



Mémoire présenté
à la Commission des transports
et de l'environnement

Projet de loi n° 102

*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement
afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale
et modifiant d'autres dispositions législatives notamment
pour réformer la gouvernance du Fonds vert*

Novembre 2016

Table des matières

1 Commentaires généraux	4
1.1 Gouvernance du Fonds vert	4
Création d'une nouvelle entité	
Partage des responsabilités	
1.2 Modernisation du régime d'autorisation environnementale	5
Modulation en fonction du risque	
Intégration de la lutte contre les changements climatiques	
Évaluation environnementale stratégique	
Internalisation des coûts	
Participation du public et diffusion de l'information	
Exigences liées aux autorisations	
2 Constats et observations	9
 Annexes et sigles	 25

1 Commentaires généraux

1. Nous avons pris connaissance du projet de loi et, bien que tous les sujets abordés dans celui-ci soient importants pour la protection de l'environnement, nous avons choisi de concentrer nos travaux sur deux d'entre eux. Pour la sélection, nous avons considéré les rapports d'audit sur lesquels nous pouvons nous appuyer ainsi que les enjeux que nous avons abordés dans un mémoire que nous avons déposé à la Commission en 2015.
2. Le présent document traite d'abord de la nouvelle structure de gouvernance proposée pour le Fonds vert et, ensuite, du régime d'autorisation environnementale.

1.1 Gouvernance du Fonds vert

3. Afin d'alimenter la réflexion des membres de la Commission, nous désirons attirer leur attention sur deux grands enjeux liés aux dispositions du projet de loi qui vise à réformer la gouvernance du Fonds vert.

Création d'une nouvelle entité

4. Le projet de loi prévoit la création d'une nouvelle entité responsable d'encadrer la gouvernance du Fonds, appelée Conseil de gestion du Fonds vert. Cette organisation serait administrée par un conseil d'administration composé de neuf membres nommés par le gouvernement, dont un président-directeur général.
5. Nous partageons les objectifs contenus dans le projet de loi : celui-ci vise à mettre en place un cadre de gestion rigoureux concernant le Fonds vert, comme nous l'avons souhaité dans notre rapport de 2014 sur le sujet.
6. Afin de remplir sa mission, le Conseil devra veiller à assurer la transparence complète des activités du Fonds vert. Il faudra donc prévoir des mécanismes qui lui permettront de rendre accessible à tous, et ce, de manière conviviale, toute l'information sur les secteurs et les programmes relatifs au Fonds, les projets mis en œuvre et les résultats obtenus.
7. Par ailleurs, la gestion de la nouvelle entité devra s'inspirer des meilleures pratiques afin d'être pleinement efficace et efficiente. Nous avons déjà recensé lors de nos travaux d'audit dans différentes entités des lacunes récurrentes relatives à la gouvernance. Par exemple, des conseils d'administration ne s'assurent pas que les contrôles en place sont suffisants pour permettre le respect de la réglementation et une bonne utilisation des fonds publics.

8. Nous souhaitons que la nouvelle entité évite ces erreurs. À cet effet, la mise en place de conditions favorisant la constitution d'un conseil d'administration des plus compétents est essentielle.

9. Le projet de loi prévoit aussi que le ministre prépare tous les 10 ans un rapport sur les activités du Conseil. Nous sommes d'avis que ce délai pourrait être ramené à 5 ans, comme cela est le cas dans d'autres lois.

Partage des responsabilités

10. Des responsabilités auparavant dévolues au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques seraient maintenant confiées au Conseil de gestion du Fonds vert. Divers mécanismes de consultation entre les deux parties sont prévus.

11. Nous avons pu observer dans le passé des situations où il s'avérait difficile de différencier les responsabilités qui reviennent aux différentes parties. C'est pourquoi nous sommes d'avis que le Conseil devra disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions, et être pleinement imputable de ses actions.

12. Par exemple, le projet de loi prévoit que le Conseil pourra, après avoir consulté le ministre, convenir d'ententes permettant à différents ministères de porter des sommes au débit du Fonds pour la mise en œuvre de mesures que comporte le plan d'action sur les changements climatiques. Ce rôle relevait auparavant du ministre.

13. Quelle forme prendra la consultation préalable que le Conseil doit mener avec le ministre? Le Conseil sera-t-il obligé de prendre une décision qui concorde avec l'avis obtenu du ministre? Ce sont là des questions qui méritent réflexion.

14. De même, nous nous demandons de quelle façon le Conseil pourra intervenir auprès des ministères partenaires, notamment pour s'assurer que leurs actions s'inscrivent bien dans les priorités retenues et qu'ils fournissent une reddition de comptes à cet égard.

1.2 Modernisation du régime d'autorisation environnementale

15. Tout comme M. Cinq-Mars, qui occupait auparavant le poste de commissaire au développement durable, nous sommes favorables à l'idée de moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, en particulier, le régime d'autorisation environnementale.

16. La présente section fait un retour sur six des enjeux traités dans notre mémoire sur le Livre vert, déposé à la Commission des transports et de l'environnement en 2015.

17. De manière générale, le projet de loi introduit des éléments intéressants pour chacun des grands thèmes soulevés dans ce mémoire; cependant, certaines de nos préoccupations ne sont pas prises en compte de manière satisfaisante.

Modulation en fonction du risque

18. Le projet de loi introduit une modulation en fonction du risque pour les diverses activités soumises au régime d'autorisation. Une telle modulation était souhaitée par plusieurs parties à cause de l'allègement qu'elle entraînerait.

19. Les projets ou les activités pour lesquels il faudra suivre l'un ou l'autre des cheminements prévus dans le projet de loi seront fixés par règlement. Les décisions à cet égard ne sont donc pas soumises à la présente consultation.

20. Nous invitons le gouvernement à faire preuve de prudence lorsque viendra le temps de prendre ces décisions, la fonction première du ministre étant d'assurer la protection de l'environnement.

21. Comme dans notre mémoire de 2015, nous mettons l'accent sur la prise en compte des effets cumulatifs et de la capacité du milieu récepteur à recevoir un stress environnemental additionnel.

22. Par exemple, une activité peut être catégorisée comme ayant un impact faible et nécessiter seulement une déclaration de conformité, alors qu'en fait, elle devrait être considérée comme ayant un impact élevé si elle se réalise à proximité d'un écosystème fragile, comme une rivière à saumon ou l'habitat d'une espèce menacée.

23. À ce sujet, nous soulignons que le projet de loi fournit, en fonction d'éléments liés à l'environnement, des balises quant à l'appréciation des projets et à l'établissement de conditions et de restrictions pour leur réalisation. Toutefois, le libellé de ces balises diffère d'un article à l'autre du projet de loi. À titre d'exemple, le texte fait parfois référence au « milieu récepteur », alors qu'à d'autres endroits, il est question de « milieu touché », de « caractéristiques du milieu », de « capacité de support des écosystèmes » ou encore de « qualité de l'environnement ». Cette situation pourrait compliquer l'interprétation de la loi et son application.

Intégration de la lutte contre les changements climatiques

24. Le projet de loi prévoit que, dans certains cas, les émissions de gaz à effet de serre (GES) « peuvent » être prises en compte dans le régime d'autorisation environnementale.

25. Par exemple, lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre « peut » prescrire des mesures visant à réduire les émissions de GES, entre autres le choix d'une technologie particulière, d'un procédé ou d'une source d'énergie.

26. Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques associés aux changements climatiques sont cruciaux. Il est donc essentiel d'en tenir compte. Dans la documentation rendue disponible par le ministère, on fait référence à un « test-climat » obligatoire; il s'agit là d'une piste prometteuse.

27. Les modalités de ce test feront l'objet de règlements. Nous demandons au ministre de les rendre publics le plus tôt possible afin de permettre une discussion éclairée sur ce sujet névralgique.

Évaluation environnementale stratégique

28. Nous accueillons favorablement le fait que le projet de loi prévoit un encadrement des évaluations environnementales stratégiques (EES). Cependant, des éléments ne sont pas clairement balisés.

29. D'abord, le projet de loi reste vague quant aux critères devant guider la sélection des stratégies, des plans et des programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation. De fait, le tout est laissé à la discrétion des ministères et organismes.

30. Ensuite, le projet de loi ne spécifie pas la manière dont la prise en compte des principes de développement durable, de la lutte contre les changements climatiques et des effets cumulatifs des diverses activités sera favorisée.

31. De même, il faut établir des critères afin de distinguer les situations pour lesquelles une consultation publique élargie, plutôt qu'une consultation ciblée, devrait être priorisée. Encore ici, nous invitons le gouvernement à adopter les règlements nécessaires pour définir ces éléments.

32. Par ailleurs, la mise en place d'un comité consultatif responsable d'effectuer un certain contrôle à diverses étapes des évaluations environnementales stratégiques est une avenue intéressante.

33. Cependant, sa composition nous apparaît discutable. En effet, dans certains cas, il y a un risque que des ministres aient à apprécier l'évaluation faite par leur ministère, devenant ainsi juges et parties. La présence de représentants du secteur privé et de la société civile pourrait contribuer à améliorer le fonctionnement du comité.

Internalisation des coûts

34. Comme il s'agit de l'un des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable*, il est important d'en tenir compte. Or, le projet de loi n'apporte pas de réelle modification au contenu de la loi actuelle relativement aux frais exigés.

35. Ainsi, l'augmentation du niveau d'autofinancement et la recherche d'une meilleure internalisation des coûts reposent entièrement sur les mesures qui seront mises en œuvre par voie réglementaire.

