le Ministère a versé 253 \$ au titre des frais de réunion pour appuyer le travail du Conseil.

Le coût d'élaboration d'un plan varie selon la taille et l'emplacement du site ainsi que selon les pressions et les menaces existantes. Ces coûts anticipés font obstacle à l'élaboration de plans de gestion, en particulier pour certains offices de protection de la nature plus petits et situés en région rurale. Faute de plan, la gestion des sites est plus susceptible d'être de nature ponctuelle.

RECOMMANDATION 11

Pour préserver efficacement l'environnement naturel de l'escarpement du Niagara et satisfaire aux exigences du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- élaborer, pour ses sites faisant partie du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara, des plans de gestion qui sont conformes aux normes minimales et aux pratiques exemplaires énoncées dans son manuel de planification;
- fournir à d'autres entités une aide financière fondée sur les besoins afin qu'elles élaborent

les plans de gestion de leurs sites du Réseau des parcs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le manuel de planification du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara de 2021 fournit des directives et une approche uniforme pour l'élaboration, la mise en œuvre et la tenue à jour des plans de gestion. Avec l'orientation et le soutien du gouvernement, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts élaborera des plans de gestion pour ses sites dans le Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara, en tenant compte des normes minimales et des pratiques exemplaires énoncées dans le manuel de planification. Une orientation gouvernementale est requise pour le financement ciblé des programmes provinciaux (p. ex., financement des immobilisations pour l'élaboration du plan de gestion de l'entité et financement des programmes et des opérations du Ministère pour permettre au personnel d'élaborer et de mettre en œuvre le plan de gestion).

4.3.5 Absence de cible d'expansion des zones protégées pour mieux préserver l'environnement

Aucune cible n'est mise de l'avant dans La Loi et le Plan ni par la Commission et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts concernant la couverture des zones protégées à l'intérieur de l'escarpement du Niagara. La Commission et le Ministère ne rendent pas compte publiquement de l'étendue actuelle des zones protégées sur l'escarpement.

Les zones protégées sont des endroits où la nature est relativement peu affectée par les activités humaines, où les éléments vivants et non vivants existent dans leur habitat naturel, et où les processus écologiques peuvent se dérouler sans intervention humaine, ou presque. Les zones protégées, comme les parcs nationaux et provinciaux, sont un outil efficace pour préserver la nature et conserver les bienfaits qu'elle nous procure. Par exemple, dans le cadre de notre audit, nous avons visité le parc national de la

Péninsule-Bruce et appris qu'on y menait d'importantes initiatives d'intendance et de sensibilisation ainsi que des activités récréatives appropriées au lieu, tout cela contribuant à la préservation de l'escarpement.

Des critères nationaux ont été établis pour aider les administrations à procéder à un examen des terres afin de déterminer s'il convient de les classer à titre de zones protégées ou de recourir à d'autres mesures de conservation régionales. Les zones qui ne remplissent pas ces critères peuvent néanmoins servir à appuyer les efforts de conservation en général, mais elles ne sont pas désignées à ce titre. Par exemple, l'escarpement du Niagara dans son ensemble ainsi que certaines des zones qui le composent prises individuellement procurent de nombreux avantages en matière de conservation, mais ne remplissent pas les critères de désignation des zones protégées.

La couverture des zones protégées sert d'indicateur pour évaluer l'état de l'environnement dans une zone donnée et concourt à l'amélioration continue ainsi qu'à la prise de mesures à l'appui de la préservation de la nature. Il convient d'ajouter que les zones protégées sont souvent gérées de manière à permettre au public de profiter de la nature et de pratiquer des activités récréatives adaptées au site, comme la randonnée pédestre.

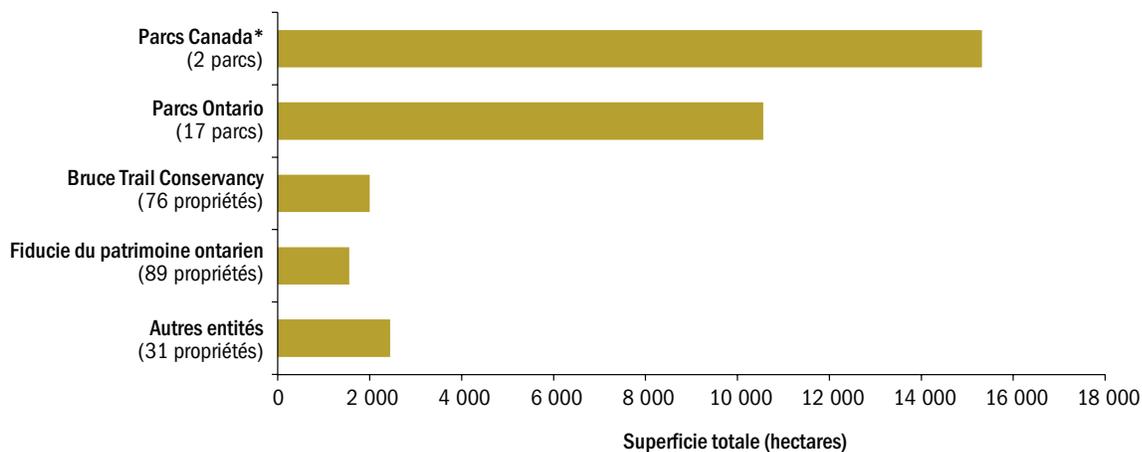
Durant notre audit, nous avons noté qu'il y avait 215 zones protégées couvrant au total 31 871 hectares, soit 16 % de la superficie de l'escarpement.

La **figure 11** présente les zones protégées de l'escarpement du Niagara, en indiquant le propriétaire du terrain et la superficie totale. Le parc national de la Péninsule-Bruce, le parc marin national du Canada Fathom Five et 17 autres parcs provinciaux représentent 81 % des terres faisant partie des zones protégées dans la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Sur ces 19 parcs nationaux et provinciaux, 16 ont été créés au cours des années 1980; le plus récent est le parc provincial Nottawasaga Lookout, établi en 1994.

Dans un article paru en 2020 dans la revue *Science Advances*, des spécialistes concluaient que la couverture des zones protégées à l'échelle planétaire devait atteindre une proportion de 50 % pour que l'on puisse ralentir ou interrompre la perte de biodiversité. Dans cet ordre d'idées, une pratique exemplaire consiste à promulguer des lois qui reflètent les engagements du gouvernement en matière de conservation de la nature aux termes des accords internationaux. L'engagement actuel du Canada est de protéger 30 % des terres et des océans d'ici 2030. L'inclusion de cibles relatives aux

Figure 11 : Zones protégées à l'intérieur de la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, selon le propriétaire et la superficie totale, 2022

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



* Les données relatives à Parcs Canada incluent uniquement la partie du parc national de la Péninsule-Bruce qui est située dans la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara.

zones protégées dans les lois et les plans d'utilisation des terres constitue une autre pratique exemplaire.

Bien que le Plan fournisse des directives aux fins du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara, seulement quelques-uns des 163 sites de ce réseau sont actuellement désignés à titre de zones protégées par les gouvernements provincial et fédéral. Ainsi, seulement trois des neuf parcs principaux aux termes du Plan – où l'on fait la promotion de la diversité des environnements que

l'on retrouve sur l'escarpement et des avantages qu'ils recèlent pour le public – sont désignés comme zones protégées. On trouvera à la **figure 12** la liste des parcs principaux et le statut de chaque site en tant que zone protégée. Le Ministère possède aussi 9 propriétés qu'il gère totalisant 4 788 hectares dans le Réseau des parcs, mais aucune n'est désignée comme zone protégée.

Certaines entités ayant des sites dans le Réseau des parcs procèdent à une évaluation afin de savoir si leurs terres sont admissibles et peuvent être désignées

Figure 12 : Parcs principaux du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara, 2022

Sources des données : Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation

| Parc principal | Classification | Entité responsable de la gestion | Superficie située à l'intérieur de la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (hectares) | Désigné comme zone protégée dans la Base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation |
|--|-----------------------|--|---|---|
| Parc national de la Péninsule-Bruce | Parc national | Parcs Canada | 9.915 | Oui |
| Zone de protection de la nature des chutes Inglis | Milieu naturel | Office de protection de la nature de Grey Sauble | 211 | Non |
| Parc provincial Mono Cliffs | Environnement naturel | Parcs Ontario | 732 | Oui |
| Zone de protection de la nature de Terra Cotta | Environnement naturel | Credit Valley Conservation et Fiducie du patrimoine ontarien | 159 | Non |
| Zone de protection de la nature du lac Crawford | Environnement naturel | Halton Region Conservation Authority | 223 | Non |
| Réserve de Cootes Paradise | Environnement naturel | Jardins botaniques royaux | 557 | Oui |
| Zone de protection de la nature de la vallée de la Dundas | Environnement naturel | Office de protection de la nature de Hamilton et Fiducie du patrimoine ontarien | 1.259 | Non |
| Zone de protection de la nature des chutes Ball | Site historique | Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara et Fiducie du patrimoine ontarien | 126 | Non |
| Hauteurs de Queenston (monument de Brock) | Site historique | Commission des parcs du Niagara | 103 | s.o.* |

* Les hauteurs de Queenston (monument de Brock) constituent un site historique national. Il n'est pas géré principalement dans le but de préserver la nature et ne constituerait vraisemblablement pas une zone protégée.

comme zones protégées. Toutefois, ni le Ministère ni la Commission ne fournissent de financement pour aider les entités participant au Réseau des parcs à exécuter ce processus. Notre audit de l'optimisation des ressources mené en 2020 par notre Bureau et intitulé Préservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées avait révélé que le manque de financement pour aider les parties externes à recueillir les renseignements nécessaires à leurs présentations aux fins du processus de présélection des terres à inclure dans les zones protégées (puis à faire rapport à leur égard) constituait un obstacle. Notre Bureau avait aussi déterminé qu'un réseau efficace de zones protégées était nécessaire pour ralentir ou endiguer complètement la perte de biodiversité – particulièrement dans le Sud de l'Ontario –, afin que les Ontariens puissent profiter pleinement des bienfaits de la nature, y compris les possibilités récréatives.

RECOMMANDATION 12

Pour concourir à une amélioration continue et atteindre l'objectif de préservation de l'environnement naturel aux termes de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- établir, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, le Conseil du Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara et d'autres partenaires, une cible à long terme pour accroître le nombre et la taille des zones protégées à l'intérieur de l'escarpement du Niagara;
- inclure la cible relative aux zones protégées dans le cadre de mesure du rendement décrit à la **recommandation 4**.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Le Réseau des parcs et des espaces ouverts de l'escarpement du Niagara est un réseau coordonné par la province qui assure et protège

les caractéristiques importantes de l'escarpement et ses paysages pittoresques et offre au public des possibilités de loisirs compatibles qui répondent aux objectifs généraux des parcs et des espaces ouverts énoncés dans le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Comme l'établissement de cibles pour les aires protégées de l'escarpement ne relève pas uniquement de la responsabilité de la Commission de l'escarpement du Niagara, la Commission collaborera avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs et d'autres partenaires afin d'établir une cible de protection pour l'escarpement.

