

2011



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

DÉCEMBRE

Chapitre 3
L'application de la *Loi canadienne sur
la protection de l'environnement (1999)*



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2011 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, une annexe ainsi que six chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 1047D
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2011.

N° de catalogue FA1-2/2011-2-3F-PDF
ISBN 978-1-100-98191-8
ISSN 1495-0790

Chapitre

3

*L'application de la Loi canadienne sur
la protection de l'environnement (1999)*

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
<i>La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	5
Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada	7
Audits antérieurs	9
Objet de l'audit	10
Observations et recommandations	12
Planification fondée sur le risque	12
La Direction de l'application de la loi en environnement fait appel à une approche méthodique fondée sur le risque pour établir ses priorités d'application de la loi	13
La Direction de l'application de la loi en environnement ne dispose pas de toute l'information clé pour bien cibler les risques	15
Le manque de formation et de méthodes d'essai en laboratoire restreint l'application de la loi	19
Application de la Loi	21
L'application juste, prévisible et cohérente de la <i>Loi</i> n'est pas assurée	21
L'ajout de ressources ne s'est pas traduit par une augmentation des activités d'application de la loi	24
Mesure du rendement	24
La Direction de l'application de la loi en environnement ne mesure pas ses résultats	24
Amélioration du rendement	27
Des problèmes importants sont demeurés sans suite	27
Conclusion	31
À propos de l'audit	34
Annexe	
Tableau des recommandations	37



L'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999)

Points saillants

Objet La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) [LCPE (1999)] est la principale loi fédérale en matière d'environnement au Canada. Elle vise à protéger l'environnement et la santé humaine en atténuant et en gérant les risques que posent les substances dangereuses. La LCPE (1999) et ses règlements régissent divers enjeux liés à l'environnement, notamment les substances toxiques, la pollution transfrontalière de l'atmosphère et de l'eau et l'élimination des déchets. La *Loi* impose également des exigences relatives aux plans de prévention de la pollution et aux plans d'urgence. Enfin, elle régit le transport interprovincial et international de déchets dangereux et de matières recyclables.

Par son programme d'application de la loi, Environnement Canada cherche à obtenir des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux qu'ils respectent les objectifs fixés de prévention de la pollution et de conservation découlant des lois et règlements sur la protection de l'environnement et des espèces sauvages, dont la LCPE (1999). L'application de cette loi relève de la Direction de l'application de la loi en environnement du Ministère. Celle-ci comprend une administration centrale et cinq bureaux régionaux à l'échelle du Canada, lesquels sont chargés de faire observer les règlements et d'assurer une surveillance.

Nous avons examiné le programme d'application de la loi d'Environnement Canada pour déterminer s'il est géré de manière à assurer une application adéquate de la LCPE (1999). Nous avons vérifié si le Ministère a utilisé une approche fondée sur le risque pour planifier ses activités d'application de la loi et cibler les menaces qui sont les plus graves pour la santé humaine et l'environnement, s'il a appliqué la *Loi* de manière juste, prévisible et cohérente comme l'exige la *Loi* elle-même, s'il a mesuré les résultats de ses activités d'application, et s'il a donné suite aux améliorations possibles qui ont été notées.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 11 octobre 2011.

Pertinence

Conformément à la LCPE (1999), la protection de l'environnement est essentielle au bien-être de la population canadienne, et l'objet principal de la *Loi* est de contribuer au développement durable en misant sur la prévention de la pollution. Selon Environnement Canada, les lois environnementales ne suffisent pas en soi à garantir la qualité et la propreté de l'environnement : il faut encore qu'elles soient appliquées. L'application de la LCPE (1999) est donc un outil important pour protéger la santé des Canadiens et Canadiennes, la biodiversité ainsi que la qualité de l'air, du sol et des eaux du Canada. Selon Environnement Canada, l'application de la loi peut favoriser les changements de comportement nécessaires pour protéger l'environnement et la santé humaine, en permettant de prévenir et de gérer les risques que posent les substances toxiques et autres matières dangereuses.

Constatations

- Le programme d'application de la loi n'a pas été géré de manière à assurer une application adéquate de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) et à faire en sorte de minimiser les menaces que présente la pollution pour la population canadienne et l'environnement. La Direction de l'application de la loi en environnement ne dispose pas de certaines informations clés sur les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux visés par les divers règlements, informations dont elle aurait besoin pour pouvoir déterminer si ses activités d'application ciblent les contrevenants les plus susceptibles de récidiver ou les risques les plus graves pour la santé humaine et l'environnement, comme l'exige Environnement Canada dans sa propre politique d'application de la loi.
- On trouve des lacunes dans les mesures que prend Environnement Canada pour faire observer la loi, ce qui limite la capacité du Ministère à appliquer les règlements pris en vertu de la LCPE (1999). Bon nombre des facteurs qu'il prend en compte pour fixer les priorités en matière d'application de la loi n'ont rien à voir avec les risques pour la santé humaine ou l'environnement, ni avec la mesure dans laquelle les parties visées ont respecté la loi par le passé. De même, certains règlements sont exclus des priorités parce que les agents chargés de faire observer la loi n'ont pas reçu de formation suffisante ou qu'on ne dispose pas de suffisamment d'essais adéquats en laboratoire pour vérifier la conformité.

- La Direction de l'application de la loi en environnement n'a effectué aucun suivi de la moitié des mesures d'application qu'elle a prises durant la période visée par l'audit, pour vérifier si les contrevenants avaient fini par se conformer aux règlements découlant de la LCPE (1999). De plus, il est souvent arrivé qu'elle néglige certains contrôles administratifs clés visant à garantir que les agents appliquent la *Loi* de manière juste, prévisible et cohérente dans tout le pays, comme l'exige la *Loi*.
- Le Ministère a été lent à réagir aux lacunes importantes qui continuent de faire obstacle à une application réussie de la loi, notamment en ce qui concerne la formation des agents chargés de faire observer la loi ainsi que la cueillette et l'analyse des renseignements servant à planifier et à cibler les activités d'application de la loi. De plus, le Ministère n'évalue pas les résultats de ses activités et mesures d'application de la loi, et il ne sait pas si son programme a atteint les objectifs visés, soit favoriser l'observation de la *Loi* et réduire le plus possible les dommages et menaces auxquelles l'environnement est exposé.

Réaction du Ministère — Environnement Canada accepte nos recommandations et il a fourni une réponse pour chacune d'entre elles. Le Ministère n'est toutefois pas d'accord avec nos constatations et conclusions. Les points sur lesquels il y a désaccord sont précisés à la fin de la section Conclusion du chapitre.

L'information contenue dans les réponses du Ministère à nos recommandations contredit les éléments probants de notre audit. Le Ministère n'a pas été en mesure de fournir les éléments probants nécessaires pour étayer les déclarations figurant dans ses réponses.

Introduction

3.1 La santé de la population canadienne et la compétitivité économique à long terme du Canada sont liées à la qualité de l'environnement naturel. Les lois et règlements en matière d'environnement visent à protéger la qualité de l'air, du sol et des eaux, ainsi que la biodiversité et la santé publique, en réduisant les rejets de polluants dans l'environnement. Ces lois et règlements restreignent en outre l'utilisation de certaines substances et fixent des limites quant aux quantités ou aux concentrations pouvant être utilisées, rejetées dans l'environnement ou présentes dans un produit. Pour cela il faut, toutefois, que les lois et règlements soient appliqués de manière efficace.

3.2 Une application réussie de la loi doit inciter les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux visés par les divers règlements environnementaux à agir conformément aux objectifs de ces règlements. En associant des conséquences négatives aux infractions, on décourage la perpétration d'actes illégaux. Cet effet dissuasif est renforcé lorsqu'un contrevenant potentiel juge que les conséquences, qu'il s'agisse d'amendes ou d'emprisonnement, sont trop lourdes par rapport aux avantages qu'il peut tirer de l'infraction.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)

3.3 Le ministre de l'Environnement est responsable de la mise en œuvre de plusieurs lois environnementales, dont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)], qui est d'ailleurs la principale loi fédérale à ce chapitre. La LCPE (1999) vise à protéger l'environnement et la santé humaine en prévenant et en gérant les risques que posent les substances toxiques et autres matières dangereuses. Elle régit la gestion des risques associés à ces substances, y compris la pollution transfrontalière de l'atmosphère et de l'eau et le mouvement interprovincial et international de déchets dangereux et de matières recyclables, au moyen de mesures telles que limites de concentration, permis, plans de prévention de la pollution et plans d'urgence environnementale. On trouvera à la pièce 3.1 une liste des règlements pris en vertu de la LCPE (1999).

Pièce 3.1 Règlements pris en vertu de la LCPE (1999)

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Liste de quasi-élimination 2. Règlement concernant les renseignements sur les combustibles, No. 1 3. Règlement fédéral sur le traitement et la destruction des BPC au moyen d'unités mobiles 4. Règlement fédéral sur les halocarbures (2003) 5. Règlement inscrivant le sulfonate de perfluorooctane et ses sels sur la Liste de quasi-élimination 6. Règlement limitant la concentration en composés organiques volatils (COV) des produits de finition automobile 7. Règlement limitant la concentration en composés organiques volatils (COV) des revêtements architecturaux 8. Règlement prévoyant les circonstances donnant ouverture à une exemption en vertu de l'article 147 de la Loi 9. Règlement sur certaines substances toxiques interdites (2005) 10. Règlement sur l'électrodéposition du chrome, l'anodisation au chrome et la gravure inversée 11. Règlement sur l'essence 12. Règlement sur l'exportation de déchets contenant des BPC (1996) 13. Règlement sur l'exportation de substances aux termes de la Convention de Rotterdam 14. Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses 15. Règlement sur l'immersion en mer 16. Règlement sur la concentration en phosphore 17. Règlement sur la persistance et la bioaccumulation 18. Règlement sur le 2-butoxyéthanol 19. Règlement sur le benzène dans l'essence 20. Règlement sur le chlorure de tributyltétradécylphosphonium 21. Règlement sur le débit de distribution de l'essence et de ses mélanges 22. Règlement sur le préavis d'exportation (substances d'exportation contrôlée) 23. Règlement sur le rejet d'amiante par les mines et usines d'extraction d'amiante 24. Règlement sur le rejet de chlorure de vinyle (1992) 25. Règlement sur le rejet de mercure par les fabriques de chlore 26. Règlement sur le rejet de plomb de seconde fusion 27. Règlement sur le soufre dans l'essence 28. Règlement sur le soufre dans le carburant diesel | <ol style="list-style-type: none"> 29. Règlement sur le sulfonate de perfluorooctane et ses sels et certains autres composés 30. Règlement sur le tétrachloroéthylène (utilisation pour le nettoyage à sec et rapports) 31. Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers 32. Règlement sur les avis de rejet ou d'urgence environnementale 33. Règlement sur les BPC 34. Règlement sur les carburants renouvelables 35. Règlement sur les combustibles contaminés 36. Règlement sur les demandes de permis pour l'immersion en mer 37. Règlement sur les dénominations maquillées 38. Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers 39. Règlement sur les droits concernant les substances nouvelles 40. Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers 41. Règlement sur les émissions des moteurs hors route à allumage par compression 42. Règlement sur les émissions des moteurs marins à allumage commandé, des bâtiments et des véhicules récréatifs hors route 43. Règlement sur les émissions des petits moteurs hors route à allumage commandé 44. Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs 45. Règlement sur les mouvements interprovinciaux des déchets dangereux 46. Règlement sur les polybromodiphényléthers 47. Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (organismes) 48. Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles (substances chimiques et polymères) 49. Règlement sur les solvants de dégraissage 50. Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1998) 51. Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés 52. Règlement sur les urgences environnementales 53. Règles de procédure applicables aux commissions de révision |
|---|---|

Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada

3.4 Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada a pour but de réduire le plus possible les dommages et menaces auxquels sont exposés l'environnement naturel, ses écosystèmes et la biodiversité, grâce à une application des lois et règlements mis en œuvre par Environnement Canada pour le bien de toute la population canadienne et de la communauté internationale. Le programme d'application de la loi doit garantir que les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux se conforment aux objectifs de prévention de la pollution et de conservation associés aux lois et règlements visant à protéger l'environnement et les espèces sauvages.