36. Nous encourageons donc le gouvernement à produire et à mettre en application un règlement de manière diligente. Nous l'invitons aussi à établir une tarification visant réellement à couvrir les coûts engendrés par le traitement et l'analyse des demandes, ainsi que par les mesures de contrôle ou de surveillance mises en place.

37. Par ailleurs, le projet de loi prévoit, comme la loi actuelle, qu'une assurance ou une garantie financière pourra être exigée dans différentes circonstances, lesquelles sont mentionnées dans le projet.

38. Nous pressons le gouvernement d'instaurer les mesures prévues par la loi pour s'assurer que les risques et les coûts qui sont associés aux activités sont assumés par les responsables des projets, et non par la société.

Participation du public et diffusion de l'information

39. Les principes de développement durable « participation et engagement » et « accès au savoir » sont considérés dans le projet de loi, celui-ci prévoyant plusieurs mesures pour donner au public plus d'occasions d'intervenir et accroître l'information disponible. Mentionnons les mesures suivantes :

- la publication des études et des analyses menant à la décision de délivrer une autorisation ainsi que des documents qui y sont liés;
- le recours à des moyens technologiques pour favoriser la participation du public à des consultations;
- la publication des divers avis sur le site Internet du ministère.

40. De tels changements devraient avoir un impact positif. En effet, il semble y avoir un consensus selon lequel une meilleure information du public et une plus grande participation de sa part se traduisent par des gains en termes de protection de l'environnement.

41. Par exemple, d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la diffusion de renseignements sur les résultats d'inspections ou sur les cas de non-respect des règlements contribue de manière significative à promouvoir la conformité aux lois.

42. Quant aux divers registres d'information prévus dans le projet de loi, il est primordial que le ministre s'assure de publier une information complète et exacte, et ce, au moment opportun.

43. Par exemple, pour les évaluations environnementales stratégiques, le rapport de cadrage et le rapport environnemental final doivent être publiés rapidement après qu'ils sont terminés. Présentement, le projet de loi ne mentionne pas à quel moment ces rapports devront être publiés; c'est une lacune qui pourrait être facilement corrigée.

Exigences liées aux autorisations

44. Enfin, nous tenons à réitérer l'importance qui devra être accordée au contrôle de l'application de la loi, notamment au suivi des exigences, des conditions ou des restrictions liées aux autorisations.

45. Comme notre mémoire de 2015 l'indiquait, mener une bonne analyse en amont du projet et formuler des exigences à remplir ne sont pas suffisants; il est aussi impératif de se doter des moyens et des mécanismes pour assurer le respect de ces exigences.

46. Or, les travaux menés par notre organisation montrent que le suivi des exigences liées aux certificats d'autorisation n'est pas toujours adéquat. De même, lors de situations de non-respect des exigences, les actions du ministère n'entraînent pas systématiquement un retour rapide à la conformité.

2 Constats et observations

47. Afin d'alimenter la réflexion des membres de la Commission des transports et de l'environnement, nous présentons ci-dessous certains constats que nous avons formulés dans nos rapports. Nous donnons aussi des extraits du mémoire que nous avons déposé à cette commission en août 2015, lequel contenait nos observations concernant le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale.

48. Les principaux constats que nous avons faits et les principales recommandations que nous avons formulées dans nos rapports relativement au Fonds vert ou à la gouvernance et à certains aspects de la modernisation examinés par la Commission sont présentés dans les annexes 1 et 2.

49. Les rapports relatifs à ces missions sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général (www.vgq.qc.ca).

Gouvernance du Fonds vert : création d'une nouvelle entité	
Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102	Article
<p>Organisation et fonctionnement du Conseil Le Conseil de gestion du Fonds vert est administré par un conseil d'administration composé de neuf membres nommés par le gouvernement.</p>	203 (15.4.9)
<p>Mission Le Conseil a pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence.</p>	203 (15.4.7)
<p>Principales responsabilités du Conseil de gestion Le Conseil de gestion doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • proposer les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention applicables au Fonds vert; • préparer sur une base annuelle, avec le ministre, une planification des mesures financées par le Fonds; • établir un plan stratégique; • évaluer la performance du Fonds vert et recommander au ministre les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance; • remettre annuellement au ministre ses états financiers et un rapport annuel de gestion. 	203 (15.4.7) 203 (15.4.7) 203 (15.4.26) 203 (15.4.7) 203 (15.4.34)
<p>Pouvoirs du Conseil de gestion Le Conseil de gestion peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établir des politiques et des pratiques de gouvernance; • établir des indicateurs et des cibles de performance pour la gestion du Fonds vert; • constituer tout comité pour l'étude de questions particulières ou pour faciliter le bon fonctionnement du Conseil. 	203 (15.4.8)
<p>Le projet de loi vise à mettre en place un cadre de gestion rigoureux concernant le Fonds vert, comme nous le souhaitons dans notre rapport de 2014 sur le sujet. La gestion de la nouvelle entité devra s'inspirer des meilleures pratiques afin d'être pleinement efficace et efficiente. Nous avons déjà recensé lors de nos travaux d'audit dans différentes entités des lacunes récurrentes relatives à la gouvernance. Nous souhaitons que la nouvelle entité évite ces erreurs.</p>	
<p>Nous avons déjà recensé, lors de nos travaux d'audit auprès de différentes entités des lacunes récurrentes relatives à la gouvernance.</p> <p>Les extraits présentés ci-dessous illustrent certaines de ces lacunes.</p>	
<p>Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique (juin 2016) Le conseil d'administration ne dispose pas de tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de la rentabilité financière et la performance économique de la Société. Il n'a pas toujours joué adéquatement son rôle à ce sujet. (Paragr. 166.)</p>	
<p>Université du Québec à Trois-Rivières [UQTR] : gouvernance et gestion des projets immobiliers (printemps 2015) Pour les éléments ayant fait l'objet de nos travaux, le conseil d'administration et la haute direction de l'UQTR n'ont pas assumé pleinement leur rôle en matière de gouvernance. (Paragr. 104.)</p> <p>Le conseil d'administration n'est pas toujours en mesure de bien assumer son rôle, car des documents sont souvent présentés séance tenante et l'information est parfois incomplète. Par ailleurs, le président du conseil n'a pas respecté les exigences du <i>Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics</i>. (Paragr. 130.)</p>	

Centre hospitalier de l'Université de Montréal [CHUM] : gestion administrative et gouvernance (automne 2013)

Le [conseil d'administration] du CHUM ne reçoit pas suffisamment d'information pour assumer ses responsabilités en matière de gouvernance. Malgré les démarches de certains membres pour changer la situation, celle-ci perdure. (Paragr. 131.)

Lésions professionnelles : indemnisation et réadaptation des travailleurs (printemps 2015)

L'organisation des travaux menés par le [conseil d'administration] et par les comités techniques qu'il a mis en place est inadéquate en ce qui concerne certains volets, notamment celui de la planification et du suivi des travaux. (Paragr. 55.)

Parmi tous les enjeux auxquels est confrontée la [Commission de la santé et de la sécurité du travail], le [conseil d'administration] n'a pas déterminé clairement ceux qui sont prioritaires et sur lesquels il doit prendre une décision pour assurer l'évolution du régime, ni élaboré de plan de travail pour parvenir à un consensus sur ceux-ci. (Paragr. 56.)

De plus, le [conseil d'administration] n'a pas l'assurance que les comités techniques qu'il constitue exercent adéquatement leurs fonctions : l'avancement des mandats attribués ne fait l'objet d'aucune reddition de comptes formelle ni de suivi selon un échéancier déterminé. (Paragr. 57.)

Bien qu'une procédure prévoie que les comités créés doivent faire rapport de leurs travaux au [conseil d'administration], dans la pratique actuelle, cette règle est peu respectée. En ce qui concerne les comités techniques particulièrement, nous n'avons pas trouvé de suivi quant à l'évolution des travaux demandés ou de sommaires annuels des activités réalisées. En outre, il n'y a pas d'échéanciers fixés ni de cibles à atteindre. (Paragr. 58.)

Gouvernance du Fonds vert : partage des responsabilités

Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102

Fonctions et pouvoirs du Conseil de gestion du Fonds vert

Lorsque les activités d'un ministère permettent la mise en œuvre de mesures que comporte le plan d'action sur les changements climatiques, le Conseil peut, après consultation du ministre responsable du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, conclure une entente avec ce ministère afin de lui permettre de porter au débit du fonds les sommes pourvoyant à ces activités.

Le Conseil veille au respect des engagements pris par les ministres dans le cadre de ces ententes et approuve les frais d'administration pouvant être débités du Fonds vert en application de ces ententes.

Le Conseil peut conclure des contrats ou des ententes, y compris des ententes pour déléguer une partie de ses fonctions, avec toute personne ou avec un gouvernement ou l'un de ses ministères.

Il peut également donner son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet.

Article

202 (15.4.3)

203 (15.4.7)

203 (15.4.8)

203 (15.4.8)

Des responsabilités auparavant dévolues au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques seraient maintenant attribuées au Conseil de gestion du Fonds vert, et divers mécanismes de consultation entre les deux parties sont prévus.

Le Conseil devra disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions, faire preuve de leadership et être pleinement imputable de ses actions.

Résultats d'audit antérieurs

Dans le passé, nous avons fait part de situations où il peut s'avérer difficile de différencier la responsabilité qui revient à différentes parties. De même, lorsque plusieurs partenaires sont parties prenantes, la mise en place d'une autre entité n'est pas nécessairement garante de succès. Les extraits suivants en sont des exemples.