4.4 Lacunes entourant l'application du Plan

4.4.1 Aucune accusation n'a été portée en application de la Loi depuis 2014, malgré le fait que les signalements d'infractions potentielles ont augmenté de 82 % au cours des 5 dernières années

La Loi interdit toute activité d'aménagement dans la zone d'aménagement contrôlée, sauf si un permis est délivré par la Commission ou si une dispense de permis s'applique à l'égard de l'activité. Aux termes de la Loi, une amende pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ pour un particulier et 50 000 \$ pour une personne morale peut être imposée à la suite d'une première infraction. Les déclarations de culpabilité subséquentes peuvent donner lieu à l'imposition d'une amende allant jusqu'à 10 000 \$ et jusqu'à 25 000 \$ par journée où l'infraction s'est poursuivie depuis la déclaration de culpabilité initiale d'une personne et d'une personne morale, respectivement. La Commission et le Ministère peuvent également donner un ordre de démolition ou de restauration ainsi qu'un ordre de cessation des travaux. Le défaut de se conformer à un ordre peut entraîner la démolition ou la restauration d'un aménagement par le Ministère et le recouvrement des coûts connexes auprès de la partie responsable. La **figure 13** présente des données sur les avertissements, les ordres et les accusations au cours de la période allant de 2017-2018

Figure 13 : Avertissements, ordonnances, contraventions et accusations en application de la Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara, 2017-2018 à 2021-2022

Source des données : Commission de l'escarpement du Niagara et ministère des Richesses naturelles et des Forêts

| | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| Avertissements (#) | 9 | 23 | 15 | 27 | 11 |
| Ordres de démolition ou de remise en état (#) | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 |
| Ordres de cessation des travaux (#) | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Contraventions données par le personnel de la Commission, infractions de la partie I (amende fixe de 365 \$) (#) | 7 | 5 | 7 | 3 | 2 |
| Total des amendes, infractions à la partie I (\$) | 2 555 | 1 825 | 2 555 | 1 095 | 730 |
| Accusations portées par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, infractions à la partie III (pénalité maximale de 25.000 \$ pour les particuliers et de 50 000 \$ pour les personnes morales) (#) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total des amendes, infractions à la partie III (\$) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

à 2021-2022. La plus récente accusation portée par le Ministère en application de la Loi remonte à 2014, ce qui a abouti à une amende de 2 000 \$ imposée à une société ayant entrepris un projet d'aménagement sans avoir obtenu de permis.

La conformité est une responsabilité partagée entre la Commission et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts aux termes du protocole de 2015 sur les inspections, les enquêtes et l'exécution (le protocole). La Commission est responsable des activités courantes dans le cadre de l'exécution du programme de conformité, tandis que le Ministère intervient lorsque des infractions plus graves surviennent. Les employés de la Commission qui sont responsables de la prise de mesures d'exécution peuvent donner des contraventions assorties d'une amende fixe de 365 \$, tandis que les agents de conservation du Ministère peuvent porter des accusations en application de la Loi, ce qui peut entraîner une amende à concurrence du montant maximal permis.

Le protocole prescrit les rôles et les responsabilités du personnel, et il établit des mécanismes régissant l'exécution et la surveillance conjointes du programme de conformité. Dans leur plan de travail de 2022, les membres du personnel du Ministère ont noté que la Commission avait demandé que le protocole

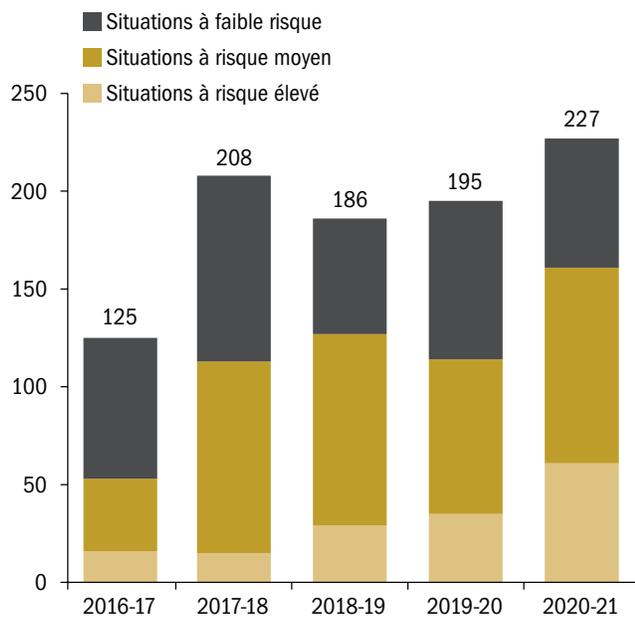
soit examiné, mais que, à leur avis, cela n'était pas nécessaire et ne présentait pas un degré de priorité élevé.

Le nombre d'infractions potentielles à la Loi relevées par la Commission a augmenté de 82 % entre 2016-2017 et 2020-2021 pour atteindre 227. La Commission estime le degré de risque – faible, moyen ou élevé – associé à chaque infraction potentielle. Les contraventions peuvent constituer le mécanisme d'exécution approprié pour les incidents à risque faible ou moyen, tandis que les accusations ou les ordres peuvent être à préconiser pour les situations à risque élevé. La **figure 14** fait état du nombre d'infractions potentielles et du degré de risque de ces dernières.

Au cours des cinq dernières années, c'est dans les régions les plus peuplées de l'escarpement que la hausse a été la plus marquée : Niagara, Halton et Peel. La Commission attribue cette hausse à la pandémie de COVID-19, étant donné que plus de personnes sont restées à la maison et ont travaillé sur leurs propriétés, de sorte qu'elles ont pu être témoins de possibles infractions et les signaler. En 2021, les incidents à risque élevé incluaient des infractions potentielles reliées à la construction de bâtiments et d'autres ouvrages (10 %), à la coupe d'arbres (26 %), à la modification d'un site et à l'importation de

Figure 14 : Nombre d'infractions potentielles et niveau de risque, 2016-2017 à 2020-2021

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



remblai (61 %). En juillet 2022, le conseil de la ville de Caledon a voté à l'unanimité pour demander au Ministère de renforcer les outils d'exécution à l'égard des terrains situés dans la zone du Plan. La ville de Caledon enregistre une hausse du nombre de plaintes concernant des propriétés situées à l'intérieur de la zone du Plan et exprime sa frustration de ne pas avoir les pouvoirs requis pour protéger l'environnement, sans compter la capacité limitée de la Commission au chapitre des mesures d'exécution.

Le personnel de la Commission mise presque toujours sur la conformité volontaire lorsqu'il a à traiter avec un propriétaire foncier. Il y a eu 156 incidents à risque élevé au cours des 5 dernières années, mais la Commission n'a présenté que 5 demandes (soit pour 3 % des incidents) pour obtenir l'aide du Ministère afin d'enquêter sur un incident et d'intenter éventuellement des poursuites. Dans quatre de ces cinq cas, le Ministère n'a pas déposé d'accusations parce que le personnel de la Commission n'avait pas fourni une documentation suffisante ou n'avait pas effectué de suivi auprès du personnel du Ministère, ou encore parce qu'il était nécessaire d'exercer une surveillance plus poussée de la conformité. Dans le cinquième cas, l'enquête du

Ministère était axée sur la non-conformité possible à un ordre donné précédemment. En 2022, le personnel de la Commission a déclaré qu'il était nécessaire d'assurer une coordination plus efficace avec le Ministère en cas de récidive ou de dommages environnementaux importants qui justifient l'imposition d'une forte amende.

Au moment de notre audit, la Commission comptait un employé à temps plein chargé de l'exécution, qui avait été nommé à son poste en novembre 2021; il était appuyé par deux employés à temps partiel. Le personnel de la Commission responsable des mesures d'exécution donne suite aux questions de conformité touchant l'ensemble de la zone du Plan, depuis Tobermory au sud jusqu'à la rivière Niagara. Aux termes du protocole, le Ministère doit affecter l'équivalent d'au plus un agent de conservation et d'un procureur à temps partiel aux tâches reliées à l'exécution de la Loi.

La Commission doit en principe adopter une approche fondée sur le risque en matière de conformité, et utiliser à cette fin une grille de jugement éclairé, qui constitue un outil décisionnel servant à classer les incidents en fonction de leur gravité, puis à décider des mesures à prendre. Cette approche prévoit des mesures dont le degré de rigueur va en augmentant, depuis la sensibilisation et la conformité volontaire jusqu'aux inspections, aux enquêtes, aux mesures d'exécution et aux poursuites. Toutefois, la Commission ne dispose pas de directives détaillées pour établir ce qui constitue un degré de risque particulier, et chaque incident donne lieu à une décision selon une approche au cas par cas, en fonction de l'expérience et des précédents. Un exemple d'infraction à faible risque serait la construction illégale d'une clôture ou d'une remise, tandis qu'une construction illégale dans une carrière de gravier qui endommage des éléments importants du patrimoine naturel serait une infraction à risque élevé.

Plusieurs exigences du protocole de 2015 n'ont pas été respectées. L'une de ces exigences est que les membres du personnel de la Commission et du Ministère qui sont chargés de l'exécution de la Loi se réunissent au moins une fois par année pour vérifier

que des processus efficaces et efficaces sont en place : or, la dernière réunion a eu lieu en janvier 2017. Le protocole exige également qu'un comité composé du directeur de la Commission et des directeurs ministériels compétents se réunisse lorsque besoin est pour discuter de la conception et de la surveillance du programme de mesures d'exécution; pourtant, aucune réunion officielle n'a eu lieu. Une autre exigence est que la Commission prépare un plan annuel sur les opérations de conformité : aucun rapport n'a été préparé au cours des cinq années écoulées avant février 2022. De même, le Protocole demande au Ministère de préparer un rapport annuel sur ses activités d'exécution, mais aucun rapport n'a été préparé depuis 2015.

La Commission a réduit le nombre de ses inspections par suite de la pandémie de COVID-19 et du décret provincial de 2020 ordonnant de rester à domicile. En 2020-2021, 30 % des incidents ont fait l'objet d'une inspection, comparativement à 71 % en moyenne au cours des 4 années précédentes. La Commission a suspendu son programme proactif de surveillance de la conformité des titulaires de permis en raison de la pandémie; il demeure que, en 2019-2020, le personnel de la Commission avait constaté lors de ses inspections visant des titulaires de permis d'aménagement que, dans 7 des 22 cas inspectés (32 %), les conditions approuvées n'avaient pas été respectées.

En 2022, le personnel de la Commission a recommandé l'apport de modifications législatives pour renforcer les pouvoirs d'inspection et d'exécution. De même, en 2011, Vérification interne Ontario avait recommandé que le Ministère collabore avec la Commission pour examiner les pouvoirs des inspecteurs en vertu de la Loi. Entre autres, les motifs pouvant autoriser les inspecteurs à entrer sur des propriétés en vertu de la Loi sont très limités. Cela a souvent comme conséquence qu'aucune mesure n'est prise pour prévenir ou réduire les dommages environnementaux ou qu'il y a des retards importants avant la prise de mesures d'exécution. Le rapport du personnel souligne que les plus récentes modifications touchant les pouvoirs d'exécution de la Commission

remontent à 16 ans, et que le nombre de cas de non-conformité augmente, de même que le degré de risque associé à ces cas. La réforme législative est mentionnée dans le plan de travail de 2022 du personnel du Ministère, mais on précise aussi que cette réforme a été reportée en raison d'autres priorités auxquelles il faut donner suite et d'un effectif limité.

RECOMMANDATION 13

Pour que seuls des aménagements compatibles avec l'environnement naturel puissent avoir lieu, conformément à la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la Commission de l'escarpement du Niagara, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère), devrait :

- mettre pleinement en oeuvre le protocole de 2015 sur les inspections, les enquêtes et l'exécution, ce qui comprend la tenue de toutes les réunions requises entre le personnel de la Commission et celui du Ministère pour donner suite de concert aux enjeux touchant l'exécution de la loi;
- élaborer des procédures et des protocoles pour mieux donner suite aux cas de non-conformité, ce qui inclut la façon dont le personnel recueille l'information, dont les cas à risque élevé doivent être traités et dont on doit assurer l'échange de renseignements avec le Ministère.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) collaborera avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) à la mise en oeuvre immédiate du protocole d'inspection, d'enquête et d'exécution de 2015, y compris en ce qui concerne la tenue de toutes les réunions. Au cours des deux prochaines années, la Commission, avec l'appui du Ministère, élaborera des procédures et des protocoles à partir de l'information et des outils existants du Ministère pour régler efficacement les cas de non-conformité

à la *Loi sur l'aménagement et le développement de l'escarpement du Niagara*.

