

Autorisations environnementales

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.05 du *Rapport annuel 2016*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	3		1	2		
Recommandation 2	1	1				
Recommandation 3	2	2				
Recommandation 4	2		1	1		
Recommandation 5	3	1	1	1		
Recommandation 6	1			1		
Recommandation 7	3	1		2		
Recommandation 8	2		1	1		
Recommandation 9	1		1			
Recommandation 10	3	1		1	1	
Recommandation 11	3		3			
Recommandation 12	4			4		
Total	28	6	8	13	1	0
%	100	21	29	46	4	0

Conclusion globale

Au 25 juillet 2018, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le Ministère) avait pleinement mis en oeuvre 21 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2016*, et réalisé des progrès relativement à la mise en oeuvre de 29 % de nos

recommandations. Le Ministère a notamment pleinement mis en oeuvre les mesures suivantes :

- concevoir et mettre en oeuvre un cadre de gestion des risques, et mettre à jour son plan d'application de la loi afin d'y inclure les émetteurs qui exercent leurs activités sans disposer des approbations nécessaires;
- établir une norme de service d'un an pour les autorisations environnementales relatives

aux activités à risque élevé, et surveiller le rendement pour s'assurer que les cibles ont été atteintes;

- achever l'apport d'amélioration à sa base de données sur les émetteurs afin d'y inclure des renseignements clés concernant les garanties financières requises pour payer les coûts estimatifs des travaux d'assainissement.

Le Ministère s'emploie également à :

- intégrer des dates d'expiration aux autorisations environnementales, particulièrement pour les activités à risque élevé;
- inclure des données dans son système d'information à l'appui de l'identification des émetteurs à risque élevé;
- évaluer les plaintes du public liées aux activités d'émetteurs qui sont admissibles à l'auto-inscription.

Cependant, le Ministère a réalisé peu de progrès, voire aucun, dans la mise en oeuvre de 46 % de nos recommandations, notamment les suivantes :

- établir des lignes directrices et des cibles pour s'assurer que les conditions imposées aux émetteurs approuvés reflètent les normes en vigueur;
- modifier sa politique fondée sur le risque pour inclure des exigences relatives à la fréquence à laquelle les émetteurs à risque élevé doivent être inspectés;
- réviser ses politiques en matière de garantie financière afin de réévaluer régulièrement les montants des garanties pour qu'ils correspondent aux futurs coûts d'assainissement;
- obtenir et analyser régulièrement des données provenant des émetteurs pour déterminer si les autorisations environnementales permettent de réglementer efficacement la pollution ou l'impact cumulatif des émissions sur la santé humaine.

L'état des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est décrit dans le présent rapport.

Contexte

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute personne souhaitant exercer des activités en Ontario qui rejettent des contaminants dans l'air, sur des terrains ou dans l'eau – ou qui souhaite transporter, entreposer ou éliminer des déchets – doit obtenir une autorisation environnementale du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le Ministère).

Dans le présent rapport, toute personne qui rejette des contaminants ou des polluants est désignée par le terme « émetteur ».

Selon la définition générale de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les contaminants comprennent les solides, les liquides, les gaz, les odeurs, la chaleur, les sons, les vibrations et les radiations qui proviennent des activités humaines et qui peuvent causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine.

En 2010, le Ministère a lancé son initiative de modernisation des processus d'autorisation, qui vise à accroître l'accessibilité, la souplesse et l'efficacité du programme des autorisations environnementales. Dans l'ensemble, il était ressorti de notre audit de 2016 que le programme des autorisations environnementales du Ministère ne faisait pas une gestion efficace des risques que les activités polluantes posent pour l'environnement et la santé humaine. Plus particulièrement :

- Bien que le Ministère avait mis en place des processus afin de repérer les émetteurs qui exercent leurs activités sans avoir obtenu les autorisations environnementales requises, son approche était surtout réactive. Il s'écoulait souvent des années avant que le Ministère détecte ces émetteurs et prenne des mesures.
- Plus de 200 000 autorisations délivrées il y a plus de 15 ans n'avaient pas été mises à jour afin de respecter les normes

environnementales en vigueur ou de refléter les activités actuelles des émetteurs. Les autorisations antérieures à l'an 2000 ne tenaient pas compte de bon nombre des exigences opérationnelles incluses dans les autorisations semblables actuelles.

- Environ 80 % des 32 500 émetteurs qui avaient obtenu des autorisations au cours des 15 années ayant précédé notre audit n'avaient jamais été inspectés, malgré le degré élevé de non-conformité aux exigences environnementales des émetteurs qui avaient été inspectés.
- Un tiers des émetteurs pénalisés entre 2009 et 2016 avaient commis plus de trois infractions. Le Ministère n'avait pas déterminé si les pénalités imposées dissuadaient les entreprises individuelles d'enfreindre à maintes reprises les règlements environnementaux.

Nous avons également constaté que, malgré le mandat qui lui avait été confié par la première ministre en 2014 de mettre davantage l'accent sur le « principe du pollueur-payeur », le Ministère supportait la plus grande partie des coûts de la prestation du programme des autorisations environnementales, y compris les coûts des futurs travaux d'assainissement. Plus particulièrement :

- Les frais de demande et les droits d'auto-inscription payés par les émetteurs ne couvraient pas tous les coûts que le Ministère devait engager pour administrer le programme des autorisations environnementales. En 2014-2015, ces frais n'ont couvert qu'environ 20 % des coûts du programme, qui s'élevaient à 23 millions de dollars. Les frais de demande n'avaient pas été mis à jour depuis 1998.
- Le Ministère n'exigeait pas de garantie financière dans tous les cas pour les activités à risque élevé, comme le transport des déchets dangereux, le rejet des eaux usées d'origine industrielle et d'autres activités industrielles

susceptibles d'entraîner des déversements de contaminants.

