



Réflexions

Le paragraphe 51(1) de la *Charte des droits environnementaux* (la *Charte*) porte ce qui suit : « Chaque année, le vérificateur général présente un rapport sur l'application de la présente loi au président de l'Assemblée, qui fait déposer le rapport devant celle-ci dans les meilleurs délais raisonnables. » En août 2019, j'ai nommé Jerry DeMarco au sein de mon équipe de direction à titre de vérificateur général adjoint et de commissaire à l'environnement. Notre équipe du portefeuille de l'environnement est composée de spécialistes de l'environnement et de vérificateurs chevronnés. Nous sommes heureux de publier notre **Rapport annuel 2020 sur les audits de l'optimisation des ressources concernant l'environnement et l'application de la Charte des droits environnementaux**, conformément à la *Charte*.

C'est en avril 2019 que l'on a confié à mon Bureau la tâche de produire des rapports annuels sur l'application de la *Charte*. Plus précisément, nous devons produire des rapports sur l'exercice par le public de ses droits environnementaux et sur le respect de la *Charte* par le gouvernement – ce qui inclut l'adoption de pratiques exemplaires –, de même que sur la mesure dans laquelle les décisions importantes du gouvernement en matière d'environnement sont conformes aux objectifs qui sous-tendent la *Charte*. À la lumière des résultats de cette tâche, il est surprenant de voir le degré élevé et continu de non-respect de la *Charte* par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement).

Pourtant, la plupart des Ontariens seraient en droit de s'attendre à ce que, en matière d'environnement, le ministère de l'Environnement

prêche par l'exemple en se conformant à la *Charte*. Toutefois, en concordance avec les observations de l'ancien Bureau du commissaire à l'environnement de l'Ontario lors des années précédentes, nous avons constaté que tel n'était pas le cas. Nous sommes préoccupés de devoir faire rapport sur la non-conformité du ministère de l'Environnement, étant donné que c'est ce ministère qui est responsable au premier chef de la protection de l'environnement, de l'application de la *Charte* et de la tenue du Registre environnemental de l'Ontario depuis plus de 25 ans.

Le **Rapport annuel 2020 sur les audits de l'optimisation des ressources concernant l'environnement et l'application de la Charte des droits environnementaux** que nous présentons cette année contient des rapports sur les trois audits de l'optimisation des ressources suivants ainsi que sur notre examen, requis par la loi, de l'application de la *Charte*.

Conservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées

Le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) partagent les principales responsabilités entourant la création et la gestion des zones protégées de l'Ontario. Les zones protégées sont des endroits où les activités humaines ont une incidence minimale sur la nature. Outre la préservation de la biodiversité, les zones protégées contribuent à l'économie; ces zones, et notamment les parcs, offrent aussi des possibilités récréatives aux Ontariens, comme le

camping, la randonnée pédestre et le canot. La pandémie de COVID-19 nous fait réaliser à quel point il est important d'avoir de telles zones où les gens peuvent jouir de la nature.

L'Ontario compte plus de 900 zones protégées, ce qui inclut les parcs provinciaux, les réserves de conservation et les zones sauvages, et 653 d'entre elles sont gérées par la province. Ces zones ne couvrent que 10,7 % de l'ensemble de la province, et à peine 0,6 % de la région du Sud de l'Ontario.

Il est ressorti de notre audit que le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles doivent faire davantage pour protéger la biodiversité à l'intérieur du réseau ontarien de parcs provinciaux, de réserves de conservation et d'autres zones protégées, particulièrement dans le Sud de l'Ontario, où la biodiversité est le plus à risque. Le ministère de l'Environnement ne connaissait pas suffisamment l'état de la biodiversité dans les zones protégées existantes pour pouvoir démontrer qu'il se conforme à sa responsabilité législative de préserver la biodiversité dans ces zones. Les zones protégées abritent plus des trois quarts des espèces en péril de l'Ontario, mais le ministère de l'Environnement ne recueille pas suffisamment de renseignements sur ces espèces, sur l'ampleur et les répercussions de la présence d'espèces envahissantes, ni non plus sur l'impact de la chasse, de la pêche et du piégeage, qui peuvent nuire aux espèces indigènes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Par ailleurs, les plans de gestion de bon nombre des parcs provinciaux et des zones de conservation ne prévoient pas de mesures suffisantes pour protéger la biodiversité, par exemple en vue de prévenir ou d'atténuer les dommages causés par les espèces envahissantes, ou encore de prévenir les répercussions éventuelles de la chasse et de la pêche. Cette situation est principalement attribuable au manque d'effectifs en général et de certaines catégories de personnel en particulier.

