

Résumés

Application de la *Charte des droits environnementaux*

La *Charte des droits environnementaux de 1993* (la Charte) accorde des droits aux Ontariens et des obligations à 16 ministères du gouvernement de l'Ontario (ministères prescrits) qui sont censés collaborer à la protection, à la conservation et à la restauration de l'environnement. Depuis 2019, le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario est chargé de produire des rapports annuels sur l'application de la Charte, y compris l'utilisation par le public de ses droits environnementaux, la conformité du gouvernement à la Charte et la conformité des décisions importantes du gouvernement en matière d'environnement aux objectifs de la Charte.

Nous avons constaté que, pour la troisième année consécutive, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (ministère de l'Environnement) n'a pas assumé de leadership dans la mise en oeuvre de la Charte.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- Le ministère de l'Environnement ne s'est pas assuré de façon proactive que les décisions importantes sur le plan environnemental ont été assujetties à la Charte des droits environnementaux. Dans un cas, le ministère du Procureur général n'a pas avisé ni consulté le public au sujet des modifications législatives visant à fusionner plusieurs à travers le

Registre environnemental tribunaux, dont le Tribunal de l'environnement, le Tribunal d'appel de l'aménagement local et le Tribunal des mines et des terres, en une seule entité appelée le Tribunal des terres de l'Ontario. Ces tribunaux entendent des appels et les demandes d'autorisation d'appel en vertu de nombreuses lois prescrites en vertu de la Charte, comme la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur les mines*. Le ministère du Procureur général n'est pas un ministère prescrit en vertu de la Charte et n'était donc pas tenu d'afficher, et n'a pas affiché, un avis des changements importants proposés en matière d'environnement dans le Registre environnemental.

- En 2020-2021, le ministère de l'Agriculture, le ministère des Transports et l'ancien ministère l'Énergie et des Mines, tous des ministères prescrits en vertu de la Charte, ont pris des décisions importantes sur le plan environnemental relativement aux règlements relevant des lois qu'ils administrent et qui ne sont pas prescrits aux termes de la Charte. Nous croyons qu'il est important que la *Loi sur le drainage*, le *Code de la route* et la *Loi de 1998 sur l'électricité* soient des lois prescrites afin que les Ontariens soient informés des propositions de règlements en vertu de ces lois qui ont une incidence sur l'environnement et aient l'occasion de formuler des commentaires à ce sujet.

- Dans notre rapport 2020 sur le fonctionnement de la Charte, nous avons fait état de l'augmentation fulgurante du nombre d'ordonnances de zonage prises par le ministre des Affaires municipales depuis le début de l'année 2020. Les décrets de zonage pris par le ministre en vertu de l'article 47 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* contournent le processus habituel d'aménagement municipal. Depuis la publication de notre rapport de 2020, d'autres décrets de zonage ont été pris par le ministre, dont bon nombre pourraient avoir des répercussions importantes sur l'environnement. De plus, le ministre des Affaires municipales a proposé une modification de la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui s'appliquait rétroactivement, affirmant qu'il n'est pas nécessaire que les décrets de zonage passés et futurs du ministre soient conformes à la Déclaration de principes provinciale, sauf dans la zone de la ceinture de verdure. La Déclaration de principes provinciale énonce des règles qui protègent notamment les terres agricoles et les caractéristiques du patrimoine naturel contre les aménagements incompatibles. Compte tenu de l'augmentation du nombre de décrets de zonage du ministre et de la probabilité de répercussions importantes sur l'environnement, il est conforme à l'objet de la Charte des droits environnementaux que les Ontariens soient consultés au sujet de tous les décrets de zonage du ministre qui pourraient, s'ils étaient mis en oeuvre, avoir des répercussions importantes sur l'environnement.
- Les ministères prescrits en vertu de la Charte des droits environnementaux ont certaines obligations législatives. Ces obligations comprennent l'élaboration d'un énoncé des valeurs environnementales, la prise en compte de cet énoncé dans la prise de décisions qui pourraient avoir une incidence sur l'environnement et la consultation du public sur les propositions importantes en matière d'environnement. Bien que le ministre de l'Environnement administre la Charte des droits environnementaux, chaque

ministère prescrit est responsable de sa propre conformité à la Charte et de sa mise en oeuvre.