- Le montant de la garantie que devaient verser les émetteurs – imposé à titre de condition de l'autorisation environnementale – était généralement fondé sur une estimation raisonnable des frais d'assainissement futurs. Notre examen d'un échantillon d'émetteurs avait cependant révélé que le Ministère avait perçu environ 10 millions de dollars de moins que le montant estimatif des travaux d'assainissement à l'avenir.
- Dans bien des cas, le Ministère n'avait pas réévalué ses estimations des coûts d'assainissement à long terme afin de déterminer s'il devait augmenter les garanties financières perçues auprès des émetteurs. Il risquait donc de faire face à des coûts d'assainissement élevés si l'émetteur ne pouvait ou ne voulait pas payer ces coûts.

Concernant la participation du public au programme des autorisations environnementales, nous avons constaté ce qui suit :

- Le public n'avait pas la possibilité de formuler de commentaires sur les activités d'inscription volontaire, qui comprennent les cimetières d'automobiles, l'impression commerciale et d'autres activités, avant que les émetteurs commencent leurs activités. Étant donné que le Ministère prévoyait, dans le cadre de son initiative de modernisation, d'exclure de nombreuses autres activités que le public pouvait commenter à ce moment, celui-ci aura moins d'occasions à l'avenir d'apporter une contribution significative.
- Au cours des cinq années ayant précédé notre audit, le Ministère avait reçu environ 78 000 plaintes du public et rapports de déversement de contaminants, dont il faisait le suivi dans une base de données. Cependant, il ne répondait pas toujours en temps opportun aux plaintes ou aux rapports de déversement de contaminants, ou il ne les classait pas en fonction du problème

sous-jacent afin d'être en mesure de repérer les problèmes systémiques et de prendre des mesures à leur égard.

- La base de données sur les émetteurs, accessible au public et tenue à jour par le Ministère, ne permettait pas d'effectuer des recherches de base pour lesquelles elle a été conçue, par exemple pour trouver les émetteurs présents dans un quartier donné.

Le Ministère ne savait pas si son programme des autorisations environnementales réglementait les activités polluantes de façon efficace et ne connaissait pas l'impact de ces activités sur la santé humaine. En particulier, les émetteurs qui avaient inscrit volontairement leurs activités n'étaient pas tenus de fournir de renseignements sur leurs émissions au Ministère. Ce dernier ne savait donc pas si les polluants liés à ces activités dépassaient les niveaux approuvés. Parallèlement, lorsqu'il recevait des renseignements des émetteurs à risque élevé, il n'évaluait pas les répercussions de leurs émissions sur l'environnement et la santé dans différentes régions de la province.

Nous avons formulé 12 recommandations, qui regroupaient 28 mesures à prendre pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 29 mars et le 25 juillet 2018; le 31 octobre 2018, nous avons obtenu du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs une déclaration écrite selon laquelle il nous a fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations que nous avons formulées lors de l'audit initial il y a deux ans.

Certains émetteurs exercent leurs activités sans autorisation environnementale ou avec une autorisation périmée

Recommandation 1

Pour que les conditions imposées aux émetteurs titulaires d'autorisations environnementales reflètent les normes environnementales en vigueur et les activités en cours, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *établir des lignes directrices et des objectifs pour que les autorisations environnementales existantes soient examinées et mises à jour en temps opportun.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, bien que la *Loi sur la protection de l'environnement* l'autorisait à obliger les émetteurs à renouveler leurs autorisations environnementales, le Ministère avait choisi de délivrer des autorisations environnementales qui ne venaient pas à expiration et qu'il n'était pas nécessaire de renouveler périodiquement. Le Ministère n'examinait pas régulièrement les autorisations existantes pour vérifier si elles reflétaient les normes environnementales en vigueur. Il comptait plutôt sur les émetteurs pour l'informer lorsque leurs autorisations devaient être mises à jour, par exemple à la suite de modifications de leurs activités. Or, nous avons constaté que les émetteurs ne le faisaient pas toujours.

Le 1^{er} janvier 2017, le Ministère a entrepris l'examen d'un échantillon d'activités à risque élevé autorisées avant 2000 en vue de déterminer le nombre d'autorisations qui devraient être modifiées ou révoquées en fonction du risque potentiel pour l'environnement. Le Ministère a mentionné qu'il utilisera les résultats de cette évaluation pour déterminer les prochaines étapes appropriées, qui pourraient inclure la création de lignes directrices

et de cibles pour l'examen et la mise à jour en temps opportun d'autorisations environnementales. Au moment de notre suivi, l'évaluation des risques était en cours, et aucune mesure n'avait donc été prise en vue de l'établissement de lignes directrices ou de cibles comme il était recommandé.

- *évaluer les avantages et les coûts liés à l'établissement de dates d'expiration pour les autorisations environnementales, particulièrement pour les activités à risque élevé.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2019.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que dans quatre administrations canadiennes (la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Yukon), les autorisations environnementales ont des dates d'expiration allant de 15 mois à 10 ans à compter de la date de délivrance, ce qui permet de s'assurer qu'elles reflètent les normes environnementales en vigueur.

Depuis 2003, le Ministère intègre des dates d'expirations aux nouvelles autorisations environnementales pour les stations d'épuration des eaux d'égout. Il évalue actuellement l'application de dates d'expiration pour tous les autres types d'activités, et il a mentionné que cette évaluation devrait être achevée en juin 2019.

