

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 2

Mise en application de
la *Loi sur la qualité de l'environnement*
dans le secteur industriel

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Mise en contexte

Cadre légal et réglementaire 2.1

Rôles et responsabilités 2.7

Objectifs et portée de notre vérification 2.12

Résultats de notre vérification

Délivrance des certificats d'autorisation 2.21

Analyse des demandes 2.23

Prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur 2.27

Suivi des conditions 2.36

Connaissance des entreprises réglementées 2.40

Contrôle de la conformité 2.43

Activités d'inspection 2.45

Mise en conformité 2.55

Traitement des plaintes environnementales 2.60

Gestion de l'information

Accès du public à l'information 2.65

Système d'information de gestion 2.72

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Articles d'intérêt de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Annexe 3 – Processus d'analyse

Annexe 4 – Processus de contrôle

Les commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs apparaissent au paragraphe 2.76 de ce rapport.

Abréviations et sigles

| | | | |
|--------------|--|--------------|---|
| CA | Certificat d'autorisation | MDDEP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs |
| CCEQ | Centre de contrôle environnemental du Québec | OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| DGAER | Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales | RQA | Règlement sur la qualité de l'atmosphère |
| LQE | Loi sur la qualité de l'environnement | SAGO | Système d'aide à la gestion des opérations |

Objectifs des travaux

Notre vérification poursuivait deux objectifs :

- s'assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
- s'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.

Nous avons réalisé notre vérification dans trois directions régionales du ministère situées dans les parties les plus habitées et industrielles du Québec :

- Estrie/Montérégie ;
- Lanaudière/Laurentides/Montréal/Laval ;
- Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ces recommandations sont présentées intégralement au verso de cette page. Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui sont reproduits au paragraphe 2.76. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Faits saillants

Insuffisance de l'information appuyant les analyses de certificat d'autorisation (CA). Pour 23 des 70 dossiers de CA vérifiés, l'analyse ne démontrait pas clairement les fondements de l'évaluation. Dans les 47 autres dossiers, cependant, sur la base des informations consignées, les CA délivrés respectaient les normes applicables en ce qui a trait au niveau de contamination.

Faible prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur. Le MDDEP délivre le CA 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.

Suivi inadéquat du respect des conditions liées aux CA. La délivrance d'un CA 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.

Risques insuffisamment pris en compte dans les inspections. 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 CA récemment délivrés ; une sélection annuelle de programmes d'inspection visant un secteur spécifique.

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 MDDEP, 43 p. cent des contrevenants ne les ont pas produits.

Accès du public à l'information à améliorer. Le MDDEP doit faciliter l'accès à l'information pour permettre aux citoyens d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés.

Recommandations

En ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation, nous avons recommandé au ministère :

- de documenter adéquatement l'analyse des demandes de certificat d'autorisation par rapport à l'évaluation du respect des normes ;
- de 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 ;
- de 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 ;
- de 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 (2.42).

En ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité, nous avons recommandé au ministère :

- de structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine ;
- de mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité ;
- de mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente ;
- d'établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement (2.64).

En ce qui concerne la gestion de l'information, nous avons recommandé au ministère :

- de 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* ;
- de s'assurer de la précision, de la fiabilité et de l'exhaustivité des données du système d'information de gestion SAGO (2.75).

Mise en contexte

Équipe :

Janique Lambert
Directrice de vérification
Dick McCollough
Francis Michaud
Gérard Szaraz
Carl Touzin

Cadre légal et réglementaire

- 2.1** La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* confie au ministre de ce secteur la responsabilité d'assurer la protection de l'environnement. Par ailleurs, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) constitue la principale assise des interventions du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels et contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. Cette loi édicte que toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent.
- 2.2** Ce droit à la qualité de l'environnement est assuré, entre autres moyens, par des dispositions qui attribuent au MDDEP le pouvoir de permettre ou de refuser la réalisation d'un projet pouvant avoir des impacts négatifs sur l'environnement. Ce pouvoir s'exerce lors de l'analyse d'une demande de certificat d'autorisation (CA) (articles 20, 22 et 24) (voir l'annexe 2).
- 2.3** La délivrance d'un CA est conditionnelle au respect de la LQE et de ses règlements relativement à l'émission, au dépôt, au dégagement, au rejet de contaminants dans l'environnement ou à une modification de sa qualité. En cas de non-respect, le ministère peut exiger toute modification au projet soumis.
- 2.4** La LQE accorde aussi au MDDEP des pouvoirs d'inspection et d'enquête pour s'assurer du respect, par les requérants, des conditions accompagnant le CA. Ainsi, le ministre peut conférer à ses fonctionnaires le pouvoir de pénétrer sur un terrain afin d'examiner les lieux ou de prélever des échantillons.
- 2.5** La loi prévoit des poursuites pénales et des ordonnances¹ ministérielles (article 25) pour les contrevenants. La peine maximale pour la première infraction à l'article 22 est de 20 000 dollars pour une personne physique et de 120 000 dollars pour une personne morale. Le MDDEP dispose aussi de pouvoirs l'autorisant à prendre toute mesure nécessaire pour nettoyer, aux frais du contrevenant, les sites ou milieux contaminés, afin d'éviter ou de diminuer les risques pour l'environnement et la santé humaine.
- 2.6** Enfin, un projet de loi, présenté le 15 avril 2010 à l'Assemblée nationale, vise à renforcer le respect de la LQE, notamment par l'introduction de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales.

1. L'ordonnance est une décision qui enjoint une personne d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte.

Rôles et responsabilités

- 2.7** En ce qui a trait à la mise en œuvre du cadre légal et réglementaire, les activités du MDDEP relèvent principalement de deux unités administratives :
- la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales (DGAER) ;
 - le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ).
- 2.8** Les responsabilités respectives de ces unités sont présentées dans le tableau 1 qui suit.