4.4.2 Les initiatives de sensibilisation et d'éducation du public ne sont pas suffisantes pour promouvoir comme il se doit le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara

La Commission a pour mandat de promouvoir les objectifs du Plan et de la Loi grâce aux relations publiques, aux publications, au marketing et aux consultations auprès des intervenants. Elle a aussi pour mandat de mobiliser les groupes et les peuples autochtones présents dans la zone du Plan, de les consulter et de coopérer avec eux. Dans un rapport de la Fondation de la ceinture de verdure publié en 2022, on notait l'importance de la sensibilisation et du soutien du public, étant donné que les plans environnementaux d'aménagement du territoire sont souvent vulnérables aux activités de développement et aux pressions politiques. Toutefois, la Commission ne dispose pas de suffisamment de personnel ou de ressources pour s'acquitter de son mandat de sensibilisation du public.

À l'heure actuelle, un seul membre du personnel de la Commission est affecté aux communications et à la sensibilisation du public, avec la participation d'autres employés qui ont aussi d'autres tâches à exécuter (se reporter à la **section 4.4.6**). Au cours des deux dernières années, la Commission n'a inscrit aucun poste à son budget pour des activités de sensibilisation du public, ce qui s'explique par la pandémie de COVID-19. Déjà, dans son rapport annuel 2019-2020, la Commission déclarait réduire progressivement les fonds affectés aux activités d'éducation et de sensibilisation en raison de la diminution du budget de fonctionnement annuel accordé par le Ministère.

Au cours de la dernière décennie, la Commission a cessé d'offrir sa série de conférences publiques et ses programmes d'interprétation servant à mieux informer le public au sujet de l'histoire de l'escarpement, de son importance et de sa désignation à titre de réserve de biosphère. Elle a en outre cessé de décerner ses prix d'excellence, qui servaient à souligner des initiatives

exceptionnelles réalisées par des personnes ou des groupes, par exemple en matière de conservation, de mise en valeur et d'intendance des terres. Le rapport annuel 2019-2020 de la Commission souligne que pour atténuer un déficit budgétaire, elle a réduit ses dépenses pour des activités comme l'éducation et la sensibilisation.

Les seuls fonds consacrés à des activités de sensibilisation en ce moment sont associés à des comptes existants détenus par la Fiducie du patrimoine ontarien au nom de la Commission. Les sommes détenues dans ces comptes en 2021 se chiffraient à 13 997 \$ au chapitre de la sensibilisation. La Commission ne s'attend pas à recevoir de fonds additionnels de la Fiducie, une fois ces fonds utilisés. Pour mettre en contexte le niveau de financement des activités de sensibilisation au moment de notre audit, précisons que, entre 1985 et 1995, la province a accordé un financement annuel de 500 000 \$ pour l'éducation du public et d'autres activités d'intendance reliées à l'escarpement du Niagara.

Les activités de sensibilisation récentes ont été axées sur le rôle de la Commission en tant qu'organisme de réglementation plutôt que sur la communication d'information au public à propos de l'importance de préserver l'escarpement, comme le prévoit la Loi, ainsi que la zone visée par le Plan. Sur les 46 activités d'éducation et de sensibilisation du public tenues par la Commission entre 2018 et 2021, 37 (80 %) ont consisté à informer les parties prenantes sur les politiques d'aménagement des terres et à exposer en détail le processus de demande de permis d'aménagement. Bien que la Commission et son président aient reconnu que ces séances avaient des retombées positives, les commissaires ont maintes fois évoqué et encouragé la tenue d'activités de sensibilisation supplémentaires pour conscientiser les propriétaires fonciers privés au sujet de la valeur du Plan et pour promouvoir la protection de l'escarpement. En outre, une analyse interne de la Commission a permis de constater que l'amélioration des activités de sensibilisation pouvait donner lieu à des économies, en réduisant notamment le nombre actuellement élevé de demandes traitées par le personnel de la Commission.

Lors de son examen effectué en 2018, l'Institut sur la gouvernance a constaté que les activités de sensibilisation menées par la Commission n'avaient pas permis d'accroître comme il se devrait la sensibilisation du grand public au sujet du Plan et du mandat de la Commission, et qu'il fallait améliorer les communications avec le public directement touché par le processus de délivrance des permis d'aménagement. L'Institut a également observé que, considérant les modifications apportées récemment au Plan et aux politiques connexes, il était important d'établir des attentes claires pour les parties prenantes, et il a recommandé que la Commission intensifie ses efforts de sensibilisation du public.

La Commission a élaboré une stratégie de communication de quatre pages pour l'exercice 2022-2023. Les objectifs de cette stratégie comprennent des activités de sensibilisation pour aider les clients à comprendre le processus de permis d'aménagement, rehausser le profil de l'escarpement et de la Commission dans l'optique du public, et s'acquitter de l'obligation de consulter les collectivités autochtones de la zone du Plan. Bien que la stratégie ne comporte pas de budget, elle mentionne les fonds détenus dans les anciens comptes en fiducie dont il a été question précédemment.

La Commission a modifié son site Web en 2021 et l'a transféré sur un serveur géré par le gouvernement. La Commission affirme avoir exécuté ce projet pour réduire les coûts, améliorer l'expérience des utilisateurs et assurer un meilleur accès du public à l'information. Dans le cadre de cette migration du site Web, la Commission a supprimé tous les renseignements relatifs à l'écologie, à la géologie, aux programmes de surveillance, à la réserve de biosphère et à l'éducation du public au sujet de l'escarpement. De plus, même si le site Web de la Commission comporte une page sur les données ouvertes pour promouvoir la transparence et l'accès du public à l'information, 13 des 19 ensembles de données mentionnés n'étaient pas accessibles au moment de notre audit. Le personnel de la Commission a acheminé ces ensembles de données vers le site Web

du Catalogue de données de l'Ontario, mais ceux-ci n'avaient pas encore été approuvés aux fins d'accès public. Les ensembles de données non accessibles contiennent des renseignements sur les caractéristiques géologiques de l'escarpement, les propriétés qui sont des réserves naturelles et l'évaluation historique des terres à ajouter à la zone du Plan.

RECOMMANDATION 14

Afin d'informer les Ontariens comme il se doit au sujet de l'escarpement du Niagara, et ce, de manière à concourir à la mise en oeuvre efficace et efficiente du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, devrait :

- évaluer les ressources nécessaires pour étendre la portée de son programme de sensibilisation et d'éducation du public, notamment en améliorant l'information mise à la disposition du public sur son site Web;
- assurer l'affectation des ressources requises pour pouvoir mettre en oeuvre une version renouvelée du programme de sensibilisation et d'éducation du public.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît l'importance de l'éducation et de la sensibilisation du public, en voyant notamment à ce que son site Web soit à jour et accessible et qu'il réponde aux besoins des clients. La Commission examinera ses activités actuelles d'éducation et de sensibilisation du public et élaborera un plan de travail en vue d'apporter des améliorations et d'établir des échéanciers pour les résultats. Au besoin, la Commission demandera du financement provincial (p. ex. des ressources financières et de dotation) pour mettre en oeuvre ce plan de travail.

4.4.3 La Commission examine des demandes portant sur des aménagements qui ne nécessitent pas de permis, ce qui fait gonfler l'arriéré de demandes à traiter et ralentit tout le processus

Notre Bureau a examiné toutes les demandes d'aménagement de 2016-2017 à 2021-2022. Nous avons établi que la moitié des 3 348 demandes de permis d'aménagement portaient sur des aménagements admissibles à une dispense, et donc qu'aucun permis n'était requis. Cela signifie qu'une grande partie du travail du personnel de la Commission consistait à traiter des demandes de permis relativement à des activités pour lesquelles un tel permis n'était pas nécessaire.

Les auteurs des demandes ne sont pas tenus de demander une dispense. La Commission fait le choix de trier et de traiter ces demandes afin de réduire les éventuels problèmes de non-conformité par la suite et de s'assurer que tous les aménagements sont compatibles avec le Plan. Nous avons cependant constaté que le site Web de la Commission ne fournissait pas suffisamment de renseignements pour permettre au public de savoir si une activité d'aménagement donnée fait l'objet d'une dispense ou comment interpréter les conditions requises dans la réglementation relative aux dispenses. Précisons que, avant de délivrer un permis de construction, les municipalités demandent souvent à la Commission une confirmation écrite qu'un aménagement proposé fait l'objet d'une dispense.

En 2015, le personnel de la Commission a déterminé que l'automatisation du processus d'octroi de dispense donnerait lieu à une baisse du nombre de demandes de permis d'aménagement reçues, et donc du nombre de demandes qu'il aurait à traiter. Il faudrait toutefois que la Commission procède d'abord à une importante mise à niveau de son système d'information et de son site Web (se reporter à la **section 4.4.5**).

Idéalement, la personne qui cherche à savoir si elle a besoin d'un permis d'aménagement se rendrait sur le site Web de la Commission et serait invitée

à remplir un formulaire de présélection en ligne.

On présenterait à la personne un arbre décisionnel qui servirait à déterminer si son aménagement fait l'objet d'une dispense de permis ou si un complément d'analyse de sa demande est requis. Dans les deux cas, un planificateur serait avisé par voie électronique, soit de consigner la dispense, soit de lancer le processus de permis d'aménagement.

En avril 2022, il y avait un arriéré de 737 demandes où aucune décision n'avait été prise. Au cours de trois des sept dernières années, le nombre de demandes de permis d'aménagement reçues a dépassé le nombre de demandes traitées. Nous avons passé en revue tous les permis d'aménagement délivrés entre 2016-2017 et 2021-2022, et calculé que le traitement d'une demande de permis d'aménagement prenait en moyenne 216 jours entre le moment où elle était soumise et la date où une décision était rendue. Dans le cadre du processus de demande de permis, le personnel de la Commission doit attendre que les organismes concernés commentent la demande, que les documents soient téléversés par l'auteur de la demande et que la période d'appel de 14 jours soit écoulée.

Les activités d'aménagement admissibles à une dispense comprennent entre autres la construction ou l'installation d'égouts, de tuyaux ou de câbles, et le forage de puits à des fins d'alimentation en eau. En 2018, le personnel du Ministère a mis en lumière 36 autres points qui pourraient être clarifiés ou intégrés dans la réglementation relative aux dispenses pour réduire le nombre de demandes de permis d'aménagement traitées par le personnel de la Commission. Par exemple, à l'heure actuelle, l'auteur d'une demande a le droit d'aménager sur sa propriété des structures connexes d'une superficie allant jusqu'à 72 mètres carrés (m²); il peut s'agir par exemple d'un garage ou d'une terrasse. Cette superficie est cumulative : si un propriétaire veut d'abord construire un garage dont la superficie est inférieure au seuil de 72 m², et qu'il décide par la suite de construire aussi une terrasse qui entraînerait un dépassement de ce seuil pour ses structures connexes, il devra demander

un permis d'aménagement au lieu d'une dispense, ce qui ajoutera des mois à la période de construction.

Malgré la nécessité de mettre à jour la réglementation relative aux dispenses, la Commission s'en remet au Ministère pour apporter toute modification réglementaire. La dernière mise à jour de la réglementation relative aux dispenses remonte à 2012. En 2022, le personnel du Ministère a déterminé à l'interne qu'il était nécessaire de mettre à jour cette réglementation. Toutefois, en raison d'autres priorités et d'un manque de capacité de dotation, cette mise à jour a été différée, et aucun échéancier n'a été fixé pour l'effectuer.

De plus, il pourrait être bon de réévaluer certaines des dispenses accordées à l'heure actuelle pour s'assurer qu'elles concordent avec les objectifs de la Loi et du Plan. Par exemple, les terrains de tennis ne requièrent pas un permis d'aménagement et ne font pas l'objet d'une évaluation en fonction de leurs impacts environnementaux, même s'il peut être nécessaire de procéder à un drainage et à un nivellement du sol, ce qui est susceptible d'avoir une incidence sur des éléments du patrimoine naturel.

RECOMMANDATION 15

Pour que seuls les aménagements compatibles soient possibles sur l'escarpement du Niagara, comme l'exige la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, et pour que la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) procède à la mise en oeuvre efficace et efficiente du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, en collaboration avec la Commission, devrait examiner et mettre à jour le Règlement 828 (aménagements dans la zone d'aménagement contrôlée) afin d'actualiser l'information sur les activités qui ne requièrent pas un permis d'aménagement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et collaborera avec la Commission de l'escarpement du Niagara pour examiner le règlement 828 et moderniser les activités qui sont exemptées de l'obligation d'obtenir un permis d'aménagement.