- *veiller à ce que sa base de données sur les émetteurs contienne l'information requise pour surveiller les activités de tous les émetteurs, y compris ceux approuvés avant 2000.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme nous l'avions mentionné dans notre rapport de 2016, le Ministère n'a pas entré de données sur les autorisations délivrées avant 2000 au moment de la mise en oeuvre du système d'information actuel vers la fin de 1999. Au moment de notre audit de 2016, tous les documents pertinents sur ces autorisations se trouvaient dans des boîtes

entreposées dans une installation hors site du Ministère. Celui-ci ne savait donc pas combien d'émetteurs exerçaient encore leurs activités aux termes de ces vieilles autorisations.

De nombreux émetteurs qui étaient actifs avant 2000 peuvent avoir cessé leurs activités depuis. Cependant, notre examen d'un échantillon de ces autorisations sélectionnées durant notre audit de 2016 a révélé que le Ministère devrait réviser de manière plus approfondie les autorisations délivrées avant 2000, car il a déterminé, à notre demande, que plus de la moitié des émetteurs que nous avons examinés étaient toujours en activité.

Comme c'est le cas pour la première mesure de suivi de la présente recommandation, le Ministère attend d'avoir achevé son évaluation des autorisations relatives aux activités à risque élevé délivrées avant 2000 pour commencer ses travaux, y compris la saisie des renseignements sur ces autorisations dans sa base de données sur les émetteurs.

Recommandation 2

Pour s'assurer que tous les émetteurs disposent des autorisations environnementales requises, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit améliorer sa stratégie afin d'identifier proactivement les émetteurs qui exercent leurs activités sans autorisation environnementale peu après le début de leurs activités.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2016, le Ministère a admis qu'il savait que certains des émetteurs de l'Ontario n'avaient pas inscrit leurs activités ni obtenu l'autorisation environnementale requise. Il n'avait toutefois pas cherché à en déterminer le nombre ou les risques que ceux-ci posaient pour l'environnement. Au cours des 5 années ayant précédé notre audit de 2016, le Ministère a repéré plus de 900 émetteurs qui menaient leurs activités sans autorisation environnementale. Or, notre analyse d'un répertoire des entreprises

avait indiqué qu'il pouvait y avoir environ 12 000 émetteurs potentiels dans la province ne figurant pas dans la base de données ministérielle sur les émetteurs.

Après notre audit de 2016, le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un cadre de gestion des risques pour 2017-2018, qui permet au personnel de repérer et d'évaluer les risques liés aux émetteurs qui exercent leurs activités sans les autorisations appropriées. En février 2017, le Ministère a aussi mis à jour son plan de conformité et d'application de la loi pour tenir compte des risques liés aux installations exploitées sans les documents d'autorisation requis, par exemple :

- en recourant à un système d'information géographique (SIG) à des fins de cartographie pour aider à repérer les sites qui se trouvent dans des secteurs qui ne sont pas desservis par des municipalités locales et qui ne disposent pas des autorisations requises pour les installations individuelles, commerciales et institutionnelles d'assainissement;
- en déterminant les transporteurs de déchets et les opérateurs antiparasitaires qui annoncent leurs services.

Depuis notre audit de 2016, le Ministère a recensé 537 émetteurs qui exercent leurs activités sans autorisation.

Recommandation 3

Pour que tous les émetteurs qui présentent des demandes obtiennent et respectent les autorisations environnementales requises et que celles-ci contiennent des conditions reflétant les normes environnementales en vigueur et les activités en cours, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *établir des objectifs pour que les demandes d'autorisation environnementale soient examinées en temps opportun.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2016, le Ministère n'avait pas de politique sur le temps que devrait prendre son personnel pour examiner les demandes d'autorisation environnementale. Nous avons constaté que les émetteurs devaient attendre des mois ou même des années avant de recevoir une autorisation, et que les délais allaient en augmentant. En raison de ces longs délais, certains émetteurs ont commencé à exercer leurs activités avant d'avoir obtenu une autorisation, et leurs émissions n'ont donc été ni surveillées ni réglementées pendant qu'ils attendaient leur autorisation.

En décembre 2017, le Ministère a instauré une norme de service d'un an pour les autorisations environnementales relatives aux activités à risque élevé, ce qui englobe l'air, les déchets et les eaux usées. Cette norme de service comporte des échéances suggérées pour toutes les étapes des examens, de l'examen initial des demandes à la prise de décision les concernant.

- *surveiller le rendement et la dotation pour veiller à ce que ces objectifs soient atteints.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2017, le Ministère a établi une mesure du rendement relative au respect de la norme de service d'un an susmentionnée, ainsi qu'un système de suivi interne afin de surveiller et de mettre à jour continuellement le programme des autorisations, selon les besoins. Le délai moyen d'examen d'une demande d'autorisation environnementale est passé de 22 mois au moment de notre audit de 2016 à 12 mois (à partir de la date de réception de la demande) pour les demandes relatives à la pollution atmosphérique ou sonore approuvées entre décembre 2017 et le 31 mai 2018.

Afin de réduire les délais d'exécution des examens, le Ministère a fait en sorte que certaines activités à faible risque produisant des émissions aéroportées ne nécessitent pas d'autorisations et puissent être seulement inscrites au Registre

environnemental des activités et des secteurs (REAS) à compter de janvier 2017. Il a retenu une liste de neuf autres activités qui nécessitent toujours des autorisations environnementales, notamment l'enfouissement des déchets, le traitement thermique des déchets et certains processus de galvanoplastie. Étant donné que des exploitants exerçant des activités à faible risque n'étaient plus tenus de demander des autorisations environnementales, le nombre de demandes reçues par le Ministère entre janvier 2017 et mai 2018 a diminué de 53 % par mois en moyenne. Grâce à la réduction du nombre de demandes, le personnel du Ministère peut mettre l'accent sur les activités à risque élevé et procéder plus rapidement à l'examen des demandes d'autorisation environnementale.