Tableau 1

Responsabilités de la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales et du Centre de contrôle environnemental du Québec

| | |
|--|---|
| Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales | <p>La DGAER, créée en 2004, a pour mission d'assurer l'analyse et la délivrance d'autorisations environnementales et d'offrir une expertise professionnelle en matière d'environnement.</p> <p>Les principaux mandats de la DGAER sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer l'acceptabilité environnementale des activités et des projets assujettis aux lois et règlements et procéder à la délivrance d'autorisation ; • mettre à la disposition des partenaires régionaux une expertise professionnelle pour favoriser la connaissance et la résolution des problèmes environnementaux ; • maintenir des liens continus avec les partenaires et les instances régionales ; • informer la clientèle et les partenaires régionaux des lois, des règlements, des politiques et des programmes ministériels ; • offrir les services d'accueil, de renseignements généraux, d'accès à l'information et de communication à la clientèle régionale du ministère. |
| Centre de contrôle environnemental du Québec | <p>Créé aussi en 2004, le CCEQ a pour mission de veiller au respect de la législation environnementale en vérifiant la conformité des activités pouvant causer un dommage à l'environnement et de s'assurer, le cas échéant, de la mise en œuvre de mesures de prévention, de protection et de réparation.</p> <p>Ses principaux mandats sont énoncés ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectuer, dans le cadre de programmes de contrôle ou à la suite de plaintes à caractère environnemental, des inspections sur le terrain et d'autres vérifications pour garantir la conformité environnementale des activités ; • entreprendre, le cas échéant, les démarches nécessaires pour que les mesures appropriées (avis d'infraction, sanction pénale, ordonnance du ministre ou de la cour, révocation de permis) soient prises afin de mettre aux normes les activités ; • procéder à des enquêtes pour établir la preuve qu'une contravention aux lois ou aux règlements environnementaux a été commise ; • intervenir, par l'entremise d'Urgence-Environnement, dans des situations d'urgence découlant d'accidents pouvant affecter l'environnement, afin que toutes les mesures adéquates soient prises pour limiter ou réparer les dommages causés à l'environnement. |

Source : MDDEP.

- 2.9** Ces deux unités administratives œuvrent dans les quatre secteurs d'activité suivants : agricole ; hydrique et milieu naturel ; industriel ; municipal. Elles mettent en œuvre les politiques et les programmes du ministère et appliquent les lois, les règlements et les directives inhérents au régime de protection de l'environnement. La délivrance de CA et les activités relatives au contrôle environnemental sont encadrées par la loi et par des processus administratifs établis par la DGAER et le CCEQ. Les activités du ministère sont décentralisées dans neuf directions régionales. Le MDDEP a aussi mis en place des modalités de coordination entre la DGAER, le CCEQ et les directions centrales.

- 2.10** Par ailleurs, la Direction des affaires juridiques du ministère est responsable d'examiner les demandes de recours en justice provenant des directions régionales et de rendre les ordonnances ministérielles. C'est par contre au directeur des poursuites criminelles et pénales, sous l'autorité générale du ministre de la Justice et du procureur général, qu'il incombe, le cas échéant, de poursuivre les contrevenants en justice.
- 2.11** La mise en application des dispositions réglementaires, en ce qui concerne les activités d'analyse et de contrôle, a représenté un montant de 42,3 millions de dollars pour l'exercice financier 2009-2010. Ce montant inclut des dépenses liées aux ressources humaines, lesquelles totalisent 700 équivalents temps complet. Il est comparable à ceux des années précédentes.

Objectifs et portée de notre vérification

- 2.12** Notre vérification poursuivait deux objectifs :
- s'assurer que le MDDEP applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
 - s'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.
- 2.13** Nos objectifs de vérification et nos critères d'évaluation sont présentés à l'annexe 1.
- 2.14** Nous avons réalisé notre vérification dans trois directions régionales du ministère situées dans les parties les plus habitées et industrielles du Québec :
- Estrie/Montérégie ;
 - Lanaudière/Laurentides/Montréal/Laval ;
 - Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches.
- 2.15** Notre choix a été motivé par la volonté de voir comment le MDDEP s'assurait de la mise en application de la loi et des règlements dans des régions où l'activité industrielle intense peut porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement. Ces trois régions comptent plus de 75 p. cent de la population du Québec et totalisent près de 40 p. cent de tous les CA délivrés dans le secteur industriel entre mai 2009 et mai 2010.
- 2.16** Nous avons effectué la vérification de 70 dossiers pour chacun des quatre processus d'analyse et contrôle suivants :
- délivrance des CA
 - analyse des demandes de CA
 - suivi des conditions accompagnant les CA ;
 - inspection ;
 - mise en conformité ;
 - traitement des plaintes environnementales.

- 2.17** Cet échantillon aléatoire a été établi sur une base statistique, de façon à pouvoir extrapoler les résultats obtenus à la population totale des trois directions régionales pour le secteur industriel. Les CA devant faire l'objet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (article 31.1) ainsi que les attestations d'assainissement (article 31.11) ne faisaient pas partie de nos travaux de vérification.
- 2.18** Nous avons également mené des entrevues auprès du personnel du MDDEP au siège social et dans les trois directions régionales.
- 2.19** Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2010 à novembre 2010. Nous nous sommes intéressés aux activités du ministère réalisées entre le 1^{er} avril 2006 et le 30 septembre 2010. Néanmoins, certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période.
- 2.20** Par la même occasion, nous avons procédé à des travaux visant à évaluer la reddition de comptes du MDDEP quant à la mise en œuvre de son plan d'action de développement durable. Ces travaux sont liés à la volonté du Vérificateur général du Québec de s'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* effectuent une reddition de comptes de qualité, conformément à ce qui est énoncé dans son plan stratégique 2009-2012. Nos constats sont présentés dans le chapitre lié à l'application de la *Loi sur le développement durable* du rapport du commissaire au développement durable 2010-2011.

Résultats de notre vérification

Délivrance des certificats d'autorisation

- 2.21** Avant de donner son approbation à une demande de CA, le MDDEP a la responsabilité de s'assurer que le projet soumis par le requérant est conforme à la LQE et à ses règlements et de juger de son acceptabilité environnementale. Par la suite, le ministère doit en effectuer le suivi afin qu'il demeure conforme aux conditions requises par le CA.
- 2.22** Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis de déceler de CA délivrés qui n'étaient pas conformes aux normes applicables. Toutefois, pour mieux assurer la protection de l'environnement, l'efficacité du processus de délivrance des CA pourrait être augmentée si des modifications aux façons de faire étaient apportées. Ces changements permettraient de corriger les points suivants :
- l'insuffisance de l'information appuyant la conclusion des analyses de CA ;
 - le peu de considération, dans les analyses, des effets cumulatifs des activités projetées sur le milieu ;
 - le suivi inadéquat du respect des conditions liées à la délivrance du CA ;
 - la faiblesse des mécanismes permettant au ministère d'être informé de l'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