Nous avons constaté que les 16 ministères prescrits visés par règlement variaient considérablement en ce qui concerne la façon dont ils s'assurent de se conformer à la Charte des droits environnementaux, certains n'ayant aucun processus officiel et d'autres ayant des niveaux variables de processus internes et de procédures documentées. Nous avons également constaté que même si les ministères avaient établi des processus officiels, ils ne les suivaient pas toujours ou ne les surveillaient pas pour s'assurer que leur personnel les respectait.

Voici certaines de nos constatations concernant les ministères :

- Dans nos rapports de 2019 et de 2020, nous avons constaté que l'actuel Énoncé des valeurs environnementales du ministre de l'Environnement, dont la dernière mise à jour importante remonte à 2008, était désuet parce qu'il ne reflétait pas le mandat actuel du Ministère ni les enjeux comme la lutte contre les changements climatiques. Dans le présent rapport, nous avons constaté que la proposition du ministre de l'Environnement concernant un nouvel énoncé des valeurs environnementales n'améliorera probablement pas le processus décisionnel concernant l'environnement. Par exemple, elle ne met pas à jour les principes environnementaux dont le Ministère doit tenir compte lorsqu'il prend des décisions pour refléter son mandat actuel (qui, depuis 2018, comprend la responsabilité des espèces menacées, des parcs et des offices de protection de la nature) ou des enjeux environnementaux plus modernes.
- En vertu de la Charte, le ministre de l'Environnement est tenu d'offrir au public des programmes éducatifs sur la Charte, mais il ne le fait toujours pas. Pour que les Ontariens exercent leurs droits en vertu de la Charte, ils doivent d'abord savoir que ces droits existent. Nous avons retenu les services d'un cabinet de sondage pour interroger les Ontariens dans le but d'évaluer leur

connaissance de leurs droits environnementaux aux termes de la Charte. Ce sondage mené auprès de 1 000 Ontariens a révélé que plus de la moitié des participants (52 %) n'avaient jamais entendu parler de la Charte. Bien que 47 % des participants aient affirmé connaître la Charte des droits environnementaux, seulement une personne sur dix pouvait nommer l'un des droits prévus par la Charte.

- Le 30 novembre 2020, le ministère des Richesses naturelles a affiché un nouvel avis de proposition dans le Registre environnemental pour apporter des modifications à la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*. La nouvelle proposition modifierait la Charte pour « changer ou supprimer des dispositions perçues comme nuisant au développement économique » et pour améliorer la collaboration entre la province et les communautés autochtones en matière d'aménagement du territoire. Malgré des répercussions potentiellement importantes sur le patrimoine naturel et la résilience climatique, le ministère des Richesses naturelles n'a pas expliqué les répercussions potentiellement importantes de ces changements sur l'environnement.

Déversements dangereux

Un déversement dangereux correspond au rejet d'une substance dans l'air, la terre ou l'eau qui peut constituer une menace pour la santé humaine et l'environnement. Les déversements peuvent prendre de nombreuses formes, comme la rupture d'un pipeline pendant l'excavation, qui provoque une fuite de gaz naturel dans l'air, l'écoulement de substances dangereuses d'un camion ou d'un train accidenté ou la fuite accidentelle de produits chimiques dangereux dans un cours d'eau à proximité à partir d'un conteneur. Des milliers de ces déversements sont enregistrés chaque année en Ontario – plus précisément 73 000 entre 2011 et 2020.

Dans certains cas, le déversement de substances peut faire partie intégrante des activités industrielles. Ces déversements sont contenus dans le but de prévenir les dommages causés à

la santé humaine ou à l'environnement; ils n'est donc pas nécessaire de les déclarer au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (ministère de l'Environnement). Ces déversements contenus ne font pas partie du présent rapport.

Le ministère de l'Environnement a pour mandat de protéger l'air, la terre et l'eau de l'Ontario, ce qui contribue à la santé des collectivités et à la prospérité économique. Le ministère de l'Environnement est chargé de mettre en place des mesures pour prévenir les risques de déversements dangereux qui nuisent à la santé humaine et à l'environnement. Ces mesures comprennent diverses activités de réglementation et de conformité, comme veiller à ce que les entreprises établissent des plans adéquats pour prévenir les déversements et intervenir en cas de déversement, réglementer leurs activités d'exploitation pour s'assurer qu'elles réduisent le risque de déversement de substances dangereuses et garantir le respect de ces règles au moyen d'inspections et par application de la loi.