La surveillance et l'application des normes environnementales par le Ministère ne suffisent pas à décourager les infractions

Recommandation 4

Pour que tous les émetteurs auto-inscrits et émetteurs titulaires d'autorisations environnementales, particulièrement ceux qui posent le plus grand risque pour l'environnement, fassent l'objet d'une surveillance adéquate, et que les problèmes de non-conformité soient repérés et corrigés en temps opportun, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *inclure des données dans son système d'information à l'appui de l'identification des émetteurs à risque élevé.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2020.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que la base de données ministérielle sur les émetteurs contenait des renseignements sur les emplacements des émetteurs, les inspections et les plaintes du public. Cependant, le Ministère n'utilisait pas cette information pour établir le profil

de risque de chaque émetteur. Il ne savait donc pas si la non-surveillance de ces émetteurs était justifiée, car il ne possédait pas de renseignements sur les risques posés par chacun d'eux.

En août 2017, le Ministère a commencé à mettre en oeuvre un nouveau système d'information pour surveiller ses activités d'assurance de la conformité. Il prévoit que l'intégration des risques associés aux émetteurs individuels dans son nouveau système sera achevée d'ici avril 2020.

- *modifier sa politique fondée sur le risque pour inclure des exigences relatives à la fréquence à laquelle les émetteurs doivent être examinés et inspectés, et s'assurer de l'observation de la politique.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 qu'en 2014-2015, 230 inspecteurs avaient inspecté à peu près 3 000 (environ 9 %) des quelque 33 400 émetteurs dont le Ministère connaissait l'existence à ce moment-là. À ce rythme, il faudrait plus de 11 ans au Ministère pour inspecter tous les émetteurs titulaires d'une autorisation environnementale. Nous avons constaté des taux élevés de non-conformité aux autorisations environnementales par des émetteurs, ce qui témoignait de la nécessité d'inspections plus fréquentes. Par exemple, au cours des cinq années ayant précédé notre audit, 20 % des 4 147 inspections liées aux déchets dangereux, 35 % des 4 876 inspections liées à la pollution atmosphérique et 47 % des 1 228 inspections liées aux eaux d'égout ont permis de détecter des cas de non-conformité susceptibles d'avoir des conséquences pour l'environnement ou la santé.

Le Ministère a mentionné que son nouveau système d'information sur la conformité (mentionné à la mesure de suivi précédente), une fois mis en oeuvre, fournira des renseignements au sujet des émetteurs ayant obtenu des autorisations en vue de lui permettre de repérer les émetteurs

qui doivent être inspectés et de déterminer la fréquence à laquelle ils doivent l'être. Cependant, le Ministère n'a pas commencé à préciser les types de renseignements qu'il recueillera pour faire cette détermination, et il n'a pas non plus établi d'échéancier à cette fin.

Recommandation 5

Pour s'assurer que tous les émetteurs, particulièrement ceux qui posent le plus grand risque pour l'environnement, font l'objet d'une surveillance adéquate et que son régime de pénalités est un moyen efficace de corriger les défauts de conformité en temps opportun, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- évaluer, dans le cadre de ses examens courants du régime de pénalités, l'efficacité des pénalités à dissuader les émetteurs individuels de contrevenir aux règlements environnementaux.
État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2019.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, dans bien des cas, les sanctions imposées par le Ministère ne décourageaient pas les récidivistes. Sur les 55 émetteurs pénalisés entre 2009 et 2016, 19 avaient commis plus de 3 infractions. En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le Ministère est tenu d'examiner son régime de sanctions tous les cinq ans. Son examen de 2012 a porté sur les pénalités imposées de 2007 à 2011, en s'attardant aux types d'infraction et aux secteurs où les infractions ont été commises. Toutefois, l'examen n'a pas évalué l'efficacité des sanctions à dissuader les infractions répétées commises par les émetteurs individuels.

En avril 2018, le Ministère a commencé à examiner le recours à des outils pécuniaires, comme des contraventions et des amendes, dans son programme de sanctions. Cet examen comprenait notamment les objectifs suivants :

- accroître la conformité et renforcer la dissuasion relativement aux sources importantes de risques pour l'environnement et la santé publique;
- réduire le fardeau réglementaire pour les entités qui présentent de faibles risques environnementaux;
- actualiser les outils à la disposition des agents provinciaux pour assurer la prestation de services d'assurance de la conformité efficaces et axés sur le client, grâce à l'utilisation de techniques modernes proportionnelles aux infractions et au niveau de risque.

Le Ministère prévoit achever son examen et recommander des modifications aux fins d'approbation par le Cabinet d'ici juin 2019.

- établir une politique claire relative aux pénalités progressives et un processus de traitement des récidivistes.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, malgré le taux élevé de non-conformité révélé par les inspections, le Ministère se fiait aux émetteurs pour qu'ils se conforment volontairement aux conditions de leurs autorisations environnementales et, dans bien des cas, n'imposait pas de mesures d'application rigoureuses. Plus de 40 % (287 sur 659) des émetteurs dont le Ministère avait découvert qu'ils avaient dépassé les limites d'émission de contaminants ou de polluants entre 2010 et 2014 l'avaient fait à plus de trois occasions durant ces années. Ces 287 émetteurs représentaient 96 % des quelque 17 500 cas déclarés de dépassement des limites d'émission de contaminants ou de polluants.