Nous avons également constaté que deux régions sauvages étaient ouvertes à l'exploitation

forestière commerciale alors que cela n'aurait pas dû être le cas, et qu'une autre était ouverte au jalonnement de claims miniers. Après avoir été informé de cette situation par nos soins, le ministère des Richesses naturelles a annulé les activités d'exploitation forestière prévues et a pris des mesures pour faire cesser le jalonnement des claims miniers.

La perte de biodiversité a été classée parmi les cinq principaux risques qui planent sur les économies au cours de la prochaine décennie, en termes à la fois de probabilité et d'impact. Contrairement aux autres provinces, l'Ontario n'a pas de plan à long terme ni de cible pour assurer l'expansion de son réseau de zones protégées.

Réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par la consommation d'énergie dans les bâtiments

Le changement climatique a une incidence sur la biodiversité et les écosystèmes, les infrastructures, l'approvisionnement en aliments et en eau, la santé humaine, le tourisme et l'économie. Ce phénomène est causé par les gaz à effet de serre produits par l'activité humaine et rejetés dans l'atmosphère. En 2018, le gouvernement de l'Ontario a établi l'objectif suivant : réduire d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre pour les fixer à 30 % en deçà des niveaux atteints en 2005. Les immeubles constituent la troisième source d'émissions en importance dans la province : ils en génèrent 40 mégatonnes (Mt), ou 24 % des émissions totales en Ontario. Environ 76 % de ces émissions découlent de la consommation de gaz naturel. Depuis 2005, la consommation de gaz naturel s'est accrue de 4 % à l'échelle de la province, mais de 15 % dans les immeubles.

Cet audit a porté sur la manière dont le ministère des Affaires municipales et du Logement (le ministère des Affaires municipales, responsable de l'application du Code du bâtiment de l'Ontario)

s'acquittait de sa responsabilité de surveiller les programmes de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments; sur la manière dont la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO, responsable de la réglementation des services publics de gaz naturel) s'acquittait de sa responsabilité de promouvoir l'économie d'énergie et l'efficacité énergétique en concordance avec la politique provinciale; et sur la manière dont le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines (le ministère de l'Énergie et des Mines, qui supervise la CEO) s'acquittait de ses responsabilités consistant à superviser deux programmes de déclaration énergétique et à établir des normes d'efficacité des appareils et produits en usage dans les immeubles.

Il ressort de notre audit que, même si les ministères et la CEO accordent en général de l'importance à l'efficacité énergétique et à la réduction de la consommation d'énergie, ils ne se concentrent pas expressément sur la réduction de la consommation de combustibles fossiles ou des émissions de gaz à effet de serre. En conséquence, ils n'ont pas mis à jour les programmes existants ni instauré de nouveaux programmes pour concourir à la réduction future des émissions produites par les immeubles. Par exemple, le ministère des Affaires municipales n'a pas adopté certaines modifications proposées des exigences du Code du bâtiment en matière d'efficacité énergétique, ce qui aurait pu contribuer à réduire de 20 % la consommation d'énergie dans les immeubles; de plus, ce ministère n'évalue pas la conformité aux exigences en matière d'efficacité énergétique énoncées à l'heure actuelle dans le Code du bâtiment, et il ne détermine pas si les mises à jour antérieures des mesures relatives à l'efficacité énergétique ont donné lieu aux gains d'efficacité énergétique prévus.

Pour sa part, le ministère de l'Énergie et des Mines a fait peu de progrès en ce qui touche les initiatives reliées aux bâtiments dans le cadre du Plan environnemental de l'Ontario (comme l'élaboration de mesures pour encourager une plus

grande utilisation du gaz naturel renouvelable), et il n'a pas préparé de nouveau plan énergétique à long terme reflétant l'objectif provincial de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, la CEO tarde à élaborer un nouveau cadre de conservation du gaz naturel pour orienter les fournisseurs de services publics, ce qui fait en sorte que certaines occasions de réduire les émissions produites par les émissions sont ratées. Cette inaction aura probablement une incidence sur la capacité de l'Ontario à réduire les émissions au moyen de la conservation du gaz naturel selon les estimations contenues dans le Plan environnemental. La conservation du gaz naturel est censée être la source de 18 % (ou 3,2 Mt) des réductions estimatives totales requises pour atteindre l'objectif de la province à l'horizon 2030.