3.5 En 1998, un examen parlementaire de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a permis de conclure que les Canadiens n'obtenaient pas le degré élevé de protection environnementale qu'ils méritaient et auquel ils s'attendaient et qu'un certain nombre de problèmes, dont un manque de ressources humaines et financières, empêchaient une application efficace de la *Loi*. En 2005, Environnement Canada a apporté d'importants changements organisationnels à son programme d'application de la loi, en créant la Direction de l'application de la loi en environnement, une unité indépendante gérée à l'échelle nationale par un responsable de la mise en application de la loi relevant directement de l'administrateur général du Ministère. La Direction comprend une administration centrale et cinq bureaux régionaux. Chaque région est chargée d'exécuter le *Plan national d'application de la loi* de la Direction. La Direction est responsable de l'application de la LCPE (1999) et de la *Loi sur les pêches*.

3.6 En 2007, le gouvernement a déclaré qu'il souhaitait renforcer la protection des eaux et des terres au moyen d'une application plus rigoureuse des lois environnementales, qui rendrait les pollueurs responsables. Le gouvernement a donc augmenté le financement d'Environnement Canada, afin que le Ministère puisse embaucher de nouveaux agents chargés de faire observer la loi, accroître ses activités d'application de la loi et renforcer ses fonctions de soutien telles que la formation, la cueillette de renseignements et la gestion de l'information. Depuis 2007, le budget d'application de la loi en environnement du Ministère s'est accru de 3,4 millions de dollars, et 40 équivalents temps plein ont été ajoutés à l'effectif.

3.7 Pendant l'exercice 2010-2011, la Direction de l'application de la loi en environnement, qui comptait 214 équivalents temps plein, a consacré en tout 20 millions de dollars à l'application de la LCPE (1999) et de la *Loi sur les pêches*. Ces dépenses représentent environ 2 % des dépenses prévues d'Environnement Canada. Selon les estimations des représentants du Ministère, environ 60 % des ressources d'inspection de la Direction sont affectés à l'application des règlements de la LCPE (1999), les 40 % restants étant consacrés à l'application de la *Loi sur les pêches*.

3.8 Toute une gamme d'activités contribue à l'observation de la LCPE (1999), dont l'élaboration de règlements applicables, la promotion de la conformité et l'application des dispositions des règlements.

3.9 Le caractère applicable d'un règlement dépend de plusieurs facteurs, dont la clarté du langage utilisé et des définitions, la formation adéquate des agents chargés de faire observer la loi, ainsi que la disponibilité de méthodes analytiques et d'essai en laboratoire permettant de vérifier la conformité au règlement.

3.10 La promotion de la conformité suppose que l'on favorise l'observation de la loi au moyen de programmes d'information et d'éducation visant à expliquer la loi et ses règlements et à sensibiliser le public. L'application de la loi consiste à :

- faire des inspections;
- mener des enquêtes sur les infractions;
- appliquer des mesures pour faire observer la loi sans recourir à des poursuites officielles, notamment en délivrant des avertissements, des contraventions et des ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement;
- recourir à des mesures judiciaires telles qu'injonctions, poursuites criminelles, ordonnances du tribunal après déclaration de culpabilité et poursuites au civil pour le recouvrement des frais.

3.11 La pièce 3.2 indique le nombre et la nature des mesures d'application de la loi prises en vertu de la LCPE (1999) en 2010-2011.

3.12 Aux termes de la *Politique d'observation et d'application de la LCPE* (1999) d'Environnement Canada, l'observation de la loi est l'action de se conformer à ses exigences. La *Loi* et la *Politique* stipulent l'une et l'autre que les agents chargés de faire observer la loi doivent appliquer la *Loi* dans l'ensemble du Canada d'une manière « juste, prévisible

et cohérente ». La *Politique* établit en outre que les mesures d'application de la loi visent à obtenir la conformité le plus rapidement possible, sans qu'il y ait récidive.

Audits antérieurs

3.13 Comme nous l'avons mentionné, la Direction de l'application de la loi en environnement est chargée d'appliquer non seulement la LCPE (1999), mais aussi les dispositions de la *Loi sur les pêches* ayant trait à la prévention de la pollution. En 2009, nous avons effectué un audit sur l'application de la *Loi sur les pêches* par Environnement Canada (*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (printemps 2009), chapitre 1, « La protection de l'habitat du poisson »).

Pièce 3.2 Nombre et nature des mesures d'application prises en vertu de la LCPE (1999) en 2010-2011

Mesures d'application	Description	Nombre de mesures
Contraventions	La contravention est délivrée à la partie visée en cas d'infraction ne présentant aucune menace, ou ne présentant qu'une menace minime, pour l'environnement ou pour la vie et la santé humaines.	0
Avertissements écrits	L'avertissement écrit est un avis officiel qui sert à informer la partie visée de l'infraction mineure qu'elle a commise et à lui demander de prendre des mesures correctives.	606
Directives écrites	La directive écrite est une consigne officielle ou documentée obligeant la partie visée à prendre toutes les mesures raisonnables pour corriger une situation dangereuse ou réduire un danger pour l'environnement.	3
Injonctions	L'injonction est une mesure que prend le ministre pour empêcher ou prévenir une infraction à la <i>Loi</i> .	0
Arrêtés ministériels	L'arrêté ministériel exige que la partie visée prenne immédiatement des mesures rapides pour prévenir la fabrication, l'importation, la distribution ou la vente illicites d'une substance, ou d'un produit qui contient une substance, ou pour retirer cette substance ou ce produit du marché.	0
Ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement	L'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement oblige le contrevenant à prendre les mesures requises pour se conformer à la <i>Loi</i> et à ses règlements.	42
Mesures de rechange en matière de protection de l'environnement	La mesure de rechange en matière de protection de l'environnement permet d'obtenir un retour à la conformité par voie de négociation, sans qu'un procès soit nécessaire. À titre d'exemple, mentionnons le nettoyage, la surveillance ou des changements au procédé de production.	0
Poursuites criminelles	La poursuite criminelle est une procédure judiciaire servant à établir la culpabilité ou l'innocence de l'accusé.	2
Condamnations	Le nombre de condamnations (à l'exclusion des contraventions) est le nombre de fois où une partie visée a été reconnue coupable ou a plaidé coupable.	0

Sources : Adapté des données sur l'application de la loi d'Environnement Canada et de la *Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)*

3.14 Nous avons constaté qu'Environnement Canada appliquait activement deux des six règlements de la *Loi sur les pêches* dont il est responsable. Le Ministère n'appliquait pas activement les quatre autres règlements, qui remontaient aux années 1970. Nous avons également constaté que le Ministère n'utilisait pas une approche fondée sur le risque pour relever, évaluer et gérer les risques associés à la non-conformité à la *Loi sur les pêches* susceptibles d'entraîner des dommages importants à l'habitat du poisson.

3.15 Par ailleurs, dans le cadre de notre audit de 2008 sur les émissions atmosphériques, nous avons examiné la manière dont Environnement Canada appliquait trois règlements de la LCPE (1999) portant sur les carburants (*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (décembre 2008), chapitre 1, « La gestion des émissions atmosphériques »).

3.16 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas déterminé si son approche d'application de la loi convenait pour faire appliquer les règlements sur les carburants, qu'il n'avait pas recensé toutes les parties visées par ces règlements et qu'il avait peu fait pour appliquer le *Règlement sur le débit de distribution de l'essence et de ses mélanges*.

Objet de l'audit

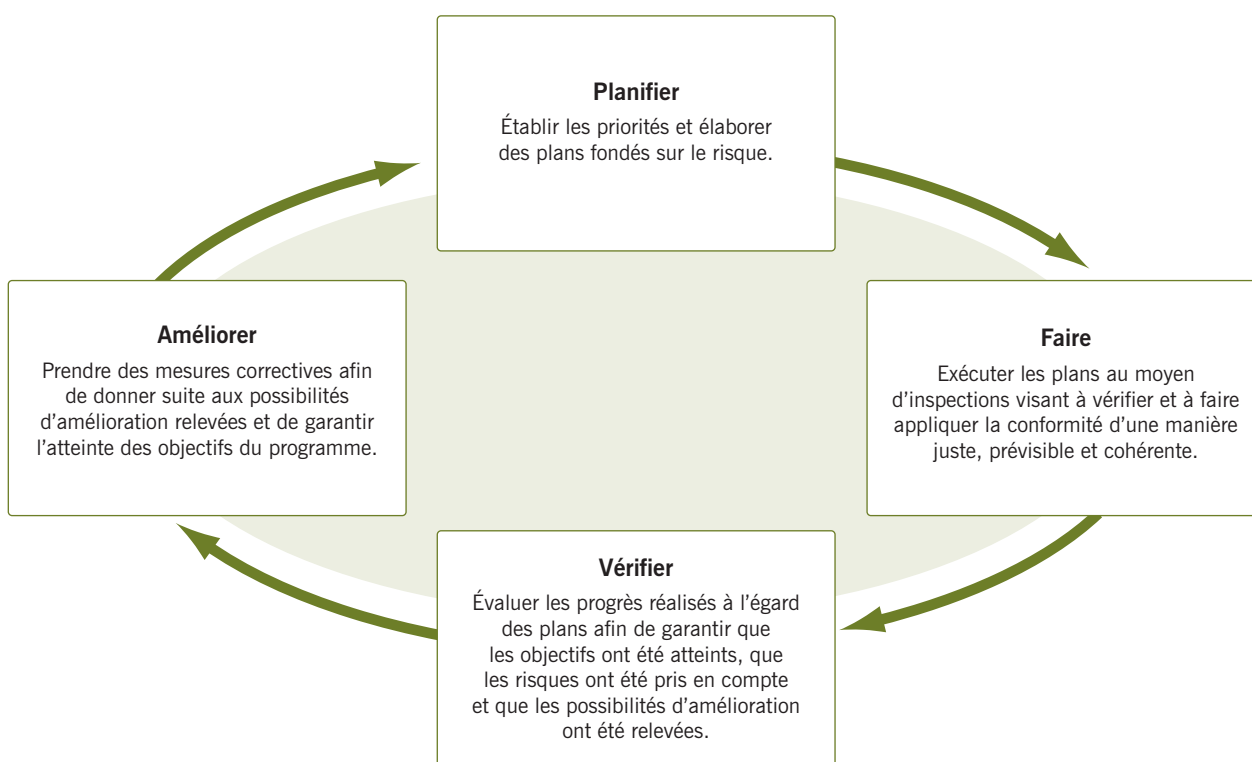
3.17 Nous avons examiné la façon dont Environnement Canada gérait son programme d'application de la loi, afin de déterminer si le Ministère appliquait adéquatement la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Nous avons aussi examiné diverses questions ayant trait à la contribution des activités de promotion de la conformité et au caractère applicable des règlements de la LCPE (1999), mais le présent audit portait avant tout sur la gestion des activités d'application de la loi par Environnement Canada.