Dans l'ensemble, notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement ne mène pas d'activités réglementaires adéquates pour réduire le risque d'occurrence des sources les plus courantes de déversement (pipelines de transport et de distribution de gaz naturel, transformateurs de transport et de distribution d'électricité et réservoirs de carburant résidentiels) ayant une incidence sur la santé humaine et l'environnement. Nous avons également constaté que son régime d'application ne permet pas d'assurer efficacement la conformité aux règlements existants. D'autres organismes de réglementation provinciaux, comme l'Office des normes techniques et de la sécurité, n'ont pas pour mandat de protéger l'environnement en prévenant les déversements.

Le ministère de l'Environnement ne divulgue pas suffisamment de renseignements au public sur la quantité de déversements dangereux et les dommages qu'ils causent, pour informer le public des répercussions sur sa collectivité locale et partout en Ontario.

Le ministère de l'Environnement ne recouvre pas non plus ses coûts en cas de déversement, ce qui fait en sorte que les contribuables, et non les pollueurs, paient pour les déversements. Sur plus de 73 000 déversements survenus dans la province entre 2011 et 2020, le ministère de l'Environnement a tenté seulement trois fois de recouvrer les coûts d'intervention auprès d'un pollueur.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- Des milliers de déversements sont causés par des entités qui ne sont pas assujetties aux exigences du Règlement de l'Ontario 224/07 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (Loi). Les exigences relatives à la mise en place de plans de prévention des déversements et de plans d'urgence en cas de déversement en vertu du Règlement de l'Ontario 224/07 (Plans de prévention des déversements et plans d'urgence en cas de déversement) ne s'appliquent qu'aux installations industrielles. Entre 2016 et 2020, ces installations industrielles étaient responsables d'une minorité (7 % ou 2 842) des 40 349 déversements déclarés. Le ministère de l'Environnement n'exige pas de plans de prévention des déversements et de plans d'urgence pour les sources à risque élevé comme les pipelines de transport et de distribution de pétrole et de gaz naturel, les postes électriques de transport d'électricité, les camions de livraison de carburant et les installations de stockage de carburant en vrac.
- Malgré les exigences de la Loi, les pollueurs n'avisent pas toujours immédiatement le ministère de l'Environnement des déversements. Entre 2016 et 2020, 3 746 (ou 9 %) des 40 349 déversements déclarés n'ont été signalés que le lendemain et 505, après plus de 10 jours. De plus, le ministère de l'Environnement ne pénalisait pas toujours les pollueurs pour avoir omis de signaler les déversements en temps opportun. Le ministère de l'Environnement est souvent informé des déversements par les premiers répondants (comme les pompiers et les policiers), par la municipalité ou par des membres du public.

- Le ministère de l'Environnement ne confirme pas de façon indépendante que les pollueurs ont suffisamment assaini l'environnement après un déversement.

Réduction et réacheminement des déchets non dangereux dans le secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI)

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le Ministère) est chargé de réglementer la gestion des déchets en Ontario. Selon le Ministère, environ 12 millions de tonnes de déchets non dangereux sont produites en Ontario chaque année, bien que d'autres sources de données indiquent que ce chiffre pourrait se rapprocher de 15 millions de tonnes.

Environ 40 % des déchets de l'Ontario sont générés à la maison (les déchets résidentiels), et ils sont récupérés et gérés par les municipalités. Le reste, soit 60 % des déchets, est généré hors de la maison, par près de 1,6 million d'entreprises et d'institutions (le secteur ICI). Nous avons constaté que plus de 98 % des établissements industriels, commerciaux et institutionnels ne sont pas tenus de recycler.

Le secteur ICI comprend :

- les installations industrielles, comme les fabricants;
- les entreprises commerciales, telles que les magasins de détail, les restaurants, les hôtels et les bureaux;
- les établissements, comme les écoles, les collèges, les universités et les hôpitaux;
- les entreprises de construction et de démolition.

Notre audit a révélé que l'amélioration de la gestion des déchets dans le secteur ICI est essentielle pour atteindre les objectifs de la province en matière de déchets et prévenir la pénurie imminente de décharges en Ontario. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas pris de mesures concrètes pour réduire la quantité de déchets ICI générés et

éliminés afin de mettre l'Ontario sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs.