Analyse des demandes

- 2.23** La délivrance d'un CA se fonde sur une analyse effectuée par la DGAER. Celle-ci consiste à évaluer la conformité d'un projet aux lois et règlements en vigueur et à poser un jugement éclairé et raisonnable sur son degré d'acceptabilité d'un point de vue environnemental. Pour encadrer le travail de l'analyste, le *Guide sur les processus d'analyse et de contrôle* a été élaboré. Ce guide est clair, tant au niveau de la nature du travail à effectuer que du contenu du rapport d'analyse. L'annexe 3 présente le processus d'analyse prévu au guide. Toujours selon le guide, dans le cadre de l'analyse d'une demande de CA, le rapport doit contenir les éléments d'information suivants :
- une description de la nature du projet;
 - les impacts sur l'environnement (eau, air, sol);
 - les exigences légales, réglementaires et techniques;
 - les consultations effectuées;
 - l'évaluation de l'acceptabilité environnementale, des conditions à respecter et des problèmes appréhendés;
 - la recommandation faite aux autorités pour la suite à donner à la demande;
 - la description du programme de suivi et de contrôle découlant de l'autorisation.
- 2.24** Comme il est stipulé dans les deux premiers volets de l'article 20 de la LQE, nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant prohibé par règlement du gouvernement ou en quantité supérieure à la concentration prévue. L'analyse doit ainsi permettre de s'assurer que le projet est conforme au cadre fixé par les dispositions législatives, réglementaires ou normatives.
- 2.25** Pour certains des 70 dossiers de CA vérifiés, l'analyse ne démontrait pas clairement les fondements de l'évaluation. Ainsi, dans 23 dossiers, nous avons observé soit que les quantités prévues de contaminants rejetés n'étaient pas mentionnées, soit que la limite de rejet fixée par les normes applicables n'était pas clairement indiquée. Il en découle que la conclusion de l'analyste quant aux suites à donner à la demande de CA est insuffisamment appuyée. Ce manque d'information entraîne un risque de perte de mémoire institutionnelle au départ de l'analyste. Dans les 47 autres dossiers, cependant, sur la base des informations consignées, les CA délivrés respectaient les normes applicables en ce qui a trait au niveau de contamination.
- Conclusion de l'analyste insuffisamment appuyée.**
- 2.26** Les normes du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (RQA), sur lesquelles l'analyste base son évaluation, ont été adoptées en 1979. Ce règlement n'a pratiquement pas subi de modification en 30 ans, alors que les connaissances ont évolué au fil des ans. Compte tenu de l'importance actuelle des normes dans la décision de délivrer ou non un CA, et pour s'assurer qu'elles demeurent pertinentes par rapport à l'évolution de la situation environnementale, une mise à jour plus régulière du règlement serait souhaitable. Un projet de règlement sur l'assainissement de l'atmosphère, ayant pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement et la santé publique, a été produit en 2005. Il visait la réduction et le contrôle de contaminants qui contribuent à la croissance de certains phénomènes majeurs à l'origine de problèmes locaux de qualité de l'air, du smog et des précipitations acides. Bien que les analystes se basent parfois sur ce projet pour orienter leurs analyses, il n'est toujours pas adopté six ans plus tard.

Prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur

- 2.27** Selon le troisième volet de l'article 20, nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant dont la présence est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.
- 2.28** Parmi les 70 dossiers de CA vérifiés, 46 concernaient un projet ayant des impacts significatifs sur l'environnement. Ces projets entraînaient notamment des émissions atmosphériques ou encore le rejet de contaminants en milieu aquatique. Dans la grande majorité des cas, les travaux documentés dans le rapport d'analyse se limitaient à la vérification de la conformité du projet avec les normes en vigueur.
- 2.29** Les seuls cas où le MDDEP tient compte du troisième volet de la loi dans l'analyse d'une demande de CA sont ceux où il n'y a pas de normes qui encadrent le rejet d'un polluant donné. Selon le fonctionnement actuel, le ministère délivre le CA s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur.
- 2.30** Bien que cette façon de faire soit conforme à la jurisprudence qui s'est développée au fil des ans, nous croyons qu'il est également important d'évaluer si le milieu récepteur a la capacité d'accepter un stress environnemental additionnel et d'établir les charges polluantes que le milieu peut tolérer. En effet, malgré toute la rigueur avec laquelle les normes peuvent être élaborées, elles ne pourront jamais convenir parfaitement à toutes les situations et à tous les milieux dans lesquels elles sont appliquées. Nous avons d'ailleurs souligné dans notre rapport 2009-2010, portant sur le maintien de la biodiversité, que la capacité de support des écosystèmes est de plus en plus mise à l'épreuve, notamment en raison des rejets de contaminants.
- 2.31** L'examen de certains dossiers nous a permis de valider cette affirmation. À titre d'exemple, un CA 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 MDDEP. De plus, des déversements excédentaires de contaminants y avaient été observés au moins à deux reprises au cours des deux années précédentes. Dans ce cas, bien que l'analyse ait conclu que les normes d'effluent étaient respectées, il n'est pas certain que le CA aurait été délivré si les effets cumulatifs sur le milieu récepteur avaient été pris en considération.
- 2.32** Avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, l'analyse du milieu récepteur devient incontournable si l'on veut tenir compte des principes qu'elle contient, notamment ceux associés à la précaution et au respect de la capacité de support des écosystèmes. Ces deux principes s'énoncent ainsi :
- précaution : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

Importance d'évaluer si le milieu récepteur a la capacité d'accepter un stress additionnel.

- respect de la capacité de support des écosystèmes : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.

2.33 Cette loi donne l'occasion à l'Administration² de revoir ses façons de faire et les moyens dont elle dispose afin de tenir compte des principes qu'elle contient.

2.34 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.

Directive de l'Union européenne

2.35 L'Union européenne a adopté en 1996 une directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, qui a été mise à jour en 2008 (directive 2008/1/EC). Cette dernière a pour objectif de mettre en place un cadre général visant à réduire la pollution issue de diverses sources industrielles dans les pays de l'Union européenne.

Elle est basée sur plusieurs principes, notamment l'approche intégrée et le recours aux meilleures technologies disponibles :

- l'approche intégrée : les autorisations environnementales doivent tenir compte de l'ensemble des aspects environnementaux de l'installation industrielle au regard des émissions dans l'air, l'eau et le sol, de la production de déchets, de l'utilisation de matières premières, de l'efficacité énergétique, du bruit, de la prévention des accidents et de la restauration d'un site lors de sa fermeture ;
- le recours aux meilleures technologies disponibles : les autorisations environnementales doivent combiner à la fois l'établissement de conditions propres à protéger l'environnement et la détermination des meilleures technologies applicables pour réduire les rejets de contaminants.

Les catégories d'installations industrielles visées par la directive sont les suivantes :

- l'industrie énergétique ;
- l'industrie métallurgique ;
- l'industrie minérale ;
- l'industrie chimique ;
- la gestion des matières résiduelles ;
- les autres activités (ex. : industries des pâtes et papiers, production alimentaire, industrie du textile, etc.).

2. Selon l'article 3 de la loi : « [...] il y a lieu d'entendre par l' "Administration" le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères de même que les organismes du gouvernement et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général* ».