3.18 Nous avons évalué la gestion du programme d'application de la loi d'Environnement Canada en fonction du modèle « planifier-faire-vérifier-améliorer » (voir la pièce 3.3). Étant donné le caractère cyclique de ces activités de gestion, notre audit a porté sur cinq exercices, de 2006-2007 à 2010-2011. Nous avons jugé que cette période était suffisante pour pouvoir évaluer un cycle de gestion complet.

3.19 Nos travaux d'audit sur la planification des activités d'application de la loi et sur la mesure de leur rendement ont ciblé le plus récent cycle de planification et de rapport. Nos travaux d'audit sur la mise en œuvre des plans d'application de la loi ainsi que les mesures prises dans les domaines présentant des possibilités d'amélioration ont, quant à eux, visé les quatre exercices, afin que le Ministère ait le temps de faire un suivi auprès des contrevenants et de prendre des mesures correctives dans les domaines où des possibilités d'amélioration avaient été relevées.

3.20 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Pièce 3.3 Le modèle de gestion « planifier-faire-vérifier-améliorer »



Source : Adapté de ISO 9000 – Management de la qualité

Observations et recommandations

3.21 Un programme bien géré doit fonctionner selon un cycle de gestion systématique consistant à planifier, faire, vérifier et améliorer. Pour examiner le programme d'application de la loi d'Environnement Canada à l'égard de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), nous avons cherché à déterminer si :

- le programme faisait appel à une approche fondée sur le risque pour l'établissement des priorités d'application de la loi et l'élaboration des plans connexes;
- les activités d'application de la loi étaient menées d'une manière juste, prévisible et cohérente;
- les progrès réalisés étaient vérifiés de manière à garantir que les objectifs étaient atteints, que les risques étaient pris en compte et que les possibilités d'amélioration étaient relevées;
- des améliorations étaient apportées pour garantir l'atteinte des objectifs du programme.

Planification fondée sur le risque

3.22 Depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) [LCPE (1999)], le nombre de règlements pris en vertu de cette loi a plus que doublé, passant de 26 au moment de son entrée en vigueur à 53 en 2011. Quarante-cinq de ces règlements comportent un volet d'application de la *Loi*, tandis que les huit autres servent à en clarifier divers articles. Selon Environnement Canada, le nombre considérable et croissant de règlements de la LCPE (1999) a rendu plus difficiles la cueillette et la mise à jour de renseignements sur les parties visées, l'élaboration et la prestation de la formation destinées aux agents chargés de faire observer la loi, ainsi que l'affectation des ressources de manière à cibler les menaces les plus graves qui pèsent sur la santé humaine et l'environnement.

3.23 Au Canada, plusieurs dizaines de milliers de particuliers, d'entreprises et d'organismes gouvernementaux sont visés par les règlements de la LCPE (1999). Comme il est impossible de réaliser des inspections auprès de toutes ces parties pour vérifier leur conformité, une approche fondée sur le risque s'avère essentielle afin que les ressources d'application de la loi d'Environnement Canada ciblent les substances, les activités et les parties visées qui présentent les risques les plus importants pour la santé humaine et l'environnement.

3.24 Selon la *Politique d'observation et d'application de la LCPE* (1999) d'Environnement Canada, un grand nombre de facteurs influent sur le choix des priorités d'application de la loi. Il importe de remarquer que

la *Politique* stipule que « la fréquence des inspections dépendra du risque que la substance ou l'activité représente pour l'environnement ou la santé humaine ainsi que du bilan de conformité qu'affiche le particulier, la société ou l'organisme gouvernemental ». De plus, selon les documents fournis par Environnement Canada, le *Plan national d'application de la loi* du Ministère repose sur une analyse des problèmes et des tendances en matière de conformité. Nous avons vérifié si la Direction de l'application de la loi en environnement procédait à un examen des risques ainsi que du bilan de conformité des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux visés par les différents règlements, conformément à la *Politique*, en vue de cerner les problèmes et les tendances en matière de conformité et d'établir ses priorités nationales d'application de la loi pour l'exercice en cours.

La Direction de l'application de la loi en environnement fait appel à une approche méthodique fondée sur le risque pour établir ses priorités d'application de la loi

3.25 Afin d'établir ses priorités d'application de la loi, la Direction de l'application de la loi en environnement demande à des experts, dans l'ensemble du Ministère, de remplir pour chaque règlement un formulaire où ils présentent leurs propositions aux fins de la planification. Ce formulaire, qui contient un certain nombre de critères, aide la Direction à déterminer si un règlement devrait être considéré comme une priorité d'application de la loi. Parmi ces critères, on compte :

- le degré de risque pour l'environnement et la santé humaine que présente la substance ou l'activité réglementée;
- le niveau de conformité antérieur des parties visées par le règlement;
- la visibilité du règlement ou de la substance réglementée;
- la disponibilité de la formation pour le personnel chargé de faire observer la loi;
- la disponibilité de méthodes analytiques et d'essai en laboratoire permettant d'évaluer la conformité.

3.26 La Direction de l'application de la loi en environnement se fonde sur ces propositions et sur les résultats d'une consultation de trois jours qu'elle tient auprès d'experts du Ministère pour classer les règlements selon le degré de risque qui leur est associé, en vue d'établir les priorités qui figureront dans le *Plan national d'application de la loi* pour un exercice donné.

3.27 Le processus de planification de l'application de la loi visant l'exercice 2011-2012 a permis de classer les règlements de la LCPE (1999) en trois catégories – règlements prioritaires, règlements de maintien et règlements de renvoi. Cette classification permet de déterminer pour chaque règlement le niveau d'effort qui sera déployé et l'approche d'application de la loi qui sera utilisée (voir la pièce 3.4). Les règlements prioritaires et les règlements de maintien sont appliqués au moyen d'inspections. Les règlements de renvoi sont appliqués uniquement dans le cas où le Ministère est informé d'un incident de pollution ou d'une infraction possible à la *Loi*.

Pièce 3.4 Le Ministère a classé les règlements de la LCPE (1999) selon leur priorité afin de déterminer l'approche d'application de la loi et l'affectation des ressources

Catégorie de règlements	Approche d'application de la loi	Nombre de règlements	Niveau d'effort (proportion des ressources d'application de la loi disponibles)
Règlements prioritaires	Application rigoureuse	4	De 50 à 60 %
Règlements de maintien	Application rigoureuse	15	30 %
Règlements de renvoi	Application dans les cas où une plainte ou un avis est transmis à la Direction de l'application de la loi en environnement	26	De 10 à 20 %

Source : Adapté du *Plan national d'application de la loi* d'Environnement Canada pour 2011-2012

3.28 Puisque les documents de planification que nous avons examinés n'indiquaient pas que la Direction avait classé les 26 règlements de renvoi selon le degré de risque qui leur était associé, nous lui avons demandé de nous fournir les raisons justifiant le classement de ces règlements. Nous avons obtenu une explication pour chacun de ces règlements. Par exemple, dans un certain nombre de cas, on nous a dit que la Direction n'avait reçu aucune proposition aux fins de la planification et que les gestionnaires de programme n'avaient pas considéré le règlement comme un facteur d'application de la loi. Dans d'autres cas, nous avons été avisés que les règlements prévoyant que les parties visées sont tenues de présenter un rapport sur leurs activités ne pouvaient pas être appliqués de manière proactive. Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer si les raisons sous-tendant les décisions de la Direction, ainsi que son approche réactive à l'égard de l'application de ces règlements, étaient appropriées.

La Direction de l'application de la loi en environnement ne dispose pas de toute l'information clé pour bien cibler les risques

3.29 La LCPE (1999) autorise Environnement Canada à recueillir de l'information sur les substances et les activités réglementées auprès de l'ensemble des parties visées par la *Loi*. Selon la Direction de l'application de la loi en environnement, les parties visées sont tenues de produire des rapports aux termes de 28 des règlements de la LCPE. Ces rapports jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'aider Environnement Canada à identifier les parties visées par ces règlements ainsi qu'à comprendre certains aspects des activités de ces parties, tels que le volume des substances qu'elles utilisent et le volume d'émissions ou de rejets qu'elles produisent. Par ailleurs, ces rapports revêtent une importance particulière, car ils fournissent au Ministère une information plus complète pour effectuer des vérifications de conformité et planifier ses activités d'application de la loi qu'il pourrait en obtenir au moyen d'inspections. Par exemple, les parties visées par le *Règlement sur le benzène dans l'essence* doivent présenter un rapport annuel sur la composition du carburant ainsi qu'un rapport d'audit annuel sur leur conformité au *Règlement* (pour de plus amples renseignements sur l'application du *Règlement sur le benzène dans l'essence*, veuillez consulter notre rapport de décembre 2008, chapitre 1, « La gestion des émissions atmosphériques », paragraphes 1.16 à 1.32).

3.30 Nous avons examiné si le Ministère avait obtenu les rapports requis des parties visées par neuf règlements comportant des exigences normales de rapport, qu'il avait classés comme des priorités d'application de la loi au cours des cinq dernières années. Nous avons constaté que, pour six de ces neuf règlements, le Ministère ignorait s'il avait reçu les rapports requis. La Direction de l'application de la loi en environnement ne disposait donc pas de toute l'information clé sur les activités des parties visées et sur l'application de la loi pour bien cibler les risques et préparer son *Plan national d'application de la loi*. Le fait de ne pas présenter les rapports exigés constitue en soi une infraction aux règlements, ce qui signifie que la Direction ne possédait pas l'information nécessaire pour déterminer si les parties visées respectaient les exigences de présentation de rapports pour ces règlements.

3.31 Nous avons également examiné les propositions aux fins de planification soumises à la Direction de l'application de la loi en environnement par les experts du Ministère en vue du cycle de planification de l'exercice 2011-2012. Nous voulions ainsi déterminer si les experts avaient tenu compte des risques pour l'environnement et la santé humaine et si, à l'étape de la planification, ils avaient pris en

considération les dossiers de conformité ainsi que les problèmes et tendances en la matière, conformément à la *Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)* du Ministère.

