ANNEXE 7

VÉRIFICATION DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, PRINTEMPS 2009, CHAPITRE 1

Chapitre

1

La protection de l'habitat du poisson

Table des matières

Points saillants 13

Introduction 17

Importance du poisson et de son habitat 17
Rôle du gouvernement fédéral dans la protection de l'habitat du poisson 17
Programme de gestion de l'habitat 18
Dispositions sur la prévention de la pollution 19
Vérifications précédentes 20
Objet de la vérification 20

Observations et recommandations 21

Protection de l'habitat du poisson 21

Pêches et Océans Canada doit améliorer son système d'assurance de la qualité pour les examens des projets 22
Le Ministère surveille peu la conformité et évalue peu l'efficacité 26
Les décisions d'application de la loi doivent être mieux documentées 28
La mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental progresse 31
La reddition de comptes prévue dans les ententes comporte des faiblesses 34
Les gains et les pertes d'habitat ne sont pas mesurés 36
La Politique de l'habitat n'est toujours pas pleinement mise en œuvre après 23 ans 38

Dispositions relatives à la prévention de la pollution 39

La reddition de comptes relativement aux responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches* présente des insuffisances 39
Les rôles complémentaires de lois connexes et d'autres instances n'ont pas été évalués 44
Certains des règlements et des directives sont périmés 48
Les mécanismes de contrôle et d'assurance de la qualité des mesures d'application de la loi présentent des faiblesses 50

Collaboration interministérielle 52

Il y a un manque de collaboration entre Environnement Canada et Pêches et Océans Canada 52

Conclusion 54

À propos de la vérification 56

Annexe

Tableau des recommandations 59

La protection de l'habitat du poisson

Points saillants

Objet

La survie des poissons passe obligatoirement par la santé de leur habitat — des endroits où les poissons peuvent frayer, se nourrir, croître et vivre. Pêches et Océans Canada est chargé d'administrer et de faire appliquer les dispositions sur la protection de l'habitat du poisson contenues dans la *Loi sur les pêches*. Le Ministère doit notamment examiner les projets de développement proposés dans le milieu aquatique, ou à proximité, pour s'assurer qu'ils ne nuisent pas à l'habitat du poisson — ou, si la perte d'habitat est inévitable, pour veiller à ce qu'un habitat soit aménagé ailleurs pour compenser cette perte. Il s'agit du principe d'« aucune perte nette » inscrit dans la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* (Politique de l'habitat). En 2006-2007, Pêches et Océans Canada a consacré 70 millions de dollars aux activités liées à la protection de l'habitat du poisson.

En vertu des dispositions sur la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches,* le rejet et l'immersion de substances qui peuvent être nocives pour le poisson sont interdits; ces substances peuvent se retrouver dans l'habitat de diverses façons, par exemple par le biais des eaux usées municipales et des effluents industriels. Depuis 1978, ces dispositions de la *Loi* relèvent de la responsabilité d'Environnement Canada. Ce ministère prévoyait dépenser 5,5 millions de dollars en 2008-2009 pour administrer les dispositions sur la prévention de la pollution.

Notre vérification avait pour objet d'examiner comment les deux ministères s'acquittent de leurs responsabilités respectives à l'égard de la protection de l'habitat du poisson et de la prévention de la pollution en vertu de la *Loi sur les pêches.* Nous avons également examiné les ententes liant ces ministères à des tiers, dont les provinces et les parties intéressées, et qui contribuent à l'administration et à l'application de ces dispositions. En outre, nous avons étudié le plan d'amélioration continu de Pêches et Océans Canada, le Plan de modernisation du processus environnemental lancé en 2004.

Notre vérification a porté sur l'habitat du poisson dans les eaux douces et les estuaires plutôt qu'en milieu marin.

Pertinence

L'habitat du poisson représente une richesse nationale qui procure de la nourriture et un milieu de vie à la faune aquatique et terrestre et qui contribue à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine et à d'autres fins. La protection de l'habitat constitue un défi pour le Canada, qui compte plus d'un million de lacs ainsi que le littoral le plus étendu du monde, étant donné les incidences de l'activité économique et le nombre de provinces et de territoires où on trouve des eaux intérieures et donc, des habitats du poisson. Les dispositions sur la protection de l'habitat du poisson et celles sur la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* figurent parmi les principales mesures législatives environnementales dont dispose le gouvernement fédéral pour protéger les écosystèmes aquatiques.

L'état de l'habitat du poisson préoccupe les Canadiens qui vivent de la pêche commerciale ou qui pratiquent la pêche récréative, deux industries qui injectent des milliards de dollars dans l'économie canadienne.

Environ le quart des pétitions que les Canadiens adressent au Bureau du vérificateur général portent sur l'habitat du poisson.

Constatations

- Pêches et Océans Canada et Environnement Canada ne peuvent démontrer que l'habitat du poisson est adéquatement protégé, comme l'exige la *Loi sur les pêches.* Pêches et Océans Canada a adopté la Politique de l'habitat il y a 23 ans, mais de nombreux volets de la Politique n'ont été que partiellement mis en œuvre par le Ministère, voire pas du tout. Le Ministère ne mesure pas la perte ni le gain d'habitat. Il ne dispose que de renseignements limités sur l'état de l'habitat du poisson au Canada, c'est-à-dire les stocks de poisson, l'ampleur et la qualité de leur habitat, les contaminants dans le poisson et la qualité générale de l'eau. Pêches et Océans Canada ne peut toujours pas déterminer la mesure dans laquelle il progresse dans la poursuite de l'objectif à long terme de la Politique, à savoir un gain net de l'habitat du poisson. Il n'a réalisé que peu de progrès depuis 2001, année de notre dernier rapport sur la question.
- Pêches et Océans Canada a poursuivi la mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental, de sorte qu'il peut mieux gérer les risques que posent les divers projets pour l'habitat du poisson. Selon le Plan, le Ministère n'oblige pas les promoteurs à lui soumettre les propositions des projets à faibles risques; il compte sur le fait que les promoteurs se conformeront volontairement aux mesures et aux conditions touchant la protection de l'habitat. Le processus d'examen a été simplifié afin que le Ministère puisse consacrer davantage de ressources à l'examen des projets qui posent

de plus grands risques pour l'habitat. Toutefois, dans le cas des projets qu'il a examinés, le Ministère ne dispose pas de beaucoup de documents démontrant qu'il a surveillé la perte réelle d'habitat, qu'il a vérifié si l'habitat avait été protégé par l'imposition de mesures d'atténuation comme condition d'approbation des projets, ou encore qu'il a vérifié la mesure dans laquelle les promoteurs de projet avaient compensé les pertes d'habitat. De plus, le Ministère a réduit de moitié ses activités d'application de la loi et, au moment de notre vérification, il n'avait pas encore embauché de surveillants de l'habitat pour compenser cette réduction.

- Environnement Canada n'a pas déterminé précisément les mesures qu'il doit prendre pour s'acquitter de sa responsabilité à l'égard des dispositions de la *Loi sur les pêches* interdisant le rejet ou l'immersion de substances nocives pour le poisson dans les eaux qu'il fréquente. Le Ministère n'a pas clairement établi de priorités ni les résultats escomptés en ce qui concerne l'administration de cette interdiction. Depuis 2005, le Ministère a lancé des initiatives qui ont fait ressortir la nécessité d'établir des lignes directrices et des mesures de coordination à l'échelle nationale pour administrer ces dispositions de la *Loi*. Cependant, le Ministère a réalisé la plupart des activités de façon réactive, sans cohérence dans l'ensemble du pays.
- Environnement Canada n'a pas d'approche systématique pour gérer les risques de non-conformité à la *Loi* qui lui permettrait de consacrer ses ressources à l'examen des projets les plus susceptibles de causer des dommages sérieux à l'habitat du poisson. De plus, le Ministère n'a pas déterminé si les résultats obtenus grâce à ses propres activités en vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et les résultats obtenus par les autres ordres de gouvernement permettent de respecter la stricte interdiction de pollution inscrite dans la *Loi sur les pêches*.
- Bon nombre des questions soulevées dans le présent rapport sont des problèmes de longue date que nous avions déjà recensés dans nos vérifications précédentes. À titre d'exemple, nous avions déjà constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas mis en œuvre certains volets de la Politique de l'habitat, que le Ministère ne savait pas s'il faisait des progrès en vue d'atteindre l'objectif fixé de gain net en habitat du poisson et qu'il devait consacrer plus de temps et d'efforts à surveiller la conformité aux dispositions de la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêches*.

Réaction des ministères. Pêches et Océans Canada et Environnement Canada acceptent nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations dans le chapitre.

Introduction

Importance du poisson et de son habitat

1.1 Le poisson vivant en eau salée et en eau douce représente une ressource renouvelable importante pour le Canada. Il occupe une place de choix dans la culture et le régime alimentaire des Premières nations. Dans d'autres collectivités du pays, le poisson revêt une importance économique, pour ce qui est de la pêche tant commerciale que récréative. À titre d'exemple, en 2005 :

- la valeur totale des débarquements commerciaux de poisson s'est chiffrée à 2,1 milliards de dollars; 52 805 personnes travaillaient dans le secteur des pêches et 29 342 dans le secteur de la transformation du poisson;
- plus de 3,2 millions d'adultes ont pratiqué la pêche récréative, activité qui a injecté 7,5 milliards de dollars dans l'économie canadienne.

1.2 L'habitat du poisson est important non seulement pour les poissons, mais aussi pour les humains puisqu'il contribue à leur santé et a une valeur récréative. La survie des poissons passe obligatoirement par la santé de leur habitat — des endroits où les poissons peuvent frayer, se nourrir, croître et vivre. Un habitat en santé procure de la nourriture et un milieu de vie à la faune aquatique et terrestre, et il contribue à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine et à d'autres fins. Le Canada compte plus d'un million de lacs et 9 p. 100 de la surface du pays est recouverte d'eau douce. Le Canada a également le littoral le plus étendu du monde, et le gouvernement fédéral partage avec les provinces la compétence de certains dossiers. La croissance démographique et l'expansion urbaine menacent constamment l'habitat du poisson. Selon de nombreuses études, les dommages causés à l'habitat constituent l'une des principales menaces qui planent sur les stocks de poisson.

Rôle du gouvernement fédéral dans la protection de l'habitat du poisson

1.3 En vertu de la *Loi constitutionnelle* de 1867, le gouvernement fédéral est responsable des pêches sur les côtes maritimes et dans les eaux intérieures. La *Loi sur les pêches* contient des dispositions qui visent à protéger le poisson et son habitat de certaines activités humaines. Les deux principaux articles de la *Loi* examinés dans le cadre de cette vérification contiennent :

- les dispositions concernant la protection de l'habitat des poissons, qui interdisent la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson;
- les dispositions sur la prévention de la pollution, qui interdisent d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons.

1.4 Le ministre des Pêches et des Océans est chargé de l'administration et de l'application de la *Loi sur les pêches*. Cependant, en 1978, le premier ministre a confié au ministre de l'Environnement la responsabilité de l'administration des dispositions sur la prévention de la pollution. Ce dernier était censé présenter une nouvelle loi sur la protection de l'environnement qui inclurait la protection contre la pollution de l'eau et révoquer certains éléments des dispositions de prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* prévoit la protection contre la pollution de l'eau mais les dispositions de protection contre la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* n'ont pas été révoquées.

1.5 La *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 (la Politique de l'habitat) demeure la politique de protection de l'habitat du poisson actuellement en vigueur. Elle a pour objectif à long terme l'obtention d'un gain net en habitat pour les ressources halieutiques du Canada. Elle établit également des buts et des stratégies pour la gestion de l'habitat du poisson dont dépendent les pêches en mer et en eau douce. La Politique de l'habitat couvre l'administration par Environnement Canada des dispositions de prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*, mais elle vise d'abord et avant tout Pêches et Océans Canada.

1.6 La *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* (la Politique de conformité et d'application de la loi), adoptée en 2001, vise les deux ministères. Elle établit les principes généraux régissant la promotion, la surveillance et l'application de la *Loi sur les pêches* et elle explique le rôle des agents de réglementation pour ce qui est de l'application de la *Loi*.

Programme de gestion de l'habitat

1.7 La *Loi sur les pêches* confère au ministre des Pêches et des Océans la responsabilité exclusive des décisions touchant la gestion de l'habitat. Au sein de Pêches et Océans Canada, la responsabilité de la protection de l'habitat s'exerce en premier lieu dans le cadre du

Programme de gestion de l'habitat. Ce programme joue un rôle important au niveau fédéral pour ce qui est de réglementer les projets de développement réalisés dans les eaux douces ou salées du Canada abritant des poissons, à proximité de ces eaux ou avec ces eaux. Les responsables du Programme collaborent avec le personnel du Programme de conservation et protection du Secteur de la gestion des pêches et de l'aquaculture, qui s'occupe de l'application de la loi, ainsi qu'avec les responsables des programmes du Secteur des sciences, qui assurent des services de recherche, d'avis scientifiques, de surveillance et de gestion de données, et qui fournissent des produits.

1.8 Les responsables du Programme de gestion de l'habitat collaborent également avec le personnel d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'avec les provinces, les territoires, les municipalités, l'industrie et les groupes voués à la conservation, en plus de consulter les Premières nations, à propos des objectifs suivants :

- protéger et conserver l'habitat du poisson dont dépendent les ressources halieutiques côtières et intérieures du Canada;
- veiller à la réalisation des évaluations environnementales prescrites en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ou d'autres régimes d'évaluation environnementale, avant que Pêches et Océans Canada ne prenne une décision en matière de réglementation en vertu des dispositions sur la protection de l'habitat de la *Loi sur les pêches;*
- veiller à ce que les exigences de la *Loi sur les espèces en péril* soient satisfaites.

1.9 Le Programme de gestion de l'habitat est mis en œuvre dans six régions, à partir de quelque 65 bureaux. De 2004 à 2008, le nombre total d'équivalents temps plein pour le Programme a diminué, passant de 460 à 430. Au cours de l'exercice 2006-2007, Pêches et Océans Canada a consacré 70 millions de dollars à des activités liées à la protection de l'habitat du poisson.