Université du Québec à Montréal (2008-2009, tome 1)

Nous nous serions attendus à ce que chacun des acteurs, en fonction du palier qu'il occupe, assume des mandats particuliers qui sont complémentaires aux mandats des autres acteurs en termes de gouvernance. Or, comme nous le voyons ci-après, cela n'a pas été le cas. De plus, il est étonnant de constater que la présence de ces multiples acteurs n'a pas empêché la déroute financière que connaît actuellement l'UQAM en raison, notamment, de ses projets immobiliers. (Paragr. 211.)

Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique (juin 2016)

Les critères pour déterminer si les interventions financières d'importance doivent être réalisées par le Fonds de développement économique [FDE] ou par Investissement Québec [IQ] ne sont pas précis. [...] Dans ces situations, il devient difficile de différencier la responsabilité et l'imputabilité qui reviennent à IQ de celles qui incombent au gouvernement. (Faits saillants.)

D'une part, il devient difficile de rendre imputable la direction d'IQ pour des décisions qu'elle ne contrôle pas entièrement. D'autre part, cela ne permet pas de répondre à l'objectif de transparence et d'imputabilité gouvernementale visé par la mise en place du FDE. (Paragr. 24.)

Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'oeuvre (automne 2016)

Les interventions de tous ces acteurs ont sans aucun doute un impact. Toutefois, la valeur ajoutée de la CPMT réside dans sa capacité à optimiser cet impact. (Voir paragr. 40.)

La Commission devrait également effectuer un suivi des actions pour s'assurer qu'elles soient posées dans un délai acceptable et qu'elles donnent les résultats escomptés. (Paragr. 41.)

La CPMT ne joue pas pleinement le rôle attendu en tant que responsable nationale [...]. Ses interventions sont insuffisantes pour s'assurer que les moyens mis en oeuvre par elle et ses partenaires répondent efficacement aux besoins qu'elle a jugés prioritaires. (Voir paragr. 42.)

Pour l'aider à mener à bien sa stratégie, la CPMT compte notamment sur le pouvoir explicite qu'elle a obtenu à la suite de la récente adoption du projet de loi, soit de formuler des recommandations à certains partenaires gouvernementaux et d'exiger une reddition de comptes de leur part à l'égard de celles-ci. (Paragr. 45.)

La CPMT elle-même reconnaît qu'une meilleure définition du rôle de chaque partenaire [...] doit être effectuée. (Paragr. 52.)

Modulation en fonction du risque

Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 102	Article
Régime d'autorisation	
Une autorisation du ministre est requise pour les projets comportant une ou des activités indiquées dans le projet de loi.	16 (22)
Le ministre peut, par règlement, désigner des activités qui sont admissibles à une déclaration de conformité ou encore des activités qui sont exemptées de l'obtention d'une autorisation.	16 (31.0.6, 31.0.12)
Dans les cas prévus par règlement, nul ne peut entreprendre une activité sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement. Le gouvernement peut également assujettir un projet à cette procédure s'il est d'avis que les enjeux environnementaux que celui-ci peut susciter sont majeurs et que les préoccupations du public le justifient.	19 (31.1.1)
Effets cumulatifs et capacité de support du milieu récepteur	
Dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend notamment en considération les caractéristiques du milieu touché.	16 (24)
Pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes, le ministre peut, lorsqu'il délivre une autorisation, prescrire des conditions, restrictions ou interdictions, lesquelles peuvent notamment porter sur	16 (25)
<ul style="list-style-type: none"> des mesures d'atténuation des impacts de l'activité sur l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes ainsi que des mesures de protection de la qualité de l'environnement, incluant des mesures visant à régir l'exploitation de l'installation, de l'établissement ou de l'activité visée; des mesures visant à respecter les caractéristiques et la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème. 	
Les dispositions du règlement désignant les activités admissibles à une déclaration de conformité peuvent varier entre autres en fonction des catégories d'activité, du territoire concerné ou des caractéristiques d'un milieu.	16 (31.0.6)
Le règlement exemptant des activités de l'obtention d'une autorisation peut prévoir des conditions, restrictions et interdictions pouvant varier selon le type d'activité, le territoire concerné ou les caractéristiques d'un milieu.	16 (31.0.12)

Nous invitons le gouvernement à faire preuve de prudence lorsque viendra le temps de prendre des décisions par rapport aux projets ou aux activités pour lesquelles il faudra suivre l'un ou l'autre des cheminements prévus dans le projet de loi, la fonction première du ministre étant d'assurer la protection de l'environnement.

Par ailleurs, le projet de loi fournit, en fonction d'éléments liés à l'environnement, des balises quant à l'appréciation des projets et à l'établissement de conditions et de restrictions pour leur réalisation. Toutefois, le libellé de ces balises diffère d'un article à l'autre du projet de loi. Cette situation pourrait compliquer l'interprétation de la loi et son application.

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

Au cours des dernières années, j'ai recommandé à diverses entités de revoir la planification de leurs activités selon le niveau de risque. (Paragr. 32.)

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* [...] vise à mettre l'accent sur les projets qui sont les plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Or, un rapport publié en 2014 par la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada mentionne que les motifs sur lesquels se fonde la désignation des projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale manquent de clarté et de transparence. (Paragr. 33.)

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a fait part de ses craintes quant aux résultats obtenus par le régime d'autorisation environnementale de l'Ontario. En effet, en vertu du régime, une autorisation ministérielle pour les projets courants dont les effets sur l'environnement sont prévisibles et gérables n'est pas nécessaire pourvu que certaines exigences soient respectées. Des critiques ont été formulées à cet égard : des projets bénéficiaient de cette procédure allégée, alors que leur impact sur l'environnement est important. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a noté que le ministère responsable de l'environnement ne jouait pas suffisamment son rôle de gardien du processus d'évaluation environnementale, ce qui a comme conséquence une perte de crédibilité quant à l'ensemble du processus. (Voir paragr. 34, 35.)

Pour que ce classement reflète vraiment le risque, je suggère d'y intégrer la capacité de support du milieu récepteur à recevoir un stress environnemental ou une charge polluante additionnelle. Mentionnons par exemple le cas d'une activité planifiée dans un milieu fragile, comme une rivière à saumon, l'habitat d'une espèce menacée ou une source d'eau potable. Ainsi, il pourrait arriver que, pour une activité jugée « à risque faible », on doive respecter des exigences semblables à celles liées à une activité dite « à risque élevé ». (Paragr. 38.)

Des mécanismes devront être mis en place pour éviter le fractionnement des projets, lequel permet de les soustraire à l'application de procédures administratives. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a souligné que la possibilité d'opter pour une approche d'évaluation environnementale allégée a eu la conséquence suivante : des initiatives régionales importantes en matière d'infrastructures liées à l'aménagement hydraulique, aux eaux usées et aux transports ont été divisées en différents petits projets, chacun étant analysé séparément. Par conséquent, lors de la prise de décision, l'ensemble du développement du territoire est perdu de vue et il devient difficile de prendre en considération les incidences régionales de ces projets. (Voir paragr. 39.)

Résultats d'audit antérieurs

Dans le passé, nous avons fait des constats liés aux effets cumulatifs sur le milieu récepteur. Les extraits suivants en sont des exemples.

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)

Selon le fonctionnement actuel, le ministère délivre le [certificat d'autorisation] s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur. (Paragr. 2.29.)

À titre d'exemple, un [certificat d'autorisation] a été délivré alors que l'analyse indiquait que le système municipal avait déjà de la difficulté à traiter adéquatement un des contaminants principaux que l'industrie prévoyait rejeter. La surcharge de contaminants engendrée par ce projet représentait un risque pour l'intégrité du milieu récepteur. Selon le rapport de l'analyste, l'effluent de la station d'épuration se jetait dans un cours d'eau déjà jugé sensible par le [MDDELCC]. [...] Dans ce cas, bien que l'analyse ait conclu que les normes d'effluent étaient respectées, il n'est pas certain que le [certificat d'autorisation] aurait été délivré si les effets cumulatifs sur le milieu récepteur avaient été pris en considération. (Paragr. 2.31.)

Intégration de la lutte contre les changements climatiques

Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102	Article
<p>Autorisation ministérielle</p> <p>Le projet de loi introduit des dispositions par lesquelles le ministre peut, dans les cas prévus par règlement, tenir compte des émissions de GES et évaluer les mesures d'atténuation de l'impact des changements climatiques.</p> <p>Le ministre peut également prescrire des conditions, des restrictions et des interdictions qui peuvent porter sur des mesures visant à réduire les émissions de GES, notamment le choix d'une technologie particulière, un procédé ou une source d'énergie.</p>	16 (24, 25)
<p>Déclaration de conformité et exemptions</p> <p>Dans le projet de loi, il n'y a pas de référence aux émissions de GES ou aux changements climatiques dans les sections relatives aux activités qui sont admissibles à une déclaration de conformité ou qui en sont exemptées.</p>	16 (31.0.6, 31.0.12)
<p>Évaluation et examen des impacts sur l'environnement</p> <p>Le gouvernement peut, exceptionnellement et sur recommandation du ministre, assujettir à la procédure un projet s'il est d'avis que celui-ci comporte des enjeux majeurs en matière de changements climatiques.</p> <p>Le gouvernement peut, par règlement, déterminer pour certaines catégories de projets, les paramètres à appliquer dans une étude d'impact afin d'évaluer : les émissions de GES attribuables à un projet; les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques; les mesures d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter le projet.</p>	19 (de 31.0.6 à 31.0.14) 24 (31.9)
<p>Pouvoirs réglementaires</p> <p>Le gouvernement peut adopter des règlements pour prescrire toute mesure visant à favoriser la réduction des émissions de GES ainsi qu'exiger la mise en place de mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et des mesures d'adaptation à ces impacts.</p>	115 (95.1)
<p>Évaluation environnementale stratégique</p> <p>Il n'y a pas de référence aux émissions de GES ou aux changements climatiques dans le projet de loi.</p>	116 (de 95.5 à 95.14)

Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques associés aux changements climatiques sont cruciaux. Il est donc essentiel d'en tenir compte.