3.32 Nous avons constaté que les propositions aux fins de planification renfermaient de l'information sur les risques pour l'environnement et la santé humaine que présentent les substances ou les activités réglementées. Par exemple, dans la proposition visant le *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*, il est indiqué que les produits chimiques issus d'un certain nombre de secteurs industriels, y compris les secteurs manufacturier, pétrolier et minier, ainsi que les produits chimiques provenant notamment des appareils électroniques, des rebuts et des lubrifiants usagés, ont une incidence modérée à grave sur la santé humaine et l'environnement. Cette incidence dépend du volume et de la nature du rejet, si les produits chimiques ne sont pas gérés, récupérés ou éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement.

3.33 Nous avons également constaté que les propositions indiquaient le niveau de conformité générale (faible, moyen ou élevé) au règlement. Toutefois, étant donné que les propositions ne contenaient aucune information précise sur l'identité des particuliers, des entreprises ou des organismes gouvernementaux présentant les menaces les plus importantes en raison de leur non-conformité, nous avons demandé au Ministère de nous fournir pour chaque règlement l'information suivante :

- une liste des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux visés;
- une liste des parties visées qui risquent le plus de causer des dommages à l'environnement en raison de leur non-conformité.

3.34 En réponse à notre demande, le Ministère nous a remis une liste des parties visées par de nombreux règlements qu'il compte appliquer de façon rigoureuse. Les représentants du Ministère nous ont dit que, pour certains des règlements, les parties visées étaient peu nombreuses et constituaient un groupe stable et bien connu du Ministère et que, par conséquent, il n'était pas nécessaire de tenir une liste des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux visés. Or, nous avons constaté qu'il régnait au Ministère une grande incertitude quant aux parties visées par les différents règlements. Par exemple, le quart des propositions aux fins de planification, y compris celles portant sur deux des quatre priorités d'application de la loi du Ministère, indiquaient que l'identité d'un grand nombre de parties visées était inconnue. On peut par exemple lire dans la proposition portant sur le

Règlement fédéral sur les halocarbures (2003) qu'un nombre très élevé de parties visées par ce règlement sont inconnues. Ce règlement, en vigueur depuis 2003, a pour objectif de réduire les émissions d'halocarbures en vue de protéger la couche d'ozone.

3.35 Dans les documents que nous avons examinés, rien n'indiquait que la Direction avait analysé les dossiers de conformité associés aux 45 règlements de la LCPE en vue de cerner les problèmes importants et les tendances en cette matière. Ces informations auraient dû être utilisées pour l'établissement des priorités figurant dans le *Plan national d'application de la loi*. La Direction nous a informés qu'elle ne conservait pas de registre des parties visées qui risquent le plus de causer des dommages à l'environnement en raison de leur non-conformité.

3.36 Bien que nous ayons constaté que la Direction s'appuie sur une approche méthodique fondée sur le risque pour établir ses priorités d'application de la loi, le Ministère ne dispose pas de toute l'information clé pour bien cibler les risques, y compris les renseignements fournis par les parties visées, l'identité de ces parties et l'identité des parties risquant le plus de causer des dommages à l'environnement. Par conséquent, le Ministère ignore si son *Plan national d'application de la loi* cible les parties visées et les activités qui présentent les risques les plus importants pour la santé humaine et l'environnement en raison de leur non-conformité.

3.37 Sans une bonne connaissance des parties qui sont responsables des menaces les plus graves pour la santé humaine et l'environnement, la Direction ne peut pas garantir aux parlementaires et aux Canadiens qu'elle affecte ses ressources d'application de la loi de manière à cibler les contrevenants qui font courir les risques les plus importants ou qu'elle respecte sa propre politique d'application de la loi.

3.38 Recommandation — La Direction de l'application de la loi en environnement devrait se doter de procédures qui l'aideraient à identifier les parties visées par les divers règlements et à réduire l'incertitude entourant l'identité précise des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux qui sont régis par chacun des règlements comportant un volet d'application de la loi.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada reconnaît que dans certains cas, il conviendrait d'établir une procédure afin de conserver systématiquement à jour une liste exacte des entités réglementées. Il convient toutefois de signaler qu'il n'est ni utile, ni réaliste de conserver en tout temps une liste complète de toutes les parties réglementées. Par exemple, les collectivités réglementées ne sont pas toujours répertoriées en vue des nouveaux règlements. L'approche

ministérielle consiste à accroître progressivement les connaissances des collectivités réglementées en ciblant tout d'abord les grandes entreprises, puis les entreprises plus petites et plus dispersées. Cette approche progressive s'est avérée une méthode rentable pour déterminer les entreprises réglementées, à des fins de promotion de la conformité à la loi et de son application.

Le Ministère est en désaccord avec la conclusion du rapport voulant que des renseignements clés sur les entités réglementées soient absents et que cela nuise à la capacité du Ministère à cibler son activité de l'application de la loi vers les contrevenants qui présentent un risque plus élevé. Les pratiques mises en place par Environnement Canada permettent de conserver un niveau approprié de renseignements sur ses collectivités réglementées en se basant sur diverses sources qui varient selon la nature du règlement.

Le Ministère continuera à améliorer ses processus d'actualisation des renseignements pertinents sur les entités réglementées, sur une base régulière et continue, dans le cadre de la mise à jour de la Stratégie de conformité et du processus annuel de planification des priorités en matière d'observation de la loi.

3.39 Recommandation — La Direction de l'application de la loi en environnement devrait recueillir et analyser l'information sur les problèmes et tendances en matière de conformité, s'en servir pour établir les priorités figurant dans son *Plan national d'application de la loi* et affecter les ressources d'application de la loi de manière à cibler les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux qui présentent les menaces les plus importantes pour la santé humaine et l'environnement.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada utilise une approche rigoureuse axée sur le risque pour sa planification des activités d'application de la loi. Dans le cadre de cette approche, les menaces et les risques pour l'environnement et la santé humaine sont des facteurs pris en compte pour la prise de décision, comme l'indique l'audit. L'établissement des priorités pour l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* repose sur des connaissances et une expertise, autant au niveau national que régional. Une fois fixées les priorités nationales pour la vérification de la conformité, les régions fixent leurs propres objectifs locaux; les gestionnaires des opérations et les inspecteurs tiennent compte de l'historique de conformité pour élaborer leurs plans locaux.

Environnement Canada reconnaît toutefois que le processus de planification de l'application de la LCPE pourrait tirer profit des renseignements obtenus par une approche plus systématique en matière d'analyse des tendances, lorsque cela est possible.

Afin d'améliorer davantage le processus national actuel de planification de l'application de la LCPE axée sur les risques, lorsque cela est possible, pratique et avantageux, Environnement Canada examinera les renseignements existant sur l'observation de la loi et produira des statistiques sur les taux de conformité sectoriels pour certains secteurs choisis afin de faciliter l'établissement de priorités et le suivi des résultats en matière de conformité au fil du temps.

Le manque de formation et de méthodes d'essai en laboratoire restreint l'application de la loi

3.40 Pour établir ses priorités, la Direction de l'application de la loi en environnement tient compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les risques pour la santé humaine et l'environnement (voir le paragraphe 3.25). Toutefois, la Direction exclut de ses priorités d'application les règlements qui nécessitent une formation spécialisée ou des méthodes d'essai en laboratoire n'ayant pas encore été mises au point, indépendamment du risque associé à ces règlements.

3.41 Selon la Direction, une formation spécialisée serait nécessaire pour qu'elle puisse appliquer 30 des 45 règlements de la LCPE comportant un volet d'application de la loi, en raison de leur complexité. À l'heure actuelle, il n'existe aucune formation pour 16 de ces règlements, tout comme il n'y a pas d'essai de laboratoire pour 5 des règlements dont l'application nécessite un tel essai (voir la pièce 3.5). Avant l'entrée en vigueur de tout nouveau règlement, le Ministère doit s'assurer de disposer de ces ressources fondamentales nécessaires à une application efficace de la loi (voir notre recommandation au paragraphe 3.71).

3.42 Nous avons constaté que le Ministère établit ses priorités d'application de la loi principalement en fonction de sa capacité à appliquer les règlements. La direction du Ministère nous a dit que le nombre considérable et croissant de règlements pris en vertu de la LCPE (1999) rend l'élaboration et la prestation de formation en temps opportun plus difficiles à réaliser.

Pièce 3.5 Le Ministère n'a pas la formation et les méthodes d'essai en laboratoire requises pour l'application de certains règlements de la LCPE (1999) associés à des risques élevés

Règlement sur le 2-butoxyéthanol

Le 2-butoxyéthanol (2-BE) est un composé toxique réglementé en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), puisqu'il présente un danger pour la vie et la santé humaine. On le retrouve dans une vaste gamme de produits de consommation et de produits couramment employés dans les écoles et les hôpitaux, notamment les nettoyeurs, les peintures et les enduits.

Le *Règlement sur le 2-butoxyéthanol* a pour objectif de limiter la concentration de ce composé dans les produits utilisés à l'intérieur des bâtiments, afin que les concentrations auxquelles les humains sont exposés soient inférieures aux concentrations potentiellement nocives. Le plan d'application visant ce règlement incluait des inspections, l'échantillonnage de produits réglementés ainsi que l'examen des documents relatifs à la composition de ces produits.

Au cours de son processus de planification de l'exercice 2011-2012, le Ministère a déterminé que les produits non conformes à ce règlement présentaient des risques élevés pour la santé humaine. Selon la liste du Ministère, 214 parties sont visées par le règlement. Bien que ce dernier soit en vigueur depuis décembre 2007 pour les fabricants et les importateurs et depuis décembre 2008 pour les vendeurs, l'essai en laboratoire nécessaire à l'application du règlement n'a été mis au point qu'à la fin de 2010 et, dans certaines provinces, on attend toujours qu'il soit approuvé. Par ailleurs, la Direction de l'application de la loi en environnement a réalisé trois inspections depuis l'entrée en vigueur du règlement.

Règlement sur le sulfonate de perfluorooctane et ses sels et certains autres composés

Les substances à base de sulfonate de perfluorooctane (SPFO) sont considérées comme toxiques aux termes de la LCPE (1999), car elles ont des effets graves et irréversibles en raison de leur bioaccumulation et de leur persistance dans l'environnement. Au Canada, le SPFO a été détecté dans des animaux vivant loin de toute source connue de ce composé, comme des poissons, des oiseaux se nourrissant de poissons et des mammifères marins de l'Arctique. On a notamment constaté que le SPFO nuit à la croissance des oiseaux et des invertébrés aquatiques, a des effets sur le foie et la thyroïde des mammifères et tue les poissons et les invertébrés vivant en eau salée, en plus d'entraîner des changements dans la biodiversité. On a également constaté que les rejets de SPFO pouvaient contaminer les eaux souterraines durant une période allant jusqu'à cinq ans.