Suivi des conditions

- 2.36** La délivrance d'un CA 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, effectué par le CCEQ, peut consister en une inspection sur les lieux ou en une vérification des renseignements que le requérant s'est engagé à fournir lors de l'obtention du CA. Pour certains des 70 dossiers vérifiés, des déficiences ont été observées à cet égard :
- 45 dossiers nécessitaient une inspection, selon le rapport d'analyse. Parmi ceux-ci, 19 n'ont pas été inspectés par le CCEQ;
 - 27 dossiers requéraient la transmission de renseignements au ministère, selon les conditions du CA : 10 d'entre eux n'ont pas fait l'objet du suivi exigé.
- 2.37** Par exemple, en ce qui a trait au rejet de contaminants au réseau municipal – cas duquel nous avons fait mention dans la section précédente –, le CA exigeait une inspection de même que la transmission au MDDEP de rapports périodiques, dans le cadre du programme d'autosurveillance. Or, aucune inspection n'a eu lieu et ces rapports n'ont jamais été transmis au ministère.
- 2.38** Nous avons tenté de déterminer les causes de ces manquements. Nous avons constaté les faits suivants :
- écart entre le nombre de suivis demandés par les analystes et la disponibilité des inspecteurs pour leur réalisation;
 - absence de procédure afin d'établir les priorités de suivi des conditions des CA délivrés;
 - absence de mécanisme permettant au CCEQ d'être systématiquement avisé du fait qu'un tel suivi est requis.
- 2.39** En outre, dans 30 des 70 dossiers vérifiés, l'information disponible fournit peu d'indications sur le travail de suivi des conditions devant être accompli par les inspecteurs et se limitait à des généralités. Cette carence engendre de l'inefficience puisque les inspecteurs doivent consulter le rapport d'analyse s'ils veulent connaître toutes les conditions d'autorisation pour lesquelles un suivi est requis. Le guide est pourtant précis quant au programme de suivi et de contrôle qui doit être complété par l'analyste. Il indique que ce programme est un élément important, car il détermine les conditions d'acceptabilité environnementale (normes, exigences, renseignements à recevoir) et précise le contrôle que le CCEQ doit effectuer.

Un suivi des conditions d'autorisation déficient.

Connaissance des entreprises réglementées

- 2.40** Le MDDEP doit s'assurer que toutes les entreprises réglementées du secteur industriel détiennent les autorisations requises pour réaliser leurs opérations. À cette fin, il doit mettre en œuvre les moyens suffisants pour être informé de l'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

- 2.41** Les façons de faire actuelles du ministère ne sont pas suffisantes pour lui permettre d'obtenir ces renseignements essentiels. Il se base principalement sur les informations obtenues dans les médias ou sur les plaintes reçues des citoyens. Nous avons déjà soulevé cette lacune importante, il y a 20 ans, dans le rapport du Vérificateur général (1989-1990). Des 70 dossiers d'avis d'infraction issus de la présente vérification, 29 concernaient des entreprises qui avait érigé ou modifié une construction, entrepris l'exercice d'une activité ou augmenté leur production sans avoir obtenu un CA. Ainsi, le risque est accru que des entreprises rejettent des contaminants dans l'environnement au-delà des normes permises, à l'insu du MDDEP.
- Implantation de nouvelles entreprises: le ministère manque d'information.**
- 2.42** En ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation, nous avons recommandé au ministère :
- de documenter adéquatement l'analyse des demandes de certificat d'autorisation par rapport à l'évaluation du respect des normes ;
 - de 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 ;
 - de 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 ;
 - de 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.

Contrôle de la conformité

- 2.43** Le contrôle de la conformité environnementale englobe les travaux requis pour veiller à ce qu'une entreprise respecte la législation environnementale et, dans le cas contraire, pour s'assurer d'un retour à une situation conforme à la réglementation de façon rapide et efficace. Parmi les mécanismes de contrôle, il y a l'inspection, la mise en conformité et le traitement des plaintes environnementales.
- 2.44** Nous constatons que la planification des inspections n'est pas structurée pour tenir suffisamment compte du risque. De plus, le ministère a de la difficulté à faire en sorte que les contrevenants se conforment de manière diligente à la réglementation en vigueur et aux exigences établies. Par ailleurs, le traitement des plaintes environnementales occupe des ressources importantes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent.

Activités d'inspection

Réalisation des inspections

- 2.45** Les inspecteurs sont formés et disposent de moyens pour répondre aux attentes qui leur sont signifiées. Nous avons constaté des améliorations quant au contenu des rapports d'inspection, lesquelles améliorations répondent à l'une de nos recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général de 2005-2006 portant sur les matières résiduelles. En effet, la mise en œuvre en 2006-2007 du *Guide*
- Amélioration du contenu des rapports d'inspection.**

sur les processus d'analyse et de contrôle a permis une harmonisation des pratiques en la matière. Les dossiers vérifiés indiquent clairement les motifs de l'inspection et exposent de façon précise les constats au regard des aspects contrôlés. Les conclusions sont justifiées adéquatement à partir des éléments relevés et sont appuyées par une documentation appropriée. Les recommandations et, s'il y a lieu, les recours relativement au suivi à donner sont formulés.

Planification des inspections

- 2.46** Dans le contexte de restriction budgétaire au sein de l'appareil gouvernemental, il importe d'allouer les ressources de la manière la plus optimale possible, afin d'exercer une surveillance efficace et efficiente de l'application de la LQE. Il est donc essentiel que les priorités d'intervention au regard des activités industrielles soient déterminées en fonction des risques qu'elles comportent pour la santé humaine et pour l'environnement. En même temps, un processus d'inspection efficace doit faire en sorte que tous les détenteurs de CA soient susceptibles d'être visités à tout moment.
- Priorités d'intervention déterminées en fonction des risques: un volet essentiel.**
- 2.47** Actuellement, au MDDEP, la planification des activités d'inspection se fonde sur :
- un traitement des plaintes jugées d'emblée prioritaires, sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent;
 - un pourcentage arbitraire des CA délivrés dont les conditions nécessitent un suivi, cible établie davantage en fonction des ressources humaines disponibles qu'en fonction de l'évaluation réelle des risques que le non-respect des conditions entraîne;
 - une sélection annuelle de programmes d'inspection qui visent les entreprises d'un secteur industriel particulier.
- 2.48** Pour établir les priorités des programmes d'inspection spécifiques, le CCEQ effectue un exercice de planification opérationnelle. Ces priorités sont déterminées en fonction de différents critères, tels que la connaissance de l'état de l'environnement et des entreprises ainsi que l'importance relative du secteur dans la région. L'évaluation de ces critères est réalisée sur la base de l'expérience des responsables des directions régionales et de la connaissance cumulée au MDDEP. Une approche permettant de mettre l'accent sur les lieux présentant les plus grands risques environnementaux est en développement pour les matières dangereuses résiduelles.
- 2.49** De telles initiatives représentent des gestes concrets vers une gestion de risque, mais comportent des limites. Actuellement, si l'entreprise n'est pas sujette à une inspection à la suite de la délivrance d'un nouveau CA, n'est pas à l'origine de plaintes ou ne fait pas partie d'un secteur visé par un programme d'inspection spécifique, elle ne risque pas de faire l'objet d'une inspection.
- 2.50** Une bonne planification des ressources affectées aux activités d'inspection nécessiterait que le processus de gestion des risques soit mieux structuré. Celui-ci devrait viser l'ensemble des activités d'inspection et se baser sur des données objectives permettant de mettre la priorité sur les grands enjeux environnementaux dans le secteur industriel. En outre, il est important de tenir compte du risque global, qui recouvre à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine.