En mars 2018, le Ministère a créé un document d'orientation pour que les ressources consacrées à l'assurance de la conformité et aux mesures d'application soient axées plus efficacement sur les sociétés et personnes récidivistes. La stratégie vise à affecter les ressources en vue de réagir

aux habitudes de non-conformité continue proportionnellement à la gravité des incidents, et à amener les entités concernées à se conformer à la réglementation. En mai 2018, le Ministère a commencé à former son personnel pour qu'il mette la stratégie en oeuvre.

Dans le cadre de cette stratégie, selon le document d'orientation, il incombe au personnel des bureaux de district d'établir et de mettre en place les processus servant à repérer les récidivistes, ainsi que d'élaborer et de mettre en vigueur les plans de conformité pour ceux-ci. Les récidivistes feraient l'objet de mesures de conformité de plus en plus rigoureuses, les détails et les échéanciers étant laissés à la discrétion du gestionnaire compétent. Le Ministère a créé un certain nombre de mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de la nouvelle stratégie, par exemple :

- le nombre d'entités désignées comme étant des récidivistes;
- le nombre et le type d'outils d'assurance de la conformité employés pour amener les récidivistes à se conformer.
- prendre rapidement des mesures correctives en cas d'infraction.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 qu'en 2014-2015, 44 % (107) des plus de 300 inspections liées à la pollution atmosphérique où le Ministère avait repéré des infractions pouvant avoir des conséquences pour l'environnement ou la santé mettaient en cause des récidivistes. Pour 74 des 107 récidivistes, il avait eu recours à des mesures de dépollution volontaires. Nous avons également constaté que dans bien des cas, les pénalités imposées par le Ministère, parfois sur plusieurs années, ne décourageaient pas les récidivistes. Or, comme nous l'avait dit le Ministère, les pénalités ont pour but d'encourager les entreprises à se conformer aux règlements environnementaux et à prendre rapidement des mesures correctives en

cas de déversement, de rejet illégal ou d'une autre infraction environnementale.

Le nouveau document d'orientation relatif aux récidivistes a été mis en oeuvre en mai 2018. Les récidivistes font désormais l'objet de mesures de conformité de plus en plus rigoureuses, les détails et les échéanciers étant laissés à la discrétion du gestionnaire compétent.

Les coûts liés aux autorisations environnementales et à l'assainissement des sites contaminés ne sont pas tous recouverts auprès des émetteurs

Recommandation 6

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit terminer l'examen de ses politiques en matière de garantie financière, et veiller à ce qu'une garantie financière ou une assurance-responsabilité contre l'atteinte à l'environnement soit exigée pour toutes les activités qui posent d'importants risques pour l'environnement.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Les règlements d'application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (la Loi) exigent seulement une garantie financière pour les grands sites d'enfouissement privés qui acceptent des déchets municipaux et pour les installations mobiles de destruction des BPC. Il était ressorti de notre audit de 2016 que ni les règlements d'application de la Loi ni la politique ministérielle n'exigeaient de garantie financière pour plusieurs autres activités à risque élevé, telles que le transport des déchets dangereux, les réseaux d'égouts industriels et les autres activités qui peuvent entraîner des déversements de contaminants.

En décembre 2017, le Ministère a commencé à évaluer l'apport d'améliorations à long terme à ses politiques en matière de garantie financière. Cela comprend le fait d'examiner si une assurance-responsabilité contre l'atteinte à l'environnement

peut s'ajouter aux formes de garantie financière actuellement acceptées ou remplacer celles-ci, et de déterminer s'il y a des activités ou des secteurs, parmi ceux qui sont actuellement dispensés de fournir une garantie financière, qui peuvent être considérés comme présentant un risque élevé et qui devraient donc être tenus d'en fournir une. Le Ministère prévoit achever ce travail d'ici mars 2019. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas déterminé le moment auquel il prévoit mettre en oeuvre les changements découlant de l'examen.

Recommandation 7

Pour ne pas avoir à supporter les futurs coûts financiers d'assainissement des sites contaminés par des émetteurs dont il a approuvé les activités, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- réviser ses politiques en matière de garantie financière afin de réévaluer régulièrement les montants de toutes les garanties pour qu'ils correspondent aux futurs coûts d'assainissement.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, dans certains cas, le montant de la garantie financière que le Ministère a exigé des émetteurs, qui est consigné dans sa base de données, n'était pas suffisant pour couvrir les futurs frais d'assainissement. Le montant fixé au titre de la garantie financière pour environ un cinquième des quelque 1 000 émetteurs tenus de fournir une telle garantie a été calculé dans les années 1980 et n'a pas été revu depuis. Comme la garantie financière est souvent perçue plusieurs années avant qu'elle doive être engagée pour l'assainissement de sites contaminés, le Ministère doit réévaluer périodiquement les montants pour s'assurer qu'ils sont suffisants.

En 2016, notre examen d'un échantillon d'émetteurs avait révélé que le Ministère avait perçu environ 10 millions de dollars de moins que

le montant estimatif des travaux d'assainissement à venir. Les politiques ministérielles n'indiquaient pas la fréquence à laquelle ces examens devraient être effectués, et dans les deux tiers des cas où le montant de la garantie a été réévalué par le Ministère, celui-ci avait au moins doublé par rapport à l'estimation précédente.

En mars 2018, dans le cadre de son examen des améliorations visant les politiques en matière de garantie financière, le Ministère a tenté d'acquiescer les services d'un consultant externe pour réévaluer les montants fixés au titre des garanties financières. Le consultant aurait eu pour responsabilité de formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour s'assurer que les montants des garanties financières détenus par le Ministère continuent de correspondre aux coûts d'assainissement des sites contaminés, et sur la fréquence à laquelle les montants des garanties devraient être mis à jour. Cependant, le Ministère n'a reçu aucune soumission. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait effectué aucun travail supplémentaire dans ce domaine et a indiqué qu'il demanderait au gouvernement de lui fournir une orientation concernant les prochaines étapes.