4.4.4 Les modifications apportées au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara peuvent traîner pendant des années

Une modification du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara consiste en un changement de politique ou de désignation de l'utilisation du sol; le processus est amorcé par la Commission ou par le ministre au nom d'une personne, d'une entreprise ou d'un organisme public qui demande la modification. Une modification du Plan diffère d'un permis d'aménagement en ce sens qu'elle consiste à proposer une utilisation du sol qui n'est pas autorisée aux termes du Plan; toute modification proposée doit être assortie d'une justification.

Les modifications urbaines – changements de désignation de l'utilisation des terres qui entraînent l'expansion des zones urbaines et des utilisations – ne peuvent être envisagées que dans le cadre d'un examen prévu du plan. Les auteurs d'une demande de modification touchant ces zones voudront souvent que la désignation de l'utilisation du sol soit moins restrictive, de manière à élargir les possibilités d'aménagement. Lors du dernier examen du Plan, en 2017, le Ministère a reporté 12 modifications de ce dernier afin de pouvoir recueillir des renseignements supplémentaires et de mener de plus vastes consultations.

En 2019, le Ministère a soumis les 12 modifications proposées au Conseil des ministres, qui a approuvé 4 d'entre elles, tandis que 2 autres demandes de modification ont été retirées par leurs auteurs pendant cette même période. Lors de l'examen de 2017, les

auteurs des demandes ont été informés qu'un délai de deux ans était à prévoir avant que le Ministère ne rende sa décision au sujet des modifications.

Au moment de notre audit, cinq ans après l'examen de 2017, six modifications proposées du Plan qui avaient été reportées par le Ministère n'avaient toujours pas fait l'objet d'une décision. Ces six modifications comprennent des propositions en vue de remplacer la désignation de certaines terres assurant une protection plus importante, par exemple la désignation de zone protégée, par une désignation de zone urbaine, ce qui ouvre de plus larges perspectives d'aménagement. Le personnel du Ministère a tenté à trois reprises depuis 2019 de présenter ces modifications au Conseil des ministres, mais ce dernier n'en a pas tenu compte. Au moment de notre audit, le Conseil des ministres n'avait toujours pas pris de décision concernant les six modifications en question. La Commission et le personnel du Ministère avaient recommandé le rejet de ces six modifications.

Les modifications du Plan servent souvent de moyen de procéder à davantage d'activités d'aménagement, sous réserve de leur conformité à la Loi et au Plan. Toutefois, le processus de modification du Plan est long, même lorsque les modifications ne soulèvent aucune contestation, ce qui retarde les décisions relatives aux projets d'aménagement. Nous avons examiné les 35 demandes de modification du Plan ayant fait l'objet d'une décision entre 2006 et 2021, à l'exclusion de celles qui ont été retirées par leur auteur ou qui se limitaient à des changements au niveau des politiques. Nous avons constaté que le délai moyen entre la fin de la période de soumission de commentaires par le public au sujet des modifications proposées et la date de la décision était de 717 jours, soit un peu moins de deux ans. Par exemple, il a fallu 8 ans au Ministère pour réglementer une zone de 400 hectares dans la ville de Hamilton comme zone d'aménagement contrôlée, même si la ville et la Commission appuyaient la démarche.

RECOMMANDATION 16

Afin que le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara soit mis en oeuvre efficacement et que les décisions concernant les modifications du Plan soient prises dans un délai raisonnable, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait travailler en collaboration avec le Conseil des ministres pour prendre les décisions finales concernant les six modifications de désignation de zone urbaine qui demeurent en suspens.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) convient de veiller à ce que le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan) soit mis en oeuvre efficacement et que les décisions relatives aux modifications du Plan soient prises dans un délai raisonnable. Le Ministère demandera l'orientation du gouvernement sur toutes les modifications en suspens du Plan.

4.4.5 La Commission ne dispose pas d'un système de gestion de l'information moderne pour assurer la mise en oeuvre du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara de façon efficiente.

Le système d'information qu'utilise la Commission remonte au début des années 2000; il ne répond pas aux besoins du personnel de la Commission et ne concorde pas avec les initiatives reposant sur le concept de gouvernement en direct. Le personnel de la Commission utilise quotidiennement ce système d'information pour l'exécution d'activités comme le traitement des demandes de permis et les mesures d'exécution. Toutefois, le système ne dispose pas de fonctionnalités de recherche modernes, ne permet pas au public de transmettre des documents par voie électronique, est sujet à des erreurs de saisie de données et ne peut servir à mesurer avec exactitude le rendement de la Commission au fil du temps.

Le plan stratégique 2012–2016 de la Commission soulignait la nécessité de rationaliser le processus décisionnel en explorant les possibilités offertes par de nouvelles technologies.

Une part importante de la charge de travail du personnel consiste à donner suite aux demandes de renseignements du public sur les échéanciers du processus de traitement des demandes de permis et à traiter des demandes relatives à des activités faisant l'objet d'une dispense. Avoir un système d'information capable d'exécuter automatiquement certaines de ces tâches permettrait de réaliser des gains d'efficacité, d'alléger la charge de travail du personnel et d'offrir au public un processus de demande simplifié.

Un sondage sur la mobilisation des employés mené en 2021 a révélé que seulement 29 % des employés de la Commission éprouvaient un degré de confiance élevé quant au fait qu'on mettait à leur disposition la technologie, l'équipement et les autres outils dont ils avaient besoin pour bien faire leur travail. Dès 2014, la Commission avait établi à l'interne que sa base de données présentait un risque élevé de défaillance, et elle avait présenté au Ministère une proposition en vue de la mettre à niveau dès 2017.

En 2019-2020, la Commission a amorcé des travaux de concert avec le Ministère pour remplacer la base de données existante par un système d'information moderne. La première phase du projet a été achevée en 2019-2020; elle a consisté à examiner les applications utilisées par la province qui pourraient être personnalisées en fonction des besoins de la Commission. La deuxième phase était en cours au moment de notre audit et visait à remplacer la base de données existante et à mettre en place le processus de gestion des dossiers et des demandes numériques. La Commission a obtenu 825 000 \$ pour chacun des exercices 2022-2023 et 2023-2024 afin de réaliser ce projet, que l'on prévoit achever en 2023-2024.

De plus, en avril 2022, la Commission a reçu 90 000 \$ du Secrétariat de la reprise et du renouvellement pour numériser des documents imprimés faisant partie de dossiers liés aux demandes de permis d'aménagement, aux modifications du Plan et à la conformité. Le personnel de la Commission

a déterminé que ces dossiers étaient hautement prioritaires, étant donné que le système de classement papier de la Commission était exposé à un risque d'incendie en raison de l'absence de système de gicleurs dans les locaux de la Commission. En outre, le personnel n'est pas en mesure d'accéder à ces dossiers à distance, situation qui est devenue plus problématique pendant la pandémie de COVID-19.

RECOMMANDATION 17

Pour que le personnel soit en mesure de mettre en oeuvre le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara de manière plus efficace et efficiente, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait mener à terme la conception et la mise en service d'un système de gestion de l'information moderne.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) s'est engagée à moderniser un système de gestion de l'information. La Commission a réussi à obtenir du financement de 2022 à 2024 pour entreprendre cet important travail en vue d'une solution numérique. Une phase de découverte pour déterminer les besoins des clients et du personnel a été finalisée en mars 2022. Les travaux se poursuivent en 2022-2023 avec l'objectif de développer un nouveau système d'ici mars 2024.

4.4.6 Le Ministère ne fournit pas suffisamment de ressources financières et humaines pour permettre la mise en oeuvre efficiente du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et de la Loi

Au moment de notre audit, la Commission de l'escarpement du Niagara disposait d'un effectif composé de 24 employés à temps plein (ETP), plus 4 postes saisonniers. Son budget s'élevait à 2 384 716 \$ en 2020-2021. La **figure 5** présente l'organigramme de la Commission, et la **figure 6** expose son budget pour les cinq derniers exercices. Le budget et les niveaux de dotation en personnel de la Commission sont approuvés par le Ministère.

En 1996, la province a retranché le tiers environ du financement et de la dotation en personnel de la Commission. Le Ministère a procédé à d'autres compressions budgétaires en 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, puis en 2019-2020. Au cours des dernières années, la Commission a eu de la difficulté à maintenir un effectif complet à même son budget. Ainsi, avant l'exercice 2017-2018, la Commission comptait 20 ETP, soit 4 en deçà d'un effectif total, ce qui était attribuable à une affectation budgétaire insuffisante.

En 2017-2018, la Commission a demandé au Ministère l'autorisation d'embaucher jusqu'à 24 employés. Le Ministère avait approuvé cette demande, mais cela a fait en sorte que la Commission commence son exercice avec un déficit de 220 000 \$. Entre 2017-2018 et 2019-2020, la Commission a enregistré un déficit de fonctionnement et a réduit ses dépenses en annulant des réunions ou en reportant des réparations de ses ressources de TI. Un autre point à mentionner est que le Ministère ne tient pas compte des augmentations salariales au titre de l'inflation dans l'affectation budgétaire annuelle de la Commission. Cette dernière est donc obligée de réduire les coûts rattachés aux services à la clientèle pour maintenir ses niveaux de dotation. Au cours des trois dernières années, la Commission a entre autres réduit ses dépenses au titre des activités de formation, des réunions et des initiatives de sensibilisation pour juguler son déficit budgétaire persistant.

La Commission a indiqué éprouver continuellement de la difficulté à maintenir les niveaux de productivité et de service à la clientèle, compte tenu des affectations budgétaires établies par le Ministère. Qui plus est, le Ministère a continué de plafonner les niveaux de dotation de la Commission à 24 ETP, malgré l'augmentation du nombre de demandes de permis d'aménagement (**figure 8**). Dans le contexte de l'accroissement des pressions en faveur des initiatives d'aménagement dans le Sud de l'Ontario par suite de la pandémie de COVID-19, cette situation soulève des inquiétudes quant à la capacité future de la Commission de traiter les demandes de façon rapide et efficace.

La Commission, prévoit dans son rapport annuel 2020-2021, qu'elle n'aura pas de déficit au cours des trois prochains exercices, tant que l'affectation budgétaire annuelle demeure la même. Toutefois, selon les projections internes, il y aura un déficit à partir de 2022-2023 même si l'affectation budgétaire actuelle est maintenue. C'est sans compter que, au cours des trois derniers exercices, le Ministère a dû demander un arrêté du Conseil du Trésor pour affecter des fonds supplémentaires à la Commission. Cela soulève des préoccupations quant à l'efficacité des activités de la Commission et de son modèle de financement, ainsi qu'à sa volonté et à sa capacité de respecter ses obligations en matière de surveillance et d'éducation.

Au moment de notre audit, l'effectif de la Commission ne comportait aucun poste de spécialiste de l'environnement (biologiste, écologiste, géologue, etc.), ce qui constitue pourtant un besoin. Cette lacune existe malgré les objectifs du Plan axés sur la protection de zones écologiques uniques, l'entretien et l'amélioration des réserves d'eau, et la nécessité de préserver le caractère unique des paysages naturels sur l'escarpement. La **section 4.2.2** traite notamment de l'absence de programme de surveillance, attribuable en partie au fait que la Commission n'a aucun spécialiste de la surveillance écologique au sein de son personnel depuis 2015. La **section 4.4.2** contient des commentaires sur le programme de sensibilisation et d'éducation du public de la Commission, qui ne compte qu'un seul employé.

Le taux de roulement du personnel de la Commission a été élevé ces dernières années. Ainsi, huit directeurs différents se sont succédé à la tête des opérations de la Commission depuis 2011. De plus, au cours de notre audit, sept employés différents ont démissionné de la Commission et deux autres ont quitté en détachement.