Effacité des inspections

- 2.51** L'évaluation de l'efficacité des activités de contrôle est nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure les stratégies d'intervention utilisées contribuent à améliorer le taux de conformité des entreprises et, ultimement, la qualité de l'environnement. Une telle évaluation permet de déceler les éléments qui posent problème et d'y apporter les modifications nécessaires.
- 2.52** Le ministère fait état de son volume d'activités en compilant des informations, telles que le nombre d'inspections réalisées, le nombre d'avis d'infraction et de sanctions pénales, le délai de traitement des CA et des plaintes environnementales. Par exemple, pour l'exercice 2009-2010, il a réalisé 21 418 inspections et émis 7 864 avis d'infraction pour tous les secteurs d'activité. La valeur des sanctions pénales s'est élevée à environ 800 000 dollars pour 111 sanctions.
- 2.53** Cependant, utilisées seules, ces données sont peu utiles pour connaître l'efficacité des diverses stratégies d'intervention. De même, elles ne permettent pas au ministère de déceler les stratégies qui donnent les meilleurs résultats en matière d'amélioration du comportement des entreprises. Par exemple, il est impossible d'apprécier dans quelle mesure les programmes d'inspection spécifiques ont contribué à l'amélioration de la situation dans le secteur concerné.
- 2.54** Pour parvenir à une meilleure évaluation de l'efficacité des inspections, le MDDEP devrait joindre aux données sur le volume d'activités à tout le moins des informations significatives sur l'évolution du taux de non-conformité des entreprises du secteur industriel. En l'absence d'une telle évaluation, il n'est pas en mesure de démontrer qu'il maximise la valeur ajoutée des ressources investies dans les activités de contrôle.

Méconnaissance du degré d'efficacité des interventions.

Mise en conformité

- 2.55** La détection d'un cas de non-conformité découle d'une inspection sur le terrain ou d'un contrôle administratif. Ce dernier consiste en la vérification de la réception des renseignements transmis par l'entreprise. Une situation de non-conformité peut mener à la délivrance d'un avis d'infraction sommant le contrevenant de mettre en œuvre des actions correctrices à court terme, afin de se conformer aux exigences et, s'il y a lieu, de réparer les dommages causés (voir l'annexe 4).
- 2.56** Nous avons fait plusieurs observations concernant les 70 dossiers d'avis d'infraction vérifiés, dont voici les principales :
- dans 21 dossiers, des plans correcteurs avaient été exigés par le MDDEP ; ils n'ont pas été produits par les contrevenants dans 9 cas et pour 5 de ces derniers, il n'y a pas eu de retour à la conformité ;
 - les avis d'infraction se multiplient sans pour autant qu'il y ait un retour à la conformité. Par exemple, une entreprise a reçu 6 avis, entre 2003 et 2007, et son dossier a été transmis deux fois aux enquêtes du ministère pendant cette période. Malgré tout, le problème perdure 7 ans plus tard ;

Des cas de non-conformité qui perdurent et des avis d'infraction qui se multiplient.

- ainsi qu'il est démontré dans le tableau 2, de longs délais sont souvent nécessaires avant le retour à la conformité, et une grande proportion de dossiers demeurent non conformes. Dans un cas, le retour à la conformité s'est fait après 17 ans et dans un autre, la situation demeure non conforme 12 ans plus tard.

Tableau 2

Statistiques sur les 70 dossiers d'avis d'infraction vérifiés en date du 30 septembre 2010

- Avis d'infraction pour lesquels il n'y a pas eu de retour à la conformité : 41 % (29/70)
- Avis d'infraction suivis d'un retour à la conformité : 59 % (41/70)
 - Remise en conformité dans un délai de moins de 6 mois : 56 % (23/41)
 - Remise en conformité dans un délai variant de 6 mois à 3 ans : 34 % (14/41)
 - Remise en conformité dans un délai de plus de 3 ans : 10 % (4/41)

- 2.57** En plus de pouvoir entraîner des conséquences sur la qualité de l'environnement, de telles situations annihilent en grande partie les efforts investis par le MDDEP au cours des dernières années pour améliorer le processus d'inspection. Les meilleures pratiques n'ont que peu de valeur si elles ne mènent pas à la correction des situations fautives. En outre, chaque fois qu'une situation de non-conformité perdure, c'est la capacité d'intervention du ministère et, ultimement, sa crédibilité même qui sont remises en cause.
- 2.58** Il ne faut pas non plus ignorer l'effet que de telles situations peuvent avoir sur l'application de la réglementation environnementale dans le secteur industriel, tout en créant de l'iniquité entre les entreprises. Ainsi, il arrive que des contrevenants démarrent leur entreprise et l'exploitent à l'encontre de la LQE durant plusieurs années, en toute impunité, alors que les citoyens soucieux de respecter les règlements en vigueur attendent d'obtenir un CA avant d'entreprendre leurs activités d'exploitation, si elles sont susceptibles d'entraîner le rejet ou l'émission de contaminants dans l'environnement.
- 2.59** À titre d'exemple, dans un dossier examiné, l'entreprise en cause avait amorcé ses opérations sans obtenir le CA prescrit par la LQE et rejetait ses contaminants dans l'environnement. Malgré deux avis d'infraction et l'envoi du dossier aux enquêtes, elle était toujours en exploitation sans CA au moment de notre vérification, et ce, depuis plus de cinq ans.

Traitement des plaintes environnementales

- 2.60** En signalant au ministère des situations ou des activités qui leur semblent non conformes, les citoyens participent de façon volontaire à la surveillance du respect de la législation environnementale et à la protection de l'environnement.
- 2.61** Dans sa déclaration de services aux citoyens et sa politique ministérielle, le MDDEP s'est engagé à répondre aux plaintes à caractère environnemental et à transmettre un accusé de réception dans les 5 jours ouvrables suivant la réception d'une plainte écrite. Il a également pris l'engagement d'informer le plaignant des suites qui seront données à la plainte dans les 10 jours ouvrables et à lui donner une rétro-information touchant les résultats de sa vérification dans les 40 jours ouvrables. En vérifiant les 70 dossiers sélectionnés, nous avons constaté que ces engagements sont respectés de manière satisfaisante (voir le tableau 3).