Voici nos constatations détaillées :

- Les entreprises de gestion des déchets envoient souvent aux sites d'enfouissement des matières ICI séparées à la source devant être réacheminées. Nous avons constaté que les récupérateurs de déchets transportent environ la moitié des matières ICI recyclables séparées à la source qu'ils recueillent aux stations de transfert, mais que seulement 34 % des stations que nous avons examinées transfèrent des chargements de matières ICI recyclables vers des installations de tri et de traitement. Les autres (66 %) stations de transfert acceptent les matières ICI recyclables comme des ordures, qu'elles envoient principalement à des sites d'enfouissement. Nous avons également constaté que les récupérateurs transportent environ le cinquième des déchets organiques ICI directement aux sites d'enfouissement.
- Les établissements n'ont pas accès à l'information sur les activités de l'industrie des déchets pour vérifier où les matières recyclables sont transportées ou pour prendre des décisions éclairées lorsqu'ils impartissent des services de gestion des déchets. Le Ministère ne recueille ni ne publie de renseignements sur les activités des entreprises de gestion des déchets, comme leurs taux de réacheminement, les types de matières qu'elles réacheminent ou ce qu'elles font avec les matières manutentionnées.
- L'Ontario n'a pas mis en oeuvre les outils clés utilisés dans d'autres administrations pour surmonter les obstacles au réacheminement des déchets ICI et encourager la réduction des déchets. Nous avons constaté que plusieurs obstacles interreliés – coûts élevés, contamination élevée des déchets ICI et faiblesse des marchés finaux – préviennent ou empêchent les entreprises de gestion des déchets de réacheminer davantage de déchets ICI. Par exemple, nous avons constaté qu'il peut coûter jusqu'à six fois plus cher de

réacheminer les matières ICI recyclables mixtes que de les jeter dans des sites d'enfouissement.

- La liste des matières que les établissements doivent recueillir aux fins de recyclage n'a pas été mise à jour depuis plus de 25 ans et elle exclut des matières maintenant courantes, comme les gobelets à café, les emballages compostables et la plupart des plastiques.
- Les grands établissements ICI, les immeubles en copropriété et les immeubles d'appartements ne savent pas qu'ils doivent atteindre des objectifs de traitement des déchets organiques d'ici 2025. Les déchets organiques, comme les déchets alimentaires, le papier et les emballages compostables souillés, représentent environ le quart du total des déchets ICI, mais ils ne sont pas inclus dans le règlement sur la séparation à la source comme des déchets que les établissements doivent réacheminer. Le Ministère a instauré la Politique sur les déchets organiques en 2018 pour combler cette lacune. Lors de notre audit, le Ministère n'avait pas pris les mesures nécessaires pour promouvoir efficacement cette politique.

Protéger et rétablir les espèces en péril

Les espèces en péril sont les plantes, les mammifères, les oiseaux, les poissons et autres organismes qui sont en danger d'extinction et d'être perdus pour toujours. De l'ours polaire au trillium de descente en passant par le loup algonquin, l'aigle doré, la tortue tachetée et le papillon monarque, les espèces en péril sont les plus vulnérables aux menaces et ont besoin d'efforts de protection et de conservation pour se rétablir.

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) est chargé d'appliquer la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (la Loi). Avant avril 2019, le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) administrait cette Loi. Notre audit visait à déterminer

si le ministère de l'Environnement (et auparavant le ministère des Richesses naturelles) protège et récupère efficacement les espèces en péril et leurs habitats. Notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement manque à son mandat de protéger les espèces en péril et que ses mesures n'ont pas été suffisantes pour améliorer l'état de ces espèces et de leurs habitats.

Voici un aperçu de nos constatations importantes :

- Le ministère de l'Environnement n'a pas de plan stratégique à long terme pour améliorer l'état des espèces en péril. D'autres administrations identifient les espèces, les habitats et les menaces prioritaires dans leurs plans stratégiques, ainsi que les mesures et les échéanciers connexes. Le Ministère n'a pas non plus établi de cadre de mesure du rendement pour déterminer si son programme des espèces en péril améliore la situation des espèces.
- Le processus actuel de nomination au comité consultatif sur les espèces en péril du ministre de l'Environnement n'est pas transparent. Le Comité consultatif du Programme pour les espèces en péril (le Comité consultatif) a été mis sur pied en vertu de la Loi pour conseiller le ministre sur un large éventail de questions relatives aux espèces en péril liées à la mise en oeuvre de la Loi. Les membres qui travaillent pour des associations ou des entreprises industrielles représentent maintenant 10 des 15 membres (ou 67 %). La moitié de ces 10 personnes sont des lobbyistes enregistrés. Sept nouveaux membres ont été nommés par le ministre en 2019 et 2020; pourtant, le ministère de l'Environnement n'a pu expliquer comment ils avaient été identifiés, présélectionnés et choisis. De plus, le Comité consultatif n'a pas préparé de rapports annuels décrivant ses activités pour 2017-2018 ou 2018-2019.
- Des stratégies de rétablissement sont préparées par des experts pour fournir des conseils scientifiques indépendants afin d'éclairer les mesures prises par le gouvernement pour protéger et récupérer une espèce. Les retards