Dispositions sur la prévention de la pollution

1.10 Environnement Canada administre les dispositions sur la prévention de la pollution inscrites dans la *Loi sur les pêches* par l'entremise de sa structure organisationnelle qui lui permet également de s'acquitter de ses autres responsabilités législatives, dont l'administration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Le Ministère n'a pas de programme distinct portant sur la *Loi sur les pêches*. La Direction générale de la gérance de

l'environnement administre le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* ainsi que le *Règlement sur les effluents des mines de métaux* en vertu des dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* et elle est en train d'élaborer un règlement visant les effluents d'eaux usées.

1.11 Environnement Canada prévoyait dépenser 5,5 millions de dollars au cours de l'exercice 2008-2009 et charger quelque 55 employés d'administrer les dispositions sur la prévention de la pollution.

1.12 Le Ministère prévoyait consacrer 43,1 millions de dollars aux activités d'application de la loi en 2008-2009, ce qui inclut les sommes consacrées aux activités d'application de la *Loi sur les pêches*. En octobre 2008, la Direction de l'application de la loi du Ministère comptait 198 agents d'application de la loi. Ces agents sont désignés inspecteurs aux termes de la *Loi sur les pêches* et doivent donc appliquer les dispositions de cette loi portant sur la prévention de la pollution, en plus de leurs tâches découlant d'autres lois.

Vérifications précédentes

1.13 Nous avions inclus l'habitat du poisson dans des vérifications précédentes présentées dans les rapports suivants :

- Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997, chapitre 28, « Pêches et Océans Canada — Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource »;
- Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1999, chapitre 5, « La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales : donnent-elles les résultats attendus? »;
- Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable d'octobre 2001, chapitre 1, « Un héritage à conserver : Tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent »;
- Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable d'octobre 2004, chapitre 5, « Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture ».

Objet de la vérification

1.14 La vérification a porté sur l'administration et l'application des dispositions sur la protection de l'habitat du poisson et de celles sur

la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches,* ainsi que sur l'administration et l'application des deux politiques (Politique de l'habitat et Politique de conformité et d'application de la loi) qui énoncent ce que le gouvernement veut accomplir grâce à ces dispositions. La vérification a porté sur les politiques, les programmes et les activités de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada, ainsi que sur les ententes que ces ministères ont conclues avec les provinces et les autres parties intéressées afin d'administrer et d'appliquer ces dispositions. La vérification a porté essentiellement sur la protection de l'habitat des poissons d'eau douce et des estuaires plutôt que du milieu marin.

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

Observations et recommandations

Protection de l'habitat du poisson

1.16 La principale activité de Pêches et Océans Canada en matière de protection de l'habitat du poisson consiste à examiner les propositions de projets devant être réalisés dans l'eau ou à proximité de l'eau qui sont envoyées au Ministère par les promoteurs des projets. Ces examens ont pour objet de déterminer si les projets endommageront l'habitat du poisson et, si tel est le cas, s'il est possible de modifier les projets pour éviter les dommages. Le Ministère examine les projets en appliquant le principe d'« aucune perte nette », principe directeur de la Politique de l'habitat adoptée en 1986, et s'efforce de compenser les pertes inévitables d'habitat en créant de nouveaux habitats, projet par projet.

1.17 Nous avons examiné la façon dont Pêches et Océans Canada évalue ces projets et surveille si les promoteurs se conforment aux conditions d'approbation des projets. Nous avons également étudié comment le Ministère applique les dispositions de protection de l'habitat de la *Loi sur les pêches*. Nous avons examiné la façon dont le Ministère met en œuvre le Plan de modernisation du processus environnemental, un plan d'amélioration continu visant à rehausser l'efficience, l'efficacité, la transparence, la rapidité et la cohérence de l'exécution du Programme de gestion de l'habitat. Nous avons également étudié les mécanismes de collaboration du Ministère avec les provinces, l'industrie et les groupes voués à la conservation.

1.18 La Politique de l'habitat donne des directives, principalement adressées à Pêches et Océans Canada, sur la façon d'administrer et d'appliquer les dispositions sur la protection de l'habitat du poisson (article 35) de la *Loi sur les pêches.* Nous avons vérifié si le Ministère pouvait démontrer qu'il faisait des progrès dans la poursuite de l'objectif à long terme de la Politique de l'habitat, qui est d'obtenir un gain net de l'habitat. Enfin, nous avons examiné les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre de la Politique de l'habitat.

Pêches et Océans Canada doit améliorer son système d'assurance de la qualité pour les examens des projets

1.19 La Politique de l'habitat donne des directives sur la façon de traiter les propositions de projets qui sont soumises à Pêches et Océans Canada pour examen afin de déterminer si l'habitat du poisson risque d'être modifié dans le cas où le projet va de l'avant dans la forme proposée. Les employés du Ministère qui examinent les propositions peuvent recommander que le promoteur modifie ses plans afin d'atténuer les répercussions potentielles sur l'habitat. Dans ce cas, ils émettent une lettre d'avis au **promoteur de projet**. Il appartient alors à ce dernier de modifier ses plans ou de relocaliser son projet afin que l'objectif d'atténuation soit atteint.

Promoteur de projet — Personne ou organisation planifiant un projet qui peut avoir des répercussions sur l'habitat du poisson.

1.20 D'après l'expérience du Ministère, environ 10 p. 100 des projets évalués dans le cadre du Programme de gestion de l'habitat auront des effets néfastes sur l'habitat du poisson. Si les dommages à l'habitat du poisson ne peuvent être évités, le Ministère peut délivrer une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* — une permission du ministre de causer un préjudice à l'habitat. Cette autorisation permet au promoteur du projet d'aller de l'avant, mais elle déclenche une **évaluation environnementale**. Cette dernière donne lieu à un rapport contenant une recommandation à savoir si le projet devrait ou non aller de l'avant, ainsi qu'un projet de programme d'atténuation et de suivi.

Évaluation environnementale — Évaluation en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui peut prendre quatre formes : examen préalable, étude approfondie, médiation ou évaluation par une commission d'examen; le type d'évaluation dépend de la taille du projet, de sa complexité et de ses impacts environnementaux.

1.21 Nous nous attendions à trouver dans les dossiers des projets des preuves indiquant que les examens de projets sont réalisés, sont documentés et font l'objet d'une assurance de la qualité afin de garantir que les risques liés aux projets sont évalués et que les décisions prises par le personnel du Ministère sont cohérentes et prévisibles. En l'absence de contrôles adéquats d'assurance de la qualité, le Ministère risque d'approuver des projets qui pourraient causer plus de tort à l'habitat que ce qui est autorisé, et il se pourrait que les mesures d'atténuation soient inadéquates et que les mesures de compensation des dommages à l'habitat soient insuffisantes.

1.22 Nous avons examiné les processus s'appliquant aux projets soumis au Ministère au moyen d'un échantillon aléatoire de 16 projets ayant fait l'objet d'une autorisation ministérielle et de 30 projets ayant donné lieu à une lettre d'avis. L'échantillon a été choisi à partir d'une population totale de 267 projets ayant fait l'objet d'une autorisation ministérielle et de 4 514 projets ayant donné lieu à une lettre d'avis, au cours de l'exercice 2007-2008. Nous avons constaté des lacunes dans la documentation et l'examen des projets par le Ministère.

1.23 **Processus d'examen nécessaires.** Notre examen des autorisations ministérielles a permis de constater que, même s'il y avait dans les dossiers beaucoup de renseignements touchant les projets, il manquait souvent les documents prescrits par les politiques ministérielles, par exemple :

- la détermination de l'impact potentiel du projet sur l'habitat du poisson;
- l'évaluation des risques des impacts sur l'habitat pour en déterminer l'importance (25 p. 100 seulement des dossiers que nous avons examinés contenaient des documents sur l'évaluation des risques);
- l'évaluation faite par le Ministère de l'analyse des impacts sur l'habitat effectuée par le promoteur du projet;
- les raisons pour lesquelles le Ministère exigeait des mesures d'atténuation supplémentaires;
- le plan de surveillance des mesures d'atténuation et les documents concernant les travaux compensatoires préparés par le promoteur.

1.24 Dans le cadre des 30 projets pour lesquels les promoteurs avaient reçu une lettre d'avis, nous avons constaté que les étapes prescrites n'étaient pas toujours suivies. Aucun des dossiers que nous avons examinés ne contenait tous les renseignements dont le Ministère a besoin pour évaluer un projet. À titre d'exemple, 27 dossiers (90 p. 100) ne contenaient pas de documents sur la façon dont les mesures d'atténuation avaient été établies.

1.25 **Plans de compensation.** Toutes les autorisations que nous avons examinées exigeaient des mesures de compensation pour la perte d'habitat (mise en valeur de l'habitat ou création d'habitat pour compenser les dommages à l'habitat existant). Les mesures de compensation ont pour objet d'assurer qu'il n'y a pas de perte nette d'habitat, comme le prévoit la Politique de l'habitat. Les promoteurs

doivent soumettre au Ministère les plans de compensation découlant de l'examen effectué en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le personnel du Ministère doit prendre connaissance de ces plans et les verser dans les dossiers de projet avant de délivrer une autorisation ministérielle. Nous avons examiné 16 autorisations et avons constaté que quatre projets avaient obtenu des autorisations ministérielles sans que le plan de compensation requis ne soit versé au dossier.

1.26 Dans le cas des 12 autorisations pour lesquelles un plan de compensation avait été versé au dossier, trois promoteurs n'avaient pas élaboré de plan de compensation au moment où l'autorisation leur a été délivrée. Dans le cas des neuf autres autorisations pour lesquelles un plan de compensation avait été versé au dossier, quatre des plans ne comprenaient pas les mesures détaillées requises pour compenser la perte d'habitat. Sans ces mesures, le Ministère ne peut évaluer correctement si le plan de compensation est approprié.

1.27 Comme nous l'avons mentionné plus tôt, c'est dans le cadre du Programme de gestion de l'habitat que s'exerce principalement la responsabilité de la protection de l'habitat. Dans le cadre du Programme, le Ministère évalue les grands projets de mise en valeur des ressources naturelles et autres grands projets industriels, comme les mines, les centrales hydroélectriques et la construction d'infrastructures. Le ministre peut autoriser un projet d'envergure, même s'il entraîne des pertes à grande échelle de l'habitat du poisson, s'il est d'avis que le projet est dans l'intérêt des Canadiens en raison de ses incidences socioéconomiques. Le Ministère nous a informés qu'il est en train d'élaborer une politique portant sur la perte d'habitat à grande échelle. Cette politique clarifierait l'approche à adopter pour les projets où il est peu probable que le principe d'aucune perte nette puisse être respecté et elle contribuerait à assurer la transparence et la cohérence de la prise de décisions.

1.28 **Aspects importants de l'assurance de la qualité.** Nous avons examiné les directives que Pêches et Océans Canada donne à son personnel. La *Loi sur les pêches,* la Politique de l'habitat, le Cadre de gestion du risque du Ministère et la procédure de présentation des projets établissent tous des mécanismes de contrôle pour l'examen et l'approbation des projets afin que soit respecté le principe d'aucune perte nette d'habitat du poisson. Le personnel se fonde sur le Cadre de gestion du risque pour examiner l'information et évaluer les risques que comporte le projet, les mesures d'atténuation prévues ainsi que les plans de compensation visant les dommages à l'habitat qui ne peuvent être évités.

Enoncés opérationnels — Lignes directrices qui décrivent les conditions et les mesures qu'un promoteur doit intégrer à un projet comportant peu de risques afin d'éviter tout impact négatif sur le poisson et son habitat, permettant ainsi au projet d'aller de l'avant sans que le personnel du Ministère n'effectue d'examen. Parmi les exemples de projets comportant peu de risques, mentionnons la construction d'un quai en eau douce ou le dragage d'entretien routinier en mer.

1.29 Hormis les **énoncés opérationnels**, qui s'appliquent aux projets comportant le moins de risques, nous avons constaté que le Ministère ne donnait pas de directives détaillées à ses employés pour les aider à évaluer les mesures d'atténuation proposées et à prendre des décisions cohérentes pour des projets de même type. Ces directives, conjuguées à des examens aléatoires des dossiers pour vérifier qu'elles sont bien suivies, seraient une composante essentielle d'un système d'assurance de la qualité.

1.30 Nous avons également constaté que le personnel du Ministère ne disposait pas d'une directive à l'échelle nationale sur le ratio de compensation à utiliser suivant les conditions de l'habitat ou encore sur la façon de calculer l'ampleur de l'habitat endommagé. Le ratio de compensation doit permettre de compenser les dommages qui seront causés à l'habitat dans le cadre d'un projet, en exigeant du promoteur qu'il aménage ou crée un habitat compensatoire en fonction d'un ratio donné, par exemple un ratio de 1:1 ou plus.

1.31 Nous avons constaté que les régions utilisaient différentes méthodes et différents éléments pour calculer l'impact sur l'habitat et déterminer le ratio de compensation. Ainsi, l'une des régions calcule simplement l'aire touchée, une autre calcule le pourcentage de l'aire censée être un habitat de grande qualité qui est endommagée, tandis qu'une troisième estime la productivité de l'habitat touché en fonction du poids de poisson par unité d'habitat. De la même façon, les ratios de compensation varient d'une région à l'autre. La Région des Maritimes utilise un ratio de 3:1, alors que d'autres régions utilisent un ratio de 1:1. Dans certains cas, nous n'avons pu déterminer le ratio utilisé.

1.32 **Absence de directives et d'examen des dossiers.** Notre examen des dossiers de projet nous a permis de constater que les documents requis ne se trouvaient pas tous aux dossiers, que les contrôles ministériels n'étaient pas respectés, et que les régions n'adoptaient pas toutes la même approche. Le Ministère dispose de plusieurs des éléments d'un système d'assurance de la qualité pour les examens de projets — la Politique de l'habitat, le Cadre de gestion du risque ainsi que des politiques opérationnelles réglementaires qui consistent essentiellement en guides à l'intention des praticiens et en énoncés opérationnels. Cependant, le Ministère doit établir d'autres directives et examiner périodiquement les dossiers de projet pour s'assurer que tous les documents voulus s'y trouvent et que le personnel applique les mécanismes de contrôle prévus.