Tableau 3 Respect des exigences de la déclaration de services aux citoyens pour les plaintes à caractère environnemental

- Envoi d'un accusé de réception dans les 5 jours ouvrables pour les plaintes écrites : 100 % (18/18)
- Information quant aux suites à donner à la plainte dans les 10 jours ouvrables : 97 % (58/60)*
- Rétro-information touchant les résultats découlant des actions prises dans les 40 jours ouvrables : 70 % (42/60)*

* Les 10 plaintes anonymes ou ne relevant pas de la compétence du MDDEP ont été exclues aux fins du calcul.

- 2.62** Toutefois, l'absence d'évaluation du risque associé à chacune des situations faisant l'objet d'une plainte entraîne des effets indésirables sur l'ensemble des activités de contrôle. Ainsi, bien que le MDDEP ait prévu deux ordres d'importance pouvant être attribués aux plaintes, nous constatons que la plupart de ces dernières sont traitées de façon prioritaire, sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent. En conséquence, le traitement des plaintes occupe une part importante du temps des inspecteurs, particulièrement en période estivale, ce qui laisse peu de place pour la réalisation d'autres inspections, telles que celles qui portent sur la conformité des conditions des CA délivrés ou qui concernent des situations environnementales plus préoccupantes.
- 2.63** Il faut garder à l'esprit que les citoyens sont incapables de détecter certaines situations dangereuses pour l'environnement et la santé. Par exemple, des émissions de substances nocives, comme les organochlorés ou les métaux lourds, seraient difficilement perceptibles et ne feraient donc pas nécessairement l'objet de plainte. À l'inverse, un nuage de poussière provenant d'une sablière peut susciter un nombre important de plaintes en période estivale, bien qu'il soit relativement moins dommageable. C'est pourquoi les inspections régulières peuvent être tout aussi importantes que le traitement des plaintes.
- 2.64** En ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité, nous avons recommandé au ministère :
- de structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine ;
 - de mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité ;
 - de mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente ;
 - d'établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement.

Traitement des plaintes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent.

Gestion de l'information

Accès du public à l'information

- 2.65** Dans le contexte d'une saine gouvernance environnementale et conformément à certains principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment ceux qui concernent la participation et l'engagement ainsi que l'accès au savoir, les citoyens sont des acteurs de premier plan dans la définition d'une vision concertée de leur milieu de vie, par leur participation effective à la mise en œuvre du développement durable. Ils doivent donc obtenir une information pertinente et le plus complète possible, en temps opportun, relativement à l'environnement où ils vivent.
- 2.66** Dans le même ordre d'idées, la LOE stipule que toute personne a le droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement. Déjà, en adoptant cette loi, le législateur cherchait notamment à intensifier la participation du public dans la gestion de son environnement. Le MDDEP a une responsabilité, à cet égard, soit de fournir aux citoyens l'information leur permettant de connaître la qualité de leur environnement ainsi que les risques associés aux activités qui s'y déroulent. Son site Internet décrit la marche à suivre et les informations à produire pour obtenir un CA, de même qu'il rend accessible un registre faisant état des demandes de CA en traitement et des CA délivrés. En ce qui a trait au contrôle, le ministère publie une liste des sanctions de contrevenants, issues de recours judiciaires de 2000 dollars et plus.
- 2.67** Toutefois, contrairement à ses homologues ontarien et américain (voir les paragraphes 2.70 et 2.71), le MDDEP 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 CA;
 - les résultats des inspections effectuées par les représentants du MDDEP;
 - les cas de non-conformité actuels et ceux qui perdurent.
- 2.68** Afin que le citoyen puisse plus facilement participer à l'effort collectif de protection de l'environnement et faire valoir ses droits, il est important de lui fournir d'emblée les informations qui lui sont nécessaires.
- 2.69** À notre avis, le MDDEP 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 et ainsi mieux prendre en compte dans ses activités les principes de « participation et engagement » ainsi que « d'accès au savoir », énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Il importe de mentionner que cette loi invite les ministères à repenser leurs interventions pour mieux assurer le respect des principes de la loi.

Les façons de faire pour faciliter l'accès à l'information doivent être repensées.

Accès à l'information aux États-Unis

- 2.70** L'agence de protection de l'environnement des États-Unis permet au public d'accéder facilement à bon nombre d'informations sur la conformité et les mesures de surveillance, notamment sur les actions engagées envers des contrevenants nommément cités, ce qui contribue de manière significative à promouvoir la conformité. La base de données ECHO (*Enforcement and Compliance History Online*) contient des informations publiques sur les permis et les mesures d'exécution mises en œuvre (autorisations délivrées, inspections, infractions, actions de mise en conformité, amendes payées, mesures prises pour améliorer la conformité, avantages environnementaux) touchant 800 000 installations réglementées.

Ainsi, les citoyens peuvent faire le suivi de la conformité environnementale dans leur communauté, les entreprises peuvent faire le suivi des installations leur appartenant et les investisseurs peuvent mieux prendre en compte la performance environnementale dans leurs décisions.

Accès à l'information en Ontario

- 2.71** Le site Internet du ministère de l'Environnement de l'Ontario rend accessibles les résultats d'inspections, organisés par sous-secteurs du secteur industriel, en précisant les avis d'infraction et les contraventions émises. On y fait également un portrait de l'industrie avec la mention des taux de conformité. Des rapports de rendement sont aussi présentés par secteur, ce qui donne une information complète et transparente aux citoyens. Un registre public permet de plus la recherche de certificats d'autorisation délivrés et la consultation en ligne de ces documents, y compris les conditions d'autorisation.

Système d'information de gestion

- 2.72** Le MDDEP a mis en place un système d'information de gestion : le *Système d'aide à la gestion des opérations* (SAGO). Il s'agit d'un outil informatique ayant pour objectif de planifier et d'assurer le suivi des interventions en matière d'analyse et de contrôle.
- 2.73** Nos travaux de vérification ont révélé que les informations qui y sont colligées présentent de nombreuses incohérences par rapport au contenu des dossiers sur support papier. Ce constat a été fait autant pour les dossiers de certificat d'autorisation que pour ceux d'inspection. L'utilité du système s'en trouve par conséquent diminuée.
- 2.74** Ainsi, dans de nombreux dossiers, les données enregistrées dans le SAGO étaient inexactes quant aux dates des activités (ex. : date de réception de la demande ou de délivrance du CA) ou incomplètes en ce qui concerne, notamment, les demandes d'informations supplémentaires acheminées aux requérants. Cela a pour effet de fausser le calcul des cibles organisationnelles, tel le nombre de jours consacrés au traitement des demandes. Une information de gestion complète et exacte relativement aux demandes de CA améliorerait l'efficacité des opérations de délivrance des certificats d'autorisation et la qualité de la reddition de comptes qui s'ensuit.