Le *Règlement sur le sulfonate de perfluorooctane et ses sels et certains autres composés* a pour objectif de réduire le plus possible la quantité de SPFO rejetée dans l'environnement, dans la mesure où cela est réalisable sur les plans technique et économique. Le SPFO est utilisé dans le secteur de la galvanoplastie et entre dans la composition des mousses extinctrices. Il peut également être présent dans des produits importés tels que les revêtements protecteurs contre l'eau, l'huile, la saleté et la graisse (notamment ceux appliqués sur les tissus, le cuir, le papier, les emballages et les tapis) et les agents de surface (par exemple les additifs de revêtement). Bien que la majorité des grands fabricants mondiaux cessent progressivement d'utiliser le SPFO sur une base volontaire, le Ministère s'inquiétait de la conformité des vêtements importés. Il s'attendait à ce que le coût associé à l'application de ce règlement soit d'environ 570 450 \$ sur une période de 25 ans, c'est-à-dire de 56 220 \$ à 74 316 \$ par année pour les cinq premières années.

Au cours de son processus de planification de l'exercice 2011-2012, le Ministère a déterminé que les produits non conformes à ce règlement présentaient des risques élevés pour l'environnement. Selon la liste du Ministère, 414 parties sont visées par le règlement. Toutefois, les experts d'Environnement Canada ont signalé dans leurs propositions aux fins de planification qu'il existait un grand nombre de parties visées non connues. Le règlement est entré en vigueur en mai 2008 et deux inspections ont été réalisées à ce jour. Le Ministère a indiqué que la formation et les ressources de laboratoire nécessaires à l'application du règlement n'ont pas encore été mises en place.

Application de la Loi

L'application juste, prévisible et cohérente de la Loi n'est pas assurée

3.43 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) et la *Politique d'observation et d'application de la LCPE* (1999) d'Environnement Canada stipulent que les agents chargés de faire observer la loi doivent appliquer la *Loi* d'une manière juste, prévisible et cohérente dans l'ensemble du Canada. Un manque d'équité, de cohérence et de prévisibilité dans l'application de la *Loi* dans un des cinq bureaux régionaux de la Direction de l'application de la loi en environnement pourrait créer des foyers de pollution dans diverses régions du pays ou influencer sur les résultats des futurs litiges.

3.44 La *Politique d'observation et d'application de la LCPE* (1999) :

- établit les mesures d'application de la loi dont disposent les agents chargés de faire observer la loi, comme les avertissements, les directives, les contraventions, les ordres d'exécution et les injonctions;
- fixe les critères servant à décider de la mesure d'application de la loi convenant dans chaque cas;
- exige un suivi visant à vérifier si les mesures antérieures d'application de la loi sont respectées et si la partie visée s'est finalement conformée à la loi.

De plus, la politique précise que les activités d'application de la loi doivent viser à obtenir la conformité le plus rapidement possible, sans qu'il y ait récidive. L'utilisation cohérente et prévisible des mesures d'application et le suivi sont essentiels à une application juste de la loi.

3.45 Le programme d'application de la loi s'est doté d'un processus décisionnel interne constitué de contrôles de gestion visant à garantir une application juste, prévisible et cohérente de la *Loi* dans l'ensemble du Canada. Le programme d'application de la loi a également entraîné la création de normes exigeant que les agents chargés de faire observer la loi et les gestionnaires enregistrent leurs activités d'application de la loi et leurs approbations dans le Système national de renseignement sur l'application de la loi reliée à l'environnement (NEMISIS). Mis au point en 1998, le NEMISIS sert à stocker les dossiers du Ministère concernant les cas de pollution, les inspections, les enquêtes et les mesures d'application de la loi. Nous avons confirmé auprès de la direction du Ministère que le NEMISIS constitue son principal registre en ce qui concerne les activités d'application de la loi.

Ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement — Ordre donné à un contrevenant présumé de prendre les mesures requises pour observer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et ses règlements. L'ordre ne comporte aucune peine financière ou autre, mais le fait de ne pas s'y conformer constitue une infraction passible de poursuite.

3.46 Nous avons examiné des échantillons représentatifs des dossiers d'application de la loi stockés dans le NEMISIS par la Direction de l'application de la loi en environnement, afin de déterminer si celle-ci avait appliqué les contrôles de gestion essentiels prévus par son processus décisionnel interne pour garantir que les mesures d'application de la loi étaient prises de manière juste, prévisible et cohérente. Nous avons retenu à cette fin deux contrôles de gestion qui étaient en vigueur pendant toute la période visée par l'audit et qui constituaient des exigences obligatoires.

3.47 Afin d'assurer une approche cohérente de l'application de la loi dans les cas où une infraction ne donne pas lieu à une mesure d'application telle qu'un avertissement ou une contravention, le Ministère exige que la fermeture du dossier soit approuvée par la direction. Or, dans 40 % des 1076 dossiers examinés, nous n'avons trouvé aucune preuve d'un tel contrôle. Selon le processus décisionnel interne, les agents chargés de faire observer la loi doivent en outre obtenir l'approbation de la direction avant d'émettre un **ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement** (OEPE). Dans le cas d'environ 25 % des 107 OEPE émis, nous n'avons trouvé aucune preuve d'une telle approbation.

3.48 De plus, nous avons examiné si la Direction avait effectué, conformément à sa politique d'application de la loi, un suivi visant à vérifier si les contrevenants étaient dorénavant conformes à la loi. La Direction nous a dit qu'elle utilisait pour ce suivi une approche fondée sur le risque et qu'une inspection de suivi n'était pas toujours nécessaire. Toutefois, elle a confirmé qu'il devrait y avoir dans le NEMISIS une preuve d'appel téléphonique ou de courriel permettant de confirmer que l'agent chargé de faire observer la loi a vérifié le retour à la conformité.

3.49 Dans la moitié des cas, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que les agents affectés à l'environnement avaient effectué un tel suivi. Dans les cas où la Direction avait confirmé le retour à la conformité, environ 300 jours s'étaient écoulés, en moyenne, depuis la prise de la mesure d'application de la loi. Même si la *Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)* du Ministère stipule que la conformité à la Loi doit être obtenue le plus rapidement possible, sans qu'il y ait récidive, la Direction n'a fixé aucune échéance précise pour cette activité.

3.50 Recommandation — La Direction de l'application de la loi en environnement devrait appliquer les contrôles essentiels pour garantir que les mesures d'application de la loi sont prises d'une manière juste, prévisible et cohérente dans ses cinq bureaux régionaux, conformément à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999).

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La Direction de l'application de la loi en environnement reconnaît que les contrôles de gestion indiqués dans le rapport de vérification, c'est-à-dire le processus de saisie des données et la conservation de registres pour les mesures d'application, doivent être améliorés et elle s'assurera qu'ils respectent son processus décisionnel interne. Elle mettra plus particulièrement l'accent sur l'amélioration de la documentation des approbations, par la direction, des mesures d'application de la loi, d'ici l'hiver 2012.

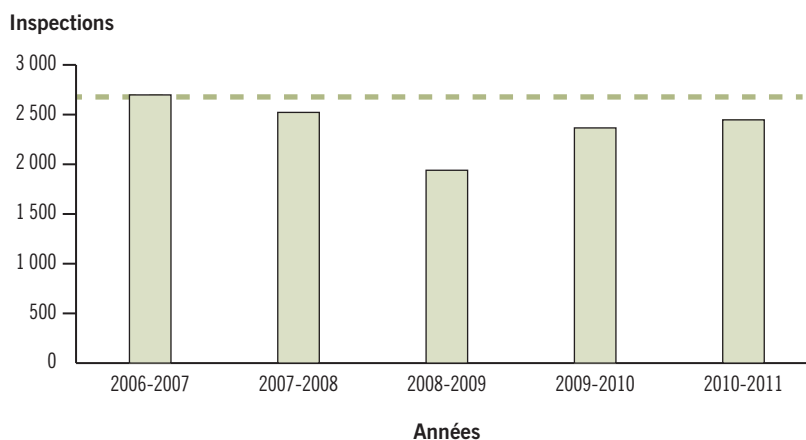
Le Ministère ne pense toutefois pas que les faiblesses constatées dans ces mesures de contrôle nuisent à sa capacité d'assurer l'exécution équitable, prévisible et uniforme de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Des points de contrôle et approbations juridiques, structurels et de programmes dans le cadre de la LCPE ainsi que des mesures de contrôle examinées lors de la vérification permettent de garantir à la fois équité et uniformité. Les agents d'application de la *Loi* reçoivent une formation sur l'utilisation d'outils d'application de la loi (tels que les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement – OEPE). Avant l'émission d'un OEPE, les agents doivent signifier un avis d'intention, ce qui permet aux entités réglementées de présenter leurs observations; le Ministère de la Justice participe à la préparation de l'ébauche afin de s'assurer que les mesures choisies sont appropriées et défendables en droit; et les entités réglementées peuvent faire appel d'un ordre auprès d'une autorité indépendante quasi judiciaire, le réviseur-chef pour la LCPE. De juillet 2006 à novembre 2010, 107 OEPE ont été délivrés. Seuls trois d'entre eux ont fait l'objet d'un appel devant le réviseur-chef. Deux OEPE ont été maintenus alors que dans le cas du troisième, le réviseur-chef a rendu une décision en faveur de l'entité réglementée. La Couronne a porté le cas en appel devant la Cour d'appel fédérale, où l'OEPE original a été maintenu et remis en vigueur. Les conclusions démontrent que le système dans son ensemble fonctionne bien.

L'ajout de ressources ne s'est pas traduit par une augmentation des activités d'application de la loi

3.51 Nous avons examiné les activités d'application de la loi depuis l'exercice 2006-2007, au cours duquel le Ministère avait obtenu des fonds additionnels pour embaucher 68 agents affectés à l'environnement. Environnement Canada s'attendait à ce que ces ressources additionnelles se traduisent par un nombre accru d'inspections réalisées à l'égard de certains règlements de la LCPE (1999).

3.52 Nous avons constaté que les ressources additionnelles affectées à l'application de la loi n'avaient pas encore eu l'effet escompté sur le nombre d'inspections (voir la pièce 3.6). De plus, la Direction n'a pas été en mesure de nous dire combien il y avait d'agents affectés à l'environnement parmi les 40 équivalents temps plein ajoutés depuis 2007.

Pièce 3.6 Les ressources additionnelles ne se sont pas traduites par un nombre accru d'inspections menées en vertu de la LCPE (1999)



Source : Données sur l'inspection adaptées des rapports annuels visant la LCPE (1999)

Mesure du rendement

La Direction de l'application de la loi en environnement ne mesure pas ses résultats

3.53 L'évaluation du rendement des programmes par rapport aux résultats attendus est un élément clé du modèle de gestion cyclique « planifier-faire-vérifier-améliorer ».