1.33 **Recommandation.** Afin d'assurer la cohérence des décisions touchant les projets qui lui sont soumis, conformément aux attentes ministérielles, Pêches et Océans Canada devrait mettre en place un système approprié d'assurance de la qualité fondé sur les risques pour examiner ces décisions.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Au cours des dernières années, Pêches et Océans Canada s'est efforcé d'améliorer la qualité, la cohérence et la transparence de sa prise de décisions par la mise en œuvre de son Cadre de gestion du risque. Bien qu'il ait accompli des progrès notables, le Ministère convient qu'il reste encore beaucoup de travail à faire relativement aux normes de documentation. C'est pourquoi Pêches et Océans Canada mettra en œuvre, d'ici le 31 mars 2010, un système d'assurance de la qualité fondé sur les risques afin de vérifier que son personnel applique les normes de documentation de façon cohérente.

Le Ministère surveille peu la conformité et évalue peu l'efficacité

1.34 La Politique de l'habitat indique que les promoteurs pourraient devoir assurer une surveillance de l'efficacité des activités d'atténuation et de compensation exigées par Pêches et Océans Canada comme condition d'approbation des projets.

1.35 Pour veiller à ce que les promoteurs respectent les exigences de la Politique de l'habitat, le Programme de gestion de l'habitat prévoit que le Ministère peut évaluer de deux façons les activités des promoteurs et ses propres décisions (autorisations ministérielles et lettres d'avis) :

- le Ministère peut surveiller la conformité du promoteur aux modalités assorties à l'approbation d'aller de l'avant (notamment surveiller les mesures d'atténuation et de compensation);
- le Ministère peut effectuer un suivi à une date ultérieure afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour atteindre l'objectif d'aucune perte nette d'habitat du poisson.

1.36 Nous avons examiné les activités de surveillance du Ministère; nous nous attendions à ce qu'il surveille les projets selon une approche fondée sur les risques. Nous avions déjà cerné certains problèmes liés aux activités de surveillance lors de nos vérifications antérieures et avions recommandé des améliorations.

1.37 Lors de notre examen de 30 dossiers correspondant à des projets soumis au Ministère qui ont donné lieu à une lettre d'avis, nous avons trouvé peu ou pas d'information indiquant que le Ministère surveille la conformité, comme l'exigent les directives ministérielles. En outre, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers beaucoup de documents démontrant que le Ministère évalue :

- l'importance de l'habitat qui a été perdu en raison des projets de développement;
- si les mesures d'atténuation exigées ont protégé l'habitat;
- si les promoteurs des projets ont aménagé de nouveaux habitats pour compenser la perte d'habitat.

1.38 Les promoteurs sont habituellement tenus d'effectuer des activités de surveillance des projets; le Ministère peut surveiller directement les projets ou se fier à la surveillance assurée par les promoteurs. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas adopté d'approche fondée sur les risques pour surveiller si les promoteurs se conforment aux modalités des autorisations ministérielles et des lettres d'avis. Par exemple, nous avons constaté que les promoteurs avaient effectué la surveillance exigée dans seulement 6 des 16 projets (38 p. 100) de notre échantillon pour lesquels des autorisations ministérielles avaient été délivrées et dans seulement 1 des 30 projets de notre échantillon pour lesquels des lettres d'avis avaient été émises. De plus, le Ministère n'a surveillé directement le respect des modalités par le promoteur que dans un seul des cas que nous avons examinés. Nous n'avons pas trouvé de documents indiquant que le Ministère avait fait un suivi ou avait évalué l'efficacité de ses décisions — à savoir si la mise en œuvre des conditions précisées dans les autorisations ou les lettres d'avis avait permis d'atteindre l'objectif d'aucune perte nette d'habitat.

1.39 Au moment de notre vérification, les responsables du Programme de gestion de l'habitat étaient en train de mettre en œuvre un cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat pour faire en sorte que les projets soient surveillés de la même façon partout au pays. La mise en œuvre était plus ou moins avancée selon les régions, mais aucune des régions n'avait complètement terminé le travail.

1.40 Le Ministère n'a pas adopté de démarche systématique pour surveiller si les promoteurs se conforment aux conditions des approbations de projet. Il n'évalue pas non plus si ses décisions concernant les mesures d'atténuation et de compensation permettent de respecter le principe d'aucune perte nette. Il est donc possible que

des projets causent plus de dommages à l'habitat que ce qui est autorisé, et que les mesures d'atténuation et de compensation ne soient pas efficaces (voir l'étude de cas à la page suivante).

1.41 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre de son cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat afin de se doter d'une approche adéquate fondée sur les risques pour surveiller les projets et garantir que les promoteurs se conforment à la *Loi sur les pêches* ainsi qu'à toutes les modalités des décisions ministérielles. Le Ministère devrait également déterminer si les mesures d'atténuation et de compensation prescrites permettent de respecter le principe d'aucune perte nette.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Pêches et Océans Canada utilise actuellement une approche fondée sur les risques, mais il comprend qu'il y a encore place à amélioration. Lorsque le Ministère aura achevé la mise en œuvre de l'initiative Modernisation des mesures de conformité touchant l'habitat, il sera en mesure de fournir de meilleures garanties que les promoteurs se conforment aux modalités des décisions ministérielles. Le Ministère s'engage donc à terminer la mise en œuvre de son cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat et à rendre compte des résultats de ses activités de surveillance des projets d'ici le 31 mars 2010 et annuellement par la suite.

Pêches et Océans Canada continuera de collaborer avec les promoteurs de projet afin de concevoir et de réaliser des études de surveillance à des fins de suivi. D'ici la fin de 2011, le Ministère examinera et élaborera des méthodes scientifiques normalisées pour évaluer l'efficacité des mesures de compensation dans la poursuite de l'objectif directeur d'aucune perte nette; ces méthodes pourront alors être utilisées par les promoteurs de projet dans la conception d'études de surveillance.

Les décisions d'application de la loi doivent être mieux documentées

1.42 Nous avons examiné l'approche de Pêches et Océans Canada en matière d'application de la loi afin de déterminer s'il pouvait démontrer qu'il effectuait des inspections et des enquêtes auprès des promoteurs soupçonnés d'avoir enfreint l'article 35 de la *Loi sur les pêches*. Les exigences ainsi que les modalités générales pour les mesures d'application de la loi en matière d'habitat se trouvent dans la Politique de l'habitat ainsi que dans la Politique de conformité et d'application de la loi.

Entente concernant les travaux d'enlèvement de gravier dans le fleuve Fraser

Proposition de projet. Pêches et Océans Canada, la province de la Colombie-Britannique, les administrations locales et les Premières nations ont convenu d'enlever du gravier du fleuve Fraser, principalement pour régler des problèmes d'inondation et d'érosion. Les dépôts de gravier et le cours sinueux du Fraser créent des barres, des îles ainsi que des chenaux secondaires entre Hope et Mission, en Colombie-Britannique. Cette région offre un habitat de grande qualité à au moins 28 espèces de poisson. Pêches et Océans Canada a déterminé que l'enlèvement du gravier créait des dommages à l'habitat du poisson.

En 2004, le Ministère a signé une lettre d'entente avec la province de la Colombie-Britannique afin d'élaborer un plan quinquennal d'enlèvement du gravier. De nombreux promoteurs (des entreprises intéressées à enlever et à vendre le gravier) ont présenté des propositions au Ministère, lequel a donné et continue de donner un certain nombre d'autorisations.

Les paragraphes ci-dessous illustrent l'approche adoptée par le Ministère pour approuver et surveiller ces propositions et mettent en relief certains des problèmes que pose la mise en œuvre de la Politique de l'habitat.

Lutte contre les inondations. Des études techniques et scientifiques réalisées à divers endroits, dont certaines à la demande du Ministère, ont permis de conclure que le profil de crue n'avait pas changé après l'enlèvement du gravier. Il n'aurait en fait que très légèrement changé dans la zone où le gravier avait été enlevé, et ce, uniquement au site d'enlèvement. Autrement dit, l'enlèvement du gravier n'atténuerait pas considérablement le risque d'inondation.

Dommage à des habitats fragiles. Les projets réalisés dans les zones constituant des habitats fragiles pour le saumon et l'esturgeon présentent des risques élevés, mais un certain nombre d'autorisations ministérielles pour l'enlèvement du gravier ne contenaient pas l'information voulue pour évaluer l'impact de ces projets sur les stocks de poisson. En 2006, un pont-jetée pour accéder à un site d'enlèvement du gravier a été mal construit, ce qui a entraîné l'assèchement d'un chenal latéral, exposé des nids de saumon et causé la perte d'au plus 2,25 millions de saumons roses.

Absence de plans de compensation. Il n'y avait pas de plans de compensation dans les autorisations ministérielles. Le Ministère estime qu'il n'y a pas lieu d'exiger des plans de compensation, partant de l'hypothèse que le gravier enlevé sera remplacé par du nouveau gravier après un à trois ruissellements printaniers. Nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de projet des documents étayant cette position concernant l'enlèvement à grande échelle de gravier; par contre, il existe des preuves du contraire. Ainsi, 300 000 tonnes de gravier ont été retirées de la barre Foster en 1995 mais n'ont pas encore été remplacées de façon naturelle. Le Ministère nous a indiqué qu'il reverrait l'exigence de compensation au moment où il renégocierait la lettre d'entente de 2004, en se fondant sur les résultats des études de surveillance post-construction, de l'expérience tirée des travaux d'enlèvement de gravier effectués en vertu de l'entente de 2004, et des recherches récentes.

Absence de surveillance. Les promoteurs doivent présenter au Ministère des plans de surveillance ainsi que des levés, mais nous n'en avons pas trouvé beaucoup aux dossiers. Ces documents précisent les conditions qui prévalent avant, pendant et après l'enlèvement du gravier, comme le prévoient les modalités de la lettre d'entente de 2004.

Absence d'application de la loi. Le Ministère n'a pas pris de mesures pour faire appliquer la loi après qu'un promoteur ait dépassé le volume de gravier qu'il pouvait extraire, détruit l'habitat et effectué des travaux de déblaiement à l'extérieur de la zone approuvée, contrevenant ainsi aux conditions de l'autorisation ministérielle accordée. Nous n'avons pu trouver de documents justifiant pourquoi le Ministère n'avait pas pris de mesures pour faire appliquer la loi. Celui-ci nous a informés qu'il manquait de ressources au moment des faits reprochés au promoteur et qu'on considérait qu'il était trop tard pour déposer des accusations.

1.43 Nous nous attendions à ce que les dispositions sur la protection de l'habitat et celles sur la prévention de la pollution soient appliquées conformément à la Politique de conformité et d'application de la loi, par des inspections et des enquêtes, par l'émission d'avertissements et de directives par les inspecteurs, ainsi que par des poursuites devant les tribunaux. Soulignons que, dans la plupart des cas, la Politique n'exige pas que ces mesures soient documentées.

1.44 Le Programme de conservation et protection relève du Secteur de la gestion des pêches et de l'aquaculture; la protection de l'habitat ne représente qu'un des dix domaines d'activité du Programme. Par conséquent, dans le cadre du Programme, davantage de temps est consacré à l'échelle nationale aux questions de conformité touchant les pêches.

Occurrence — Information ou plainte consignée dans le Système des infractions du Ministère. Pour déterminer s'il y a eu infraction à la *Loi sur les pêches*, il est nécessaire qu'il y ait enquête sur la plainte ou l'information.

1.45 Nous avons choisi au hasard un échantillon de 15 **occurrences** relatives à l'habitat du poisson consignées dans le Système des infractions du Ministère en 2007-2008. Nous avons examiné les dossiers de l'échantillon pour déterminer si la Politique de conformité et d'application de la loi avait été respectée.

1.46 **Absence de documentation.** Dans l'ensemble, les dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas tous les documents voulus. Par exemple, dans trois cas d'infraction éventuelle au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches,* l'évaluation des infractions et les mesures envisagées pour obtenir le résultat souhaité de la part du contrevenant présumé n'étaient pas documentées. Dans l'un des dossiers, nous avons constaté que le Ministère avait donné un avertissement verbal au contrevenant présumé, mais aucun document au dossier ne faisait état d'une admission de la part du contrevenant présumé. Le dossier ne contenait pas non plus de document attestant que le Ministère avait effectué un suivi pour s'assurer que le promoteur avait effectivement mis en œuvre la mesure corrective demandée dans l'avertissement. Dans un autre cas, le personnel du Programme de gestion de l'habitat avait recommandé que des accusations soient déposées contre le contrevenant présumé par le personnel du Programme de conservation et protection. Cependant, aucune accusation n'avait été portée au moment de notre vérification, c'est-à-dire plus d'un an après l'occurrence.

1.47 **Application de la loi**. Vu l'absence de documents dans les dossiers du Système des infractions du Ministère que nous avons examinés, nous n'avons pu déterminer si Pêches et Océans Canada respectait sa Politique de conformité et d'application de la loi. Nous n'avons pu établir avec certitude quelles mesures, le cas échéant,

le Ministère avait pris pour enquêter sur les infractions présumées ou pour faire appliquer la loi. Le Ministère pourrait démontrer que ses décisions sont prises conformément aux politiques et aux attentes ministérielles s'il disposait d'un système d'assurance de la qualité pour les mesures d'application de la loi, et donc s'il établissait des procédures appropriées, documentait les décisions et examinait périodiquement les dossiers relatifs aux infractions.