Établissement d'indicateurs et de cibles, et surveillance de l'environnement en Ontario

Tant les décideurs que le public sont responsables de la protection de l'environnement, et ils doivent avoir une image adéquate de l'état de l'environnement. En d'autres termes, ils doivent savoir si l'état de l'environnement s'améliore ou se détériore, et quels sont les problèmes et les risques environnementaux existants. Cette connaissance ne peut être obtenue qu'au moyen d'une surveillance systématique de l'environnement, des ressources naturelles, de la faune et de l'agriculture de l'Ontario. Il est tout aussi important que les connaissances acquises soient clairement communiquées au public.

L'audit a porté sur les trois ministères qui, aux termes des lois, des règlements, des politiques et des programmes, sont conjointement responsables de la protection, de la conservation et du maintien de l'environnement, des ressources naturelles et de l'agriculture en Ontario. Il s'agit du ministère de l'Environnement, du ministère des Richesses naturelles et du ministère de l'Agriculture, de

l'Alimentation et des Affaires rurales (le ministère de l'Agriculture).

Notre audit a révélé que les programmes de surveillance de l'air et de l'eau du ministère de l'Environnement sont exhaustifs et répondent aux exigences législatives et réglementaires, aux ententes intergouvernementales et à d'autres engagements en vigueur. Nous avons toutefois constaté que les trois ministères susmentionnés n'avaient pas mis en place de systèmes et de processus efficaces pour fixer des cibles portant sur des aspects précis de l'environnement de l'Ontario, mettre en œuvre des pratiques de surveillance efficaces afin d'atteindre ces cibles, et assurer à la fois la qualité des données environnementales et le partage de ces données.

Il n'existe pas de cibles pour la conservation de l'eau, la réduction des substances dangereuses et toxiques dans les produits, l'amélioration de la qualité de l'eau des lacs (exception faite du lac Simcoe et du lac Érié), la protection et le rétablissement des espèces en péril, la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques, la protection de l'escarpement du Niagara, la prévention et le contrôle de la propagation des espèces envahissantes, et l'amélioration de la santé des sols et des pollinisateurs dans la province.

Une autre constatation de notre audit est qu'il n'y a pas de surveillance à long terme et à grande échelle de la biodiversité en Ontario. À défaut d'une telle surveillance, des effets néfastes sur les espèces, les habitats et les écosystèmes pourraient se produire sans être détectés. Le ministère de l'Environnement n'a pas non plus établi de protocoles et de programmes de surveillance à l'égard de plusieurs espèces en voie de disparition. L'examen d'un échantillon de 16 espèces en voie de disparition a montré que 12 d'entre elles (ou 75 %) ne faisant pas l'objet d'un protocole de surveillance, même si l'on a déterminé il y a 10 ans de cela qu'une telle mesure constituait une priorité dans leur cas. Le ministère de l'Environnement ne dispose pas d'un programme de surveillance

systématique des espèces indigènes, des espèces envahissantes et d'autres dimensions de l'intégrité écologique dans son réseau de zones protégées. Environ 160 (ou 49 %) des 328 parcs provinciaux qui disposent de plans de gestion ne peuvent compter sur aucune orientation ou instruction en matière de surveillance.

La pollinisation par les insectes est nécessaire pour au moins 30 cultures importantes sur le plan économique, ce qui inclut de nombreux fruits et légumes. Le ministère de l'Agriculture a un programme d'inspection des ruches dont la portée pourrait être élargie, mais il n'exerce pas de surveillance de la santé des pollinisateurs sauvages. Il y a eu peu de progrès au chapitre de l'élaboration d'indicateurs propres à l'Ontario et de la surveillance de la santé des sols.

En avril 2019, le ministère des Richesses naturelles a publié une politique de gestion des données exigeant la préparation de plans de gestion des données à l'appui de la collecte des données. Nous avons toutefois constaté que rares étaient les programmes de surveillance environnementale des trois ministères qui étaient dotés de tels plans.