3.54 Le présent audit portait avant tout sur la gestion du programme d'application de la loi. Toutefois, des représentants d'Environnement Canada nous ont dit que la promotion de la conformité jouait un rôle clé pour garantir l'observation de la LCPE (1999). Nous avons donc examiné si les fonctions d'application de la loi en environnement et

de promotion de la conformité comportaient toutes deux une mesure du rendement du programme par rapport aux résultats attendus et la production de rapports connexes.

3.55 Le but du programme d'application de la loi est de réduire le plus possible les dommages et menaces auxquels sont exposés l'environnement naturel, ses écosystèmes et la biodiversité. Le résultat attendu des activités d'application de la loi consiste en l'obtention d'une conformité à la *Loi* le plus rapidement possible, sans qu'il y ait récidive.

3.56 Nous avons constaté que la Direction de l'application de la loi en environnement effectuait un suivi de ses activités et de ses résultats, en consignait par exemple le nombre d'inspections réalisées et le type de mesures d'application de la loi prises, comme l'envoi d'une lettre d'avertissement à la suite d'une infraction. Cependant, la Direction n'a pas évalué jusqu'à quel point ses activités et mesures d'application de la loi influaient sur le respect de la conformité par les parties visées. De plus, le Ministère n'a pas mesuré les progrès réalisés à l'égard du but fixé, qui est de réduire le plus possible les dommages et menaces auxquels sont exposés l'environnement naturel, ses écosystèmes et la biodiversité. Environnement Canada n'a pas fixé d'attente de rendement pour les activités de promotion de la conformité et ne mesure pas la contribution de ces activités à l'observation des règlements.

3.57 Par conséquent, le Ministère ne sait pas quelles mesures ou activités sont les plus efficaces pour inciter les parties visées à observer la *Loi* et ne sait pas non plus si son programme d'application de la loi donne les résultats attendus.

3.58 Le manque de données sur le rendement des activités d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est un problème de longue date; le Comité permanent de l'environnement et du développement durable l'avait relevé il y a plus d'une décennie, en 1995.

3.59 Il est difficile de mesurer le rendement d'un programme d'application de la loi en matière d'environnement. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a relevé les principaux enjeux de l'élaboration et de l'utilisation de mesures de rendement pour les programmes d'application de la loi et a notamment souligné l'incertitude quant au lien possible entre les activités et mesures d'application de la loi et les améliorations apportées à l'environnement. L'OCDE a également fourni un certain nombre d'exemples montrant de quelle façon le rendement des programmes d'application de la loi pouvait être mesuré (voir la pièce 3.7).

Pièce 3.7 L'OCDE a relevé les pratiques actuellement employées pour mesurer le rendement des programmes d'application de la loi pour la protection de l'environnement

Catégorie de mesure	Exemples
Taux de conformité	- Pourcentage d'installations inspectées où des infractions importantes ont été relevées - Nombre de violations graves des modalités d'un permis
Taux de récidive et durée de la non-conformité	- Taux de récidive après condamnation - Pourcentage des installations ayant reçu un ordre d'exécution qui sont redevenues conformes
Rejets de polluants	- Masse de polluants que les mesures d'application de la loi ont permis de réduire, de traiter ou d'éliminer - Émissions de polluants atmosphériques - Nombre d'incidents graves liés à la pollution
Pratiques de gestion de l'environnement et réduction des risques	- Nombre de dollars investis dans l'amélioration de la performance environnementale à la suite de mesures d'application de la loi - Nombre d'entreprises ayant une cote de risque élevée - Nombre d'entités réglementées ayant modifié leur comportement à la suite de mesures d'application de la loi
Qualité de l'environnement	Superficie des milieux humides restaurés ou améliorés

Source : Adapté de *Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward*, Document de travail n° 18, Direction de l'environnement, OCDE, 2010

3.60 Recommandation — La Direction de l'application de la loi en environnement devrait fixer des normes de rendement pour le suivi des contrevenants, afin de pouvoir s'assurer qu'ils se conforment à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* le plus rapidement possible et ne l'enfreignent plus.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

La Direction de l'application de la loi en environnement fixera des normes de vérification de la conformité en réponse à toutes les mesures d'application qui découlent de violations de nature autre qu'administrative d'ici l'hiver 2011-2012. Il est toutefois important de faire la distinction entre le traitement de différentes catégories de violations et les mesures d'application choisies pour traiter chacune de ces catégories de violations. Lorsqu'un agent a émis un ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement, un échéancier contraignant de retour à la conformité est fixé et surveillé de près. Lorsqu'une lettre d'avertissement est envoyée pour un rejet

mineur unique et lorsque l'entité réglementée fait rapidement rapport et adopte promptement des mesures pour mettre fin et corriger de façon permanente le problème au moment du rejet, un suivi n'est pas justifié et ne constituerait pas une utilisation efficace des ressources. Le suivi des violations de nature administrative continuera à se faire au cas par cas, en tenant compte de facteurs comme les risques possibles pour l'environnement ou la santé humaine et l'historique de conformité des entités réglementées.

3.61 Recommandation — La Direction de l'application de la loi en environnement devrait évaluer si ses activités d'application de la loi contribuent à faire observer les règlements et se fonder sur cette évaluation pour la planification de ses activités d'application de la loi et pour l'amélioration continue de son programme d'application de la loi.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada mettra en place un projet pilote de 2011 à 2013 pour calculer, lorsque cela est possible, le taux de conformité sectoriel pour des secteurs choisis, et examinera les tendances en matière de conformité qui se dégagent en fonction des mesures d'application de la loi et de promotion de la conformité adoptées. Le projet pilote déterminera la faisabilité d'une application plus large de ces analyses.

Le Ministère continuera également à utiliser et à réviser l'information sur les risques environnementaux afin d'alimenter la planification de ses activités d'application de la loi. Toutefois, la mesure de résultats absolus en matière d'environnement et la contribution d'activités précises à ces résultats constituent toujours un défi méthodologique pour les organisations dans le monde, dont Environnement Canada, comme l'indiquent les mesures initiales des résultats présentées à la pièce 3.7 de l'audit.

Amélioration du rendement

Des problèmes importants sont demeurés sans suite

3.62 Un élément important du modèle de gestion « planifier-faire-vérifier-améliorer » est l'utilisation des données sur le rendement pour corriger les faiblesses et lacunes relevées en matière de rendement.

3.63 Environnement Canada a apporté un certain nombre d'améliorations importantes à l'organisation et à la mise en œuvre de son programme d'application de la loi. Ainsi, le Ministère a créé la Direction de l'application de la loi en environnement, une unité indépendante gérée à l'échelle nationale par un responsable de la mise en application de la loi relevant directement de l'administrateur général du Ministère. Cette structure vise à améliorer la gouvernance

du programme. La Direction est également en train de terminer la préparation de son manuel, qui fournira aux agents chargés de faire observer la loi et aux gestionnaires un ensemble complet de procédures, de politiques et de contrôles aidant à garantir une application juste, prévisible et cohérente de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et de ses règlements.

3.64 Malgré ces améliorations, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore corrigé certaines faiblesses importantes, notamment :

- les règlements difficiles à appliquer;
- une **cueillette de renseignements** inadéquate pour la planification et le ciblage des activités d'application de la loi;
- une formation inadéquate pour appuyer les agents chargés de faire observer la loi.

La cueillette de renseignements — Les renseignements recueillis sont analysés et servent ensuite à cerner les risques et menaces, ce qui permet aux décideurs de faire des choix éclairés et efficaces pour les contrer. Ces renseignements aident également l'utilisateur à reconnaître et à gérer le risque qu'une situation problématique présente.

3.65 Deux de ces faiblesses avaient déjà été relevées il y a plus de dix ans. En effet, dans son rapport de mai 1998, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable du Parlement avait signalé la nécessité de réécrire les règlements afin qu'ils soient applicables. Le Comité avait également noté l'incapacité d'Environnement Canada à effectuer une cueillette et une analyse complètes des renseignements dont il avait besoin.

3.66 Mesures visant l'applicabilité des règlements — En 2010, un examen de deux ans sur l'applicabilité des règlements pris en vertu de la LCPE (1999) a été réalisé dans le cadre du programme d'application de la loi. Nous considérons cela comme une mesure positive. L'examen a permis de constater que 41 % de ces règlements présentaient des faiblesses assez importantes pour nuire à leur applicabilité. Voici quelques-unes de ces faiblesses :

- langage peu clair ou peu normatif;
- définitions problématiques;
- méthodes d'essai en laboratoire absentes ou problématiques;
- fardeau de la preuve déraisonnable;
- problèmes opérationnels importants dans la vérification de la conformité;
- omission d'un article important ou d'une interdiction de portée générale.

Par exemple, selon cet examen, le *Règlement sur le tétrachloroéthylène*, entré en vigueur en 2003 et visant à limiter l'utilisation de cette

substance toxique par l'industrie du nettoyage à sec, comportait une omission importante. En effet, l'examen a fait ressortir que les agents chargés de faire observer la loi ne disposaient d'aucune mesure d'application de la loi pour prévenir ou faire cesser les pratiques consistant à rejeter du tétrachloroéthylène dans les égouts ou avec les ordures, ou à permettre que des machines de nettoyage à sec laissent fuir cette substance.

3.67 À la fin de notre période d'examen, la direction du Ministère nous a dit qu'une solution avait été trouvée pour plus de la moitié des faiblesses liées à l'application des règlements et que le Ministère était en train d'élaborer un plan pluriannuel pour régler ces problèmes. Cependant, aucune modification n'a encore été apportée aux règlements en cause. Les représentants du Ministère nous ont indiqué qu'il faut de deux à trois années au Ministère pour faire une modification réglementaire et que la majorité des modifications ne seraient donc pas apportées avant 2012.

3.68 Mesures visant la cueillette de renseignements — Selon la Direction générale de l'application de la loi, la fonction de la cueillette de renseignements vise à :

- faire connaître les événements susceptibles de se produire, en cernant les risques;
- améliorer l'information figurant dans les dossiers ou servant aux projets ou aux opérations;
- aider à l'établissement des priorités d'application de la loi;
- fournir aux gestionnaires l'information dont ils ont besoin pour l'affectation des ressources d'application de la loi.

3.69 Les représentants du Ministère ont reconnu que la cueillette de renseignements est essentielle pour les activités d'application de la loi et pour l'atteinte des objectifs de la Direction de l'application de la loi en environnement. Cependant, aucune attente, politique, procédure, formation ou responsabilité claire n'avait encore été établie à cet égard. De plus, il existe un fort roulement du personnel dans l'équipe chargée de la cueillette des renseignements. Selon la Direction, quatre gestionnaires s'y sont succédé au cours des trois dernières années.

3.70 Mesures ayant trait à la formation — Comme il a été mentionné au paragraphe 3.41, le manque de formation des agents affectés à l'environnement sur les différents règlements de la LCPE (1999) demeure un obstacle important à l'application de plusieurs d'entre eux.