1.48 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait s'assurer que ses processus d'assurance et de contrôle de la qualité pour ce qui est des mesures d'application de la loi permettent de démontrer que les actes qu'il pose sont conformes à la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution*. Le Ministère devrait donner des directives à ses agents des pêches concernant le type de plaintes sur lesquelles ils doivent enquêter et auxquelles ils doivent donner suite, et le Ministère devrait préciser des exigences minimales en matière de documentation pour étayer les informations ou plaintes consignées dans son système des infractions.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte cette recommandation. D'ici le 31 août 2010, Pêches et Océans Canada établira un protocole opérationnel qu'il diffusera et communiquera aux régions en vue de garantir une meilleure documentation des mesures d'application de la loi et une meilleure surveillance des activités dans le but d'assurer le respect de la Politique de conformité et d'application de la loi.

Le Ministère a également déterminé qu'il existait un besoin relativement aux directives visant la nature des plaintes qui doivent retenir l'attention des agents des pêches. Le Ministère examinera, d'ici le 31 mars 2011, le processus utilisé présentement à cet égard et étudiera, d'ici le 31 mars 2012, le cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat afin d'améliorer les lignes directrices données au personnel, de clarifier les protocoles de documentation et d'établir des normes de documentation minimales relativement aux occurrences.

La mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental progresse

1.49 En 2004, Pêches et Océans Canada s'est doté du Plan de modernisation du processus environnemental qui faisait partie d'un train d'initiatives d'amélioration continue. Le Plan visait à moderniser des éléments clés du Programme de gestion de l'habitat, et notamment

à simplifier l'examen des activités à faible risque, à mieux structurer les ententes de partenariat, et à moderniser les activités de vérification de la conformité touchant l'habitat.

1.50 Nous avons évalué les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental. Pour ce faire, nous avons examiné les politiques, les procédures et les documents du Ministère; analysé le nombre total de propositions de projet soumises par année; et examiné les dossiers de projet. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait complètement intégré le Plan de modernisation du processus environnemental dans le Programme de gestion de l'habitat et apporté des ajustements à ce plan pour tenir compte de l'expérience acquise au fil de l'intégration.

1.51 Le Ministère a mis en œuvre certains volets du Plan mais n'a pas beaucoup progressé dans d'autres — en particulier dans l'initiative de modernisation des mesures de conformité touchant l'habitat, lancée en 2005.

1.52 **Simplification.** Pêches et Océans Canada s'est doté d'énoncés opérationnels pour simplifier l'examen des projets afin de pouvoir axer ses efforts sur les projets qui présentent des risques élevés. Les énoncés, affichés sur le site Internet, précisent les mesures et les conditions nécessaires pour éviter d'endommager l'habitat du poisson afin de se conformer au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Les promoteurs qui se conforment aux énoncés n'ont pas à faire examiner leur proposition de projet par le Ministère. La mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental est l'un des facteurs ayant fait chuter le nombre de propositions de projet soumises au Ministère, qui est passé de 13 234 en 2003-2004 à 7 333 en 2007-2008.

1.53 **Ententes de partenariat.** En 2005, Pêches et Océans Canada a signé un protocole d'entente officiel avec la Nouvelle-Écosse. Il avait déjà conclu des ententes avec la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba. Ces ententes décrivent les travaux que le Ministère réalise en collaboration avec les provinces dans le domaine de la protection de l'habitat du poisson. Le Ministère a également signé des ententes avec des groupes de l'industrie ainsi qu'avec des organismes non gouvernementaux voués à la conservation.

1.54 **Modernisation des mesures de conformité touchant l'habitat.** Le Ministère a décidé de réorienter le Programme de gestion de l'habitat : plutôt que de l'axer sur l'application de la loi, qui consiste surtout à réagir aux plaintes formulées, le Ministère met à présent

l'accent sur la promotion de la conformité, notamment la communication et la publication d'information, la sensibilisation du public, la consultation des parties intéressées et l'assistance technique. Le Ministère nous a informés que les activités touchant l'habitat réalisées dans le cadre du Programme de conservation et protection sont déterminées en grande partie par le niveau de risque associé aux occurrences qui sont évaluées par les gestionnaires de l'habitat.

1.55 Étant donné cette nouvelle orientation, les agents des pêches du Programme de conservation et protection ont consacré beaucoup moins de temps aux questions d'application de la loi touchant l'habitat — de 78 057 heures en 2003 à 38 249 heures en 2007 (une réduction en pourcentage du temps total de 6,4 p. 100 à 3,3 p. 100). Le Ministère nous a informés que cette réduction était en bonne partie attribuable à sa décision d'adopter une nouvelle stratégie en matière de conformité touchant l'habitat. En 2004, le nombre d'agents des pêches dans la région du Centre et de l'Arctique est passé de 56 à 24, et les agents de la région du Pacifique ont reçu pour consigne de se consacrer davantage à l'application de la loi dans d'autres domaines et moins aux dossiers touchant l'habitat.

1.56 Le Ministère a mis en œuvre un Protocole national de mesures de conformité touchant l'habitat afin de clarifier les rôles et les responsabilités relativement au Programme de gestion de l'habitat et au Programme de conservation et protection. Le Ministère devait embaucher des surveillants de l'habitat, qui travailleraient pour le Programme de gestion de l'habitat et seraient chargés à la fois de promouvoir la conformité et de faire appliquer la loi, réalisant une bonne partie du travail actuellement effectué par les agents des pêches. Le recrutement des surveillants de l'habitat devait au départ avoir lieu en 2006, mais il n'était toujours pas terminé au moment de notre vérification.

1.57 **Promotion de la conformité.** Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada ne faisait pas beaucoup d'activités de promotion de la conformité et que le Ministère n'avait pas de stratégie à cet effet. Par conséquent, il n'a pas amélioré la conservation et la protection de l'habitat grâce à la promotion de la conformité et à des stratégies fondées sur les risques en matière de surveillance et d'application de la loi.

1.58 **Avancement de la mise en œuvre.** Le Ministère a poursuivi la mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental, de façon à pouvoir mieux gérer ses risques. Nous avons cependant remarqué qu'il n'avait pas encore terminé la mise

en œuvre de certains éléments, dont la Modernisation des mesures de conformité touchant l'habitat. Le Ministère a déterminé différentes activités à réaliser pour la mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental, notamment des initiatives de consultation, de partenariat et de reddition de comptes pour les ententes, de même qu'une évaluation officielle du Plan. Ces initiatives doivent être intégrées entièrement dans le Programme de gestion de l'habitat avant que le Ministère puisse confirmer que le Programme est géré en fonction des risques.

La reddition de comptes prévue dans les ententes comporte des faiblesses

1.59 La Politique de l'habitat met l'accent sur la collaboration : elle encourage et appuie la participation des organismes gouvernementaux, des groupes d'intérêt public et du secteur privé à la conservation, à la restauration et à l'aménagement de l'habitat du poisson. Pour exécuter son Programme de gestion de l'habitat, le Ministère compte sur la collaboration et l'apport d'un certain nombre de groupes internes et externes. Sans leur aide, il faudrait au Ministère davantage de ressources pour s'acquitter de son mandat.

1.60 En vertu d'ententes de collaboration, le Ministère est tenu de participer aux systèmes provinciaux d'examen de projets ainsi qu'aux évaluations environnementales des projets menées par les provinces.

1.61 Les questions de compétence touchant les dossiers de l'eau sont complexes, car les provinces ont de nombreuses responsabilités dans ce domaine. Ce sont les provinces qui autorisent les projets d'utilisation de l'eau et qui réglementent le débit, l'alimentation en eau, le contrôle de la pollution, les projets de centrales thermiques et hydroélectriques, de même que les pratiques agricoles et forestières.

1.62 La responsabilité en matière de pêches dans les eaux intérieures (par exemple, la délivrance des permis de pêche et l'établissement de quotas) a été déléguée aux provinces. Toutefois, le gouvernement fédéral se charge toujours des responsabilités associées à l'habitat. Pêches et Océans Canada s'appuie sur les programmes des gouvernements provinciaux pour s'acquitter de certaines de ses responsabilités liées à la protection de l'habitat. Des ententes de partenariat sur la protection de l'habitat ont été signées avec quatre provinces, mais leur mise en œuvre varie beaucoup d'une province à l'autre.

1.63 Étant donné que des représentants provinciaux sont nommés agents des pêches par le Ministère, nous nous attendions à ce qu'un cadre de responsabilisation adéquat ait été mis en place et qu'il prévoie la présentation de rapports au gouvernement fédéral sur l'état de l'habitat et sur les activités d'application de la loi et de surveillance menées par ces agents.

1.64 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada avait accompli des progrès pour ce qui est de sa collaboration avec les intervenants dans le but de définir des pratiques de développement qui réduisent la possibilité d'impact sur l'habitat du poisson et favorisent le respect de la *Loi sur les pêches*. Le Ministère a également travaillé de concert avec des groupes environnementaux, notamment ceux qui font partie du Réseau canadien de l'environnement, afin de les amener à participer à l'amélioration des mécanismes utilisés pour atteindre les résultats désirés.

1.65 Par exemple, depuis 2001, le Ministère a établi des ententes avec 36 offices de protection de la nature en Ontario qui l'aident à assurer la prestation du programme de protection de l'habitat. Les offices participent à ce processus en examinant notamment des soumissions de projets (la majorité des dossiers à faible risque) et en émettant des lettres d'avis au nom du Ministère.

1.66 Nous avons constaté que le processus de surveillance des ententes avec les offices de protection de la nature de l'Ontario comportait des faiblesses. Ces ententes ne prévoient que peu de mécanismes de reddition de comptes comme la mesure du rendement, des dispositions visant la vérification ou des exigences en matière d'évaluation officielle. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas de moyens officiels qui lui permettent de vérifier si les activités confiées aux offices ont été menées conformément à ses politiques et directives. Les ententes indiquent que le Ministère est chargé d'examiner les lettres d'avis préparées par les offices de protection de la nature, mais nous avons constaté que le Ministère ne recevait pas de copies de ces lettres pour examen.

1.67 Lors de notre vérification portant sur le bassin des Grands Lacs en 2001, nous avions recommandé que Pêches et Océans Canada mette en place des mécanismes de reddition de comptes adéquats avec ses partenaires, surtout avec les provinces et les autres intervenants dont il dépend pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur les pêches*.

1.68 Les problèmes soulevés il y a sept ans persistent toujours et gardent leur pertinence en ce qui concerne le Programme de gestion de l'habitat à l'heure actuelle.

1.69 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait préciser les volets du Programme de gestion de l'habitat qu'il continuera d'administrer, la mesure dans laquelle il désire que d'autres organismes exécutent le programme en son nom et les incidences connexes en matière de ressources. Le Ministère devrait également évaluer si les mécanismes de reddition de comptes dans toutes les ententes en vigueur sont suffisamment efficaces pour permettre la présentation de rapports et l'évaluation des résultats obtenus grâce à la collaboration avec d'autres parties. En outre, il devrait revoir les ententes pour s'assurer qu'elles cadrent avec sa conception des objectifs à long terme du Programme de gestion de l'habitat.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte cette recommandation. D'ici le 31 mars 2011, Pêches et Océans Canada examinera et évaluera ses protocoles d'entente avec les provinces et les territoires. Le Ministère continuera de travailler avec ses partenaires afin de renforcer les mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes et afin de s'assurer que les ententes de partenariat cadrent avec les objectifs et la vision stratégique du Ministère.

Les gains et les pertes d'habitat ne sont pas mesurés

1.70 L'approche adoptée dans le cadre de la Politique de l'habitat est de respecter le principe d'aucune perte nette d'habitat pour chacun des projets entrepris et, grâce aux mesures de restauration et d'aménagement de l'habitat, d'enregistrer des gains d'ensemble pour ce qui est de l'habitat. Nous nous attendions à ce que Pêches et Océans Canada recueille et analyse les données sur l'habitat afin de déterminer si l'objectif de gain net en habitat est atteint ou non.

1.71 La mesure d'éléments de l'habitat est une tâche complexe. Lors de nos vérifications précédentes, nous avions recommandé que le Ministère recueille et analyse l'information nécessaire afin de présenter des évaluations à jour des conditions de l'habitat. Au cours de la présente vérification, nous n'avons constaté aucune amélioration significative dans la quantité ou la qualité des renseignements recueillis sur l'habitat du poisson. Le Ministère ne possède pas suffisamment d'information sur les stocks de poisson, sur l'étendue et la qualité de l'habitat du poisson, sur les contaminants présents dans les poissons ni sur la qualité générale de l'eau.

1.72 Les provinces et d'autres organismes gouvernementaux ainsi que les Premières nations et les groupes d'intendance recueillent de l'information sur l'habitat dans l'exécution de leurs responsabilités. On note qu'il est toujours difficile d'avoir accès à des données actuelles et complètes et que des données techniques clés sur de nombreux bassins hydrographiques sont manquantes. Le Ministère n'a donc pas à sa disposition de données scientifiques suffisantes pour établir un ensemble de données de référence sur l'état de l'habitat du poisson au Canada. Afin de remédier à cette situation, le Ministère a lancé un projet qui lui permettra d'accéder aux bases de données gérées par d'autres intervenants afin de recueillir plus facilement de l'information sur l'habitat. Néanmoins, l'établissement de données de référence nationales sur l'habitat demeure un défi.

1.73 Le Ministère peut également utiliser des indicateurs de la qualité de l'habitat, comme la qualité de l'eau, le débit d'eau ainsi que les données sur les stocks de poisson, afin de procéder à une évaluation de la qualité de l'habitat dans des écosystèmes donnés. Les écosystèmes à examiner pourraient être ceux au sein desquels l'activité humaine est importante, étant donné que le Ministère ne peut réglementer les changements naturels de l'habitat. Toutefois, Pêches et Océans Canada n'a pas réalisé beaucoup de progrès pour ce qui est d'élaborer de tels indicateurs. Les enjeux auxquels le Ministère continue d'être confronté relativement à la collecte des données et au choix des indicateurs de l'habitat font en sorte qu'il ne sait toujours pas s'il est en bonne voie d'atteindre l'objectif à long terme de gain net global en habitat du poisson énoncé dans la Politique de l'habitat.