Les sept planificateurs en poste à la Commission en juillet 2022 comptaient tous moins de deux ans d'expérience de travail, en raison du fort taux de roulement. La planification est réglementée comme une profession en Ontario afin de respecter les normes et les pratiques exemplaires, mais les planificateurs

de la Commission ne sont pas tenus de détenir cette désignation. Aucun de ces planificateurs ne détient le titre de planificateur professionnel inscrit, et aucun ne faisait de démarche pour obtenir ce titre en juillet 2022.

Qui plus est, les dossiers de conformité sont souvent traités en fonction de l'expérience acquise dans le cadre du poste, mais le seul employé à temps plein chargé des mesures d'exécution a obtenu ce poste en novembre 2021 et il a remis sa démission au cours de notre audit (se reporter à la **section 4.4.1**).

Le Ministère a réduit au fil du temps le soutien interne destiné aux programmes. La **section 4.3.3** aborde notamment la question de l'absence de programme ministériel visant à fournir un soutien financier aux partenaires en vue d'acquérir des terres pour les sites du Réseau des parcs ou d'aménager un tracé permanent pour le sentier Bruce. De plus, depuis 2007, le Ministère n'a pas fourni de fonds d'immobilisations pour des projets dans ses propres sites faisant partie du Réseau des parcs (**section 4.3.4**).

RECOMMANDATION 18

Pour assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* (la Loi) et du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan), le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- évaluer les ressources financières et humaines nécessaires à la mise en oeuvre efficace et efficiente de la Loi et du Plan, en collaboration avec la Commission de l'escarpement du Niagara et les partenaires de protection de la nature;
- prendre des mesures correctives et affecter à cette fin des ressources financières et un effectif suffisants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît l'importance de ressources suffisantes pour mettre en oeuvre la *Loi sur la*

planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara (la Loi) et le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan). Le Ministère évaluera les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre efficacement la Loi et le Plan et, au besoin, prendra des mesures correctives.

4.4.7 L'application de frais pour le traitement des demandes de permis d'aménagement et la prestation d'autres services pourrait aider à financer l'exécution de son programme et avoir un effet désincitatif sur les activités ayant une incidence négative sur l'escarpement du Niagara

À l'heure actuelle, la Commission de l'escarpement du Niagara n'exige pas de frais pour les demandes de permis d'aménagement, les demandes de modification du Plan, les appels ou d'autres services, de manière à recouvrer ses coûts opérationnels. En 2012, en 2015 et de nouveau en 2018, la Commission a déterminé qu'il lui fallait percevoir des frais pour contrebalancer les coûts d'exécution de son programme. En 2019, dans le cadre d'un examen plus large des organismes par la province, le Ministère a aussi mis de l'avant la possibilité pour la Commission de facturer des frais et a souligné que cela exigerait l'apport d'une modification à la Loi. À cinq reprises depuis 2016, le personnel du Ministère a demandé l'apport de diverses modifications à la Loi pour la moderniser, mais le Conseil des ministres n'a pas donné son approbation.

Les frais constituent une attente et une pratique opérationnelle normale relativement aux services fournis par un organisme public. De plus, percevoir des frais constitue une pratique exemplaire à titre de désincitation à des activités causant des dommages à l'environnement. En 2012, la Commission de réforme des services publics de l'Ontario avait recommandé la mise en application de modèles de recouvrement intégral des coûts et de modèles reposant sur le principe de l'utilisateur-payeur à l'égard des programmes et services environnementaux. L'application de frais concorderait en outre avec l'approche adoptée par d'autres ministères et d'autres

organismes publics de la province; de fait, la plupart des municipalités locales et régionales ainsi que des offices de protection de la nature ont établi des barèmes de frais pour les demandes de permis et les modifications des plans. Les municipalités et les organismes peuvent également exiger des frais pour l'examen d'une demande lorsqu'ils ne sont pas l'autorité approbatrice, mais ont seulement pour rôle de formuler des commentaires, ce qui est le cas de la Commission conformément à ses attributions et à son mandat. Par exemple, en Colombie-Britannique, l'Agricultural Land Commission, qui oeuvre à la préservation des terres agricoles, perçoit des frais de 1 500 \$ auprès des personnes et entités qui demandent un permis d'aménagement.

En 2012, le personnel de la Commission a effectué une analyse en vue de proposer un barème de frais, qui correspondait à des barèmes comparables en vigueur dans 33 organismes, offices de protection de la nature et municipalités de la région du Plan. À la lumière des barèmes comparables, le personnel de la Commission recommandait d'exiger des frais de 200 \$ à 300 \$ pour les demandes de permis relatifs à des aménagements mineurs, de 2 000 \$ à 6 000 \$ pour les demandes de permis concernant des aménagements majeurs, de 7 000 \$ à 10 000 \$ pour les demandes de modification du Plan, et d'autres frais pour des services différents, par exemple 70.000 \$ ou le recouvrement intégral des coûts pour les demandes d'aménagement de nouveaux puits d'extraction et de nouvelles carrières. Selon les estimations de la Commission, si ces frais avaient été instaurés, cela aurait pu générer des revenus de plus de 440 000 \$ en 2010-2011 et de 312 100 \$ en 2011-2012.

Le nombre de demandes d'aménagement a augmenté depuis 2012. Ainsi, le nombre de demandes de permis d'aménagement a grimpé de 32 % entre 2011-2012 et 2020-2021 pour atteindre 757. Si la province avait modifié la Loi pour permettre à la Commission de percevoir des frais à compter de 2012, cela aurait pu permettre de recueillir des millions de dollars de revenus additionnels pouvant servir à financer les efforts de conservation et à recouvrer les coûts de la Commission.

RECOMMANDATION 19

Pour que l'on dispose de ressources financières suffisantes à l'appui des mesures de préservation de l'escarpement du Niagara, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait prendre les mesures nécessaires afin de modifier la *Loi sur l'aménagement et la planification de l'escarpement du Niagara* de manière à permettre à la Commission de l'escarpement du Niagara de percevoir des frais.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît l'importance de disposer de ressources suffisantes pour mettre en œuvre la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara* et le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara (le Plan). Le Ministère exigera des directives du gouvernement en ce qui concerne le recouvrement des coûts des services et l'imposition de frais pour les permis d'aménagement, les modifications au Plan, les appels et les autres services fournis par la Commission de l'escarpement du Niagara.

RECOMMANDATION 20

Pour que l'on dispose de ressources financières suffisantes à l'appui des mesures de préservation de l'escarpement du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- établir un barème de frais pour les demandes de permis d'aménagement, les demandes de modification du Plan, les appels et les autres services qu'elle offre, de manière à recouvrer les coûts de son programme;
- mettre en application le barème de frais une fois qu'elle obtient le pouvoir de le faire.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) élaborera un barème de frais provisoire au cours des deux prochaines années.

La Commission demandera ensuite des directives du gouvernement pour autoriser et approuver le barème de frais.

4.5 Il serait possible d'améliorer la surveillance et d'accroître la transparence ainsi que la représentativité de la Commission

4.5.1 La lenteur du processus de nomination a eu des répercussions négatives sur le fonctionnement de la Commission, entraînant l'annulation de réunions et le report de décisions

Au moment de notre audit, tous les postes de commissaires étaient pourvus; cependant, nous avons appris qu'un certain nombre de postes avaient été vacants de 2017 à 2021. La lenteur avec laquelle les postes vacants sont pourvus a eu une incidence négative sur le fonctionnement et la prise de décisions de la Commission. Il faut que neuf membres de la Commission, y compris le président, soient présents pour que le quorum soit atteint et pour que des travaux officiels puissent être menés lors des réunions.

Chacune des huit municipalités à palier supérieur et à palier unique dresse et présente une liste de candidats, classés par ordre de préférence, pour la désignation des représentants municipaux; ces listes sont examinées par le président et le personnel opérationnel du Ministère, qui choisissent ensuite des candidats et soumettent leurs noms au ministre. Les membres qui représentent le public peuvent être choisis à partir de plusieurs sources, par exemple le site Web du Secrétariat des nominations de l'Ontario.

Jusqu'en 2019, les candidats représentant le public faisaient l'objet d'une présélection et étaient classés par le personnel opérationnel du Ministère en fonction de critères normalisés, comme la connaissance de la zone du Plan, l'engagement à l'égard du mandat de la Commission, l'expérience et les antécédents pertinents, et l'action communautaire. Ce processus a été modifié en 2019, de sorte que, dorénavant, le personnel opérationnel ne sélectionne et ne classe plus les

candidats. C'est ultimement au ministre qu'il incombe de formuler des recommandations sur les nominations et les renouvellements de mandats à l'intention du lieutenant-gouverneur en conseil.

Les retards dans la nomination d'un nouveau président ont fait qu'aucune réunion de la Commission n'a eu lieu entre début octobre 2019 et mi-mars 2020, date à laquelle un nouveau président a été nommé. La réunion d'avril 2020 a été annulée en raison de la pandémie de COVID-19. Cela s'était déjà produit en 2017, année où trois réunions avaient été annulées parce qu'aucun président n'avait été nommé. Pour que la Commission puisse poursuivre ses activités jusqu'à ce qu'un nouveau président soit nommé, le personnel du Ministère avait recommandé que le ministre renomme temporairement le président sortant; cela n'a toutefois pas été fait.

La Loi ne prévoit pas de poste de vice-président de la Commission. Notre examen des lignes directrices sur la procédure à suivre lors des réunions de la Commission a également révélé qu'il n'existe aucun mécanisme permettant de désigner temporairement un président par intérim si le président en poste est incapable, pour quelque raison que ce soit, de s'acquitter de ses responsabilités. De même, les retards dans le renouvellement de la nomination de certains commissaires en 2019 ont eu comme conséquence que ces derniers n'ont pu assister aux réunions pendant près de quatre mois. Qui plus est, la réunion de mai 2017 a été annulée parce qu'il y avait trop peu de commissaires nommés pour atteindre le quorum.

Notre examen a révélé que les mandats des représentants municipaux siégeant à la Commission expirent tous en même temps que leurs nominations concordent avec le cycle des élections municipales. En outre, plusieurs des nominations de membres du public ont la même date de fin de mandat. Depuis 2017, il y a eu chaque fois des délais allant de 3 à 10 mois entre le départ du représentant municipal d'une région et l'arrivée du nouveau représentant. La Directive concernant les organismes et les nominations précise que les mandats des membres devraient être échelonnés dans la mesure du possible pour assurer la continuité des activités et de l'expérience

des organismes, des commissions et des organes consultatifs provinciaux.

Ainsi que nous l'avons noté déjà dans le chapitre de notre Rapport 2016 sur le processus provincial de nomination dans le secteur public, « il est considéré comme une pratique exemplaire (en Ontario et dans d'autres administrations) que, dans la mesure du possible, tous les mandats n'expirent pas au cours de la même année ».

Nous avons également observé que les retards dans les nominations avaient entraîné un déséquilibre dans la composition de la Commission. Pendant sept mois, entre 2017 et 2021, il y avait au moins deux fois plus de représentants des municipalités que de représentants du public à la Commission. D'ailleurs, pendant deux mois en 2017, il n'y avait qu'un seul commissaire représentant le public. Des préoccupations similaires concernant le temps requis pour les nominations à la Commission ont été soulevées par l'institut sur la gouvernance à la suite de son examen de 2018 (**annexe 5**), qui mentionnait que l'absence d'équilibre entre les représentants municipaux et ceux du public engendrait lors des débats en réunion une dynamique inattendue.

Les nominations de commissaires choisis parmi la population en général ne donnent pas lieu à une représentation équilibrée des régions et des intérêts

Le maintien d'une représentativité reflétant une expérience, des points de vue et des antécédents professionnels diversifiés pour étayer la prise de décisions de la Commission constitue une pratique exemplaire clé qui peut améliorer les délibérations et hausser la qualité des décisions, de sorte que la Commission soit plus à même de s'acquitter de son mandat. Aux termes du protocole d'entente, le président doit travailler en collaboration avec le Ministère pour superviser le recrutement des membres de la Commission et formuler des recommandations à l'intention du ministre sur les nominations et les renouvellements de mandat, le cas échéant, de manière à respecter et à promouvoir les principes

d'équité, de diversité, de qualité, de mérite et de représentation régionale.