3.71 Recommandation — Environnement Canada devrait veiller à ce que les règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) soient rédigés de manière à faciliter leur application. Avant l'entrée en vigueur d'un règlement, le Ministère devrait s'assurer que la formation, les méthodes analytiques et les essais en laboratoire requis pour son application sont en place.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Environnement Canada affirme sans réserve qu'il est important que les règlements soient rédigés de façon à favoriser leur respect. Cela constitue déjà un objectif principal et continu du Ministère, et Environnement Canada s'efforce de l'atteindre.

Les efforts pour corriger les « lacunes » actuelles en matière d'application sont adaptés aux risques que présentent ces lacunes. La plupart des lacunes en matière d'application indiquées dans l'étude ministérielle interne à laquelle la vérification fait référence, sont reliées aux limites des activités de surveillance et de production de rapport qui nuisent aux efforts d'exécution, mais elles ne posent pas de risques pour l'environnement. Dans les quelques situations où ce n'est pas le cas, le Ministère a accéléré l'adoption de mesures pertinentes pour répondre aux enjeux soulevés.

Le Ministère a aussi renforcé ses processus d'élaboration réglementaire pour éviter de nouvelles lacunes en matière d'application. Les processus actuels relatifs aux systèmes de gestion de la qualité (SGQ) d'Environnement Canada pour l'élaboration de règlements exigent que le responsable de la mise en application de la loi examine la possibilité d'application du projet de règlement. Pour consolider le processus du SGQ, Environnement Canada a adopté une approche ministérielle intégrée en matière de conception des règlements qui garantit que la Direction générale de l'application de la loi et la Direction générale des sciences et de la technologie interviennent de façon précoce et continue dans le processus d'élaboration réglementaire. Cela permettra de tenir compte, dès la conception des règlements, de facteurs clés comme les méthodes d'analyse, les procédures de laboratoire et la formation, qui sont des aspects fondamentaux pour l'application de la loi. De plus, en 2011-2012, Environnement Canada a mis au point cinq cours de formation sur les règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) afin de corriger les lacunes actuelles en matière de formation.

Le Ministère est en désaccord avec la conclusion du rapport voulant que le règlement sur le nettoyage à sec présente une lacune d'application qui entraînera des risques environnementaux. Une lacune touchant

l'application existe lorsqu'un règlement prétend contrôler un problème, mais qu'une disposition du règlement ne peut être appliquée en raison du langage juridique utilisé ou d'une référence à une méthode d'analyse inutilisable. Ce n'est pas le cas pour l'exemple du nettoyage à sec présenté dans le rapport.

Conclusion

3.72 Environnement Canada a apporté un certain nombre d'améliorations importantes à l'organisation et à la mise en œuvre de son programme d'application de la loi. Le Ministère a notamment centralisé la gestion du programme en nommant un responsable de la mise en application de la loi, a créé un processus méthodique de planification fondée sur le risque pour l'établissement des priorités d'application de la loi, et a relevé les aspects du programme qui avaient besoin d'être améliorés. Environnement Canada a également élaboré une politique d'application de la loi et des contrôles de gestion visant à garantir que les agents affectés à l'environnement appliquent la *Loi* de manière juste, prévisible et cohérente dans l'ensemble des bureaux régionaux.

3.73 Cependant, la Direction de l'application de la loi en environnement ne dispose pas d'une information adéquate sur l'identité des parties visées par les divers règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ni sur l'identité de celles qui ne respectent pas ces règlements. Cette information est requise pour déterminer les parties visées et les activités qui présentent les plus grands risques pour la santé humaine ou l'environnement en cas de non-conformité. Faute de savoir clairement quelles parties sont visées par les règlements et quelles parties visées représentent les plus fortes menaces, la Direction ne peut être certaine que son *Plan national d'application de la loi* cible les risques les plus graves pour la santé humaine et l'environnement.

3.74 De plus, dans bien des cas, nous n'avons trouvé aucun élément de preuve indiquant que la Direction avait appliqué les contrôles de gestion essentiels visant à garantir que les agents chargés de faire observer la loi mènent leurs activités d'une manière juste, prévisible et cohérente, comme l'exigent la *Loi* et la politique d'application de la loi du Ministère, ou que ces mêmes agents effectuent un suivi de leurs mesures d'application de la loi afin de vérifier si les contrevenants se conforment dorénavant à la loi.

3.75 Le Ministère ne sait pas dans quelle mesure ses activités d'application de la loi améliorent la conformité ou réduisent le plus possible les dommages causés à l'environnement et les menaces auxquelles est exposée la population canadienne. De plus, Environnement Canada a mis du temps à s'attaquer à certaines faiblesses importantes de son programme, comme le manque de formation adéquate et l'insuffisance des renseignements recueillis et analysés en vue de planifier et de cibler les activités d'application de la loi.

3.76 Par conséquent, nous avons conclu que le programme d'application de la loi n'était pas géré de manière à assurer une application adéquate de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et à réduire le plus possible les menaces que présente la pollution pour la population canadienne et son environnement.

Remarques concernant les réponses du Ministère

Conformément aux pratiques professionnelles en vigueur au Bureau, les auditeurs doivent demander à la direction de l'entité de confirmer l'exactitude des faits présentés dans les rapports d'audit.

Plusieurs mois avant la rédaction de la version définitive du rapport, nous fournissons donc à la direction des ébauches du rapport et organisons des séances d'information afin d'examiner et de faire valider les constatations et les conclusions de l'audit.

Nous avons tenu plusieurs réunions avec la haute direction d'Environnement Canada afin d'examiner les constatations et les conclusions de l'audit et d'obtenir confirmation des faits présentés dans le rapport. Bien que la direction n'ait pas été en mesure de nous présenter des faits ou des éléments probants nouveaux qui nous auraient incités à modifier nos constatations et nos conclusions, elle a refusé de confirmer les faits présentés dans le rapport.

Le 25 octobre 2011, le sous-ministre de l'Environnement du Canada a transmis la réponse suivante à notre rapport :

« Le Ministère rejette l'argument selon lequel les problèmes sont d'une ampleur telle qu'il y a lieu de conclure que le programme d'application de la loi « n'a pas été géré de manière à assurer une application adéquate la LCPE ». Plus particulièrement, Environnement Canada récuse l'assertion selon laquelle les problèmes décelés empêchent le Ministère de planifier ses activités d'application de la loi de manière à cibler efficacement les risques les plus élevés pour la santé humaine et l'environnement, ou empêchent le Ministère d'appliquer la LCPE (1999) de façon juste, prévisible et cohérente. Pour ces raisons, nous ne pouvons accepter

ni les résultats ni la conclusion de la vérification. Bien que le Ministère n'accepte pas les résultats et la conclusion de la vérification portant sur l'application de la loi, il accepte les recommandations que contient l'ébauche finale de la vérification. »

En raison de l'effet global des multiples préoccupations concernant les pratiques de gestion signalées dans le présent rapport d'audit, nous sommes d'avis que nos constatations et nos conclusions sont justes et appropriées.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si Environnement Canada assurait une application adéquate de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Étendue et méthode

L'audit portait avant tout sur l'application par Environnement Canada de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, mise en œuvre par la Direction de l'application de la loi en environnement. Nous avons examiné le type de gestion fondée sur le risque utilisé par la Direction selon le modèle de gestion « planifier-faire-vérifier-améliorer ».

Durant l'audit, nous avons eu des entretiens avec des représentants d'Environnement Canada, y compris des membres du personnel de trois des cinq bureaux régionaux chargés du programme d'application de la loi en environnement. Le principal objectif de ces entretiens était de repérer les documents pertinents pour l'audit. Notre approche comportait également l'examen de dossiers de la base de données NEMISIS, dans laquelle est conservée l'information ayant trait à l'application de la loi. Nous avons examiné un échantillon représentatif de dossiers d'application de la loi des exercices 2006-2007 à 2009-2010, afin de déterminer si le Ministère avait respecté sa *Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)* et avait effectué un suivi auprès des contrevenants pour vérifier leur retour à la conformité. De plus, nous avons examiné un échantillon représentatif de dossiers d'application de la loi des exercices 2007-2008 à 2010-2011, afin de déterminer si le Ministère avait appliqué certains contrôles de gestion essentiels pour garantir que ses activités d'application de la loi sont effectuées de manière juste, prévisible et cohérente. Ces échantillons représentatifs nous ont permis de formuler des conclusions à un niveau de confiance de 90 %, avec une marge d'erreur de + 10 %.

Critères

Pour déterminer si Environnement Canada assurait une application adéquate de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> , nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Environnement Canada applique une approche fondée sur le risque pour planifier son programme d'application de la loi.	• Environnement Canada, <i>Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)</i>, 2001 • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Gestion intégrée du risque – Guide de mise en œuvre</i>, 2004 • Gouvernement du Canada, <i>Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation</i>, 2007
Environnement Canada met en œuvre son programme d'application de la loi de façon à assurer la conformité à la LCPE (1999) d'une manière juste, prévisible et cohérente.	• <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> • Environnement Canada, <i>Politique d'observation et d'application de la LCPE (1999)</i>, 2001
Environnement Canada effectue une évaluation périodique visant à déterminer dans quelle mesure son programme d'application de la loi est adéquat et à relever les possibilités d'amélioration.	• Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Gestion intégrée du risque – Guide de mise en œuvre</i>, 2004 • Gouvernement du Canada, <i>Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation</i>, 2007 • Organisation de coopération et de développement économiques, <i>Faire respecter les normes environnementales : Tendances et bonnes pratiques</i>, 2009 • Réseau international pour la conformité et l'application environnementales, <i>Manuel des principes de la conformité et de l'application environnementales</i>, avril 2009
Environnement Canada prend des mesures correctives à l'égard des possibilités d'amélioration du rendement de son programme d'application de la loi qui ont été relevées.	• Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Gestion intégrée du risque – Guide de mise en œuvre</i>, 2004 • Gouvernement du Canada, <i>Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation</i>, 2007

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

Le présent audit vise les exercices 2006-2007 à 2010-2011. Nous avons choisi cette période parce que nous la jugeons suffisamment longue pour faire l'examen du cycle de gestion « planifier-faire-vérifier-améliorer ».

Nos travaux d'audit visant la planification de l'application de la loi et la mesure du rendement ont porté sur le dernier cycle de planification et de rapport, tandis que ceux visant la mise en œuvre des plans d'application de la loi et les mesures prises à l'égard des possibilités d'amélioration relevées ont porté sur quatre années, afin que le Ministère ait le temps d'effectuer un suivi auprès des contrevenants et de prendre les mesures correctives requises à l'égard des possibilités d'amélioration relevées.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 11 octobre 2011.