1.74 **Recommandation**. Pêches et Océans Canada devrait élaborer des indicateurs de l'habitat afin de pouvoir les appliquer aux écosystèmes au sein desquels l'activité humaine est importante. Le Ministère devrait utiliser ces indicateurs afin d'évaluer s'il fait des progrès en vue d'atteindre l'objectif à long terme d'un gain net global en habitat du poisson, qui est énoncé dans la *Politique de gestion de l'habitat du poisson*.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. Pêches et Océans Canada est déterminé à adopter une approche écosystémique et à utiliser davantage les indicateurs biologiques, particulièrement dans les régions au sein desquelles l'activité humaine est importante. Cependant, cette tâche est loin d'être simple; elle nécessitera l'acquisition de connaissances scientifiques substantielles afin de garantir que les indicateurs choisis fournissent effectivement l'information dont le Ministère a besoin sur la santé des écosystèmes aquatiques.

La Politique de l'habitat n'est toujours pas pleinement mise en œuvre après 23 ans

1.75 Nous nous attendions à ce que la mise en œuvre par Pêches et Océans Canada de la Politique de l'habitat ait été largement réalisée. Sans une telle mise en œuvre, le manque de gestion des activités humaines pourrait entraîner une plus grande dégradation de l'habitat du poisson et des stocks de poissons ainsi qu'une réduction des avantages que les Canadiens tirent de ces deux ressources.

1.76 Dans notre rapport d'octobre 2001, nous avions indiqué que 15 ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de la Politique de l'habitat et que cette politique n'avait pas été pleinement appliquée. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait mis en œuvre des volets de la Politique, mais que les travaux dans certains domaines n'avaient pas progressé comme prévu.

1.77 Par exemple, la Politique indique que le Ministère doit assurer un niveau de conformité aux lois, aux règlements et aux politiques qui soit uniforme et équitable. Toutefois, comme mentionné plus tôt, le Ministère n'est pas en mesure de démontrer que les projets qu'il examine ont été évalués de façon adéquate sur une base régulière, aux termes de la Politique de l'habitat. Le Ministère doit mener une surveillance plus étroite de la conformité et une évaluation de l'efficacité des mesures proposées — autres éléments clés prévus par la Politique.

1.78 **Recherche**. La Politique de l'habitat exige également que Pêches et Océans Canada mène des recherches scientifiques afin de disposer des données et de la technologie nécessaires à la conservation, à la restauration et à l'aménagement de l'habitat du poisson. En 2001, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements scientifiques, notamment de données sur la qualité de l'habitat du poisson, lui permettant de s'acquitter de manière efficace de son mandat. Selon le Ministère, la mise en œuvre d'une **approche scientifique écosystémique** en est aux premières étapes et l'évaluation de l'habitat n'est pas encore possible. Le Ministère indique que les données sur de nombreuses caractéristiques de l'habitat aquatique n'existent pas ou que l'information disponible n'est pas organisée de manière à permettre au personnel d'y accéder facilement et systématiquement.

Approche scientifique écosystémique — Approche scientifique axée sur la définition et la compréhension des principales relations dans l'environnement naturel et de leurs liens avec les besoins et les activités anthropiques.

1.79 Afin de combler ces lacunes, le Ministère nous a informés qu'il s'était doté d'un plan de recherche quinquennal portant sur les incidences des activités humaines. À l'extérieur du gouvernement, on a récemment mis sur pied des centres d'expertise dont le rôle est d'étudier les incidences des projets d'hydroélectricité et d'exploitation du pétrole et du gaz sur l'habitat. Un nouveau centre d'expertise est en

voie de création afin d'appuyer le Programme de gestion de l'habitat dans le domaine scientifique. De plus, les Initiatives de recherche écosystémique, dont l'objectif est l'application d'une approche scientifique écosystémique, ont été récemment lancées dans sept régions à travers le pays.

1.80 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait définir les mesures à prendre afin de pleinement mettre en œuvre la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 et confirmer s'il entend mettre en œuvre tous les aspects de cette politique.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le Ministère accepte cette recommandation. Il déterminera, d'ici mars 2010, les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la Politique de l'habitat.

Dispositions relatives à la prévention de la pollution

1.81 En vertu des dispositions relatives à la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*, le déversement de **substances nocives** dans les eaux fréquentées par des poissons est interdit. Ce type d'interdiction fait partie de la *Loi sur les pêches* depuis son entrée en vigueur en 1868. La seule exception à cette exigence générale s'applique lorsque des déversements nocifs sont autorisés en vertu de règlements d'application de la loi.

Substances nocives — Substances qui ont des effets nocifs directs ou indirects sur le poisson et qui peuvent se retrouver dans l'environnement aquatique de nombreuses façons différentes. Exemples de sources de ces substances : eaux usées municipales, effluents industriels, ruissellement agricole, développement urbain et mise en valeur de ressources naturelles, sites d'enfouissement et mines abandonnées.

1.82 Six règlements sont actuellement en vigueur aux termes des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Ces règlements autorisent le déversement de substances nocives particulières par les industries réglementées, dans des limites précises établies pour les déversements.

1.83 Environnement Canada est responsable de l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* depuis 1978. Ce ministère administre la *Loi* dans le cadre de sa structure et de ses processus organisationnels existants, qui appuient également ses autres responsabilités législatives telles que l'administration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Environnement Canada ne dispose pas de programme distinct visant la *Loi sur les pêches*.

La reddition de comptes relativement aux responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches* présente des insuffisances

1.84 Nous nous sommes penchés sur les processus qu'utilise Environnement Canada pour déterminer comment il s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Nous nous attendions à ce que :

- Environnement Canada ait clairement défini les mesures qu'il doit prendre afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches*, notamment en déterminant les résultats visés et les mécanismes de reddition de comptes appropriés pour assurer l'exécution de ces responsabilités;
- Environnement Canada ait défini et évalué les risques associés aux substances nocives pour le poisson, ait élaboré et mis en œuvre des stratégies de conformité pour gérer les risques importants et ait procédé, sur une base régulière, à l'actualisation des méthodes visant à atténuer les risques ou à y faire face.

Les paragraphes suivants présentent nos constatations par rapport à nos attentes.

1.85 **Résultats visés.** Environnement Canada n'a pas fixé d'objectifs clairs ni déterminé de résultats escomptés pour ce qui est de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches*.

1.86 Environnement Canada a défini ses priorités pour l'administration de la *Loi sur les pêches* dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009. Le Rapport indique que les priorités du Ministère visent le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (environ 115 usines doivent se conformer à ce règlement), le *Règlement sur les effluents des mines de métaux* (environ 100 mines doivent se conformer à ce règlement), l'élaboration de nouveaux règlements sur les effluents d'eaux usées ainsi que l'application de la *Loi*.

1.87 Environnement Canada n'a pas clairement indiqué les résultats qu'il compte obtenir en s'acquittant de sa principale responsabilité aux termes de la *Loi sur les pêches*, qui consiste à veiller à ce que les industries et les activités qu'elles mènent soient conformes aux dispositions de la *Loi* interdisant le déversement de substances nocives dans l'eau fréquentée par les poissons (le Ministère estime que cela pourrait s'appliquer à des centaines de milliers d'organisations et de personnes).

1.88 **Administration de l'interdiction prévue par la *Loi*.** En 2005, Environnement Canada a mis sur pied un groupe de travail sur la *Loi sur les pêches* chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une approche nationale visant l'administration des dispositions de la *Loi* interdisant le déversement de substances nocives dans l'eau fréquentée par les poissons. Le groupe de travail a défini neuf priorités nationales en plus de priorités régionales additionnelles (secteurs, industries ou activités) liées aux questions de la pollution de l'eau qui

devraient être réglées par l'application de l'interdiction contenue dans la *Loi*. Le groupe de travail a recommandé un plan d'action afin d'aborder ces priorités. Il ne s'est toutefois pas réuni depuis 2006, et personne ne s'est clairement vu confier la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour régler les questions qui ont été définies.

1.89 De plus, le groupe de travail a noté qu'Environnement Canada mettait l'accent sur l'administration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et que le Ministère ne disposait plus de la structure de gestion nécessaire pour administrer la *Loi sur les pêches*.

1.90 En novembre 2007, des agents d'Environnement Canada ont examiné les conclusions du groupe de travail et ont réalisé des travaux d'analyse plus poussés afin de définir les enjeux liés à l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution. Ils ont cerné des enjeux particuliers auxquels doit faire face le Ministère lorsqu'il veille au respect des dispositions de la *Loi sur les pêches* dont il a la responsabilité, notamment le manque de priorités clairement établies, les difficultés dans la détermination de la conformité et l'aspect réactif des activités menées, ce qui entraîne un manque d'uniformité entre les différentes régions et les divers secteurs.

1.91 Aucune mesure additionnelle de coordination n'a été prise concernant ces initiatives ministérielles; Environnement Canada se retrouve donc sans une approche nationale qui lui permettrait de coordonner, d'axer et d'orienter l'administration des dispositions de la *Loi* dont il a la responsabilité.

1.92 Environnement Canada n'a pas clairement défini les étapes qu'il doit suivre afin de s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*; le Ministère n'a pas établi de résultats escomptés ni de mécanismes adéquats de reddition de comptes pour assurer l'exécution de ces responsabilités.

1.93 **Recommandation.** Environnement Canada devrait se fixer des objectifs clairs et définir les résultats escomptés en ce qui concerne ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Le Ministère devrait également établir des mécanismes de reddition de comptes pour veiller à ce que les résultats désirés soient atteints, notamment en assurant une coordination à l'échelle nationale et en fournissant des directives relativement à l'administration de la *Loi*.

Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada accepte cette recommandation. Le Ministère implantera en 2009-2010 un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour

ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches*. Le Cadre établira clairement les objectifs, les responsabilités et les résultats attendus, y compris la façon dont la coordination sera assurée et les directives seront données à l'échelle nationale relativement à l'administration de la *Loi* par Environnement Canada.

1.94 **Stratégie de conformité.** Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada ait élaboré et mis en œuvre une stratégie de conformité afin de s'acquitter de ses importantes responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Une stratégie de conformité serait axée sur les secteurs qui présentent le plus important risque à l'habitat du poisson, tel que déterminé par la collecte intégrée de données et par l'utilisation des connaissances scientifiques. Elle permettrait de définir les priorités ministérielles en ce qui concerne l'utilisation de mécanismes comme la promotion de la conformité, la sensibilisation, la promotion du développement technologique et des activités ciblées d'application de la loi afin d'augmenter les taux de conformité.

1.95 Environnement Canada s'est doté d'une stratégie de conformité, mène des **études de suivi des effets sur l'environnement** et dispose d'un plan de mise en application pour chacun des deux règlements qu'il administre et s'occupe de faire respecter : le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*.

Études de suivi des effets sur l'environnement — Activités qui permettent d'évaluer les écosystèmes aquatiques qui se trouvent en aval d'un site de déversement d'effluents afin de déterminer les effets à long terme de ces effluents sur le poisson et sur l'environnement aquatique.

1.96 Toutefois, Environnement Canada ne possède pas de stratégie de conformité liée à la *Loi sur les pêches* visant les industries et les activités qui doivent être conformes aux dispositions interdisant le déversement de substances nocives dans les eaux fréquentées par le poisson. Le Ministère nous a informés que plusieurs centaines de milliers de parties sont potentiellement assujetties à cette interdiction de la *Loi*. L'importance de ce chiffre représente un défi pour ce qui est de l'élaboration d'une stratégie de conformité et de l'établissement de priorités pour l'utilisation des ressources destinées à la promotion de la conformité et à l'application de la loi.

1.97 Environnement Canada n'a pas adopté d'approche globale fondée sur les risques pour la *Loi sur les pêches* afin de définir, d'évaluer et d'atténuer les risques de non-conformité avec la *Loi* qui pourraient entraîner d'importants dommages à l'habitat du poisson. L'utilisation de méthodes fondées sur les risques permettrait au Ministère de concentrer ses ressources dans les secteurs où les risques de dommages importants à l'habitat sont les plus élevés et de veiller à ce que ces risques soient atténués de manière adéquate et uniforme.

1.98 L'absence d'une approche fondée sur les risques visant l'interdiction de déverser des substances nocives, contenue dans la *Loi sur les pêches*, fait également obstacle à la capacité de la Direction générale de l'application de la loi du Ministère de planifier ses activités en fonction de l'importance des risques de dommages à l'habitat du poisson établie par le Ministère. Le Plan national d'application de la loi de 2008-2009 reflète largement une approche réactive, fondée sur les plaintes, aux dispositions de la *Loi* interdisant le déversement de substances nocives. Néanmoins, le plan prévoit des inspections de navires de croisière, d'usines de transformation du poisson et de mines abandonnées.

1.99 **Définition de substances nocives pour le poisson.** Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada ait défini et évalué les risques associés aux substances potentiellement nocives pour le poisson et qu'il ait intégré cette information à ses processus décisionnels. Nous avons constaté que de nombreuses sources de pollution qui ont des effets nocifs sur le poisson sont connues du Ministère, mais que les renseignements recueillis à leur sujet sont incomplets. En l'absence d'une stratégie de conformité visant les dispositions de la *Loi sur les pêches* interdisant le déversement de substances nocives, le Ministère n'exploite pas pleinement les renseignements qu'il possède.

1.100 Il existe de nombreuses substances ou combinaisons de substances qui sont potentiellement nocives pour le poisson. Environnement Canada dispose de plusieurs moyens de définir de telles substances, y compris des connaissances scientifiques et pratiques sur les sources de pollution et sur certaines substances particulières qui sont nocives pour le poisson et pour l'environnement aquatique. Par exemple, à la fin des années 1990, la Direction générale des sciences du Ministère a mené une série d'évaluations des menaces, résumées dans un rapport publié en 2001. Bien que ces travaux commencent désormais à être dépassés, le rapport identifie les sources de pollution, comme les effluents d'eaux usées municipales, selon les industries et les activités qui ont un impact considérable sur les écosystèmes aquatiques.