- mettre à jour sa base de données sur les émetteurs pour que celle-ci :
- comprenne tous les coûts estimatifs actuels des travaux d'assainissement;
- rapproche la garantie financière perçue et les coûts estimatifs;
- indique la date de la dernière réévaluation de la garantie.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que la base de données ministérielle sur les émetteurs servait au suivi des émetteurs tenus d'offrir une garantie financière, du montant estimatif que le Ministère avait demandé aux émetteurs, et du montant qu'il avait perçu. Il était ressorti de notre audit qu'en raison de limitations

de sa base de données sur les garanties financières, le Ministère ne pouvait déterminer le nombre de cas où il avait réduit le montant de la garantie financière parce qu'il avait des préoccupations concernant la capacité de l'émetteur d'offrir une garantie suffisante pour couvrir les coûts estimatifs des travaux d'assainissement.

En mai 2017, le Ministère a actualisé sa base de données existante sur les émetteurs afin d'y inclure des renseignements sur les besoins estimatifs actuels liés aux garanties financières, les montants réels perçus au titre des garanties financières, et la date à laquelle les montants doivent être réévalués.

- *percevoir la garantie financière jugée nécessaire pour couvrir les travaux d'assainissement auprès de tous les émetteurs qui doivent fournir une telle garantie.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté qu'au 31 mars 2016, la base de données ministérielle sur les émetteurs indiquait que des garanties financières de 442 millions de dollars avaient été demandées à environ 1 000 émetteurs, mais que 6 millions de dollars seulement n'avaient pas été perçus par le Ministère.

Depuis notre audit, le Ministère a procédé à un examen et à un suivi de tous les émetteurs qui n'avaient pas fourni la garantie financière requise, et il a perçu un million de dollars. Le Ministère a également radié un montant irrécouvrable d'un million de dollars parce que les émetteurs concernés avaient fait faillite ou avaient cessé leurs activités. Au moment de notre suivi, des garanties financières totalisant 4 millions de dollars étaient en souffrance. De ce montant, 2,4 millions devraient être recouverts sur une longue période en fonction des décisions rendues par les tribunaux, des ententes de règlement et des versements mensuels découlant de modalités de paiement.

Recommandation 8

Pour recouvrer les coûts liés à l'administration du programme des autorisations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *déterminer les coûts associés à l'administration du programme, y compris les coûts engagés pour surveiller la conformité et faire respecter les normes.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2020.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 qu'en 2012-2013, le Ministère avait établi un objectif pour le programme des autorisations environnementales : faire en sorte que les frais perçus couvrent tous les coûts d'administration avant le printemps 2014. Cependant, au moment de notre suivi, le Ministère récupérait seulement 20 % des coûts d'administration du programme. Par exemple, en 2014-2015, le Ministère a dépensé plus de 23 millions de dollars pour le programme des autorisations environnementales, mais a perçu seulement 4,8 millions de dollars en frais d'inscription et de demande connexes.

En février 2018, le Ministère a commencé à analyser le coût d'administration de son programme d'autorisations environnementales. En 2019-2020, il prévoit soumettre un plan pour faire la transition vers un recouvrement complet des coûts aux fins d'approbation par le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement.

- *imposer des frais appropriés d'inscription et de demande fondés sur les coûts globaux de l'administration du programme.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que les frais de demande n'avaient pas été mis à jour depuis 1998. Nous avons constaté que dans son rapport de 2012, la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario (connue sous le nom

de Commission Drummond) avait noté elle aussi que les frais n'avaient pas augmenté au même rythme que les coûts de prestation du programme.

En septembre 2016, le Ministère a examiné les coûts d'administration de son programme d'auto-inscription et a constaté que les coûts réels étaient supérieurs à ceux initialement prévus pour le Registre environnemental des activités et des secteurs (REAS), qui est le système dont se servent les exploitants qui mènent des activités à faible risque ou des activités moins complexes admissibles pour inscrire leurs activités ou leurs installations sans avoir à demander des autorisations environnementales. L'examen du programme du REAS a fait en sorte que le Ministère s'est engagé à hausser les frais à compter de décembre 2016, et à les augmenter de 10 % par année jusqu'en mars 2021 pour s'approcher d'un recouvrement intégral des coûts. Cependant, le Ministère ne peut commencer à établir des frais en vue d'un recouvrement intégral des coûts avant d'avoir achevé une analyse des coûts du programme d'autorisations environnementales.

Le public est mal informé des activités polluantes

Recommandation 9

Pour s'assurer que les activités produisant des émissions qui sont admissibles à l'auto-inscription présentent peu de risques pour la population ontarienne et l'environnement, et pour justifier l'impossibilité pour le public d'exprimer une opinion sur l'acceptabilité de ces activités avant qu'elles soient entreprises par les émetteurs, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit mener des examens réguliers afin de déterminer si le risque posé par ces activités est réellement faible. Ces examens doivent inclure une évaluation des plaintes du public afin de mieux comprendre les risques associés à ces activités.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2020

Détails

Dans la majorité des cas, le Ministère doit afficher les détails des demandes individuelles d'autorisation environnementale dans le Registre environnemental pour informer le public et lui donner l'occasion de commenter les activités polluantes proposées dans leur quartier. Il était toutefois ressorti de notre audit de 2016 que de telles consultations publiques n'étaient pas obligatoires si les activités proposées étaient admissibles à l'auto-inscription. Ces consultations ont été menées uniquement au sujet de la réglementation qui désigne les activités admissibles à l'auto-inscription. En conséquence, le public n'a pas la chance de formuler des commentaires sur de nombreuses activités susceptibles de nuire à l'environnement avant que les émetteurs entament leurs activités.