Équipe d'audit

Directeur principal : Andrew Ferguson

Directrice : Doreen Deveen

Nikoo Boroumand

Liohn Donenfeld-Sherer

Nicole Hutchinson

Mark Kepkay

Kathryn Nelson

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Planification fondée sur le risque	
3.38 La Direction de l'application de la loi en environnement devrait se doter de procédures qui l'aideraient à identifier les parties visées par les divers règlements et à réduire l'incertitude entourant l'identité précise des particuliers, des entreprises et des organismes gouvernementaux qui sont régis par chacun des règlements comportant un volet d'application de la loi. (3.22-3.37)	Recommandation acceptée. Environnement Canada reconnaît que dans certains cas, il conviendrait d'établir une procédure afin de conserver systématiquement à jour une liste exacte des entités réglementées. Il convient toutefois de signaler qu'il n'est ni utile, ni réaliste de conserver en tout temps une liste complète de toutes les parties réglementées. Par exemple, les collectivités réglementées ne sont pas toujours répertoriées en vue des nouveaux règlements. L'approche ministérielle consiste à accroître progressivement les connaissances des collectivités réglementées en ciblant tout d'abord les grandes entreprises, puis les entreprises plus petites et plus dispersées. Cette approche progressive s'est avérée une méthode rentable pour déterminer les entreprises réglementées, à des fins de promotion de la conformité à la loi et de son application. Le Ministère est en désaccord avec la conclusion du rapport voulant que des renseignements clés sur les entités réglementées soient absents et que cela nuise à la capacité du Ministère à cibler son activité de l'application de la loi vers les contrevenants qui présentent un risque plus élevé. Les pratiques mises en place par Environnement Canada permettent de conserver un niveau approprié de renseignements sur ses collectivités réglementées en se basant sur diverses sources qui varient selon la nature du règlement. Le Ministère continuera à améliorer ses processus d'actualisation des renseignements pertinents sur les entités réglementées, sur une base régulière et continue, dans le cadre de la mise à jour de la Stratégie de conformité et du processus annuel de planification des priorités en matière d'observation de la loi.

Recommandation	Réponse du Ministère
3.39 La Direction de l'application de la loi en environnement devrait recueillir et analyser l'information sur les problèmes et tendances en matière de conformité, s'en servir pour établir les priorités figurant dans son <i>Plan national d'application de la loi</i> et affecter les ressources d'application de la loi de manière à cibler les particuliers, les entreprises et les organismes gouvernementaux qui présentent les menaces les plus importantes pour la santé humaine et l'environnement. (3.22-3.37)	Recommandation acceptée. Environnement Canada utilise une approche rigoureuse axée sur le risque pour sa planification des activités d'application de la loi. Dans le cadre de cette approche, les menaces et les risques pour l'environnement et la santé humaine sont des facteurs pris en compte pour la prise de décision, comme l'indique l'audit. L'établissement des priorités pour l'application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> repose sur des connaissances et une expertise, autant au niveau national que régional. Une fois fixées les priorités nationales pour la vérification de la conformité, les régions fixent leurs propres objectifs locaux; les gestionnaires des opérations et les inspecteurs tiennent compte de l'historique de conformité pour élaborer leurs plans locaux. Environnement Canada reconnaît toutefois que le processus de planification de l'application de la LCPE pourrait tirer profit des renseignements obtenus par une approche plus systématique en matière d'analyse des tendances, lorsque cela est possible. Afin d'améliorer davantage le processus national actuel de planification de l'application de la LCPE axée sur les risques, lorsque cela est possible, pratique et avantageux, Environnement Canada examinera les renseignements existant sur l'observation de la loi et produira des statistiques sur les taux de conformité sectoriels pour certains secteurs choisis afin de faciliter l'établissement de priorités et le suivi des résultats en matière de conformité au fil du temps.
Application de la Loi 3.50 La Direction de l'application de la loi en environnement devrait appliquer les contrôles essentiels pour garantir que les mesures d'application de la loi sont prises d'une manière juste, prévisible et cohérente dans ses cinq bureaux régionaux, conformément à la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>. (3.43-3.49)	Recommandation acceptée. La Direction de l'application de la loi en environnement reconnaît que les contrôles de gestion indiqués dans le rapport de vérification, c'est-à-dire le processus de saisie des données et la conservation de registres pour les mesures d'application, doivent être améliorés et elle s'assurera qu'ils respectent son processus décisionnel interne. Elle mettra plus particulièrement l'accent sur l'amélioration de la documentation des approbations, par la direction, des mesures d'application de la loi, d'ici l'hiver 2012. Le Ministère ne pense toutefois pas que les faiblesses constatées dans ces mesures de contrôle nuisent à sa capacité d'assurer l'exécution équitable, prévisible et uniforme de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>. Des points de contrôle

Recommandation	Réponse du Ministère
	et approbations juridiques, structurels et de programmes dans le cadre de la LCPE ainsi que des mesures de contrôle examinées lors de la vérification permettent de garantir à la fois équité et uniformité. Les agents d'application de la <i>Loi</i> reçoivent une formation sur l'utilisation d'outils d'application de la loi (tels que les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement – OEPE). Avant l'émission d'un OEPE, les agents doivent signifier un avis d'intention, ce qui permet aux entités réglementées de présenter leurs observations; le Ministère de la Justice participe à la préparation de l'ébauche afin de s'assurer que les mesures choisies sont appropriées et défendables en droit; et les entités réglementées peuvent faire appel d'un ordre auprès d'une autorité indépendante quasi judiciaire, le réviseur-chef pour la LCPE. De juillet 2006 à novembre 2010, 107 OEPE ont été délivrés. Seuls trois d'entre eux ont fait l'objet d'un appel devant le réviseur-chef. Deux OEPE ont été maintenus alors que dans le cas du troisième, le réviseur-chef a rendu une décision en faveur de l'entité réglementée. La Couronne a porté le cas en appel devant la Cour d'appel fédérale, où l'OEPE original a été maintenu et remis en vigueur. Les conclusions démontrent que le système dans son ensemble fonctionne bien.
Mesure du rendement 3.60 La Direction de l'application de la loi en environnement devrait fixer des normes de rendement pour le suivi des contrevenants, afin de pouvoir s'assurer qu'ils se conforment à la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> (1999) le plus rapidement possible et ne l'enfreignent plus. (3.53-3.59)	Recommandation acceptée. La Direction de l'application de la loi en environnement fixera des normes de vérification de la conformité en réponse à toutes les mesures d'application qui découlent de violations de nature autre qu'administrative d'ici l'hiver 2011-2012. Il est toutefois important de faire la distinction entre le traitement de différentes catégories de violations et les mesures d'application choisies pour traiter chacune de ces catégories de violations. Lorsqu'un agent a émis un ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement, un échéancier contraignant de retour à la conformité est fixé et surveillé de près. Lorsqu'une lettre d'avertissement est envoyée pour un rejet mineur unique et lorsque l'entité réglementée fait rapidement rapport et adopte promptement des mesures pour mettre fin et corriger de façon permanente le problème au moment du rejet, un suivi n'est pas justifié et ne constituerait pas une utilisation efficace des ressources. Le suivi des violations de nature administrative

Recommandation	Réponse du Ministère
3.61 La Direction de l'application de la loi en environnement devrait évaluer si ses activités d'application de la loi contribuent à faire observer les règlements et se fonder sur cette évaluation pour la planification de ses activités d'application de la loi et pour l'amélioration continue de son programme d'application de la loi. (3.53-3.59)	continuera à se faire au cas par cas, en tenant compte de facteurs comme les risques possibles pour l'environnement ou la santé humaine et l'historique de conformité des entités réglementées. Recommandation acceptée. Environnement Canada mettra en place un projet pilote de 2011 à 2013 pour calculer, lorsque cela est possible, le taux de conformité sectoriel pour des secteurs choisis, et examinera les tendances en matière de conformité qui se dégagent en fonction des mesures d'application de la loi et de promotion de la conformité adoptées. Le projet pilote déterminera la faisabilité d'une application plus large de ces analyses. Le Ministère continuera également à utiliser et à réviser l'information sur les risques environnementaux afin d'alimenter la planification de ses activités d'application de la loi. Toutefois, la mesure de résultats absolus en matière d'environnement et la contribution d'activités précises à ces résultats constituent toujours un défi méthodologique pour les organisations dans le monde, dont Environnement Canada, comme l'indiquent les mesures initiales des résultats présentées à la pièce 3.7 de l'audit.
Amélioration du rendement 3.71 Environnement Canada devrait veiller à ce que les règlements de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> (1999) soient rédigés de manière à faciliter leur application. Avant l'entrée en vigueur d'un règlement, le Ministère devrait s'assurer que la formation, les méthodes analytiques et les essais en laboratoire requis pour son application sont en place. (3.40-3.42, 3.62-3.70)	Recommandation acceptée. Environnement Canada affirme sans réserve qu'il est important que les règlements soient rédigés de façon à favoriser leur respect. Cela constitue déjà un objectif principal et continu du Ministère, et Environnement Canada s'efforce de l'atteindre. Les efforts pour corriger les « lacunes » actuelles en matière d'application sont adaptés aux risques que présentent ces lacunes. La plupart des lacunes en matière d'application indiquées dans l'étude ministérielle interne à laquelle la vérification fait référence, sont reliées aux limites des activités de surveillance et de production de rapport qui nuisent aux efforts d'exécution, mais elles ne posent pas de risques pour l'environnement. Dans les quelques situations où ce n'est pas le cas, le Ministère a accéléré l'adoption de mesures pertinentes pour répondre aux enjeux soulevés. Le Ministère a aussi renforcé ses processus d'élaboration réglementaire pour éviter de nouvelles lacunes en matière d'application. Les processus actuels relatifs aux systèmes de

Recommandation	Réponse du Ministère
	gestion de la qualité (SGQ) d'Environnement Canada pour l'élaboration de règlements exigent que le responsable de la mise en application de la loi examine la possibilité d'application du projet de règlement. Pour consolider le processus du SGQ, Environnement Canada a adopté une approche ministérielle intégrée en matière de conception des règlements qui garantit que la Direction générale de l'application de la loi et la Direction générale des sciences et de la technologie interviennent de façon précoce et continue dans le processus d'élaboration réglementaire. Cela permettra de tenir compte, dès la conception des règlements, de facteurs clés comme les méthodes d'analyse, les procédures de laboratoire et la formation, qui sont des aspects fondamentaux pour l'application de la loi. De plus, en 2011-2012, Environnement Canada a mis au point cinq cours de formation sur les règlements de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> afin de corriger les lacunes actuelles en matière de formation. Le Ministère est en désaccord avec la conclusion du rapport voulant que le règlement sur le nettoyage à sec présente une lacune d'application qui entraînera des risques environnementaux. Une lacune touchant l'application existe lorsqu'un règlement prétend contrôler un problème, mais qu'une disposition du règlement ne peut être appliquée en raison du langage juridique utilisé ou d'une référence à une méthode d'analyse inutilisable. Ce n'est pas le cas pour l'exemple du nettoyage à sec présenté dans le rapport.

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable — Décembre 2011

Table des matières principale

	Le point de vue du commissaire
	Points saillants — Chapitres 1 à 5
	Annexe
Chapitre 1	Le transport de produits dangereux
Chapitre 2	La science environnementale
Chapitre 3	L'application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>
Chapitre 4	Une étude de la gestion des pêches pour en assurer la durabilité
Chapitre 5	Une étude de la surveillance environnementale
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