Le « test-climat » est une piste prometteuse. Les modalités de ce test feront l'objet de règlements. Nous demandons au ministre de les rendre publics le plus tôt possible afin de permettre une discussion éclairée sur ce sujet névralgique.

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

La prise en compte des émissions de GES et de l'adaptation aux changements climatiques dans les évaluations environnementales stratégiques est impérative. Il en va de même pour l'évaluation de l'impact environnemental de différents projets. (Voir paragr. 10.)

Ne cibler que les projets pour lesquels les émissions de GES sont importantes serait faire fausse route. Le fait de ne prendre en compte que les projets associés à l'émission de quantités importantes de GES équivaut à ignorer les effets cumulatifs. (Voir paragr. 11.)

Pour accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que présente une activité, le ministère pourrait exiger une évaluation des émissions de GES pour les activités « à risque élevé » ou « à risque modéré » de même que la présentation des mesures de mitigation et de compensation envisagées. Quant aux projets pour lesquels le risque est considéré comme faible ou négligeable, une évaluation des émissions de GES pourrait être jugée suffisante et celle-ci pourrait appuyer le ministère dans la catégorisation des activités selon le risque. (Paragr. 12.)

Il faut tenir compte des émissions pendant toutes les phases qui y sont liées. Bien entendu, il faudra également inclure dans les évaluations tous les gaz à effet de serre énumérés lors du protocole de Kyoto et non seulement le CO₂. La qualification des émissions de GES devra être faite dans le respect des méthodologies reconnues. (Voir paragr. 13.)

La prise en compte le plus tôt possible des émissions potentielles de GES pourrait amener des changements à un projet. (Paragr. 14.)

Toute évaluation environnementale stratégique ou toute évaluation d'impact sur l'environnement pourrait favoriser la détermination des moyens pour accroître la captation de carbone. Ces deux types d'évaluations pourraient aussi contribuer à réduire la vulnérabilité de l'environnement à l'impact des changements climatiques. (Voir paragr. 15.)

Évaluation environnementale stratégique	
Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 102	Article
<p>Objectif Lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, les programmes peuvent faire l'objet d'une EES. Cette dernière a notamment pour objectif de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que des principes de développement durable.</p>	116 (95.5)
<p>Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques Un comité est constitué afin de fournir des commentaires sur les différents rapports qu'un ministère ou un organisme doit produire dans le cadre du processus d'EES. Il est composé de cinq membres qui représentent les ministres responsables des affaires municipales, des ressources naturelles, de la santé, des forêts, de la faune et des parcs ainsi que le ministre responsable de l'application de la présente loi. Ce dernier assure également la coordination des activités du Comité.</p>	116 (95.6)
<p>Avis Le ministère ou l'organisme qui entend procéder à une EES doit en aviser le ministre responsable de l'application de la présente loi au préalable.</p>	116 (95.7)
<p>Rapports Le ministère ou l'organisme doit rédiger un rapport de cadrage pour définir la portée, la nature et l'étendue des consultations publiques à réaliser. Il doit par la suite produire un rapport environnemental préliminaire qui décrit les incidences environnementales anticipées du programme. Enfin, il doit rédiger un rapport environnemental final qui doit comprendre les éléments suivants : un compte rendu de la consultation publique; un résumé des ajustements qui seront apportés au programme; le cas échéant, un énoncé des mesures de suivi des incidences environnementales identifiées.</p>	116 (95.8) 116 (95.9) 116 (95.11)
<p>Ajustement du programme Le ministère ou l'organisme doit ajuster son programme en fonction des conclusions du rapport environnemental final.</p>	116 (95.12)
<p>Autres Lorsqu'un projet découle d'un programme ayant fait l'objet d'une EES, les conclusions de cette dernière sont prises en compte dans le cadre de l'analyse des impacts que doit réaliser le ministre. Ces conclusions doivent également être prises en compte dans le cadre de la directive adressée à l'initiateur d'un projet devant faire l'objet d'une étude d'impact environnemental, directive qui précise la nature, la portée et l'étendue de l'étude que celui-ci doit préparer.</p>	16 (24) 20 (31.3)
<p>Le projet de loi prévoit un encadrement des EES; cependant, des éléments ne sont pas clairement balisés. Par exemple, la sélection des programmes devant faire l'objet d'une évaluation de ce type est laissée à la discrétion des ministères et organismes qui en sont les initiateurs.</p> <p>De même, la composition du Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques m'apparaît discutable.</p> <p>Enfin, le projet de loi ne spécifie pas la manière dont la prise en compte des principes de développement durable sera favorisée par les EES.</p>	

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

Évaluation environnementale stratégique

Il y aurait lieu de déterminer les stratégies, les plans et les programmes qui devront faire l'objet d'évaluations. Il faudra aussi définir la portée, l'ampleur et le moment de leur réalisation. Qui assurera la qualité, la cohérence méthodologique et la coordination de ces évaluations? Quelle information rendra-t-on publique? De quelle façon et à quel moment le fera-t-on? (Paragr. 25.)

Il convient de considérer l'expérience des entités fédérales, qui sont tenues de réaliser depuis 25 ans des EES. Différents rapports publiés par le ou la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada mentionnent que ces entités ont mis du temps avant de s'engager véritablement dans la réalisation des EES. De plus, l'information publiée n'a pas été suffisante pour donner aux intervenants et au public la garantie que les facteurs environnementaux ont été intégrés dans le processus décisionnel. De même, l'insuffisance de l'information sur les risques environnementaux a limité la capacité du gouvernement à éviter ces risques ou à les réduire au maximum. D'autre part, ces rapports démontrent la nécessité que des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes soient mis en place par les ministères et organismes qui auront à réaliser les EES. (Voir paragr. 26, 27.)

Il est nécessaire que des formations soient données à cet égard au personnel des ministères et organismes pour que celui-ci soit en mesure de mener des évaluations de qualité. (Paragr. 29.)

[...] le ministère devra s'assurer de compiler et d'utiliser l'information qui découle de chacune des évaluations environnementales stratégiques, et ce, sans attendre qu'une évaluation d'un projet particulier soit réalisée. Cette information permettrait d'alimenter les connaissances liées au territoire et d'appuyer les besoins d'actualisation des politiques, des plans d'aménagement et des autres documents pour qu'ils intègrent mieux les fondements du développement durable. (Paragr. 30.)

Principes de développement durable

J'accorde une attention soutenue à la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ce qu'il est convenu d'appeler les activités structurantes des entités, par exemple les lois, les règlements, les programmes. Dans mon rapport publié en 2014, je conclus que, plus de sept ans après l'adoption de la loi et malgré l'accompagnement offert par le MDDELCC, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable et que leurs pratiques doivent être améliorées. (Voir paragr. 17.)

L'évaluation environnementale stratégique est un moyen pour favoriser et intensifier la prise en compte des principes de développement durable. Or, je m'interroge sur les mesures qui seront mises en œuvre pour éviter que cette prise en compte comporte les mêmes lacunes que celles relevées en 2014. (Voir paragr. 18.)

Le MDDELCC doit promouvoir et soutenir les meilleures pratiques en matière de développement durable pour ses divers processus d'autorisation. (Voir paragr. 19.)

Internalisation des coûts

Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102

Tarifification

Comme c'est actuellement le cas dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

- le ministre peut déterminer les frais exigibles de celui qui demande la délivrance, le renouvellement ou la modification d'une autorisation ou de celui qui doit produire au ministre une déclaration de conformité;
- ces frais sont fixés sur la base des coûts engendrés par l'examen des documents et peuvent varier en fonction des facteurs prévus dans le projet de loi.

Article

115 (95.3)

Garantie financière

Le projet de loi 102 prévoit que le gouvernement peut adopter un règlement pour exiger une garantie financière pour les activités ou catégories d'activité qu'il détermine ou en fonction de l'impact potentiel d'une activité sur l'environnement. Il peut fixer dans ce règlement la nature et le montant de la garantie.

115 (95.1)

Le projet de loi n'apporte pas de réelle modification au contenu de la loi actuelle relativement aux frais exigés. Par ailleurs, il prévoit, comme la loi actuelle, qu'une assurance ou une garantie financière pourra être exigée dans différentes circonstances, lesquelles sont mentionnées dans le projet.

Je presse le gouvernement d'instaurer les mesures prévues dans la loi pour s'assurer que les risques et les coûts qui découlent des activités sont assumés par les responsables des projets, et non par la société.

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

Je suis favorable à ce que les frais associés aux actes administratifs soient assumés par les demandeurs plutôt que par l'ensemble de la société, et ce, dans le respect du principe de l'utilisateur-payeur. Pour les autorisations environnementales, les tarifs sont fixés depuis 2008; on a établi les tarifs en ayant l'objectif de récupérer environ 45 % des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation. Il serait, à mon avis, indiqué de majorer ces tarifs pour récupérer l'ensemble des coûts. (Voir paragr. 52.)