Après notre audit, le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un processus opérationnel pour consigner les plaintes relatives aux activités d'émetteurs admissibles à l'auto-inscription. Le Ministère a aussi commencé à évaluer les plaintes relatives aux activités d'émetteurs auto-inscrits, et il s'attend à ce que cette analyse soit achevée en janvier 2020.

Recommandation 10

Pour permettre au public d'accéder aux renseignements pertinents sur tous les émetteurs, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *s'assurer que tous les émetteurs auto-inscrits sont inclus dans la base de données Accès Environnement;*
- *s'assurer que tous les émetteurs titulaires d'autorisations environnementales, y compris ceux ayant obtenu leurs autorisations avant 2000*

qui sont toujours en exploitation, sont inclus dans la base de données Accès Environnement.

État : Pleinement mise en oeuvre en ce qui concerne les émetteurs auto-inscrits. Peu ou pas de progrès en ce qui concerne les émetteurs titulaires d'autorisation environnementales.

Détails

La base de données en ligne du Ministère, Accès Environnement, est censée permettre aux membres du public d'accéder à l'information sur les émetteurs de leur région. Il était toutefois ressorti de notre audit de 2016 que cette base n'était pas conviviale et ne permettait pas au public d'obtenir les renseignements de base qui l'intéressent, par exemple en faisant des recherches par nom ou par code postal. En outre, elle ne contenait pas de données concernant des milliers d'émetteurs qui ont obtenu leurs autorisations avant 2000.

En mars 2018, le Ministère a amélioré les fonctions de sa base de données pour faire en sorte que les utilisateurs puissent repérer tous les émetteurs auto-inscrits. Ces améliorations comprenaient notamment le fait de permettre aux utilisateurs de faire des recherches par code postal et par zone géographique, la correction d'erreurs concernant l'emplacement dans plus de 24 000 fichiers, et l'élimination de fichiers en double.

Le Ministère nous a informés qu'il attendait d'avoir achevé son évaluation des autorisations relatives à des activités à risque élevé délivrées avant 2000, comme il est indiqué dans sa réponse à la **recommandation 1**, avant de déterminer si ces autorisations doivent être incluses dans la base de données Accès Environnement.

- *apporter les modifications nécessaires à la base de données Accès Environnement pour permettre aux membres du public d'obtenir facilement des renseignements complets et pertinents sur tous les émetteurs, y compris leurs antécédents en matière de conformité aux*

conditions de leur auto-inscription ou de leur autorisation environnementale.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que, pour s'assurer de fournir au public des renseignements complets et facilement accessibles sur les émetteurs, le Ministère doit inclure dans la base de données Accès Environnement de l'information sur les antécédents des émetteurs en matière de conformité ainsi que sur les conditions de leur auto-inscription ou de leur autorisation environnementale.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que la base de données Accès Environnement n'incluait pas de renseignements sur les antécédents des émetteurs en matière de conformité ni de renseignements sur les émissions. Dans sa réponse à cette recommandation dans notre *Rapport annuel 2016*, le Ministère nous avait dit qu'il n'était pas d'accord avec le fait que l'on donne accès aux antécédents des émetteurs en matière de conformité au moyen de la base de données Accès Environnement, car ces renseignements sont déjà accessibles dans les bureaux de district du Ministère, et certaines condamnations en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* sont affichées sur le site Salle de presse du gouvernement de l'Ontario. Par conséquent, le Ministère ne mettra pas cette recommandation en oeuvre.

Les plaintes du public sont mal gérées

Recommandation 11

Pour assurer un traitement adéquat des préoccupations du public concernant le programme des autorisations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *donner rapidement suite à toutes les plaintes du public.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2020.

Détails

Au cours des 5 années ayant précédé notre audit de 2016, le Ministère a reçu environ 78 000 rapports de déversement de contaminants et de plaintes du public au sujet d'émetteurs qui étaient susceptibles d'enfreindre les lois environnementales et de causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine. Il était ressorti de notre audit que le Ministère ne surveillait pas systématiquement ses délais de réponse aux plaintes. Bien que la plupart des plaintes aient fait l'objet d'un suivi relativement rapide, au moment de notre audit de 2016, plus de 1 800 plaintes – dont 265 dataient de 2010-2011 – n'avaient pas encore été attribuées à un inspecteur sur le terrain aux fins de suivi. Quelque 900 plaintes, dont le Ministère avait fait une évaluation préliminaire et déterminé qu'elles justifiaient une inspection sur le terrain, n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi.

Le Ministère nous a informés qu'il examinerait et actualiserait ses normes de service pour les réponses aux incidents et aux plaintes du public. Il prévoit que les normes de prestation de services à jour et les mesures servant à évaluer les délais de traitement seront intégrées au nouveau système d'information sur la conformité d'ici avril 2020.

- *classer les plaintes en fonction du problème sous-jacent.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2020.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que le Ministère n'assurait pas le suivi ni l'analyse des plaintes du public afin de repérer les problèmes systémiques liés aux activités produisant des émissions, bien que les plaintes soient un des quelques moyens dont il dispose pour obtenir

des renseignements sur les infractions aux lois et règlements environnementaux.