1.101 Environnement Canada possède des connaissances sur des substances chimiques, acquises dans le cadre de ses évaluations scientifiques menées aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, ainsi que sur certaines sources de pollution touchant le poisson grâce à d'autres initiatives, comme les processus appuyant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1987. Néanmoins, le Plan pour les sciences de 2006 du Ministère

souligne le besoin d'obtenir des données supplémentaires pour évaluer adéquatement les incidences des substances nocives, et particulièrement de la combinaison de substances pénétrant dans l'habitat du poisson.

1.102 En juin 2008, Environnement Canada a indiqué qu'« il n'existe présentement aucun réseau national de sites de surveillance qui soit précisément conçu pour rendre compte de la qualité des eaux au Canada de façon représentative, à différentes échelles géographiques du pays ». Bien qu'une telle surveillance n'ait pas pour objet de déterminer les substances individuelles qui sont nocives pour le poisson, Environnement Canada a indiqué que les données obtenues grâce à la surveillance de la qualité de l'eau dans les bassins hydrographiques vulnérables pourraient être utilisées pour compléter l'information concernant les incidences sur le poisson et son habitat.

Les rôles complémentaires de lois connexes et d'autres instances n'ont pas été évalués

1.103 Comme indiqué précédemment, Environnement Canada ne possède pas de structure ni de processus organisationnels distincts pour gérer l'ensemble de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*; le Ministère s'appuie sur les structures et les processus qui lui servent pour s'acquitter de ses autres responsabilités législatives, notamment l'administration de la ***Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)***.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) — Outil législatif principal d'Environnement Canada lui permettant de contrôler les substances chimiques et les déchets industriels et commerciaux qui posent un risque inacceptable pour la santé humaine et pour l'environnement. La *Loi* autorise Environnement Canada à réglementer les substances considérées comme toxiques.

1.104 Environnement Canada nous a informés que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* peut jouer un rôle complémentaire pour ce qui est de réduire les risques de violation des dispositions de la *Loi sur les pêches* et de réduire les déversements de substances qu'elle réglemente, contribuant ainsi à la protection de l'habitat du poisson.

1.105 Recours à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada ait déterminé dans quelle mesure les résultats obtenus dans le cadre de l'administration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* pourraient servir à s'acquitter de son mandat visant à interdire le déversement de substances nocives dans les eaux fréquentées par le poisson aux termes de la *Loi sur les pêches*. Le Ministère pourrait également utiliser ce type d'évaluation pour déterminer les ressources nécessaires à l'administration de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Toutefois, Environnement Canada n'a pas mené de telle évaluation.

1.106 L'étude de cas (voir l'étude de cas ci-dessous) illustre de quelle manière le Ministère a eu recours et propose d'avoir recours à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et à la *Loi sur les pêches* afin d'atténuer les risques importants que les effluents des eaux usées posent pour l'habitat du poisson.

Efforts axés sur les risques posés par les effluents des eaux usées

On a déterminé depuis longtemps que les effluents des eaux usées posent un risque important pour les écosystèmes aquatiques. Ces effluents sont une des principales sources de pollution de l'eau pour ce qui est du volume et constituent une source considérable d'azote et de phosphore dans l'eau. Or, ces deux substances peuvent être nocives pour le poisson. Les questions que tous les gouvernements se doivent de régler afin de réduire les risques posés par les effluents des eaux usées en ce qui concerne la qualité de l'eau sont complexes et coûteuses.

En vertu de la *Loi sur les pêches*, les effluents des eaux usées peuvent contenir des substances nocives pour le poisson. Environnement Canada ne possède pas actuellement de stratégie de conformité lui permettant de veiller à ce que les installations municipales d'eaux usées ainsi que celles d'autres collectivités soient conformes à l'interdiction de déversement de substances nocives aux termes de la *Loi*. Toutefois, la Direction générale de l'application de la loi du Ministère répond aux plaintes concernant les installations des eaux usées. Depuis 1999, plusieurs substances qui présentent des risques élevés et qui se trouvent fréquemment dans les effluents des eaux usées ont été réglementées conformément à la *Loi canadienne de protection de l'environnement (1999)*.

En 2003, Environnement Canada a commencé à collaborer avec le Conseil canadien des ministres de l'environnement afin de s'attaquer aux enjeux liés aux effluents des eaux usées. En octobre 2007, le Conseil a publié une version provisoire de la Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales (la Stratégie) aux fins de consultation. Parallèlement, Environnement Canada a mené des consultations au sujet de sa proposition d'élaborer et d'utiliser des règlements de la *Loi sur les pêches* pour mettre en œuvre la Stratégie.

La Stratégie sera mise en œuvre à long terme, au cours d'une période pouvant atteindre 30 ans. Les installations présentant un risque élevé auront jusqu'à dix ans pour satisfaire aux exigences réglementaires. La justification d'un tel délai réside dans la nature complexe des questions à régler et dans l'importance des coûts associés à la construction ou à l'amélioration des installations d'eaux usées.

Les règlements nécessaires aux termes de la *Loi sur les pêches* n'ont pas encore été établis. Toutefois, cette étude de cas constitue un exemple de la façon dont la *Loi canadienne de protection de l'environnement (1999)* et la *Loi sur les pêches* peuvent servir à atténuer les risques considérables qui menacent l'habitat du poisson.

1.107 Dépendance à l'égard d'autres instances. Nous nous sommes penchés sur l'approche d'Environnement Canada en matière de collaboration avec d'autres instances, surtout les provinces. Le Ministère s'appuie sur les dispositions législatives visant la protection de l'eau adoptées par d'autres instances et sur leur application par ces instances afin de protéger l'eau des effets de la pollution et de compléter ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada ait déterminé la mesure dans laquelle il pouvait s'appuyer sur les dispositions visant la

protection de l'eau d'autres d'instances et sur leur application par ces instances pour s'acquitter de son mandat relativement à l'interdiction de déverser des substances nocives dans les eaux fréquentées par le poisson aux termes de la *Loi sur les pêches*. Nous avons constaté qu'Environnement Canada n'avait pris aucune mesure en ce sens.

1.108 Il existe une tradition de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le domaine de la prévention de la pollution de l'eau. Les gouvernements ont collaboré par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement pour traiter les questions relatives aux effluents des eaux usées, à la surveillance de la qualité de l'eau et à l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau. Il est largement reconnu qu'une telle collaboration est fondamentale à la mise en œuvre de programmes efficaces de prévention de la pollution.

1.109 Le gouvernement du Canada a conclu des ententes officielles avec l'Alberta et la Saskatchewan au sujet de l'administration de certains éléments des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Dans un rapport publié en 1999, le commissaire à l'environnement et au développement durable a indiqué que ces accords ne fonctionnaient pas toujours comme prévu et que de nombreuses activités considérées comme essentielles à la mise en œuvre de ces accords n'étaient pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être.

1.110 Nous avons examiné l'Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la *Loi sur les pêches*. Nous avons constaté que l'entente était périmée et qu'elle n'était pas pleinement mise en œuvre (voir l'étude de cas à la page suivante).

1.111 Nous avons constaté qu'Environnement Canada n'était pas en mesure de démontrer que les ententes avec les provinces étaient toujours en vigueur et qu'elles étaient mises en œuvre. De plus, le Ministère ignore dans quelle mesure il peut s'appuyer sur les cadres législatifs d'autres instances pour l'administration et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution.

1.112 **Recommandation.** Environnement Canada devrait élaborer une approche fondée sur les risques visant les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* afin de définir, d'évaluer et d'atténuer les risques importants liés à la non-conformité avec la *Loi*. Dans le cadre de cette approche, Environnement Canada

devrait déterminer s'il existe des risques importants pour l'habitat du poisson associés à la non-conformité avec la *Loi sur les pêches* qui ne sont pas traités par l'administration et les activités d'application de la *Loi* du Ministère ni par l'administration d'autres lois fédérales ou provinciales.

Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la *Loi sur les pêches*

En 1994, les gouvernements du Canada et de l'Alberta ont signé l'Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la *Loi sur les pêches* (l'Entente). L'objectif de cette entente était d'établir les modalités de l'administration coopérative des dispositions relatives à la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* ainsi que des lois provinciales pertinentes. La raison sous-tendant la conclusion d'une telle entente était de simplifier et de coordonner les activités réglementaires du Canada et de l'Alberta et de réduire les dédoublements. Nous avons examiné les mécanismes, mis en place aux termes de l'Entente, permettant à la province de rendre compte à Environnement Canada des résultats atteints pour les responsabilités dont elle s'acquitterait au nom du gouvernement fédéral.

Nous avons constaté que le comité de gestion qui supervise la mise en œuvre et l'administration de l'Entente ne s'est pas réuni depuis plus de deux ans. Environnement Canada nous a informés que son personnel se réunit régulièrement avec les représentants de l'Alberta afin de discuter de différents enjeux, notamment des activités d'application de la loi et des déversements de substances ayant fait l'objet d'un rapport. Environnement Canada n'a pas officiellement évalué ce type de rencontres entre le personnel des deux gouvernements, mais le Ministère a déclaré que ces réunions s'avéraient efficaces.

Afin de déterminer comment les efforts de collaboration ont été déployés en pratique, nous avons examiné les arrangements pris pour la mise en œuvre de l'Entente en ce qui concerne les activités d'exploitation des sables bitumineux. Le Pembina Institute, une organisation non gouvernementale située en Alberta qui est vouée à l'étude de l'environnement, a indiqué que les activités d'exploitation des sables bitumineux produisent environ 1,8 milliard de litres de résidus par jour, entreposés dans des bassins de décantation. Ces résidus contiennent des substances qui peuvent être nocives pour le poisson. Selon plusieurs évaluations des impacts environnementaux des projets d'exploitation des sables bitumineux, on peut s'attendre à ce qu'il y ait lixiviation des substances contenues dans les bassins de décantation.

Environnement Canada participe aux évaluations des impacts environnementaux, à certaines initiatives de recherche et aux travaux de groupes de travail consacrés à l'exploitation des sables bitumineux. Environnement Canada nous a informés qu'il ne s'était pas doté d'un programme de surveillance indépendant puisque l'Alberta interdit le déversement du contenu des bassins de décantation dans les eaux de surface et surveille les risques de lixiviation des substances dans les rivières et les lacs de la région. La province s'est dotée d'un processus qui lui permet de rendre compte à Environnement Canada des déversements ainsi que des incidents potentiellement assujettis à la *Loi sur les pêches*.

Environnement Canada s'appuie sur l'Entente et sur les arrangements pris avec l'Alberta pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Toutefois, le comité de gestion de l'Entente n'a pas assumé son rôle de supervision depuis près de deux ans et Environnement Canada n'a pas officiellement évalué la mesure dans laquelle les arrangements pris avec l'Alberta lui permettent de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada accepte cette recommandation. Le Ministère a confié à la Direction des secteurs publics et des ressources de la Direction générale de la gérance de l'environnement la responsabilité de coordonner les priorités en matière de gestion des risques et de promotion de la conformité relativement au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et aux règlements connexes.

En 2009-2010, Environnement Canada procédera à l'élaboration d'un plan de travail pour identifier les risques actuels et les activités de gestion des risques dans les secteurs non réglementés, y compris les activités de promotion de la conformité à la *Loi sur les pêches* et aux autres lois fédérales et provinciales. En 2010-2011, le Ministère complétera l'examen des risques et des activités de gestion des risques et ajustera ses plans de travail au besoin.

Certains des règlements et des directives sont périmés

1.113 Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada administre activement les règlements de la *Loi sur les pêches* relatifs aux dispositions de prévention de la pollution et à ce qu'il s'assure que les règlements ainsi que les directives de conformité avec la *Loi* soient adéquats, à jour, pertinents et applicables.

1.114 **Industries réglementées.** Sur les six règlements relatifs aux dispositions de prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* qui sont en vigueur actuellement, Environnement Canada en administre deux de manière active : le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*. Les quatre autres règlements datent des années 1970 et visent des techniques et des pratiques dépassées, ce qui rend leur application difficile.

1.115 À titre d'exemple, le *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole* prévoit des méthodes et des exigences désuètes en matière d'échantillonnage des effluents pour déterminer si les raffineries se conforment à la *Loi sur les pêches*. De plus, ces règlements s'appliquent uniquement aux cinq raffineries dont l'exploitation a débuté le 1er novembre 1973 lorsque les règlements sont entrés en vigueur, ou après cette date. Les 14 raffineries qui étaient déjà en exploitation avant cette date ne sont pas tenues de se conformer aux règlements, mais sont visées par des lignes directrices d'application volontaire.

1.116 En 1998, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé au ministre de l'Environnement d'entreprendre un examen des règlements de la *Loi sur les pêches* afin de vérifier qu'ils étaient adéquats, à jour et applicables. De plus, les règlements présentant des lacunes devaient être modifiés afin d'en assurer l'applicabilité. Le gouvernement a déclaré que la tenue d'un examen n'était pas nécessaire à ce moment-là. Par conséquent, les règlements qui ont soulevé les préoccupations du Comité il y a dix ans n'ont toujours pas été examinés par Environnement Canada et n'ont pas été actualisés.

1.117 Conformément à la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* de 2007, les ministères doivent veiller à ce que les règlements continuent de respecter leurs objectifs stratégiques initiaux et ils doivent renouveler les cadres réglementaires de façon régulière. Bien que des agents d'Environnement Canada aient soulevé des préoccupations au sujet des règlements périmés, le Ministère ne prévoit pas s'occuper de la question.

1.118 **Lignes directrices et énoncés de pratiques exemplaires**. Entre 1970 et 1977, le ministre des Pêches et de l'Environnement a émis six lignes directrices visant la *Loi sur les pêches* à l'intention d'industries particulières. Ces lignes directrices recommandent la prise de mesures volontaires qui pourraient servir à contrôler les déversements d'effluents provenant des exploitations industrielles et donc à démontrer que celles-ci sont conformes à la *Loi*. Ces lignes directrices sont fondées sur des techniques et des pratiques exemplaires qui remontent aux années 1960. Par conséquent, elles représentent un obstacle aux activités actuelles d'application de la loi menées par Environnement Canada étant donné que les pratiques et les techniques au sein de l'industrie ont considérablement changé au cours des dernières décennies.