La présente réflexion devrait être une occasion de progresser par rapport à une compensation des coûts et des risques assumés par la société qui soit plus juste. Dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres, que celles pour les individus. (Paragr. 53.)

Dans le rapport portant sur les gaz de schiste que j'ai déposé à l'Assemblée nationale en 2011, je soulignais que le montant de l'assurance pour la responsabilité civile exigé des propriétaires d'entreprise réalisant l'exploration par fracturation horizontale était limité à un million de dollars par sinistre et qu'il n'avait pas été révisé depuis 1988. (Voir paragr. 54.)

Lors de ma vérification sur la gestion des eaux usées municipales, j'ai observé que les conséquences financières à long terme ne sont pas suffisamment considérées dans la prise de décision. [...] Sans une réelle analyse coût-avantage, il n'est pas possible de déterminer ce qui pourrait représenter une juste compensation des coûts et des risques assumés par la société. (Paragr. 56.)

Résultats d'audit antérieurs

Dans le passé, nous avons fait des constats relatifs aux frais exigés, comme le montre l'extrait suivant.

Terres du domaine de l'État (2014-2015, rapport du commissaire au développement durable)

Pour les dossiers vérifiés portant sur des échanges de terrains, la transaction peut prendre de deux à neuf ans. Pourtant, peu importe la durée du traitement et la complexité du dossier, les frais exigés étaient de 325 dollars au 1er octobre 2010. De plus, pour une vente de 25 000 dollars en 1989, les frais exigés étaient moindres en 2010 qu'en 1989. Malgré l'ajustement annuel, il en résulte un manque à gagner qui doit être compensé par la collectivité. (Voir paragr. 82.)

Participation du public et diffusion de l'information

Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102

Article

Autorisation ministérielle

L'autorisation contient ce qui suit : la description de l'activité et sa localisation; la description et la source des contaminants et les points de rejets dans l'environnement; les conditions, restrictions, interdictions applicables à la réalisation de l'activité; les mesures de suivi et de contrôle.

16 (27)

L'autorisation, de même que les études et les autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde l'autorisation délivrée, a un caractère public.

Évaluation et examen des impacts sur l'environnement

L'initiateur du projet doit publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale. Tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder.

20 (31.3.1)

Lorsque le ministre juge l'étude d'impact recevable, il indique à l'initiateur du projet d'entreprendre la période d'information publique prévue par règlement. Si une demande est faite au ministre, celui-ci peut confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat de tenir une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation.

20 (31.3.5)

Évaluation environnementale stratégique

Le projet de loi n° 102 prévoit divers mécanismes concernant la participation et l'information publique en lien avec les évaluations environnementales stratégiques.

116 (95.8, 95.10, 95.11, 95.13)

Accès à l'information et registres

Le projet de loi n° 102 indique les renseignements et les documents dont toute personne ou municipalité a droit d'obtenir copie, dont les renseignements concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés et les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants.

177 (118.4)

Le ministre tient un registre dans lequel sont rendus accessibles les avis, les autorisations, les déclarations de conformité et les déclarations d'activité exemptées.

177 (118.5)

Le ministre tient aussi un registre des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux dans lequel sont entre autres rendus accessibles les avis, les directives du ministre, les observations du public sur les enjeux que les études d'impact devraient aborder, les études d'impact, les autorisations délivrées ou modifiées et les rapports de suivi.

177 (31.3.1, 31.3.2, 118.5.0.1)

Il est primordial que le ministre s'assure de publier une information complète et exacte dans les divers registres d'information prévus dans ce projet de loi, et ce, au moment opportun.

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

Je suis d'avis qu'une information complète, précise, fiable et compréhensible doit être facilement accessible. (Paragr. 46.)

L'information mise à la disposition du public doit lui permettre de connaître l'impact sur le milieu des contaminants qui peuvent être rejetés dans l'environnement en vertu des certificats d'autorisation, la nature de ces contaminants et leur concentration. [...] Les résultats des inspections effectuées par les représentants du MDDELCC et les cas de non-conformité doivent également être rendus publics. (Paragr. 47.)

L'Agence de protection de l'environnement des États-Unis permet au public d'accéder facilement à bon nombre de renseignements sur la conformité et les mesures de surveillance. Selon l'OCDE, cette pratique contribue de manière significative à promouvoir la conformité. La base de données de cette agence contient, pour

800 000 installations réglementées, de l'information publique sur les permis et les mesures prises pour faire respecter les dispositions environnementales (autorisations délivrées, inspections, infractions, actions de mise en conformité, amendes payées, mesures pour améliorer la conformité, avantages environnementaux). (Voir paragr. 49.)

Résultats d'audit antérieurs

Dans le passé, nous avons fait des constats relatifs à la diffusion de l'information, comme le montrent les extraits suivants.

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)

Contrairement à ses homologues ontarien et américain, le [MDDELCC] n'utilise pas son site Internet dans le but de rendre systématiquement accessibles les renseignements de première importance dont il dispose pour la protection de l'environnement, tels que :

- la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés ou rejetés dans l'environnement par une entreprise détenant un [certificat d'autorisation];
- les résultats des inspections effectuées par les représentants du [MDDELCC];
- les cas de non-conformité actuels et ceux qui perdurent. (Voir paragr. 2.67.)

À notre avis, le [MDDELCC] devrait faire une analyse plus globale et approfondie de la question, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'information leur permettant d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés [...]. (Paragr. 2.69.)

Exigences liées aux autorisations

Résumé des éléments proposés dans le projet de loi n° 102

Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes, lesquelles peuvent notamment porter notamment sur :

- des mesures d'atténuation des impacts de l'activité;
- un programme de suivi environnemental et la transmission de rapports de suivi, de même que toute autre mesure de surveillance et de contrôle, incluant l'installation d'équipement ou d'appareil à cette fin;
- des mesures visant à respecter les caractéristiques et la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème;
- des mesures visant à réduire les émissions de GES.

Le titulaire de l'autorisation doit fournir au ministre, à sa demande, tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de la conformité d'un rejet de contaminants aux normes prévues par règlement du gouvernement de même qu'aux conditions, restrictions ou interdictions prévues dans l'autorisation.

À la suite d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le gouvernement peut délivrer une autorisation pour la réalisation du projet, avec ou sans modification et aux conditions, restrictions ou interdictions qu'il détermine.

Pour les établissements industriels, lorsque les normes réglementaires sont insuffisantes pour assurer une surveillance et un contrôle adéquats du rejet de contaminants résultant de l'exploitation d'un établissement industriel, le ministre peut fixer dans l'autorisation toute exigence supplémentaire qu'il estime nécessaire ainsi que toute modalité de transmission des états des résultats recueillis, le cas échéant.

Article

16 (25)

16 (31.0.4)

21 (31.5)

25 (31.11)

Les travaux menés par notre organisation montrent que le suivi des exigences liées aux certificats d'autorisation n'est pas toujours adéquat. De même, lorsqu'il y a un non-respect des exigences, les actions du ministère n'entraînent pas systématiquement un retour rapide à la conformité.

Je tiens à réitérer l'importance qui doit être accordée au contrôle de l'application de la loi, notamment au suivi des exigences, des conditions ou des restrictions liées aux autorisations.

Extraits du mémoire présenté en août 2015 à la Commission

Une bonne analyse en amont d'un projet et la formulation d'exigences à remplir doivent être accompagnées de moyens et de mécanismes pour s'assurer de leur suivi et de leur respect. À cet égard, j'ai relevé plusieurs manquements dans mon rapport portant sur la mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel, publié en 2011, et dans celui relatif au contrôle et à la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales, publié en 2013. (Voir paragr. 8.)

Annexes et sigles

- Annexe 1 Constats et recommandations formulés dans les rapports traitant du Fonds vert ou de la gouvernance (extraits)
- Annexe 2 Constats et recommandations formulés dans les rapports liés à la modernisation du régime d'autorisation environnementale (extraits)

Note : À moins d'indication contraire, les constats et les recommandations sont tirés des faits saillants.

Sigles

EES	Évaluation environnementale stratégique	MDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
GES	Gaz à effet de serre	MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Annexe 1 Constats et recommandations formulés dans les rapports traitant du Fonds vert ou de la gouvernance (extraits)

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
Rapports traitant du Fonds vert	<p>1 Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources du commissaire au développement durable (février 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le MDDELCC n'a pas terminé les travaux prévus dans son plan d'action afin de déterminer des objectifs permettant d'évaluer l'apport du Fonds vert. (P. 6.) ■ Le MDDELCC a prévu produire le document <i>Cadre de gestion</i>, qui doit traiter notamment des objectifs liés au Fonds vert. Ce document est en cours de réalisation de même qu'un complément, soit le <i>Guide ministériel de bonnes pratiques à privilégier</i>. Toutefois, la version définitive de ces documents n'est pas produite ni diffusée et le ministère poursuit toujours ses travaux à cet égard. (Voir p. 6.) 	<p>s.o.</p>
2	<p>Fonds vert : gestion et aide financière (printemps 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Le [MDDELCC] n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats. Cela aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable. ■ L'information que le [MDDELCC] rend publique concernant le Fonds vert est éparse et incomplète. [...] dans le rapport annuel de gestion du ministère et les documents d'information sectorielle publiés, la présentation des résultats n'est pas toujours mise en lien avec les ressources investies par le Fonds vert. Il est donc difficile d'avoir une image des résultats obtenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en : <ul style="list-style-type: none"> – déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte; – diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
Rapports traitant de la gouvernance	<p>3 Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'oeuvre (automne 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les interventions de tous ces acteurs ont sans aucun doute un impact. Toutefois, la valeur ajoutée de la CPMT réside dans sa capacité à optimiser cet impact. (Voir parag. 40.) ■ La Commission devrait également effectuer un suivi des actions pour s'assurer qu'elles soient posées dans un délai acceptable et qu'elles donnent les résultats escomptés. (Paragr. 41.) ■ La CPMT ne joue pas pleinement le rôle attendu en tant que responsable nationale. Ses interventions sont insuffisantes pour s'assurer que les moyens mis en oeuvre par elle et ses partenaires répondent efficacement aux besoins qu'elle a jugés prioritaires. (Voir parag. 42.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place une stratégie d'intervention pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires [...] ; celle-ci devra contenir minimalement les solutions à mettre en oeuvre, les acteurs responsables, les moyens de suivi des actions et d'évaluation des résultats. ■ Effectuer un suivi des actions mises en oeuvre pour répondre aux besoins qu'elle a jugés prioritaires [...], évaluer les résultats sur la base d'indicateurs pertinents et en rendre compte.