Inexactitude de données du système d'information.

2.75 En ce qui concerne la gestion de l'information, nous avons recommandé au ministère :

- de 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* ;
- de s'assurer de la précision, de la fiabilité et de l'exhaustivité des données du système d'information de gestion SAGO.

2.76 Commentaires du ministère

« **Délivrance des certificats d'autorisation.** Tel que l'indique le Vérificateur général, ses travaux de vérification lui ont permis de constater que les CA sont délivrés en conformité avec les normes applicables. Toutefois, le ministère investira des efforts afin de parfaire la documentation d'appui au projet afin de démontrer clairement les fondements de son évaluation et la conformité réglementaire.

« Le ministère poursuivra ses efforts en vue de moderniser la réglementation existante. Lorsqu'aucune norme réglementaire n'est applicable, l'analyse de certains projets prend tout de même en compte l'effet cumulatif et la capacité de support par l'emploi des objectifs environnementaux d'émission pour certains rejets de contaminants dans l'atmosphère et des objectifs environnementaux de rejet pour la protection du milieu aquatique. Le ministère verra comment il pourrait se doter d'outils d'encadrement supplémentaires. Pour l'instant, le ministère ne peut refuser légalement la délivrance d'un certificat d'autorisation si toutes les normes sont respectées.

« Le ministère a aussi mis en place, il y a plusieurs années, le *Programme de réduction des rejets industriels*, qui constitue une stratégie d'intervention intégrant tous les milieux récepteurs et visant à réduire graduellement les rejets industriels qui y sont déversés. Cette stratégie cible les secteurs industriels dont les rejets de contaminants, notamment les rejets de substances toxiques, ont le plus d'impact sur les milieux environnants. À ce jour, le programme s'applique aux secteurs des pâtes et papiers et celui de l'industrie minérale et de la première transformation des métaux.

« Le ministère évaluera comment il peut mieux définir le contenu de la section du rapport d'analyse portant sur le programme de suivi et de contrôle découlant de l'autorisation. Par ailleurs, il balisera de façon plus étoffée la façon d'établir le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires à l'issue de la délivrance des CA.

« Le ministère évaluera l'opportunité de se doter de mécanismes qui lui permettraient d'être plus efficace dans la détection d'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes dans un contexte coûts/avantages et sur la base du risque environnemental.

« **Contrôle de la conformité.** Comme l'indique le rapport du Vérificateur général, la planification des activités d'inspection du ministère s'effectue déjà en prenant en compte des éléments associés à une gestion de risque. Le ministère poursuivra ses travaux en vue de bonifier cette planification sur la base du risque.

« Depuis avril 2010, le ministère a mis en place une nouvelle fonctionnalité dans son système de gestion SAGO, qui va faciliter le suivi des infractions et permettre le calcul du taux et du délai de mise en conformité.

« Le projet de loi 89, déposé à l'Assemblée nationale en avril 2010, vise à modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin d'en renforcer le respect. Différentes mesures y sont proposées pour que les pollueurs soient sanctionnés rapidement et de manière proportionnelle à la gravité de leur infraction. Ce projet introduirait de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales actuelles. Les nouvelles mesures que propose le projet de loi visent à faire face rapidement et efficacement aux situations qui ont un impact sur l'environnement, et de protéger la santé.

« Le ministère s'est engagé en vertu de sa déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens à donner suite à chacune des plaintes environnementales qu'il reçoit. Il évaluera comment il pourrait mieux hiérarchiser l'ordre de réalisation de celles-ci.

« **Gestion de l'information.** Le ministère publie annuellement plusieurs études, recherches et rapports sur l'état de l'environnement. Il s'est d'ailleurs donné comme enjeu stratégique d'améliorer la prestation électronique de services afin de favoriser la promotion, la sensibilisation, l'éducation et l'information. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été investis en vue d'ajouter et de bonifier l'information apparaissant sur son site Internet. Il poursuivra ses efforts à cet égard. De façon particulière, le ministère publie depuis plusieurs années des bilans de conformité environnementale pour les secteurs industriels des pâtes et papiers, des mines et des raffineries de pétrole. Enfin, le ministère est à développer un système de gestion des données environnementales, lequel permettra d'exercer un meilleur contrôle ainsi qu'une meilleure reddition de comptes des données environnementales des secteurs industriels. En ce sens, le ministère évaluera les actions à mettre en place pour donner suite à cette recommandation. »

2.77 Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les règlements touchant les autorisations environnementales et le contrôle, ainsi que sur la *Loi sur le développement durable*. Ils s'inspirent aussi des rapports d'autres vérificateurs législatifs, d'autres administrations et de l'OCDE, des guides et des directives du MDDEP sur le processus d'analyse et de contrôle. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MDDEP applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Critères d'évaluation

- Le ministère a mis en place les éléments lui permettant d'optimiser le processus de délivrance des certificats d'autorisation. Ces éléments portent notamment sur les modalités d'application du cadre normatif, la gestion de l'information et l'accès aux connaissances, la gestion des ressources humaines, de même que sur la coordination entre les unités et entre les niveaux organisationnels.
- Les certificats d'autorisation sont délivrés conformément aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'au processus établi et sont appuyés par la documentation et les analyses qui servent à justifier les décisions rendues.
- L'état et la capacité de support du milieu ainsi que la pression susceptible d'être exercée sur celui-ci par les activités projetées font partie intégrante de l'analyse des demandes, le cas échéant.
- Un contrôle de la qualité est effectué pour s'assurer tant du respect des règles édictées que du bien-fondé de l'analyse des demandes et des décisions rendues.
- Le processus de délivrance des certificats d'autorisation s'inscrit dans un cycle d'amélioration continue qui tient notamment compte du contexte, des nouvelles connaissances, des meilleures pratiques et des ressources disponibles.
- Le ministère a rendu de l'information accessible afin que les citoyens et les parties intéressées puissent connaître :
 - les procédés d'obtention des certificats d'autorisation ;
 - les demandes de certificats d'autorisation en cours de délivrance ;
 - les conditions d'opération stipulées dans les certificats d'autorisation.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation (suite)

Objectif de vérification

S'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.