Toutefois, au moment de notre audit, six des neuf membres qui représentent la population en général, dont le président, provenaient de la région de Niagara, ce qui constituait un nombre disproportionné de commissaires d'une même région au lieu d'une répartition plus large des membres parmi les huit régions géographiques à l'intérieur de la zone du Plan. De plus, les perspectives des membres étaient plus limitées qu'auparavant, car il y avait davantage de représentants du public qui venaient de l'industrie et peu qui possédaient une expertise dans le domaine de l'environnement. Également, seulement 4 des 17 commissaires étaient des femmes (**annexe 8**).

Il y a aussi eu une absence de représentation autochtone significative au sein de la Commission depuis sa création, en 1973 : en fait, une seule personne a été nommée, pour une période de trois ans (de 2004 à 2007). De nombreuses collectivités des Premières Nations et des Métis ont des territoires traditionnels et ancestraux sur l'escarpement, et l'absence de représentation autochtone va à l'opposé de l'engagement de la province envers la réconciliation avec les peuples autochtones au moyen d'initiatives comme l'*accord politique signé avec l'organisme Chiefs of Ontario*. Ce manque de représentation des Autochtones ne concorde pas non plus avec les plans d'activités de la Commission, qui, depuis 2016, reconnaissent expressément la nécessité d'une consultation accrue des Autochtones et de leur participation significative à la planification et à l'aménagement des terres dans la zone du Plan.

RECOMMANDATION 21

Afin d'aider la Commission de l'escarpement du Niagara à mener ses activités en comptant sur un effectif complet et diversifié de commissaires pour tenir ses réunions et atteindre constamment le quorum, le ministre des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- nommer les commissaires en temps utile, et échelonner leurs mandats dans la mesure du

possible, pour assurer une transition ordonnée des commissaires;

- nommer à la Commission un effectif équilibré qui reflète mieux toute la diversité des points de vue, des antécédents professionnels, des régions géographiques et des genres.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît l'importance d'une nomination rapide et d'un effectif diversifié de membres de la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission). Le personnel du Ministère informe le ministre des postes vacants à pourvoir.

Les nominations des membres municipaux expirent deux mois après les élections municipales afin de garantir que la Commission continue à fournir une orientation et à prendre des décisions jusqu'à ce que de nouveaux membres municipaux soient nommés après les élections.

La Commission comprend des conseillers municipaux élus et des membres du public en général. Divers facteurs sont pris en compte dans l'évaluation des candidats du grand public, y compris les connaissances et l'expertise pertinentes, la participation communautaire et l'expérience en gouvernance. Le Ministère s'efforcera de s'assurer qu'il y a quorum de commissaires, que les commissaires sont nommés en temps opportun et que la Commission représente un effectif diversifié de personnes nommées.

4.5.3 Il faut améliorer l'orientation fournie et la formation continue à l'intention des commissaires, incluant le président

Les 17 commissaires tiennent des réunions pour examiner les demandes de permis d'aménagement complexes qui nécessitent une interprétation du Plan ou qui ne concordent pas avec le Plan et qui pourraient devoir être rejetées, de manière à rendre les décisions qui s'imposent. De 2017 à 2021, le nombre de réunions ordinaires de la Commission, au cours

desquelles les décisions relatives à la délivrance de permis sont prises, allait de six à neuf par année. Les commissaires ont rendu des décisions concernant 125 demandes complexes au cours de cette période (section 4.3.2). Malgré l'important rôle décisionnel et les responsabilités des commissaires, nous avons constaté que le processus d'orientation des nouveaux membres était limité.

Conformément au protocole d'entente, le président doit veiller à ce qu'un cadre approprié soit en place pour que les personnes nommées par la Commission reçoivent une orientation et une formation adéquates en ce qui concerne les activités et les opérations de la Commission ainsi que leurs responsabilités particulières. Les commissaires nouvellement nommés reçoivent une trousse d'information du directeur, qui comprend un exemplaire de la Loi et un cahier d'orientation. Ce cahier contient des renseignements sur les réunions et les membres de la Commission, le système de demande de permis d'aménagement, le programme de conformité et le processus de modification, ainsi que le rapport annuel et le plan d'activités de la Commission. Une présentation de formation est ensuite donnée aux nouveaux commissaires et au président par le directeur, y compris une présentation par le conseiller juridique du ministère. Il n'y a aucune formation particulière sur les processus décisionnels de la Commission ni aucun autre programme d'orientation en bonne et due forme.

Au cours de nos entrevues, des commissaires actuels et d'anciens commissaires ont relevé des lacunes dans le processus d'orientation et ont proposé un certain nombre d'améliorations. Offrir un programme d'orientation plus complet qui expose avec précision les responsabilités du commissaire et le processus décisionnel permettrait aux nouveaux commissaires d'exercer toutes leurs attributions aussi rapidement que possible.

Notre examen a également révélé que l'on offrait peu d'occasions de formation et de perfectionnement continu aux commissaires. En 2020, on a organisé une séance à l'intention des membres sur la mobilisation autochtone, la tenue d'une telle séance ayant été demandée par un commissaire. Ainsi que cela est indiqué à l'annexe 5, l'Institut sur la gouvernance avait

également recommandé d'apporter des améliorations touchant l'orientation et la formation continue des commissaires lors de son examen de 2018. La formation et le perfectionnement offerts tout au long du mandat d'un commissaire constituent un élément important, car même les membres expérimentés peuvent tirer avantage d'activités de perfectionnement continu. Il peut s'agir d'une formation sur des enjeux et sujets émergents, comme les pratiques réglementaires et la prise de décisions, l'éthique, les conflits d'intérêts et la gestion du risque. On pourrait aussi envisager de tirer profit de possibilités de formation à l'externe, par exemple des conférences ou une formation personnalisée offerte par la Society of Ontario Adjudicators and Regulators.

Nous avons aussi constaté que le président reçoit une formation d'orientation semblable à celle des nouveaux commissaires, mais que cette formation aborde peu des éléments propres au rôle de président. Pourtant, il serait important d'offrir au président une formation d'orientation plus poussée, étant donné le leadership qu'il doit exercer et les responsabilités qui lui incombent pour orienter les travaux lors des réunions. Le président est responsable du déroulement des réunions de la Commission, conformément aux règles de procédure énoncées dans l'ouvrage de Bourinot, qui établissent que le président doit donner expressément la parole à chaque personne qui la demande, demeurer neutre lors de toutes les discussions et s'abstenir de voter, sauf en cas d'égalité. En outre, le président se voit déléguer des responsabilités clés en application du protocole d'entente, comme l'évaluation du rendement de la Commission et la consultation du sous-ministre aux fins de l'évaluation du rendement du directeur.

RECOMMANDATION 22

Pour renforcer les processus d'orientation des nouveaux commissaires ainsi que la formation et le perfectionnement continus des commissaires en fonction, la Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) devrait :

- offrir aux nouveaux membres un programme d'orientation complet comprenant une formation sur les processus décisionnels de la Commission;
- offrir des possibilités de formation et de perfectionnement continus aux commissaires pendant une période donnée;
- offrir une meilleure formation d'orientation aux présidents concernant les responsabilités et les exigences propres à leur rôle.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît l'importance de l'intégration des nouveaux commissaires ainsi que de la formation et de l'éducation continues des commissaires. D'ici un an, la Commission examinera la trousse d'intégration existante et apportera les changements nécessaires pour s'assurer que les renseignements et les outils nécessaires sont fournis aux commissaires. La Commission entreprendra également un exercice annuel pour déterminer les besoins en formation et, en collaboration avec le président et les commissaires, établir un plan annuel de formation.

4.5.4 Les processus de divulgation des conflits d'intérêts et des dépenses doivent être renforcés

Le protocole d'entente précise qu'il est nécessaire que les décisions réglementaires de la Commission soient prises de façon indépendante et impartiale, et qu'elles soient perçues ainsi par le public. Le protocole désigne le président à titre de responsable de l'éthique au sein de la Commission. Ce rôle consiste à promouvoir une conduite éthique et à veiller à ce que les personnes nommées à l'organisme soient informées des règles d'éthique auxquelles elles sont assujetties, y compris les règles sur les conflits d'intérêts, les activités politiques et la divulgation protégée des actes répréhensibles qui s'appliquent à l'organisme.

Au cours de notre audit, nous avons été informés qu'un commissaire avait assisté simultanément à des réunions virtuelles de la Commission et à des assemblées municipales en 2021 et en 2022. Le commissaire avait réclamé des indemnités quotidiennes auprès de la Commission pour trois de ces réunions, et il en avait aussi réclamé auprès de la municipalité. Au moment de notre audit, le directeur tentait de recouvrer les sommes en question. À titre de responsable de l'éthique, le président a comme rôle de discuter de toute question relative à l'éthique avec les commissaires et de prendre des mesures pour veiller à ce que tous les commissaires reçoivent une formation sur leurs obligations en matière d'éthique, le code de conduite et les règles régissant les conflits d'intérêts. Le président a le devoir de conseiller le ministre et de discuter de toute question litigieuse.

La Commission n'a pas de politique sur les conflits d'intérêts qui s'applique en particulier au rôle des commissaires. Le cahier d'orientation ne fournit qu'une fiche d'information sur les conflits d'intérêts des fonctionnaires actuels et anciens du Ministère, qui est fondée sur la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette loi n'énonce pas une orientation et des processus suffisants pour bien étayer le rôle décisionnel des commissaires en matière de réglementation. Nous avons noté que la loi en question permet aux organismes publics d'établir leurs propres politiques sur les conflits d'intérêts, sous réserve de l'approbation du commissaire à l'intégrité de l'Ontario; cependant, la Commission ne s'est pas dotée d'une telle politique.

Il est ressorti de nos entrevues avec les commissaires que leur interprétation et leur définition des conflits d'intérêts variaient. Par exemple, certains commissaires avaient des opinions différentes sur la question de savoir si des conflits d'intérêts devaient être déclarés dans les cas où un commissaire ou un membre de sa famille immédiate ne pouvait pas tirer un avantage financier d'une décision, et certains ne s'entendaient pas sur la question de savoir s'il était nécessaire pour un représentant municipal de déclarer un conflit d'intérêts dans des situations où une décision aurait des retombées positives ou négatives sur sa municipalité. À titre de décideurs en matière de réglementation,

les commissaires doivent agir, et être perçus comme agissant, d'une manière qui n'entraîne aucune situation de conflit d'intérêts. La mise en place d'une politique plus détaillée sur les conflits d'intérêts permettrait de clarifier ce qui constitue un conflit d'intérêts et d'aider les commissaires à éviter les situations où il y a, ou pourrait sembler y avoir, un conflit d'intérêts susceptible d'être perçu comme nuisant à leur capacité de remplir leur rôle et de prendre des décisions impartiales.

De plus, nous avons constaté que les commissaires ne sont pas tenus de remplir un formulaire annuel de déclaration des conflits d'intérêts, ce qui constitue pourtant une pratique exemplaire reconnue pour la gestion des conflits d'intérêts. En principe, les membres devraient noter sur ce formulaire la liste de toutes leurs activités professionnelles et communautaires, et mentionner tout conflit d'intérêts éventuel. Le président devrait ensuite examiner les formulaires et consigner les mesures d'atténuation devant être prises, le cas échéant. Si des changements surviennent au cours de l'année, les membres doivent mettre à jour leur formulaire à ce moment.

Au chapitre des réunions de la Commission, le président a l'habitude de demander s'il y a des conflits d'intérêts à signaler au début de la réunion; notre examen des procès-verbaux des réunions a révélé que certains cas de conflits d'intérêts avaient été signalés par les commissaires. Toutefois, nous avons constaté que le procès-verbal de certaines réunions ne documentait pas la résolution des conflits d'intérêts mentionnés ou ne précisait pas si le membre concerné s'était récusé de la réunion lorsque le point pertinent avait été abordé. Le procès-verbal doit indiquer à quel moment un membre en situation de conflit d'intérêts est récusé et à quel moment il participe de nouveau à la réunion.