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour l'aider à mener à bien sa stratégie, la CPMT compte notamment sur le pouvoir explicite qu'elle a obtenu à la suite de la récente adoption du projet de loi, soit de formuler des recommandations à certains partenaires gouvernementaux et d'exiger une reddition de comptes de leur part à l'égard de celles-ci. (Paragr. 45.) ■ La CPMT elle-même reconnaît qu'une meilleure définition du rôle de chaque partenaire [...] doit être effectuée. (Paragr. 52.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Préciser, en collaboration avec tous les intervenants gouvernementaux concernés, les critères permettant de clarifier la démarcation entre les interventions d'importance menées à même le Fonds de développement économique et celles réalisées avec les capitaux propres d'investissement Québec. ■ Améliorer la qualité de l'information de gestion fournie au conseil d'administration à l'égard de la rentabilité financière et la performance économique [...]
4	Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique (juin 2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les critères pour déterminer si les interventions financières d'importance doivent être réalisées par le [Fonds de développement économique] ou par [Investissement Québec] ne sont pas précis. Dans ces situations, il devient difficile de différencier la responsabilité et l'imputabilité qui reviennent à Investissement Québec de celles qui incombent au gouvernement. ■ L'information produite par [Investissement Québec] rend difficile l'évaluation de sa performance tant par les administrateurs de la Société que par les utilisateurs externes.
5	Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers (printemps 2015)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour les éléments ayant fait l'objet de nos travaux, le conseil d'administration et la haute direction de l'Université du Québec à Trois-Rivières] n'ont pas assumé pleinement leur rôle en matière de gouvernance. [...] Par ailleurs, des documents sont souvent présentés au conseil d'administration séance tenante et l'information est parfois incomplète. ■ S'assurer que les dirigeants et les membres du conseil d'administration respectent la réglementation, agissent de manière conforme aux règles d'éthique et ne se placent pas en situation de conflit d'intérêts. ■ Transmettre au conseil d'administration une information complète et fiable en temps opportun et veiller à ce que ses demandes et ses décisions fassent l'objet d'un suivi rigoureux.
6	Lésions professionnelles : indemnisation et réadaptation des travailleurs (printemps 2015)	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] l'organisation des travaux menés par le conseil d'administration est inadéquate en ce qui concerne notamment leur planification et leur suivi. ■ Poursuivre la modernisation de ses règles de gouvernance sur la base de saines pratiques, notamment à l'égard du règlement de régie interne, du code d'éthique et de déontologie des administrateurs et de l'évaluation du fonctionnement du conseil [...]. ■ Organiser les travaux menés par le conseil de façon à optimiser l'efficacité et l'efficacité de la prise de décisions relatives à l'évolution du régime [...].

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
7 Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance (automne 2013)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le [conseil d'administration] du [Centre hospitalier universitaire de Montréal] ne reçoit pas suffisamment d'information pour assumer ses responsabilités en matière de gouvernance. 	<p>Recommandations au conseil d'administration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, notamment en s'assurant que les contrôles en place sont suffisants pour garantir le respect de la réglementation et une bonne utilisation des fonds publics. ■ Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.
8 Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (printemps 2012)	<ul style="list-style-type: none"> ■ La structure de gouvernance est inappropriée, compte tenu de l'envergure et de la complexité du plan d'action. Le [MIDDELCC] remplit de manière restrictive le rôle de coordonnateur que lui assigne la réglementation. Il n'a pas précisé clairement ses responsabilités de même que celles des autres ministères quant à l'atteinte des objectifs du plan, ni prévu les moyens d'intervention nécessaires lorsque l'avancement de la mise en oeuvre d'une mesure ou encore que son degré d'efficacité est jugé insatisfaisant. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adopter une structure de gouvernance axée sur l'imputabilité, la reddition de comptes et la prise en charge complète des responsabilités dévolues à un coordonnateur, afin d'assurer la cohérence et la mise en oeuvre efficace du prochain plan d'action sur les changements climatiques.
9 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes (2008-2009, tome 1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous nous serions attendus à ce que chacun des acteurs, en fonction du palier qu'il occupe, assume des mandats particuliers qui sont complémentaires aux mandats des autres acteurs en termes de gouvernance. Or, [...] cela n'a pas été le cas. De plus, il est étonnant de constater que la présence de ces multiples acteurs n'a pas empêché la déroute financière que connaît actuellement l'Université du Québec à Montréal] [...]. (Paragr. 211.) ■ [...] le [conseil d'administration] n'a pas pleinement joué son rôle, soit celui de protéger la santé financière de l'université pour lui permettre de remplir sa mission essentielle, lors de l'approbation des contrats associés à ces projets et du suivi de ces derniers. (Paragr. 243.) 	<p>Recommandations à l'Université du Québec à Montréal :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ S'assurer que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs du processus décisionnel impliqués dans les projets immobiliers, notamment la direction, le conseil d'administration et son comité de vérification, sont clairement définis et adéquatement assumés; ■ S'assurer qu'un plan directeur immobilier [...] s'inscrit dans un plan stratégique [...] et qu'ils sont tous deux dûment approuvés par le conseil d'administration; ■ S'assurer que les demandes et les décisions du conseil d'administration font l'objet d'un suivi approprié. (Paragr. 350.)

Annexe 2 Constats et recommandations formulés dans les rapports liés à la modernisation du régime d'autorisation environnementale (extraits)

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
Modulation en fonction du risque		
1	<p>Observations du commissaire au développement durable, M. Jean-Cinq Mars (printemps 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Au cours des dernières années, j'ai souvent recommandé aux entités de revoir la planification de leurs opérations en matière d'inspection ou de suivi sur une base des risques plutôt que sur une base aléatoire ou périodique. [...] La fréquence et l'ampleur des sinistres sont très préoccupantes et doivent porter l'Administration à reconsidérer son mode de gestion des risques. (Paragr. 27.) 	<p>s.o.</p>
2	<p>Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales (hiver 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Globalement, la protection des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau ne sont pas assurés par les mesures mises en œuvre par le [MDDELCC] et le [MAMOT] pour encadrer les rejets d'eaux usées dans le secteur municipal. ▪ La capacité de support du milieu récepteur évolue en raison de l'accroissement des pressions sur l'environnement provenant notamment du développement économique, de l'accroissement de la population et de l'étalement urbain, ou des conséquences liées aux changements climatiques. Or, le [MDDELCC] ne révisé pas les exigences de rejet de façon régulière. En conséquence, les exigences risquent de ne plus respecter la capacité de support du milieu récepteur. (Voir paragr. 27.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixer des exigences de rejet qui assurent le respect de la capacité de support des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau. À cet effet, ils doivent : <ul style="list-style-type: none"> – améliorer la cohérence des exigences avec les objectifs environnementaux de rejet et les objectifs de débordement établis; – mettre à jour la liste des milieux nécessitant d'être protégés et établir des exigences pour tous ces milieux. ▪ Adopter un calendrier de révision périodique des exigences de rejet qui tient compte de la capacité de support du milieu récepteur et qui favorise le maintien des usages de l'eau.
3	<p>Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le [ministère] délivre le [certificat d'autorisation] s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur. En l'absence d'une véritable évaluation des effets cumulatifs des pressions sur l'environnement, il y a risque de porter atteinte à la santé humaine, à la qualité de l'environnement et à la pérennité des écosystèmes, bien que les projets pris individuellement puissent respecter les normes d'émission ou de rejet. ▪ La planification des inspections nécessiterait que le processus de gestion des risques soit mieux structuré pour mettre la priorité sur les grands enjeux environnementaux. Actuellement, elle se fonde sur : un traitement prioritaire des plaintes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent; un pourcentage arbitraire des [certificats d'autorisation] récemment délivrés; une sélection annuelle de programmes d'inspection visant un secteur spécifique. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se doter des moyens permettant une meilleure prise en compte des effets cumulatifs des activités projetées et de la capacité de support du milieu récepteur. ▪ S'assurer du respect des conditions de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en communiquant clairement aux responsables des inspections le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires. ▪ Se doter des moyens de détecter de manière plus efficace l'implantation de nouvelles entreprises ou les modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
Évaluation environnementale stratégique		
4 Développement durable au gouvernement du Québec (2003-2004, tome I)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [...], même si des travaux ont été réalisés pour développer des outils méthodologiques, peu ont abouti. Des outils tels l'évaluation environnementale stratégique [EES] et les guides d'accompagnement se font attendre. (Paragr. 3.5.) ▪ Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'EES est un outil potentiel de développement durable. [...] le [ministère] a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental. (Paragr. 3.43.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif <ul style="list-style-type: none"> – de veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères pour les aider à mettre en œuvre le développement durable dans leurs activités. (Paragr. 3.54.)
5 Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2013 (printemps 2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. Elles ont commencé tardivement leur travail en ce sens. De plus, aucune n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée ni que toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte ont été réunies. ▪ Force est de constater que, plus de sept ans après l'adoption de la loi, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 63.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.
Internalisation des coûts		
6 Observations du commissaire au développement durable, M. Jean-Cinq Mars (printemps 2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ [...], dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres que celles exigées des individus. (Paragr. 16.) ▪ [...], l'État court le risque d'assumer les coûts de restauration et de compensation à la suite de désastres qui dépassent les couvertures minimales d'assurance exigées de la part de ces entreprises par les gouvernements. (Paragr. 19.) 	<p>s.o.</p>
7 Terres du domaine de l'État (printemps 2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les frais d'administration exigibles ne couvrent pas les coûts pris en charge par le MERN et, si l'on tient compte de l'inflation, ils sont inférieurs aux frais exigés en 1989. De plus, les tarifs pour la location des terres du domaine de l'État ne sont pas établis en fonction du risque. (Voir paragr. 77.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.