Critères d'évaluation

- Les activités de contrôle sont mises en œuvre sur la base d'une planification opérationnelle rigoureuse. Cette dernière :
 - tient compte de l'état de la situation à l'égard du secteur industriel et de l'environnement;
 - détermine les résultats escomptés;
 - établit des priorités d'intervention, notamment en fonction des risques et des orientations de gestion;
 - optimise l'affectation des ressources disponibles.
- Les inspecteurs sont formés et ils disposent de moyens afin qu'ils puissent répondre aux attentes qui leur sont signifiées.
- Les inspections sont réalisées conformément au processus établi, et les constats, les conclusions et les recommandations qui en découlent sont documentés de façon claire et précise.
- Les plaintes environnementales sont évaluées avec diligence et prises en charge dans les délais prescrits, et les plaignants sont informés à cet égard.
- Le suivi des situations de non-conformité à la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet d'assurer que les contrevenants mettent en œuvre les actions correctives de manière diligente.
- Une supervision des activités de contrôle est exercée pour s'assurer de leur application rigoureuse.
- Les activités de contrôle s'inscrivent dans un cycle d'amélioration continue, qui vise notamment une plus grande performance en termes d'efficacité et de coûts.
- Le ministère a rendu de l'information accessible afin que les citoyens et les parties intéressées puissent connaître les situations de non-conformité aux exigences légales.

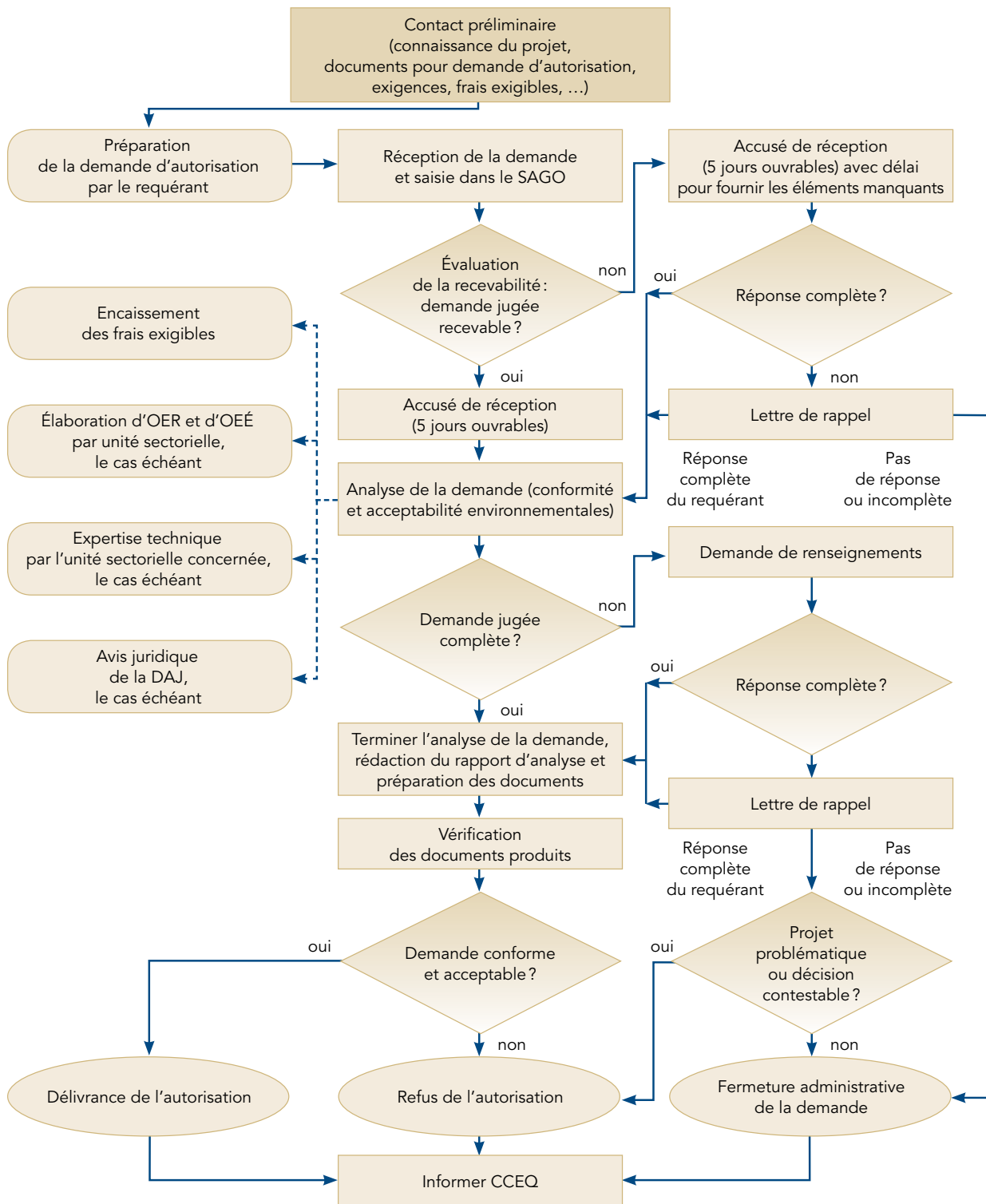
Annexe 2 – Articles d'intérêt de la Loi sur la qualité de l'environnement

| Article | Libellé |
|---------|---|
| 19.1 | Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi (...). |
| 19.2 | Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1. |
| 19.3 | La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu (...). |
| 20 | Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement. La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. |
| 22 | Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation (...). |
| 24 | Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin, exiger toute modification du plan ou du projet soumis (...). |
| 25 | Lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20, le ministre peut ordonner au responsable de la source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de ce contaminant (...). |
| 118.4 | Toute personne a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement. Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévus à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). |
| 118.5 | Le ministre tient un registre de : a) toutes les demandes de certificat d'autorisation, de certificat, d'autorisation ou de permis soumises en vertu des articles 22 (...); b) tous les certificats d'autorisation, les certificats, les autorisations et les permis délivrés en vertu desdits articles; (...) Les renseignements contenus dans ce registre ont un caractère public. |

Annexe 2 – Articles d'intérêt de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (suite)

| Article | Libellé |
|---------|--|
| 119 | Tout fonctionnaire autorisé à cette fin par le ministre peut, à tout moment raisonnable, pénétrer sur un terrain, dans un édifice autre qu'une maison d'habitation, dans un véhicule ou sur un bateau, afin de prélever des échantillons, installer des appareils de mesure, procéder à des analyses, consulter des registres ou examiner les lieux pour les fins de l'application de la présente loi et des règlements adoptés en vertu de celle-ci (...). |
| 123 | Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur tout fait visé par la présente loi ou par ses règlements d'application. Pour la conduite d'une enquête, le ministre et l'enquêteur sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf le droit d'ordonner l'emprisonnement. Dans le cas de l'enquêteur, l'article 2 de cette loi s'applique. |

Annexe 3 – Processus d’analyse



Source : MDDEP, *Guide sur les processus d’analyse et de contrôle*.

OER Objectifs environnementaux de rejet
 OEÉ Objectifs environnementaux d’émission
 DAJ Direction des affaires juridiques

Annexe 4 – Processus de contrôle