1.119 Au fil du temps, Environnement Canada a également émis de nombreux énoncés de pratiques exemplaires à l'intention de l'industrie. Toutefois, le Ministère n'a pas de processus en place pour examiner ni pour retirer ces énoncés au cas où ils deviendraient périmés.

1.120 **Recommandation.** Environnement Canada devrait examiner les règlements, les lignes directrices et les pratiques exemplaires de gestion visant la *Loi sur les pêches* qui sont actuellement en vigueur afin de veiller à ce qu'ils soient adéquats, à jour, pertinents et applicables.

Réponse d'Environnement Canada. Le Ministère accepte cette recommandation. Au cours de la période 2009-2012, Environnement Canada examinera si les quatre règlements énumérés ci-dessous demeurent toujours pertinents, à la lumière des lignes directrices de la *Loi sur les pêches*, des normes provinciales et des pratiques exemplaires de gestion de l'industrie, et prendra les mesures nécessaires pour les mettre à jour ou les abroger, s'il y a lieu :

- *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore;*
- *Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille;*
- *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole;*
- *Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre.*

Les mécanismes de contrôle et d'assurance de la qualité des mesures d'application de la loi présentent des faiblesses

1.121 Nous avons examiné les activités d'application de la loi d'Environnement Canada visant à prévenir, à décourager et à détecter la non-conformité avec les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Les activités d'application de la loi comprennent, entre autres :

- des inspections aux fins de vérification de la conformité;
- des enquêtes portant sur les violations présumées de la *Loi*;
- des mesures pour inciter les parties à se conformer à la *Loi*, notamment des directives et des avertissements écrits ainsi que des accusations aux termes de la *Loi*.

1.122 Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada puisse démontrer que ses mesures d'application de la *Loi* ont été prises conformément à la Politique de conformité et d'application de la loi, qui exige que la *Loi* soit administrée et appliquée de manière « équitable, prévisible et uniforme » et qui fournit des indications générales sur la façon d'y parvenir.

1.123 Nous avons examiné les pratiques de contrôle et d'assurance de la qualité utilisées par la Direction générale de l'application de la loi dans ses activités d'application de la loi. Un certain nombre de pratiques importantes ont été adoptées à cet égard. Par exemple, Environnement Canada a autorisé la Direction générale à présenter ses rapports de manière indépendante, puisqu'elle rend compte maintenant directement au sous-ministre. Le Ministère a également élaboré avec Pêches et Océans Canada la Politique de conformité et

d'application de la loi en 2001 en réponse aux recommandations formulées dans un rapport de 1998 du Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Nous avons néanmoins constaté ce qui suit :

- Il n'y a pas de processus global qui permette à l'administration centrale d'examiner les activités d'application de la loi dans les régions afin de déterminer si la Politique a été suivie et appliquée de façon uniforme.
- La Direction générale de l'application de la loi possède peu de renseignements sur la nature et l'étendue des questions liées à la conformité avec la *Loi sur les pêches*. La Direction générale est d'avis qu'environ 40 à 50 p. 100 des plaintes qu'elle reçoit du public portent sur des préoccupations liées à la *Loi sur les pêches*, mais elle n'a pas réalisé d'analyse sur la nature de ces plaintes ni sur les activités subséquentes d'application de la loi.

1.124 Nous avons choisi un échantillon aléatoire de 15 activités liées à l'application de la loi — inspections, enquêtes et mesures visant à assurer la conformité — menées durant l'exercice prenant fin le 31 mars 2008, afin de déterminer si elles avaient été menées en conformité avec la Politique de conformité et d'application de la loi. Nous avons constaté que c'était le cas.

1.125 Toutefois, les faiblesses que présentent les pratiques d'assurance de la qualité et de contrôle de la Direction générale de l'application de la loi limitent la capacité de celle-ci de démontrer que les activités qu'elle mène sont conformes à la Politique de conformité et d'application de la loi.

1.126 **Recommandation.** Environnement Canada devrait s'assurer que ses pratiques de contrôle et d'assurance de la qualité en matière d'application de la loi sont suffisantes pour démontrer que les activités qu'il mène sont conformes à la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution*.

Réponse d'Environnement Canada. Le Ministère accepte cette recommandation. La Direction générale de l'application de la loi continue d'élaborer un cadre global, d'uniformiser les processus et d'établir les responsabilités en vue d'améliorer ses mécanismes d'assurance de la qualité et de contrôle de la qualité. Plus particulièrement, le cadre d'assurance et de contrôle de la qualité sera élaboré et mis en œuvre au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011 et maintenu par la suite. Parallèlement, la Direction

générale de l'application de la loi travaille à l'établissement d'une section de l'assurance de la qualité, ainsi que d'un groupe de travail, pour superviser et assurer la qualité des données relatives à l'application de la loi. Ensemble, leurs responsabilités incluront : l'élaboration de nouvelles procédures de saisie de données; la mise en place d'un processus systématique de surveillance de la qualité et du contrôle des données qui fera intervenir à la fois les équipes de gestion régionales et l'administration centrale; la réalisation d'activités périodiques d'assurance de la qualité des dossiers d'application de la loi; et la prestation de formation aux agents d'application de la loi.

Collaboration interministérielle

Il y a un manque de collaboration entre Environnement Canada et Pêches et Océans Canada

1.127 Le ministre des Pêches et des Océans continue d'être légalement responsable devant le Parlement de tous les articles de la *Loi sur les pêches*, y compris de l'administration des dispositions visant la prévention de la pollution qui ont été déléguées à Environnement Canada. La Politique de l'habitat et la Politique de conformité et d'application de la loi favorisent le concept de collaboration entre Pêches et Océans Canada et Environnement Canada en vue d'atteindre les objectifs des politiques. Nous nous attendions à ce que les deux ministères se soient dotés de mécanismes officiels visant à établir les attentes pour ce qui est de l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* et qu'ils aient mis en œuvre les mécanismes de collaboration dont font état les politiques.

1.128 En 1985, un protocole d'entente conclu entre Pêches et Océans Canada et Environnement Canada a établi leurs responsabilités collectives pour l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Ce protocole d'entente n'a pas été activement mis en œuvre par les deux ministères. En effet, aux termes du protocole, les hauts fonctionnaires doivent se réunir sur une base régulière, au moins une fois par année, afin de discuter des considérations susmentionnées. Ces réunions n'ont toutefois pas eu lieu.

1.129 En réponse à notre vérification de 2001, Pêches et Océans Canada avait indiqué que le protocole d'entente serait révisé peu après afin de clarifier les attentes et les rôles respectifs des deux ministères relativement à l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution. Cela n'a pas été fait.

1.130 Mise en œuvre des politiques. Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et Environnement Canada n'avaient que très peu d'interactions officielles au sujet des politiques. La Politique de l'habitat indique que Pêches et Océans Canada doit travailler de concert avec Environnement Canada en vue d'établir les priorités fédérales. La Politique précise également que Pêches et Océans Canada doit fournir les critères visant la protection des pêches à Environnement Canada afin d'orienter les efforts que réalise ce ministère pour protéger le poisson et son habitat contre la pollution. Cela n'a pas été fait.

1.131 La Politique de conformité et d'application de la loi de 2001 prévoyait un examen conjoint de sa mise œuvre par les deux ministères dans les cinq ans suivant son adoption. Sept ans plus tard, nous avons constaté qu'aucun des deux ministères n'était au courant de cette exigence et que l'examen conjoint n'avait pas eu lieu.

1.132 Bien qu'il y ait de nombreuses interactions de travail entre les agents des deux ministères, nous avons constaté que ce type de communication n'a pas mené à la prise des mesures particulières exigées aux termes de la Politique de l'habitat et de la Politique de conformité et d'application de la loi.

1.133 Établissement d'attentes. Il n'existe pas de mécanismes officiels qui permettent à Pêches et Océans Canada et à Environnement Canada d'établir ensemble les attentes pour ce qui est de l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*. L'administration des dispositions par Environnement Canada se fait à la discrétion du Ministère.

1.134 Recommandation. Pêches et Océans Canada, de concert avec Environnement Canada, devrait clairement établir les attentes pour ce qui est de l'administration par Environnement Canada des dispositions relatives à la prévention de la pollution, y compris les interactions attendues entre les deux ministères pour appuyer la prestation de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986.

Réponse d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada. Les ministères acceptent cette recommandation et examineront, d'ici le 31 mars 2011, l'administration de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. Un protocole d'entente renouvelé précisant de façon claire les attentes et les responsabilités d'Environnement Canada sera en place d'ici le 31 mars 2012.

Conclusion

1.135 Pêches et Océans Canada et Environnement Canada ne sont pas en mesure de démontrer qu'ils administrent et appliquent adéquatement la *Loi sur les pêches,* ni qu'ils appliquent la Politique de l'habitat et la Politique de conformité et d'application de la loi en vue de protéger l'habitat du poisson des incidences négatives des activités humaines.

1.136 Politique de l'habitat. Au cours des 23 ans qui se sont écoulés depuis l'adoption de la Politique de l'habitat, Pêches et Océans Canada n'a pas pleinement mis en œuvre la Politique et il existe peu de renseignements sur l'atteinte de l'objectif global à long terme de cette politique, qui est d'arriver à un gain net en habitat productif du poisson. Pêches et Océans Canada doit recueillir de l'information sur l'état de l'habitat du poisson et élaborer des indicateurs à cet égard afin d'évaluer l'état de l'habitat du poisson au Canada. L'obtention de meilleures données dans ce domaine permettra aux Canadiens d'être mieux informés des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif à long terme de la Politique.

1.137 Plan de modernisation du processus environnemental. Pêches et Océans Canada a accompli des progrès dans la mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental, ce qui lui permet de mieux gérer les risques auxquels il doit faire face. Dans le cadre du Plan, on s'attend à ce que les Canadiens se conforment d'eux-mêmes aux dispositions relatives à la protection de l'habitat contenues dans la *Loi sur les pêches* pour les projets courants, à faible risque, afin de permettre au Ministère d'affecter ses ressources aux projets qui présentent un risque plus élevé pour l'habitat du poisson. La mise en œuvre du Plan de modernisation du processus environnemental présente plusieurs insuffisances. Nous avons constaté que le Ministère ne possédait pas de processus adéquats de contrôle ni d'assurance de la qualité pour son nouveau processus décisionnel fondé sur les risques. Il n'est pas en mesure de démontrer que les projets qui présentent un risque pour l'habitat du poisson ont été adéquatement évalués ni qu'une approche uniforme à leur égard a été appliquée. Nous avons également constaté que Pêches et Océans Canada avait réduit ses activités d'application de la loi de moitié avant de mettre en œuvre la nouvelle approche en matière de conformité. De plus, le Ministère ne mène que de rares activités de surveillance afin de vérifier si les promoteurs des projets se conforment véritablement aux conditions d'approbation qu'il a établies ou si leurs projets respectent réellement le principe d'« aucune perte nette » d'habitat.

1.138 Dispositions relatives à la prévention de la pollution. Environnement Canada n'a pas clairement défini les mesures qu'il doit prendre afin de s'acquitter de ses responsabilités visant les dispositions relatives à la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*, y compris l'établissement des résultats escomptés et de mécanismes adéquats de reddition de comptes pour assurer une coordination et une orientation à l'échelle nationale relativement à l'administration de la *Loi*. Environnement Canada n'a pas adopté d'approche fondée sur les risques visant la *Loi sur les pêches* afin de définir, d'évaluer et d'atténuer les risques de non-conformité avec la *Loi* qui pourraient causer d'importants dommages à l'habitat du poisson. Le Ministère ne possède pas de stratégie de conformité liée à la *Loi sur les pêches* pour les industries et les activités visées par les dispositions interdisant le déversement de substances nocives dans les eaux abritant du poisson. Environnement Canada n'a pas déterminé si l'administration d'autres lois, dont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, les activités d'autres ordres de gouvernement et ses propres activités d'application de la loi permettent de respecter l'exigence rigoureuse de la *Loi* visant l'interdiction de polluer.

1.139 Examen des règlements. Les règlements liés aux dispositions sur la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* autorisent les industries réglementées à déverser des substances particulières dans les eaux où vivent des poissons, dans des limites précises. Environnement Canada administre activement seulement deux des six règlements de la *Loi sur les pêches* dont il est responsable. Ces deux règlements visent l'industrie des pâtes et papiers et les mines de métaux, des secteurs qui par le passé ont présenté des risques pour le poisson. Toutefois, les quatre autres règlements, qui datent des années 1970, ne sont pas activement administrés. Le Ministère les considère comme désuets et difficilement applicables. En ne procédant pas à la révision de ces règlements afin de déterminer s'ils respectent encore leurs objectifs stratégiques initiaux, Environnement Canada ne suit pas la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* de 2007.

1.140 Questions en suspens. De nombreuses questions présentées dans ce chapitre avaient déjà été soulevées lors de vérifications précédentes, particulièrement celles qui relèvent de Pêches et Océans Canada. En effet, nous avions déjà constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas mis en œuvre certains volets de la Politique de l'habitat, que le Ministère ne savait pas s'il faisait des progrès en vue d'atteindre l'objectif fixé de gain net en habitat du poisson et qu'il devait consacrer plus de temps et d'efforts à surveiller la conformité à la *Loi*.

À propos de la vérification

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

Objectif

La vérification avait pour objectif de déterminer si Pêches et Océans Canada et Environnement Canada sont en mesure de démontrer qu'ils administrent et appliquent la *Loi sur les pêches* de manière adéquate et qu'ils appliquent la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* ainsi que la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* en vue de protéger l'habitat du poisson des répercussions négatives des activités humaines.