Titre du rapport	Principaux constats	Principales recommandations
<p>8 Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans le cadre du mandat de vérification portant sur le secteur minier, dont le rapport a été publié en avril 2009, nous avons constaté que le [MERN] effectuait des analyses incomplètes des bénéfices et des coûts relativement à ses décisions. La situation observée est similaire pour le développement des gaz de schiste. En vertu des principes d'équité et d'internalisation des coûts, il est essentiel de prendre en compte les bénéfices et les coûts à long terme dans la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles. (Paragr. 3.54.) ■ En vertu du principe d'internalisation des coûts, il importe d'établir un arrimage entre les compensations versées à la société et les risques auxquels celle-ci fait face. (Paragr. 3.60.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyser les bénéfices et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés au développement des gaz de schiste pour la société selon différents scénarios basés sur des hypothèses réalistes afin d'aider les décideurs dans leur planification.
<p>9 Interventions gouvernementales dans le secteur minier (2008-2009, tome II)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les délais d'approbation étaient très longs, ce qui avait contribué à augmenter le risque auquel le gouvernement était exposé. En effet, le versement de la garantie débute seulement après que le plan a été approuvé alors que l'entreprise peut démarrer ses activités dès qu'elle a déposé son plan. Ainsi, plus les délais sont longs, plus les versements tardent. (Voir paragr. 2.70.) ■ Le calendrier des versements de la garantie décrit dans le règlement prévoit une gradation de ces derniers en fonction de la durée de vie de la mine. C'est donc dire que, si la mine connaît des problèmes financiers dans les 10 premières années, comme le gouvernement est censé n'avoir reçu que 40 p. cent du montant environ, il risque de devoir payer une grande part de la restauration. (Voir paragr. 2.74.) ■ Ensuite, la garantie n'est basée que sur le coût de restauration des aires d'accumulation et non sur celui de tout le site. Ainsi, en cas de défaut de la compagnie, le risque financier pour l'État est beaucoup plus élevé que les 30 p. cent de coût de restauration des aires d'accumulation auxquels la garantie ne s'applique pas. (Paragr. 2.75.) ■ [...] l'analyse des dossiers nous a démontré des lacunes dans le suivi des versements de cette garantie. Ainsi, ces derniers ne correspondaient pas toujours à l'échéancier établi par le [MERN], les retards pouvant dépasser deux ans. Dans certains cas, les versements prévus n'étaient tout simplement pas faits. (Paragr. 2.79.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir. ■ Se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières. ■ Améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.

Participation publique et diffusion de l'information

- 10 Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)
- **Accès du public à l'information à améliorer.** Le [MDDELCC] doit faciliter l'accès à l'information pour permettre aux citoyens d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés.
 - Réévaluer et modifier les mécanismes actuels afin de rendre disponible de façon plus facile et rapide l'information nécessaire aux citoyens afin qu'ils puissent évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés, dans l'esprit de la *Loi sur le développement durable*.
- 11 Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)
- **Mise en place tardive de mécanismes gouvernementaux de participation des citoyens.** La délivrance des permis de recherche et le début des forages n'ont pas été précédés de consultations des citoyens et des représentants des municipalités afin de prendre en compte leurs attentes quant au développement des gaz de schiste.
 - Mettre en place des mécanismes qui permettent de susciter une participation réelle et un engagement significatif des citoyens et des autres acteurs du milieu.

Exigences liées aux autorisations

- 12 Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel (2010-2011, rapport du commissaire au développement durable)
- **Suivi inadéquat du respect des conditions liées aux [certificat d'autorisation].** La délivrance d'un [certificat d'autorisation] est souvent accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental. Le suivi de ces conditions s'effectue soit par une inspection ou par l'obtention de documents. Il n'est cependant pas toujours effectué. Ainsi, il n'y a pas eu d'inspection pour 19 dossiers sur 45, et les renseignements n'ont pas été transmis au ministère dans 10 dossiers sur 27.
 - **Mise en conformité des contrevenants difficile.** Les avis d'infraction se multiplient, sans pour autant qu'il y ait un retour à la conformité des contrevenants. En fait, 41 p. cent des 70 dossiers vérifiés demeurent non conformes, dont un cas qui perdure depuis 12 ans. Pour les dossiers dans lesquels il y a eu un retour à la conformité, de longs délais ont souvent été nécessaires. Pour 44 p. cent d'entre eux, le retour à la conformité a pris plus de 6 mois. Dans un cas, l'entreprise a mis plus de 17 ans à se conformer. Finalement, lorsque des plans correcteurs ont été exigés par le [MDDELCC], 43 p. cent des contrevenants ne les ont pas produits.
 - S'assurer du respect des conditions de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en communiquant clairement aux responsables des inspections le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires.
 - Mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité.
 - Mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente.

13 Contrôle et surveillance
de l'assainissement des
eaux usées municipales
(hiver 2013)

- Les données recueillies par le [MAMOT] ne sont pas toutes obtenues dans les délais requis et ne sont pas suffisamment fiables pour lui permettre de suivre avec efficacité le respect des exigences de rejet auxquelles sont soumises les infrastructures municipales d'assainissement. De nombreuses municipalités ne respectent pas leurs obligations en matière de suivi, parfois même de façon récurrente. Aussi, le [MAMOT] ne vérifie ni la fiabilité ni l'intégralité des informations qui lui sont transmises aux fins de suivi du respect des exigences de rejet.
- Les recommandations découlant des visites d'évaluation de l'exploitation des infrastructures municipales d'assainissement ne sont pas assorties d'une échéance, et le suivi de leur mise en oeuvre n'est pas effectué de façon rigoureuse. Il n'y a pas d'indication dans les dossiers du ministère permettant de savoir pourquoi des recommandations formulées plusieurs années auparavant ne sont pas appliquées. De plus, le [MAMOT] ne connaît pas la proportion des recommandations qui a été mise en application au fil des ans.
- Lorsqu'une situation de non-conformité est relevée, les interventions du [MDDELCC] et du [MAMOT] auprès des municipalités ne donnent pas toujours lieu à un retour rapide au respect des exigences de rejet. Des infrastructures municipales d'assainissement ne respectent pas une ou plusieurs de leurs exigences de rejet, et ce, année après année. À titre d'exemple, plus de 1 000 débordements par temps sec ont été comptabilisés en 2011 en dépit de l'engagement de la PNE [*Politique nationale de l'eau*] de les éliminer avant 2007. L'approche retenue par le [MDDELCC] pour favoriser le retour à la conformité est d'exiger des municipalités qui demandent une autorisation pour le développement de leur réseau d'égout de fournir un plan d'action visant à corriger les problématiques. Cependant, il n'a pas d'assurance que cet engagement est vraiment mis en oeuvre. En outre, il est impuissant face aux municipalités où il n'y a pas de nouveau développement, car il ne peut utiliser la demande d'autorisation comme moyen de pression sur celles-ci.

Recommandations au [MAMOT]

- Se doter de moyens pour que l'ensemble des municipalités respecte ses engagements relatifs aux délais de transmission des données concernant les rejets et les déversements.
 - Mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle de qualité qui assurent l'intégrité des données transmises par les municipalités.
- Obtenir un plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations formulées à l'issue des visites d'évaluation et s'assurer que les correctifs sont apportés comme prévu et en temps opportun.

Recommandations au [MDDELCC], en collaboration avec le [MAMOT]

- Se doter de moyens coercitifs additionnels pour faire respecter les exigences de rejet prescrites pour les infrastructures municipales d'assainissement, notamment obtenir, préalablement à l'autorisation de tout nouveau développement, une assurance suffisante du règlement diligent des situations non conformes.

Commission des transports et de l'environnement

Séance publique du 29 novembre 2016

Consultations particulières et auditions publiques

portant sur le projet de loi n° 102

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Introduction et allocution de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

Allocution du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Madame, Messieurs les membres de la Commission,

C'est avec grand intérêt que je participe à cette audition concernant le projet de loi n° 102.

Le commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie, et M^{me} Caroline Rivard, directrice de vérification, m'accompagnent.