Application de la *Charte des droits environnementaux*

La *Charte des droits environnementaux* (la *Charte*) permet aux Ontariennes et aux Ontariens de participer aux décisions importantes qui touchent l'air, l'eau, les terres, les ressources naturelles, la faune et la flore, les systèmes écologiques et le bien-être communautaire, et de tenir le gouvernement responsable des décisions prises. La *Charte* énonce les droits du public et les obligations des ministères de l'Ontario, l'exercice de ces droits et le respect de ces obligations ayant pour but d'améliorer la protection de l'environnement.

Il ressort des travaux que nous avons menés cette année que, même si certains ministères ont pris des mesures utiles pour donner suite aux recommandations de notre rapport de 2019 et

se conforment désormais davantage à certains critères, il demeure que, dans l'ensemble, la conformité des ministères à la *Charte* affiche un recul. Lorsque les ministères ne s'acquittent pas de leurs responsabilités en vertu de la *Charte*, conformément aux objectifs de cette dernière, le public perd l'occasion de participer de façon significative au processus décisionnel des ministères en matière d'environnement, tandis que le gouvernement ne peut tirer parti de la rétroaction du public.

Nous avons aussi constaté cette année que le ministère de l'Environnement et certains autres ministères avaient pris des décisions qui n'étaient pas conformes aux objectifs de la *Charte*, qui n'étaient pas transparentes et qui risquaient de miner la confiance du public envers les décisions importantes du gouvernement en matière d'environnement. Voici quelques exemples :

- En 2019, le ministère de l'Environnement n'a pas publié de renseignements suffisants et n'a pas accordé suffisamment de temps au public pour s'exprimer avant d'apporter d'importantes modifications à la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* qui ont eu comme effet de réduire la protection juridique à l'égard des espèces en péril et qui n'étaient pas conformes aux objectifs du Ministère consistant à améliorer la situation de ces espèces.
- En 2019 toujours, le ministère des Richesses naturelles et le ministère de l'Environnement ont publié six propositions connexes visant à apporter des modifications importantes à la gestion des terres de la Couronne relativement à l'exploitation forestière commerciale, sans expliquer clairement aux Ontariens quel en serait l'impact – ces propositions avaient pour effet de supprimer toute obligation législative de protéger les espèces en péril contre les opérations forestières commerciales sur les terres de la Couronne dans une région couvrant environ 40 % de la province.
- En avril 2020, le ministère de l'Environnement a pris un règlement pour suspendre, du 1^{er} avril au 15 juin, les obligations de consultation publique prévues dans la *Charte*, afin de permettre au gouvernement d'intervenir rapidement pour donner suite à des enjeux liés à la pandémie de COVID-19. Bien qu'une telle mesure soit compréhensible dans les circonstances, il demeure que seulement 9 des 276 propositions soustraites à l'obligation de consultation publique pendant cette période avaient un caractère urgent et étaient liées à la COVID-19. De plus, les membres du public ont perdu le droit de demander l'autorisation d'interjeter appel à l'égard de 197 des 263 approbations et permis proposés ayant été affichés par le ministère de l'Environnement, le ministère des Richesses naturelles, le ministère des Affaires municipales et l'Office des normes techniques et de la sécurité. Ces permis et approbations autorisaient certaines activités dans des collectivités de l'Ontario, par exemple permettre à des établissements industriels de mener des activités qui polluent l'air et l'eau, et autoriser des entreprises à pomper l'eau du sol ou à extraire des lacs et des rivières.
- En juillet 2020, le ministère de l'Environnement et le ministère des Affaires municipales ont omis de publier des modifications prévues de la *Loi sur les évaluations environnementales* et de la *Loi sur l'aménagement du territoire dans le Registre environnemental* pour qu'elles puissent être commentées par le public, privant ainsi les Ontariens de leur droit de participer à la prise de décisions importantes en matière d'environnement.

Bien que ces rapports contiennent des recommandations qui s'adressent un

certain nombre de ministères, la plupart des recommandations sont destinées au ministère de l'Environnement et au ministère des Richesses naturelles. Leurs réponses, incluses dans les rapports, indiquent qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre bon nombre des recommandations. Dans le cadre des travaux que nous mènerons l'an prochain sur l'application de la *Charte des droits environnementaux*, nous ferons le point sur la conformité à la *Charte*. Des travaux de suivi portant sur les trois autres rapports seront menés et présentés en 2022.

Cordialement,



Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale



Jerry DeMarco
Vérificateur général adjoint
Commissaire à l'environnement