Étendue et méthode

La vérification portait sur l'administration des dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches*, ainsi que sur l'administration des deux politiques (Politique de l'habitat et Politique de conformité et d'application de la loi) qui établissent les intentions du gouvernement relativement à ces dispositions. La vérification visait les politiques, les programmes et les activités de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada ainsi que certaines ententes, prises avec d'autres parties, qui viennent appuyer l'administration et l'application de ces dispositions.

La vérification n'a pas porté sur les évaluations environnementales exigées en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* qui peuvent être déclenchées à la suite d'une autorisation ministérielle aux termes des dispositions de la *Loi sur les pêches*.

Notre approche a consisté à examiner les documents de l'administration centrale et des bureaux régionaux, à mener des entrevues auprès de la direction et des employés, à examiner les bases de données ainsi qu'un échantillon de propositions de projets soumises à Pêches et Océans Canada, à examiner un échantillon d'activités liées à l'application de la loi menées par les deux ministères, ainsi qu'à analyser des procédures. Nous avons également examiné un certain nombre de pétitions en matière d'environnement qui étaient pertinentes ainsi que les réponses données à ces pétitions par les ministres des deux ministères.

Critères

Voici les critères qui ont permis de réaliser cette vérification, ainsi que leurs sources.

Critères	Sources
Pêches et Océans Canada et Environnement Canada devraient administrer et appliquer les dispositions sur la protection de l'habitat du poisson et celles sur la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* de manière équitable, prévisible et uniforme afin de respecter la Politique de l'habitat et la Politique de conformité et d'application de la loi.	• *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 • *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat* du poisson *et la prévention de la pollution* de 2001 • *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* de 2007
Pêches et Océans Canada et Environnement Canada devraient, de concert avec les provinces, les collectivités et les intervenants, mettre en application les dispositions sur la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution contenues dans la *Loi sur les pêches* ainsi que la Politique de l'habitat et la Politique de conformité et d'application de la loi. Lorsque des responsabilités précises sont administrées par d'autres parties au nom de Pêches et Océans Canada et d'Environnement Canada, des mécanismes devraient être mis en place pour la présentation de rapports à Pêches et Océans Canada ou à Environnement Canada sur les résultats obtenus dans l'exécution de ces responsabilités.	• *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 • *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* de 2001 • Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, signé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement • Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999, chapitre 5, « La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales : donnent-elles les résultats attendus? »
Le Plan de modernisation du processus environnemental de Pêches et Océans Canada devrait appuyer la poursuite des objectifs de la Politique de l'habitat et de la Politique de conformité et d'application de la loi, et être entièrement mis en œuvre, tout en tenant compte de l'expérience acquise.	• *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 • *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* de 2001 • Programme de changement de Pêches et Océans Canada • Plan de modernisation du processus environnemental • *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* de 2007
Pêches et Océans Canada et Environnement Canada devraient évaluer la mesure dans laquelle leurs programmes et leurs activités contribuent à l'atteinte des objectifs de la Politique de l'habitat et de la Politique de conformité et d'application de la loi et respectent les exigences de présentation de rapports en vertu de la *Loi sur les pêches*, et en rendre compte.	• *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 • *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* de 2001 • Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 3 octobre 2008.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Neil Maxwell

Directeurs principaux : Eric Hellsten et Kevin Potter
Directeurs : Lana Dar et John Sokolowski

Erika Boch
Sébastien Bureau
Joanne Butler
Don MacNeill
David Wright

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Protection de l'habitat du poisson	
1.33 Afin d'assurer la cohérence des décisions touchant les projets qui lui sont soumis, conformément aux attentes ministérielles, Pêches et Océans Canada devrait mettre en place un système approprié d'assurance de la qualité fondé sur les risques pour examiner ces décisions. **(1.19-1.32)**	Le Ministère accepte la recommandation. Au cours des dernières années, Pêches et Océans Canada s'est efforcé d'améliorer la qualité, la cohérence et la transparence de sa prise de décisions par la mise en œuvre de son Cadre de gestion du risque. Bien qu'il ait accompli des progrès notables, le Ministère convient qu'il reste encore beaucoup de travail à faire relativement aux normes de documentation. C'est pourquoi Pêches et Océans Canada mettra en œuvre, d'ici le 31 mars 2010, un système d'assurance de la qualité fondé sur les risques afin de vérifier que son personnel applique les normes de documentation de façon cohérente.
1.41 Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre de son cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat afin de se doter d'une approche adéquate fondée sur les risques pour surveiller les projets et garantir que les promoteurs se conforment à la *Loi sur les pêches* ainsi qu'à toutes les modalités des décisions ministérielles. Le Ministère devrait également déterminer si les mesures d'atténuation et de compensation prescrites permettent de respecter le principe d'aucune perte nette. **(1.34-1.40)**	Le Ministère accepte la recommandation. Pêches et Océans Canada utilise actuellement une approche fondée sur les risques, mais il comprend qu'il y a encore place à amélioration. Lorsque le Ministère aura achevé la mise en œuvre de l'initiative Modernisation des mesures de conformité touchant l'habitat, il sera en mesure de fournir de meilleures garanties que les promoteurs se conforment aux modalités des décisions ministérielles. Le Ministère s'engage donc à terminer la mise en œuvre de son cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat et à rendre compte des résultats de ses activités de surveillance des projets d'ici le 31 mars 2010 et annuellement par la suite. Pêches et Océans Canada continuera de collaborer avec les promoteurs de projet afin de concevoir et de réaliser des études de surveillance à des fins de suivi. D'ici la fin de 2011, le Ministère examinera et élaborera des méthodes scientifiques normalisées pour évaluer l'efficacité des mesures de compensation dans la poursuite de l'objectif directeur d'aucune perte nette; ces méthodes pourront alors être utilisées par les promoteurs de projet dans la conception d'études de surveillance.

Recommandation	Réponse
1.48 Pêches et Océans Canada devrait s'assurer que ses processus d'assurance et de contrôle de la qualité pour ce qui est des mesures d'application de la loi permettent de démontrer que les actes qu'il pose sont conformes à la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution*. Le Ministère devrait donner des directives à ses agents des pêches concernant le type de plaintes sur lesquelles ils doivent enquêter et auxquelles ils doivent donner suite, et le Ministère devrait préciser des exigences minimales en matière de documentation pour étayer les informations ou plaintes consignées dans son système des infractions. **(1.42-1.47)**	Le Ministère accepte cette recommandation. D'ici le 31 août 2010, Pêches et Océans Canada établira un protocole opérationnel qu'il diffusera et communiquera aux régions en vue de garantir une meilleure documentation des mesures d'application de la loi et une meilleure surveillance des activités dans le but d'assurer le respect de la Politique de conformité et d'application de la loi. Le Ministère a également déterminé qu'il existait un besoin relativement aux directives visant la nature des plaintes qui doivent retenir l'attention des agents des pêches. Le Ministère examinera, d'ici le 31 mars 2011, le processus utilisé présentement à cet égard et étudiera, d'ici le 31 mars 2012, le cadre décisionnel relatif aux mesures de conformité touchant l'habitat afin d'améliorer les lignes directrices données au personnel, de clarifier les protocoles de documentation et d'établir des normes de documentation minimales relativement aux occurrences.
1.69 Pêches et Océans Canada devrait préciser les volets du Programme de gestion de l'habitat qu'il continuera d'administrer, la mesure dans laquelle il désire que d'autres organismes exécutent le programme en son nom et les incidences connexes en matière de ressources. Le Ministère devrait également évaluer si les mécanismes de reddition de comptes dans toutes les ententes en vigueur sont suffisamment efficaces pour permettre la présentation de rapports et l'évaluation des résultats obtenus grâce à la collaboration avec d'autres parties. En outre, il devrait revoir les ententes pour s'assurer qu'elles cadrent avec sa conception des objectifs à long terme du Programme de gestion de l'habitat. **(1.49-1.68)**	Le Ministère accepte cette recommandation. D'ici le 31 mars 2011, Pêches et Océans Canada examinera et évaluera ses protocoles d'entente avec les provinces et les territoires. Le Ministère continuera de travailler avec ses partenaires afin de renforcer les mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes et afin de s'assurer que les ententes de partenariat cadrent avec les objectifs et la vision stratégique du Ministère.

Recommandation	Réponse
1.74 Pêches et Océans Canada devrait élaborer des indicateurs de l'habitat afin de pouvoir les appliquer aux écosystèmes au sein desquels l'activité humaine est importante. Le Ministère devrait utiliser ces indicateurs afin d'évaluer s'il fait des progrès en vue d'atteindre l'objectif à long terme d'un gain net global en habitat du poisson, qui est énoncé dans la *Politique de gestion de l'habitat du poisson*. **(1.70-1.73)**	Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. Pêches et Océans Canada est déterminé à adopter une approche écosystémique et à utiliser davantage les indicateurs biologiques, particulièrement dans les régions au sein desquelles l'activité humaine est importante. Cependant, cette tâche est loin d'être simple; elle nécessitera l'acquisition de connaissances scientifiques substantielles afin de garantir que les indicateurs choisis fournissent effectivement l'information dont le Ministère a besoin sur la santé des écosystèmes aquatiques.
1.80 Pêches et Océans Canada devrait définir les mesures à prendre afin de pleinement mettre en œuvre la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986 et confirmer s'il entend mettre en œuvre tous les aspects de cette politique. **(1.75-1.79)**	Le Ministère accepte cette recommandation. Il déterminera, d'ici mars 2010, les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la Politique de l'habitat.
Dispositions relatives à la prévention de la pollution	
1.93 Environnement Canada devrait se fixer des objectifs clairs et définir les résultats escomptés en ce qui concerne ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*. Le Ministère devrait également établir des mécanismes de reddition de comptes pour veiller à ce que les résultats désirés soient atteints, notamment en assurant une coordination à l'échelle nationale et en fournissant des directives relativement à l'administration de la *Loi*. **(1.81-1.92)**	Environnement Canada accepte cette recommandation. Le Ministère implantera en 2009-2010 un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les pêches*. Le Cadre établira clairement les objectifs, les responsabilités et les résultats attendus, y compris la façon dont la coordination sera assurée et les directives seront données à l'échelle nationale relativement à l'administration de la *Loi* par Environnement Canada.

Recommandation	Réponse
1.112 Environnement Canada devrait élaborer une approche fondée sur les risques visant les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* afin de définir, d'évaluer et d'atténuer les risques importants liés à la non-conformité avec la *Loi*. Dans le cadre de cette approche, Environnement Canada devrait déterminer s'il existe des risques importants pour l'habitat du poisson associés à la non-conformité avec la *Loi sur les pêches* qui ne sont pas traités par l'administration et les activités d'application de la *Loi* du Ministère ni par l'administration d'autres lois fédérales ou provinciales. **(1.94-1.111)**	Environnement Canada accepte cette recommandation. Le Ministère a confié à la Direction des secteurs publics et des ressources de la Direction générale de la gérance de l'environnement la responsabilité de coordonner les priorités en matière de gestion des risques et de promotion de la conformité relativement au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et aux règlements connexes. En 2009-2010, Environnement Canada procédera à l'élaboration d'un plan de travail pour identifier les risques actuels et les activités de gestion des risques dans les secteurs non réglementés, y compris les activités de promotion de la conformité à la *Loi sur les pêches* et aux autres lois fédérales et provinciales. En 2010-2011, le Ministère complétera l'examen des risques et des activités de gestion des risques et ajustera ses plans de travail au besoin.
1.120 Environnement Canada devrait examiner les règlements, les lignes directrices et les pratiques exemplaires de gestion visant la *Loi sur les pêches* qui sont actuellement en vigueur afin de veiller à ce qu'ils soient adéquats, à jour, pertinents et applicables. **(1.113-1.119)**	Le Ministère accepte cette recommandation. Au cours de la période 2009-2012, Environnement Canada examinera si les quatre règlements énumérés ci-dessous demeurent toujours pertinents, à la lumière des lignes directrices de la *Loi sur les pêches*, des normes provinciales et des pratiques exemplaires de gestion de l'industrie, et prendra les mesures nécessaires pour les mettre à jour ou les abroger, s'il y a lieu : • *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore;* • *Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille;* • *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole;* • *Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre.*

Recommandation	Réponse
1.126 Environnement Canada devrait s'assurer que ses pratiques de contrôle et d'assurance de la qualité en matière d'application de la loi sont suffisantes pour démontrer que les activités qu'il mène sont conformes à la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la* Loi sur les pêches *pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution.* **(1.121-1.125)**	Le Ministère accepte cette recommandation. La Direction générale de l'application de la loi continue d'élaborer un cadre global, d'uniformiser les processus et d'établir les responsabilités en vue d'améliorer ses mécanismes d'assurance de la qualité et de contrôle de la qualité. Plus particulièrement, le cadre d'assurance et de contrôle de la qualité sera élaboré et mis en œuvre au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011 et maintenu par la suite. Parallèlement, la Direction générale de l'application de la loi travaille à l'établissement d'une section de l'assurance de la qualité, ainsi que d'un groupe de travail, pour superviser et assurer la qualité des données relatives à l'application de la loi. Ensemble, leurs responsabilités incluront : l'élaboration de nouvelles procédures de saisie de données; la mise en place d'un processus systématique de surveillance de la qualité et du contrôle des données qui fera intervenir à la fois les équipes de gestion régionales et l'administration centrale; la réalisation d'activités périodiques d'assurance de la qualité des dossiers d'application de la loi; et la prestation de formation aux agents d'application de la loi.
Collaboration interministérielle	
1.134 Pêches et Océans Canada, de concert avec Environnement Canada, devrait clairement établir les attentes pour ce qui est de l'administration par Environnement Canada des dispositions relatives à la prévention de la pollution, y compris les interactions attendues entre les deux ministères pour appuyer la prestation de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* de 1986. **(1.127-1.133)**	Environnement Canada et Pêches et Océans Canada acceptent cette recommandation et examineront, d'ici le 31 mars 2011, l'administration de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*. Un protocole d'entente renouvelé précisant de façon claire les attentes et les responsabilités d'Environnement Canada sera en place d'ici le 31 mars 2012.