Nous avons pris connaissance du projet de loi et, bien que tous les sujets abordés par celui-ci soient importants pour la protection de l'environnement, nous avons choisi de concentrer notre présentation sur deux d'entre eux. Les rapports d'audit sur lesquels nous pouvons nous appuyer ainsi que les enjeux que nous avons abordés dans un mémoire déposé à la Commission en 2015 ont guidé notre choix.

Je vous parlerai d'abord de la nouvelle structure de gouvernance proposée pour le Fonds vert et M. Lanoie vous fera ensuite des commentaires relatifs au régime d'autorisation environnementale.

1. Gouvernance du Fonds vert

Nous désirons attirer l'attention des membres de la Commission sur deux grands enjeux liés à la gouvernance du Fonds vert, soit la création d'une nouvelle entité et le partage des responsabilités.

1.1 Création d'une nouvelle entité

Concernant la création d'une nouvelle entité, nous partageons les objectifs contenus dans le projet de loi. Celui-ci vise à mettre en place un cadre de gestion rigoureux concernant le Fonds vert, comme nous l'avons souhaité dans notre rapport de 2014 sur le sujet.

Afin de remplir sa mission, le Conseil devra veiller à assurer la transparence complète des activités du Fonds vert. Il faudra donc prévoir des mécanismes qui lui permettront de rendre accessible à tous, et ce, de manière conviviale, toute l'information utile.

La gestion de l'entité créée par le projet de loi devra s'inspirer des meilleures pratiques afin d'être pleinement efficace et efficiente. Nous avons déjà recensé lors de nos travaux des lacunes récurrentes relatives à la gouvernance. Nous souhaitons que l'entité mise en place évite ces erreurs.

Partage des responsabilités

Pour le 2^e enjeu, le partage des responsabilités, certaines, auparavant dévolues au ministre, seraient maintenant confiées au Conseil de gestion du Fonds vert. Divers mécanismes de consultation entre les deux parties sont prévus.

Dans le passé, nous avons fait part de situations où il peut s'avérer difficile de différencier les responsabilités qui reviennent aux différentes parties. Nous sommes donc d'avis que le Conseil devra disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions et être pleinement imputable de ses actions.

Il faudra donc déterminer clairement les responsabilités de chacun, comme il sera nécessaire de préciser dans quelle mesure le Conseil pourra décider des orientations qui guideront la gestion du Fonds vert et des activités que ce dernier financera.

Par exemple, le projet de loi prévoit que le Conseil pourra, après avoir consulté le ministre, convenir d'ententes permettant de porter des sommes au débit du Fonds. Ce rôle relevait auparavant du ministre.

Quelle forme prendra la consultation préalable que le Conseil doit mener avec le ministre? Le Conseil sera-t-il obligé de prendre une décision qui concorde avec l'avis obtenu du ministre? Ce sont là des questions qui méritent réflexion.

Je cède maintenant la parole à M. Lanoie pour le sujet suivant, soit la modernisation du régime d'autorisation environnementale.

2 Régime d'autorisation environnementale

Madame, Messieurs,

Bonjour,

Tout comme mon prédécesseur, M. Cinq-Mars, je suis favorable à l'idée de moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, en particulier, le régime d'autorisation environnementale.

Je profite de l'occasion pour revenir sur six des enjeux traités dans notre mémoire sur le Livre vert, déposé ici en 2015.

De manière générale, le projet de loi introduit des éléments intéressants pour chacun de ces six enjeux; cependant, certaines de nos préoccupations ne sont pas prises en compte de manière satisfaisante.

2.1 Modulation en fonction du risque

Le projet de loi introduit une modulation en fonction du risque pour les diverses activités soumises au régime d'autorisation. Une telle modulation était souhaitée par plusieurs parties à cause de l'allègement qu'elle entraînerait.

Les projets et les activités pour lesquels il faudra suivre l'un ou l'autre des cheminements prévus dans le projet de loi seront fixés par règlement. Les décisions à cet égard ne sont donc pas soumises à la présente consultation.

J'invite le gouvernement à faire preuve de prudence lorsque viendra le temps de prendre ces décisions, la fonction première du ministre étant d'assurer la protection de l'environnement.

À l'instar de M. Cinq-Mars, j'aimerais insister sur la prise en compte des effets cumulatifs et de la capacité du milieu récepteur à recevoir un stress environnemental additionnel.

Par exemple, une activité peut être catégorisée comme ayant un impact faible et nécessiter seulement une déclaration de conformité, alors qu'en fait, elle devrait être considérée comme ayant un impact élevé si elle se réalise à proximité d'un écosystème fragile, comme une rivière à saumon ou l'habitat d'une espèce menacée.

À ce sujet, je suis heureux de voir que le projet de loi fournit, en fonction d'éléments liés à l'environnement, des balises quant à l'appréciation des projets et à l'établissement de conditions et de restrictions pour leur réalisation.

Toutefois, le libellé de ces balises diffère d'un article à l'autre du projet de loi. À titre d'exemple, le texte fait parfois référence au « milieu récepteur », alors qu'à d'autres endroits, il est question de « milieu touché », de « caractéristiques du milieu », de « capacité de support des écosystèmes » ou encore de « qualité de l'environnement ». Cette situation pourrait compliquer l'interprétation de la loi et son application.

2.2 Intégration de la lutte contre les changements climatiques

Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques associés aux changements climatiques sont cruciaux. Il est donc essentiel d'en tenir compte. Dans la documentation rendue disponible par le ministère et dans l'allocution initiale du ministre lors de la présente Commission, on fait référence à un « test-climat » obligatoire; il s'agit là d'une piste prometteuse.

Les modalités de ce test feront l'objet de règlements. Nous demandons au ministre de les rendre publics le plus tôt possible afin de permettre une discussion éclairée sur ce sujet névralgique.

2.3 Évaluation environnementale stratégique

Nous accueillons favorablement le fait que le projet de loi prévoit un encadrement des évaluations environnementales stratégiques. Cependant, des éléments ne sont pas clairement balisés.

D'abord, le projet de loi reste vague quant aux critères devant guider la sélection des stratégies, des plans et des programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation.

Ensuite, le projet de loi ne spécifie pas la manière dont la prise en compte des principes de développement durable, de la lutte contre les changements climatiques et des effets cumulatifs des diverses activités sera favorisée.

Par ailleurs, la mise en place d'un comité consultatif responsable d'effectuer un certain contrôle à diverses étapes des évaluations environnementales stratégiques est une avenue intéressante.

Cependant, la composition de ce comité m'apparaît discutable. En effet, dans certains cas, il y a un risque que des ministres aient à apprécier l'évaluation faite par leur ministère, devenant ainsi juges et parties.

La présence de représentants du secteur privé et de la société civile pourrait contribuer à améliorer le fonctionnement du comité.

2.4 Internalisation des coûts

Comme l'internalisation des coûts est l'un des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable*, il est important d'en tenir compte. Or, le projet de loi n'apporte pas de réelle modification au contenu de la loi actuelle relativement aux frais exigés.

Ainsi, l'augmentation du niveau d'autofinancement et la recherche d'une meilleure internalisation des coûts reposent entièrement sur les mesures qui seront mises en œuvre par voie réglementaire.

Nous invitons le gouvernement à établir une tarification visant réellement à couvrir les coûts engendrés par le traitement et l'analyse des demandes, ainsi que par les mesures de contrôle ou de surveillance mises en place.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit, comme la loi actuelle, qu'une assurance ou une garantie financière pourra être exigée dans différentes circonstances.

Nous pressons le gouvernement d'instaurer les mesures prévues par la loi pour s'assurer que les risques et les coûts qui sont associés aux activités sont assumés par les responsables des projets, et non par la société.

2.5 Participation du public et diffusion de l'information

Les principes de développement durable « accès au savoir » et « participation et engagement » sont aussi considérés dans le projet de loi, celui-ci prévoyant plusieurs mesures pour donner au public plus d'occasions d'intervenir et accroître l'information disponible.

De tels changements devraient avoir un impact positif. En effet, il semble y avoir un consensus selon lequel une meilleure information du public et une plus grande participation de sa part se traduisent par des gains en termes environnementaux.

Par exemple, d'après l'OCDE, la diffusion de renseignements sur les résultats d'inspections ou sur les cas de non-respect des règlements contribue de manière significative à promouvoir la conformité aux lois.

Quant aux divers registres d'information prévus dans le projet de loi, il est primordial que le ministre s'assure de publier une information complète et exacte, et ce, au moment opportun.

Par exemple, pour les évaluations environnementales stratégiques, il faudrait spécifier à quel moment le rapport de cadrage et le rapport environnemental final doivent être publiés.

2.6 Exigences liées aux autorisations

En terminant, je tiens à réitérer l'importance qui devra être accordée au contrôle de l'application de la loi, notamment au suivi des exigences, des conditions ou des restrictions liées aux autorisations.

Comme notre mémoire de 2015 l'indiquait, mener une bonne analyse en amont du projet et formuler des exigences à remplir ne sont pas suffisants; il est aussi impératif de se doter des moyens et des mécanismes pour assurer le respect de ces exigences.

Or, les travaux que nous avons menés montrent que le suivi des exigences liées aux certificats d'autorisation n'est pas toujours adéquat. De même, lors de situations de non-respect des exigences, les actions du ministère n'entraînent pas systématiquement un retour rapide à la conformité.

Voilà l'essentiel de ce que je voulais partager avec vous aujourd'hui. Je vous remercie de nous avoir accueillis et nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.