Peu importe qu'ils soient nommés à titre de représentants des municipalités ou du public, tous les commissaires ont l'obligation fiduciaire de servir au mieux les intérêts de la Commission dans l'exécution de son mandat. Tous les membres mettent à contribution leur expérience, leurs activités actuelles et leurs liens personnels ou professionnels dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui peut parfois engendrer un conflit

d'intérêts durant leur mandat à la Commission. Cette question doit faire l'objet d'une discussion ouverte et transparente afin que des mesures d'atténuation puissent être prises pour préserver l'intégrité du processus décisionnel de la Commission. Même s'il n'existe qu'un conflit d'intérêts potentiel ou perçu, il incombe au président de veiller à ce que ce genre de situation soit traitée de façon appropriée et de manière à démontrer que la Commission a fait preuve de diligence raisonnable. En tant que responsable de l'éthique, le président doit également veiller à ce que tous les membres reçoivent une formation sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts dans le contexte des travaux de la Commission.

Le protocole d'entente exige également que la Commission, par l'entremise de son président, s'assure que les renseignements sur les dépenses des personnes nommées soient affichés sur le site Web de la Commission ou du Ministère. Nous avons toutefois constaté, au moment de notre audit, que ces renseignements, ainsi que d'autres ensembles de données transmis par le personnel de la Commission aux fins du Catalogue de données de l'Ontario, n'avaient pas été approuvés à des fins de consultation publique et n'avaient donc pas été divulgués (se reporter à la **section 4.4.2**). Par la suite, en juin 2022, la Commission a affiché sur son site Web les dépenses des commissaires pour le premier trimestre de 2022-2023. En 2021 et au début de 2022, les dépenses des commissaires se sont chiffrées à zéro, car ces derniers n'ont pas eu à acquitter de coûts au titre du transport, de l'hébergement et des repas, du fait de la pandémie de COVID-19.

RECOMMANDATION 23

Pour renforcer ses politiques et ses processus de gestion des conflits d'intérêts ainsi que ses processus de divulgation des dépenses, la Commission de l'escarpement du Niagara devrait :

- établir une politique sur les conflits d'intérêts à l'intention des commissaires;
- exiger que tous les membres remplissent un formulaire annuel de déclaration des conflits d'intérêts qui sera examiné par le président;
- veiller à ce que les renseignements sur les dépenses des commissaires soient divulgués sur le site Web de la Commission.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission de l'escarpement du Niagara (la Commission) reconnaît l'importance de veiller à ce que les commissaires soient au courant de leurs responsabilités et obligations légales, y compris en ce qui concerne les conflits d'intérêts. La Commission établira une politique sur les conflits d'intérêts pour les commissaires, exigera que tous les commissaires remplissent un formulaire annuel de déclaration des conflits d'intérêts et divulguera les renseignements sur les dépenses des commissaires sur son site Web.

Annexe 1 : Accords internationaux pertinents

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

Programme sur l'homme et la biosphère (MAB) des Nations Unies, 1971

Le programme sur l'homme et la biosphère (MAB) a été lancé en 1971 dans le but d'améliorer les relations entre les individus et leur environnement. Les sites désignés comme réserves de biosphère sont des endroits où des personnes et des organisations ont pris l'engagement d'instaurer un équilibre entre, d'une part, la conservation de la diversité culturelle et biologique, et d'autre part le développement économique, le but étant d'offrir des exemples susceptibles d'inspirer les gens à l'échelle mondiale.

Les gouvernements nationaux proposent des sites pour obtenir la désignation de réserve de biosphère; le processus de demande prend environ huit ans. Une fois la désignation obtenue, des examens sont effectués tous les 10 ans pour évaluer le fonctionnement et la gestion de chaque réserve de biosphère et pour cerner les éventuels problèmes de mise en oeuvre.

Bien que la désignation de réserve de biosphère soit accordée par un organisme international, les réserves de biosphère restent sous la responsabilité de l'administration locale compétente. L'autorité locale ayant compétence sur une réserve de biosphère désignée doit s'assurer que la gestion de cette dernière est conforme aux objectifs de conservation et de développement en vigueur. Cela peut nécessiter une coopération entre gouvernements nationaux, provinciaux et municipaux, selon l'emplacement de la réserve de biosphère et les besoins en matière de gestion.

Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, 1992

Cette entente internationale, qui vise à ralentir ou à freiner complètement la perte de biodiversité, a été ratifiée par le Canada en 1993. En 2010, le Canada et les autres parties à la Convention – 196 pays à l'heure actuelle – se sont réunis à Nagoya, au Japon, et ont convenu d'un nouveau plan stratégique pour la diversité biologique qui portait sur un horizon de 10 ans et qui établissait 20 objectifs. Les réserves de biosphère contribuent au maintien de la biodiversité en établissant différents niveaux de protection des zones naturelles, ce qui constitue la pierre angulaire de la protection de la biodiversité.

Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, 2015

Ce plan qui porte sur un horizon de 15 ans a pour but de mettre fin à la pauvreté, de protéger la planète et d'améliorer la qualité de vie et les perspectives des gens partout sur la planète. Il comprend des objectifs axés sur les écosystèmes aquatiques et terrestres, les collectivités durables, la croissance économique et le climat. En 2019, les dirigeants mondiaux ont lancé un appel à une « décennie d'action » pour s'assurer que les objectifs de développement durable soient atteints d'ici la date cible de 2030. Les réserves de biosphère contribuent à l'atteinte des objectifs de développement durable des Nations Unies, car elles donnent lieu à la prise de mesures tangibles et illustrent la manière dont les pratiques de développement durable peuvent être utilisées ailleurs.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007

La Déclaration affirme le droit des peuples autochtones de vivre dans la dignité, de maintenir et de renforcer leurs propres institutions, leur culture et leurs traditions, et de promouvoir leur propre développement. Les réserves de biosphère concourent à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones en ce sens qu'elles donnent lieu à des consultations auprès des peuples autochtones et à des partenariats avec eux. Les responsables des réserves de biosphère canadiennes ont pris l'engagement d'assurer une importante représentation autochtone au sein des organes de gouvernance et de gestion. En outre, la réconciliation est l'un des quatre thèmes qui sous-tendent les réserves de biosphère du Canada.

Annexe 2 : Principaux événements rattachés à l'escarpement du Niagara

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

| Date | Administration | Description de l'événement |
|--------------------|---------------------------|---|
| Années 1950 | Ontario | Les écologistes reconnaissent l'importance de l'escarpement du Niagara à titre de refuge et de corridor naturel pour la faune. |
| 1962 | Ontario | Une entreprise d'extraction d'agrégats mène des activités minières sur l'escarpement près de Milton; le site d'extraction d'agrégats est visible depuis l'autoroute 401. Le tollé général suscité par ces activités d'extraction incite la province à chercher des moyens d'assurer la protection de l'escarpement. |
| 1968 | Ontario | Le premier ministre confie un mandat à un groupe de travail spécialisé, et un rapport sur la protection de l'escarpement est publié. |
| 1971 | Initiative internationale | L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) lance le Programme sur l'homme et la biosphère. Ce programme sert à promouvoir le développement durable et la conservation de la diversité biologique dans le but d'améliorer les relations entre les individus et leur environnement. |
| 1973 | Ontario | La province promulgue la <i>Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara</i> , et la Commission de l'escarpement du Niagara est créée. |
| 1975 | Ontario | La Commission de l'escarpement du Niagara commence à délivrer des permis d'aménagement dans la zone d'aménagement contrôlée. |
| 1985 | Ontario | La province approuve le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. |
| 1990 | Initiative internationale | L'escarpement du Niagara reçoit la désignation de réserve de biosphère de l'UNESCO. La Commission de l'escarpement du Niagara est responsable de la gestion de la réserve de biosphère. |
| 1994 | Ontario | La province examine et modifie le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. |
| 1996 | Ontario | La province retranche le tiers environ du budget et de l'effectif de la Commission de l'escarpement du Niagara; depuis, le budget et l'effectif de la Commission demeurent à peu près au même niveau. |
| 2005 | Ontario | La province examine et modifie le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara dans le cadre de l'examen mené tous les 10 ans. |
| 2017 | Ontario | La province examine et modifie le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara dans le cadre de l'examen mené tous les 10 ans. |
| 2019 | Ontario | Un comité de direction transitoire est élu par les parties prenantes pour orienter l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance de la réserve de biosphère. La Commission de l'escarpement du Niagara n'est plus la gestionnaire de la réserve de biosphère. |
| 2022 | Ontario | Le Niagara Escarpment Biosphere Network est mis sur pied et devient le gestionnaire de la biosphère. |

Annexe 3 : Glossaire

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

| Terme | Définition |
|---|--|
| Agrégats | Matériaux comme le sable, le gravier et le substrat rocheux que l'on extrait de puits d'extraction et de carrières. |
| Aménagement | Comprend un changement d'utilisation du sol, d'un bâtiment ou d'une construction. |
| Biodiversité | Variété des organismes vivants de la Terre – végétaux, animaux et autres êtres vivants –, incluant leurs interactions à la fois entre eux et avec leur environnement. |
| Économie de l'énergie | Maintien et utilisation durable des ressources de la Terre. |
| Écosystème | Complexe dynamique composé de végétaux, d'animaux, de micro-organismes et de la nature morte environnante agissant en interaction en tant qu'unité fonctionnelle. |
| Environnement naturel | Air, terrain et eau, ou toute combinaison ou partie de ces éléments. |
| Escarpement du Niagara | Formation géologique de premier plan qui s'étend sur 725 kilomètres depuis Queenston, près de Niagara Falls, jusqu'à Tobermory, sur la pointe nord de la péninsule Bruce. L'escarpement couvre aussi certaines parties des États-Unis. |
| Habitat | Lieu ou type de site dans lequel un organisme ou une population existe à l'état naturel et dont dépendent ses processus de vie, comme la reproduction, l'élevage, l'hibernation, la migration ou l'alimentation. Au cours de leur vie, certaines espèces peuvent avoir besoin de différents habitats à différentes fins. |
| Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) | Organisme oeuvrant à l'instauration de la paix par la coopération internationale. Il est responsable de la surveillance du programme des réserves de biosphère à l'échelle mondiale. |
| Parc principal | Parc situé sur l'escarpement du Niagara où l'on retrouve des caractéristiques régionales distinctes. Les parcs principaux sont gérés par des entités comme Parcs Canada et Parcs Ontario. |
| Ponceau | Ouvrage comportant une ouverture dans le sol. |
| Réseau des parcs | Réseau de parcs et d'espaces ouverts de l'escarpement du Niagara qui font l'objet d'une coordination provinciale. |
| Réserve de biosphère | Désignation internationale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture dans le cadre du Programme sur l'homme et la biosphère (MAB), dans le but de reconnaître les caractéristiques naturelles et socioéconomiques uniques de la région ainsi désignée. |
| Services écosystémiques | Avantages directs et indirects découlant du bon fonctionnement des écosystèmes. Cela inclut l'approvisionnement en nourriture et en eau, la production d'oxygène, la régulation climatique, le contrôle des inondations et des tempêtes, et la pollinisation. |
| Utilisation durable | Utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures. |
| Zone protégée | Espace géographique clairement défini, reconnu et géré de manière à assurer à long terme la conservation de la nature, des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui lui sont associées. |