Dans le cadre de sa révision des normes actuelles de prestation de services (qui est mentionnée dans la mesure de suivi précédente), le Ministère prévoit classer les plaintes et établir l'ordre de priorité des interventions sur le terrain selon les risques associés aux plaintes, en se fondant notamment sur les critères suivants :

- le contaminant émis;
- l'impact sur l'environnement;
- l'impact sur la santé humaine.

Le Ministère souhaite faire en sorte que cette mise à jour des normes de prestation de services précède l'achèvement prévu du nouveau système d'information sur la conformité en avril 2020, auquel les nouvelles normes seront intégrées.

- *prendre des mesures pour corriger les problèmes systémiques repérés.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2020.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que le Ministère n'assurait pas le suivi ni l'analyse des plaintes du public afin de repérer les problèmes systémiques liés aux activités produisant des émissions. Nous avons mentionné que les plaintes étaient l'un des quelques moyens dont dispose le Ministère pour obtenir des renseignements sur les infractions aux lois et règlements environnementaux.

Le Ministère nous a informés qu'il intégrerait de nouvelles procédures et normes de service à son système d'information sur la conformité, qui devrait être achevé en 2020 et permettre d'analyser l'information sur les plaintes, de repérer les problèmes liés au système et de prendre des mesures correctives.

Le Ministère ne sait pas si les autorisations environnementales permettent de régler efficacement la pollution ou l'impact cumulatif des émissions sur la santé humaine

Recommandation 12

Pour réglementer les pollueurs de façon efficace et répondre aux préoccupations relatives à la santé publique, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) doit mettre en oeuvre des processus pour :

- obliger les émetteurs auto-inscrits à fournir systématiquement des renseignements sur leurs émissions.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que le Ministère ne disposait pas de données suffisantes pour déterminer l'impact cumulatif des émissions approuvées sur l'environnement et la santé humaine. Au moment de notre audit, il y avait plus de 4 600 émetteurs auto-inscrits connus, dont aucun n'était tenu de déclarer au Ministère la quantité de ses émissions. Le Ministère ne savait donc pas dans quelle mesure ces émetteurs respectaient les limites d'émissions ni quel était leur impact sur l'environnement et la santé humaine.

En janvier 2017, le Ministère a commencé à exiger que les nouveaux émetteurs auto-inscrits préparent des rapports sommaires sur leurs émissions et qu'ils les soumettent en ligne au moment de leur inscription au titre des émissions atmosphériques. Ces émetteurs auto-inscrits doivent dorénavant fournir au Ministère des rapports sommaires à jour sur leurs émissions tous les 10 ans. Cependant, cette exigence ne vise pas tous les émetteurs auto-inscrits, comme les exploitants de systèmes de gestion de déchets non dangereux, qui représentent 12 % des émetteurs auto-inscrits, pour lesquels le Ministère a déterminé

que les émissions étaient négligeables. En outre, elle s'applique uniquement aux nouveaux émetteurs auto-inscrits au titre des émissions atmosphériques, et non pas autres émetteurs auto-inscrits qui existent déjà.

- analyser les données des émetteurs auto-inscrits et des émetteurs titulaires d'autorisations environnementales de façon à déterminer les niveaux cumulatifs de polluants des activités en cours dans les régions;
- évaluer l'impact environnemental régional qu'auraient les nouvelles activités produisant des émissions avant de délivrer des autorisations.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Il était ressorti de notre audit que, bien que de nombreux émetteurs titulaires d'autorisations environnementales soient tenus de fournir au Ministère des renseignements sur leurs niveaux d'émissions (comme la quantité de polluants émis au cours d'une période donnée), le Ministère vérifiait seulement s'ils respectaient les limites et les conditions de leurs autorisations. Il n'évaluait pas les effets cumulatifs des émissions sur l'environnement et la santé dans différentes régions de la province.

Maintenant que des données sur les émissions sont recueillies auprès d'un grand nombre de nouveaux émetteurs auto-inscrits, le Ministère est en mesure d'utiliser ces renseignements pour analyser les niveaux cumulatifs des polluants produits par les activités actuelles dans différentes régions. Cependant, au moment de notre suivi, il ne prévoyait pas le faire.

Aux fins de ses décisions relatives aux autorisations environnementales, le Ministère a toutefois élaboré un processus pour évaluer les effets cumulatifs des polluants produits par de multiples sources. En avril 2018, le Ministère a affiché cette politique sur le Registre environnemental pour que soient évalués les effets cumulatifs de contaminants sur la qualité de l'air

local lorsque sont prises des décisions relatives à des autorisations concernant des émissions aéroportées. Cette politique, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2018, s'applique aux demandes d'autorisations environnementales relatives à deux types de contaminants atmosphériques à Hamilton/Burlington et à Sarnia/Corunna.

- *déterminer dans quelle mesure le programme des autorisations environnementales est responsable et prendre les mesures correctives nécessaires lorsque les données des programmes de surveillance environnementale d'autres ministères indiquent que la qualité de l'air ou de l'eau a empiré dans certaines régions de la province ou dans la province dans son ensemble.*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons constaté dans le cadre de notre audit de 2016 que, lorsque les données de ses autres programmes de surveillance indiquaient que la qualité de l'air ou de l'eau avait empiré, le Ministère n'évaluait pas la mesure dans laquelle le programme des autorisations était responsable de cette situation ni les mesures correctives à prendre.

Bien qu'il n'y ait aucun travail en cours relativement à cette mesure de suivi, le Ministère nous a informés qu'il évaluera les nouveaux taux d'émission, et qu'il collaborera avec des intervenants pour réviser et éventuellement élargir la politique provisoire relative à l'évaluation des effets cumulatifs des contaminants sur la qualité de l'air local au fil du temps.