dans leur préparation entraînent des retards dans les mesures de conservation. Les stratégies de rétablissement requises ont été mises en oeuvre pour 154 espèces (90 %), mais elles sont retardées pour 6 espèces en voie de disparition et 11 espèces menacées. Quatorze stratégies de rétablissement ont été retardées parce que le ministère de l'Environnement prévoit adopter les stratégies de rétablissement fédérales pour ces espèces et attend que le gouvernement fédéral termine ces stratégies.

- Les approbations ne sont pas évaluées quant à la façon dont elles influent cumulativement sur les espèces en péril et leurs habitats. Le ministère de l'Environnement n'évalue pas l'impact total de tous les accords, permis et exemptions conditionnelles au fil du temps sur les espèces réglementées. Les approbations sont plutôt envisagées en vase clos. Mentionnons les effets cumulatifs de facteurs de stress multiples — particulièrement ceux qui impliquent la perte d'habitat — constituent une menace sérieuse aux espèces.

Rapports sur l'environnement de l'Ontario

Les décideurs, les entreprises, les municipalités, les groupes de citoyens et le public ont besoin d'une vue d'ensemble claire et à jour sur l'état de l'environnement, afin de savoir si l'air, l'eau, le sol et la santé des populations fauniques s'améliorent ou s'aggravent. Des rapports environnementaux compréhensibles et facilement accessibles peuvent servir à sensibiliser les Ontariens aux conditions environnementales, aux avantages, aux problèmes et aux risques.

À l'échelle provinciale, la responsabilité de la surveillance, de la production de rapports et de l'amélioration de l'état de l'environnement et des ressources naturelles de l'Ontario incombe principalement au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (ministère de l'Environnement) et au ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et

des Forêts (ministère des Richesses naturelles). Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le ministère de l'Agriculture) joue un rôle clé dans la surveillance, la production de rapports et l'amélioration de la durabilité environnementale de l'agriculture de l'Ontario.

Notre audit a révélé que les trois ministères ne rendent pas compte adéquatement au public de l'état global de l'environnement et des ressources naturelles, qu'ils ne fournissent pas de rapports d'étape sur l'atteinte des objectifs et des cibles en matière d'environnement ou sur le respect des échéances législatives et des engagements stratégiques en matière de rapports publics.

Voici un aperçu de nos constatations importantes :

- Le public, les entreprises et les intervenants sont dans l'ignorance de l'état général de l'environnement de l'Ontario et de son évolution au fil du temps parce que la province n'en rend pas compte sur la place publique. Bien que les trois ministères diffusent des rapports et des publications techniques et scientifiques sur certains sujets liés à l'environnement, il n'y a pas de rapports réguliers sur l'état global de l'environnement. Il y a plus de 20 ans, nous avons constaté que les nombreux rapports ministériels et sources d'information sur l'environnement ne permettaient pas au public d'évaluer facilement et efficacement l'état global de l'environnement. Il n'y a peu de changements depuis lors.
- Les ministères ne respectent pas toujours les délais prévus par la loi ni les engagements stratégiques de rendre compte des enjeux liés à l'environnement et ne sont pas tenus responsables. Par exemple, le ministère de l'Environnement tarde à publier le rapport d'étape 2019 sur les Grands Lacs, qui est exigé en vertu de la *Loi de 2015 sur la protection des Grands Lacs*. Les ministères ne subissent aucune conséquence s'ils ne respectent pas les exigences et les engagements en matière de rapports.
- Les trois ministères ne profitent pas du Registre environnemental pour informer le public de la publication de tous leurs rapports qui

concernent l'environnement. En vertu de la *Charte des droits environnementaux de 1993*, le Registre environnemental (site Web tenu par le ministère de l'Environnement depuis 1994) vise à fournir au public des renseignements sur l'environnement. Toutefois, les ministères n'utilisent pas pleinement cette source centralisée d'information publique pour informer le public de tous leurs rapports environnementaux. Certains des rapports n'ont pas été affichés, notamment les rapports *Qualité de l'air en Ontario* et *Qualité de l'eau en Ontario*.