Annexe 4 : Autres lois, entités responsables et effets

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

| Législation | Entité responsable | Exemples d'effets |
|---|--|---|
| <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> | Ministère des Affaires municipales et du Logement | Établit les règles de contrôle de l'utilisation des terres par les municipalités à l'intérieur de la zone du Plan lorsque l'on n'a pas désigné de zone d'aménagement contrôlée. Des lignes directrices en matière d'aménagement sont aussi fournies dans la Déclaration de principes provinciale, faite en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> . |
| <i>Loi de 2005 sur la ceinture de verdure</i> | Ministère des Affaires municipales et du Logement | La zone de la ceinture de verdure comprend la zone du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, ce dernier énonçant les règles applicables en matière d'aménagement du territoire, sous réserve de quelques exceptions. |
| <i>Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation</i> | Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (Parcs Ontario) | Loi régissant la gestion de sites comme le parc provincial Mono Cliffs pour en préserver l'intégrité écologique. |
| <i>Loi sur la protection de l'environnement</i> | Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs | Interdit la création ou l'agrandissement de lieux d'élimination des déchets dans une zone du Plan. |
| <i>Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition</i> | Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs | Régit l'octroi d'autorisations dans le cas d'activités ou de projets ayant une incidence sur les espèces en péril réglementées et leurs habitats. |
| <i>Charte des droits environnementaux de 1993</i> | Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs | Permet la tenue de consultations publiques sur les modifications du Plan publiées par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts. |
| <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> | Ministère des Richesses naturelles et des Forêts | Gestion des sites par les offices de protection de la nature |
| <i>Loi sur les ressources en agrégats</i> | Ministère des Richesses naturelles et des Forêts | Approbations relatives aux puits d'extraction et aux carrières. |
| <i>Loi sur les terres publiques</i> | Ministère des Richesses naturelles et des Forêts | Gestion des terres de la Couronne de l'Ontario. |
| <i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i> | Environnement et Changement climatique Canada; Parcs Canada | Gestion de sites comme le parc national de la Péninsule-Bruce dans le but d'en préserver l'intégrité écologique. |

Annexe 5 : Recommandations de l'Institut sur la gouvernance par suite de l'examen du mandat qui sous-tend le Programme d'aménagement de l'escarpement du Niagara, 2018

Source des données : Institut sur la gouvernance

| Recommandation | Activités principales | Entité responsable | Échéancier | Risque |
|--|--|---|------------|--|
| <p>Nominations rapides à la Commission (forte incidence, effort moyen)</p> | Nominations à la Commission à date fixe pour les représentants des municipalités et nominations échelonnées pour les représentants du public | Secrétariat du Conseil du Trésor, président de la Commission de l'escarpement du Niagara, municipalités | Deux ans | Un processus comportant la nomination de membres à des dates irrégulières peut avoir comme effet d'éroder le soutien du public, d'engendrer de l'incertitude ainsi que des retards dans la prise de décisions délicates sur le plan commercial, et de donner lieu à un déséquilibre entre la composition de la Commission et les décisions prises. |
| <p>Amélioration de l'orientation et de la formation des membres de la Commission (incidence moyenne, effort faible)</p> | Améliorer l'orientation et la formation continue des personnes nommées. | Personnel du ministère des Richesses naturelles et de la Commission | Un an | Peut entraîner une incertitude accrue et des décisions incompatibles avec l'objet du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et les politiques connexes. |
| <p>Mise en œuvre de la stratégie opérationnelle (incidence moyenne, effort moyen)</p> | Initiatives de perfectionnement opérationnel et organisationnel | Personnel du Ministère et de la Commission | Deux ans | Les gains d'efficacité et les améliorations ne suffisent pas pour permettre de suivre le rythme de la demande anticipée, ce qui entraîne des retards dans les décisions et une possible baisse du soutien public. |
| <p>Indicateurs de rendement (incidence moyenne, effort moyen)</p> | Mesure des résultats et évaluation continue | Personnel du Ministère et de la Commission | Un an | Incapacité de déterminer, d'analyser et de communiquer les véritables avantages environnementaux du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara. Occasion ratée d'accroître le soutien et l'appréciation du public. |
| <p>Sensibilisation du public (incidence moyenne, effort faible)</p> | Mener davantage d'activités de sensibilisation du public | Commissaires et personnel de la Commission | Un an | Occasion ratée d'assurer une plus grande sensibilisation du public et de renforcer le soutien de ce dernier à l'égard du Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et de l'engagement du gouvernement en matière d'intendance environnementale. |

Annexe 6 : Réserves de biosphère canadiennes désignées par l'UNESCO

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

| Province | Nom de la réserve de biosphère | Année de la désignation | Catégorie(s) d'écosystème | Superficie (hectares) |
|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------|---|-----------------------|
| Colombie-Britannique | Mont Arrowsmith | 2000 | Montagnes | 118.592 |
| | Baie Clayoquot | 2000 | Montagnes; zones marines, côtières et insulaires | 349.947 |
| | Baie Howe | 2021 | Montagnes; zones marines, côtières et insulaires | 218.723 |
| Territoires du Nord-Ouest | Tsá Tué | 2016 | Zones marines, côtières et insulaires | 9 331 300 |
| Alberta | Waterton | 1979 | Montagnes | 767.450 |
| | Beaver Hills | 2016 | Zone humide | 159 560 |
| Saskatchewan | Lac Redberry | 2000 | Zone humide | 112 200 |
| Manitoba | Mont Riding | 1986 | Montagnes | 1 331 000 |
| Ontario | Long Point | 1986 | Zones humides | 40 600 |
| | Escarpement du Niagara | 1990 | Montagnes | 195 055 |
| | Littoral de la baie Georgienne | 2004 | Montagnes; zone humide; zones marines, côtières et insulaires | 347 270 |
| | Mille-Îles/ arche de Frontenac | 2002 | Montagnes; zones marines, côtières et insulaires | 220 973 |
| Québec | Mont Saint-Hilaire | 1978 | Montagnes | 1 100 |
| | Charlevoix | 1988 | Montagnes | 1 290 000 |
| | Lac Saint-Pierre | 2000 | Zones humides | 739 400 |
| | Manicouagan-Uapishka | 2007 | Montagnes; zones humides | 5 480 000 |
| Nouveau-Brunswick | Fundy | 2007 | Montagnes; zones marines, côtières et insulaires | 432 310 |
| Nouvelle-Écosse | South West Nova | 2001 | Zones marines, côtières et insulaires | 1 546 374 |
| | Lac Bras d'Or | 2011 | Montagnes; zones marines, côtières et insulaires | 356 788 |

Annexe 7 : Critères d'audit

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

1. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles entourant la conservation de l'escarpement du Niagara sont clairement définis.
2. Il existe des programmes ayant pour objet d'assurer la conservation et la surveillance de l'escarpement du Niagara, ces programmes reposent sur des pratiques exemplaires, et ils sont élaborés et mis en oeuvre de manière efficace et efficiente.
3. Les processus et les procédures ayant trait aux permis d'aménagement, à la modification du Plan et à la conformité reposent sur des pratiques exemplaires et sont mis en oeuvre de manière efficace et efficiente, pour garantir que seuls les aménagements compatibles avec l'environnement naturel de l'escarpement du Niagara sont autorisés.
4. Des paramètres de mesure du rendement et des cibles de rendement pertinents sont établis à l'appui de la conservation de l'escarpement du Niagara; la situation et les progrès font l'objet d'une surveillance régulière et de rapports publics; et des mesures correctives sont prises rapidement lorsque des problèmes sont décelés.

Annexe 8 : Commission de l'escarpement du Niagara, commissaires, mai 2022

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

| Commissaire | Mandat | Antécédents |
|---|---|--|
| Représentants municipaux | | |
| Barry Burton (comté de Simcoe) | Du 11 avril 2018 au 10 mai 2019 Du 16 août 2019 au 31 décembre 2022 | Sous-directeur, comté de Simcoe; maire adjoint, canton de Clearview. |
| Brad Clark (ville de Hamilton) | Du 17 janvier 2020 au 31 décembre 2022 | Conseiller municipal, ville de Hamilton (a aussi été en poste de 2006 à 2014). |
| Johanna Downey (région de Peel) | Du 4 novembre 2015 au 3 novembre 2019 Du 21 novembre 2019 au 31 décembre 2022 | Conseillère, conseil régional de Peel (depuis 2014). |
| Laurie Golden (comté de Bruce) | Du 17 octobre 2019 au 31 décembre 2022 | Conseillère, Northern Bruce Peninsula (depuis 2019). |
| Janet Horner (comté de Dufferin) | Du 2 décembre 2015 au 1 ^{er} décembre 2019 Du 21 novembre 2019 au 31 décembre 2022 | Conseillère, canton de Mulmur; mairesse, canton de Mulmur. |
| Gordon Krantz (région de Halton) | Du 11 mars 1996 au 10 mars 1998 Du 4 mars 1998 au 28 février 2001 Du 1 ^{er} mars 2001 au 29 février 2004 Du 31 octobre 2019 au 31 décembre 2022 | Maire et président du conseil municipal de Milton (depuis 1980); conseiller, conseil régional de Halton (depuis 1980). |
| Paul McQueen (comté de Grey) | Du 4 mai 2011 au 3 mai 2015 Du 27 mai 2015 au 26 mai 2019 Du 13 septembre 2019 au 31 décembre 2022 | Adjoint au maire, municipalité de Grey Highlands; directeur, comté de Grey. |
| Albert Witteveen (région du Niagara) | Du 17 octobre 2019 au 31 décembre 2022 | Conseiller, canton de West Lincoln (depuis 2018, et de 2000 à 2006). |
| Représentants du public | | |
| Rob Nicholson (président) (Niagara Falls) | Du 10 juin 1998 au 28 février 2001 Du 1 ^{er} mars 2001 au 28 février 2003 Du 12 mars 2020 au 11 mars 2022 Du 12 mars 2022 au 10 mars 2023 | Ancien député fédéral de Niagara Falls (1984 à 1993 et 2004 à 2019). Ancien conseiller régional de Niagara (1997 à 2003) Ancien membre de la Commission de l'escarpement du Niagara (1998 à 2003). |

| Commissaire | Mandat | Antécédents |
|---|--|--|
| Michael Curley (Stoney Creek) | Du 31 octobre 2019 au 30 octobre 2021 Du 31 octobre 2021 au 30 octobre 2024 | Propriétaire d'une entreprise de gestion de projet et de construction à Grimsby. |
| Gordon Driedger (Waterloo) | Du 24 avril 2020 au 23 avril 2022 Du 24 avril 2022 au 24 avril 2025 | Président de Skyline Retail Asset Management Inc. Membre de nombreuses associations industrielles, dont le Conseil international des centres commerciaux. Préside le comité de dérogation de Halton Hills. |
| Ronald Gibson (Niagara Falls) | Du 2 juillet 2020 au 1 ^{er} juillet 2022 Du 2 juillet 2022 au 1 ^{er} juillet 2025 | Possède 20 ans d'expérience dans le domaine des services sociaux municipaux et 10 ans d'expérience en administration (planification stratégique et gestion de projets). |
| David Hutcheon (Toronto) | Du 24 avril 2020 au 23 avril 2022 Du 24 avril 2022 au 24 avril 2025 | A fait du bénévolat au sein de l'Humber River Watershed Task Force and Alliance. A été vice-président du Tribunal de l'environnement et agent enquêteur dans le contexte d'appels et d'audiences concernant l'escarpement du Niagara. |
| Ken Lucyshyn (Grimsby) | Du 24 avril 2020 au 23 avril 2022 Du 24 avril 2022 au 23 avril 2025 | Vice-président et directeur général d'une entreprise d'agrégats et de construction routière. Siège aux conseils d'administration de l'Ontario Stone Sand and Gravel Association, de la Société des ressources en agrégats de l'Ontario et du Cornerstone Standards Council. |
| Bruce Mackenzie (Grimsby) | Du 11 avril 2018 au 10 avril 2020 Du 11 avril 2020 au 10 avril 2023 | Ancien directeur du service à la clientèle de l'Office de protection de la nature de Hamilton, maintenant à la retraite. Directeur du groupe d'étude des oiseaux au sein du Club de naturalistes de Hamilton. Participe aux projets environnementaux Grimsby Wetlands et Save the Woodlot. |
| Duncan McKinlay (Ravenna) | Du 28 juin 2017 au 27 juin 2019 Du 13 septembre 2019 au 12 septembre 2022 | Éleveur de bovins à Ravenna. A été conseiller municipal, conseiller du comté et directeur du comté de Grey. |
| Jennifer Vida (Niagara Falls) | Du 14 janvier 2021 au 13 janvier 2023 | Planificatrice, aménagement du territoire et construction. Siège au comité de liaison avec le gouvernement de la Niagara Home Builders Association, qui est un réseau de professionnels assurant la gestion des enjeux reliés à la construction résidentielle dans la région de Niagara. |



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca