



## Chapitre 7

# Autorisations mal faites : L'approche fondée sur les risques du MRNF pour protéger les espèces en péril

### Table des matières

<b>7.0</b>	<b>INTRODUCTION : 237 ESPÈCES DE L'ONTARIO SONT DÉJÀ EN PÉRIL ET LE COMPTE AUGMENTE</b>	<b>218</b>
7.0.1	<i>LA LOI SUR LES ESPÈCES EN VOIE DE DISPARITION EST CENSÉE PROTÉGER ET RÉTABLIR LES ESPÈCES EN PÉRIL</i>	219
<b>7.1</b>	<b>LES OUTILS FLEXIBLES DE LA LEVD</b>	<b>220</b>
7.1.1	LE MRNF AUTORISE DES ACTIVITÉS SUR UNE BASE INDIVIDUELLE AU MOYEN DE PERMIS ET D'ACCORDS	220
7.1.2	LE MRNF AUTORISE DAVANTAGE D'ACTIVITÉS PAR L'ENTREMISE DU SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT	222
<b>7.2</b>	<b>COMMENT LES OUTILS FLEXIBLES DE LA LEVD ONT-ILS ÉTÉ UTILISÉS?</b>	<b>227</b>
7.2.1	LE NOMBRE TOTAL D'AUTORISATIONS DÉLIVRÉES EN VERTU DE LA LEVD EST MONTÉ EN FLÈCHE DEPUIS L'ARRIVÉE DU SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT	227
7.2.2	L'INFRASTRUCTURE A LA PLUS GRANDE INCIDENCE SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL	230
7.2.3	PRESSION SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL DU SUD DE L'ONTARIO	231
7.2.4	CERTAINES ESPÈCES EN PÉRIL SONT DAVANTAGE TOUCHÉES	232
<b>7.3</b>	<b>LES PERMIS PAR RÈGLEMENT CONFÈRENT UNE PROTECTION MOINDRE AUX ESPÈCES</b>	<b>234</b>
<b>7.4</b>	<b>FOI AVEUGLE : LE MRNF NE FAIT PAS DE VÉRIFICATIONS</b>	<b>238</b>
7.4.1	AUCUNE VÉRIFICATION DE ROUTINE DE LA CONFORMITÉ	238
7.4.2	LE MRNF N'ASSURE PAS UN SUIVI ADÉQUAT DES DONNÉES SUR L'APPLICATION DU RÈGLEMENT	239
7.4.3	AUCUNE COMPÉTENCE JURIDIQUE POUR INSPECTER LES SITES OÙ SONT MENÉES DES ACTIVITÉS EN VERTU DU SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT	239

**Les autorisations fondées sur les risques sont mal faites : le MRNF accepte que l'on porte atteinte aux espèces menacées et en voie de disparition.**

7.4.4	LE MRNF N'EFFECTUE AUCUNE SURVEILLANCE DE L'EFFICACITÉ	240
<b>7.5</b>	<b>LE PUBLIC N'A PAS ACCÈS AUX DONNÉES SUR LES ACTIVITÉS QUI TOUCHENT LES ESPÈCES EN PÉRIL</b>	<b>241</b>
7.5.1	LE PUBLIC EST ÉCARTÉ DU PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION DE LA <i>LEVD</i>	241
7.5.2	LE MRNF NE REND PAS ACCESSIBLES LES RENSEIGNEMENTS SUR LES ACTIVITÉS MENÉES EN VERTU DU SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT	241
7.5.3	IL N'EXISTE AUCUN MOYEN D'EN APPELER D'UNE DÉCISION SUR UN PERMIS DÉLIVRÉ EN VERTU DE LA <i>LEVD</i>	244
7.5.4	UN MOYEN DÉTOURNÉ D'INTERJETER APPEL CONTRE LES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE	244
<b>7.6</b>	<b>CONCLUSION : DE SÉRIEUX CHANGEMENTS SONT NÉCESSAIRES POUR PROTÉGER LES ESPÈCES EN PÉRIL</b>	<b>248</b>

## Aperçu

La raison d'être de la *Loi sur les espèces en voie de disparition* est de protéger les espèces en péril et de rétablir leurs populations. À cette fin, la Loi propose une interdiction générale contre toute activité qui nuit aux espèces en péril. En revanche, elle donne aussi au ministère des Richesses naturelles et des Forêts (MRNF) la latitude d'autoriser des activités qui pourraient porter atteinte aux espèces en péril, si certaines conditions sont remplies. Par exemple, des promoteurs pourraient obtenir un permis du MRNF qui leur permet de mener des activités nuisibles si elles procurent un « avantage plus que compensatoire » aux espèces en péril. Le bien-être et la survie des espèces en péril de l'Ontario ont été gravement minés par la «

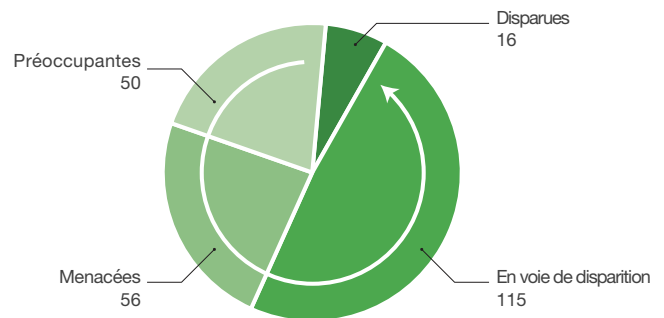
modernisation » du MRNF de son processus d'émission des autorisations en vertu de la *LEVD*. Plutôt que d'autoriser des permis sur une base individuelle qui procurent un « avantage plus que compensatoire » aux espèces en péril, le MRNF permet maintenant bon nombre d'activités préjudiciables en vertu d'un système de permis par règlement qui exige simplement des promoteurs qu'ils réduisent (plutôt qu'éliminer ou compenser) les dommages. Pour aggraver les choses, le MRNF ferme les yeux à savoir si les promoteurs respectent ou non ces règles anémiques ainsi que sur les répercussions du nouveau système sur les espèces en péril. Parallèlement, le MRNF garde le public dans l'ignorance sur les activités qu'il autorise et qui nuisent aux espèces en péril, de sorte qu'il est difficile de tenir le Ministère responsable de ce programme d'importance vitale.

## 7.0 Introduction : 237 espèces de l'Ontario sont déjà en péril et le compte augmente

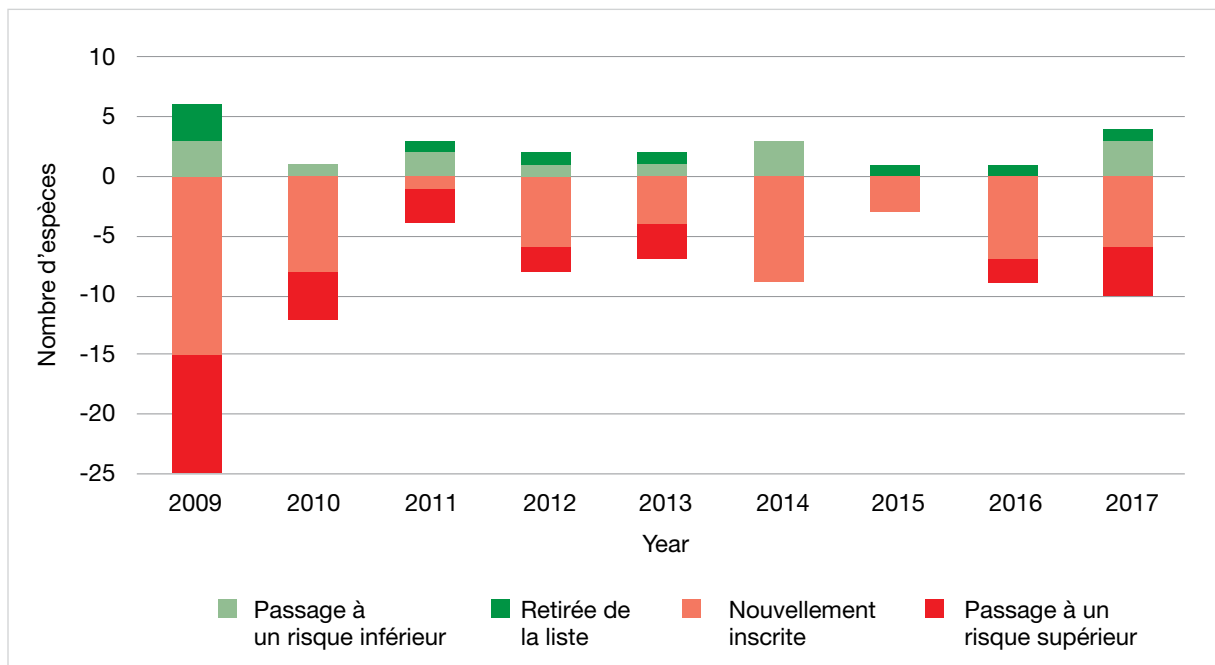
La perte de biodiversité est l'un des problèmes les plus urgents qui menacent la planète : les espèces de la Terre disparaissent à un rythme alarmant. Les scientifiques estiment que de par le monde, le taux d'extinction actuel des espèces est 1 000 fois supérieur au rythme naturel prévu<sup>1</sup>. Les espèces indigènes de l'Ontario n'échappent pas à ce scénario d'extinction catastrophique : 237 espèces de plantes et d'animaux de la province sont désignées en péril à l'heure actuelle en vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition (LEVD)*<sup>2</sup>. De plus, il existe un grand nombre d'autres espèces dont la situation n'a pas encore été évaluée, mais qui pourraient être en péril (figure 1). Le changement climatique se manifeste à un rythme accéléré et fait pression sur de nombreuses espèces. Si aucune intervention efficace n'est entreprise afin de protéger adéquatement les espèces en péril et de les rétablir, elles pourraient tout simplement disparaître de l'Ontario, ce qui représenterait une perte considérable pour sa biodiversité.

**LA PERTE DE BIODIVERSITÉ EST L'UN DES PROBLÈMES LES PLUS URGENTS QUI MENACENT LA PLANÈTE.**

**Espèces en péril en Ontario**



**Figure 1.** Espèces désignées en péril en vertu de la LEVD en date du 2 juin 2017. La flèche représente le degré de dégradation de faible à élevé.



**Figure 2.** Changement au fil du temps du classement des espèces en péril en vertu du Règl. de l'Ont. 230/08 de la LEVD. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, un total de 247 espèces (y compris des sous-espèces et certaines populations) ont été inscrites comme étant en péril à un certain point. De plus, 59 espèces ont été nouvellement inscrites et 28 sont passées à un risque supérieur, alors que seulement 14 sont passées à un risque inférieur et 9 ont été retirées de la liste (c.-à-d., retirées de la liste des espèces en péril de l'Ontario).

**7.0.1 La Loi sur les espèces en voie de disparition est censée protéger et rétablir les espèces en péril**

La *Loi sur les espèces en voie de disparition* est la pièce maîtresse des efforts du gouvernement de l'Ontario pour protéger et rétablir les espèces en péril. La *Loi* vise à rendre illégal le fait de tuer ou de harceler une espèce ou de lui nuire, ou encore d'endommager ou de détruire son habitat. Elle cherche à rétablir les espèces au moyen d'un processus en trois étapes : l'élaboration d'une stratégie de rétablissement par une personne ou un organisme qui possède une expertise à propos de ces espèces; une déclaration du gouvernement en réponse

au programme de rétablissement qui décrit les mesures que celui-ci prévoit de prendre; et finalement, les mesures de préservation sur le terrain (Figure 3).

**LA LOI SUR LES ESPÈCES EN VOIE DE DISPARITION EST LA PIÈCE MAÎTRESSE DES EFFORTS DU GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO POUR PROTÉGER ET RÉTABLIR LES ESPÈCES EN PÉRIL.**

**Cadre de protection et de rétablissement de la Loi sur les espèces en voie de disparition**

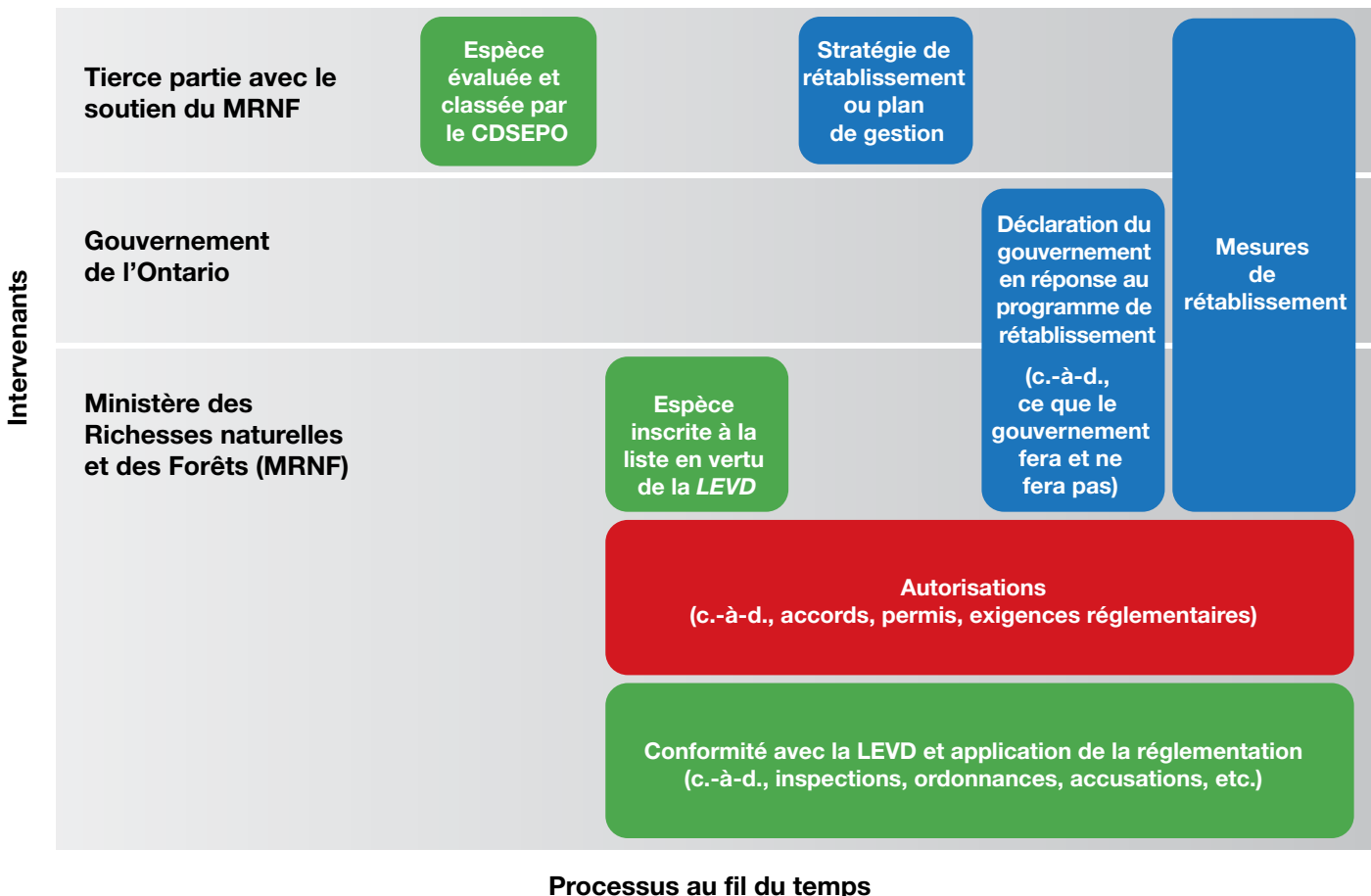


Figure 3. Aperçu général du cadre de la LEVD pour protéger et rétablir les espèces en péril.

**SI LA CONCEPTION OU LA MISE EN APPLICATION D'UN SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT LAISSE À DÉSIERER, CE TYPE DE SYSTÈMES PEUT RÉDUIRE À NÉANT LES PROTECTIONS ENVIRONNEMENTALES.**

Depuis l'adoption de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, la CEO a conclu à maintes reprises que la *Loi* constitue une base juridique solide pour protéger les espèces en péril, mais que son efficacité repose entièrement sur la façon dont le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (MRNF) exerce son autorité et assume ses responsabilités en vertu de cette Loi.

La *Loi sur les espèces en voie de disparition* accorde tout de même un peu de latitude, au contraire de la loi précédente qu'elle est venue remplacer il y a maintenant une dizaine d'années. Il est désormais possible de mener des activités qui pourraient nuire à des espèces en péril ou à leur habitat en obtenant une autorisation du MRNF. Jusqu'en 2013, dans la plupart des cas les promoteurs d'activités préjudiciables devaient obtenir un permis spécifique de la part du MRNF pour mener leurs activités. En 2013, le MRNF a toutefois réduit la charge de travail et les délais imposés aux promoteurs en passant d'un système d'émission de permis individuels pour l'autorisation de ces activités à un système de permis par règlement. Ainsi, ce système permet aux promoteurs de s'adonner à un grand nombre d'activités préjudiciables, du moment qu'ils respectent un ensemble de règles prévues par le règlement en vertu de la *LEVD*.

Comme l'a démontré le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, les systèmes de permis par règlement sont une bonne solution pour les activités répétitives à faible risque (voir le chapitre 2 du présent rapport). Cependant, si la conception ou la mise en application d'un système de permis par règlement laisse à désirer, ce type de systèmes peut réduire à néant les protections environnementales.

Le rapport spécial de la CEO de 2013, intitulé *Assiéger la dernière ligne de défense : revue des protections affaiblies pour les espèces en péril de l'Ontario*, s'est penché sur l'approche des permis par règlement dès sa création et a fait part de ses graves inquiétudes à propos du degré moindre de protection des espèces en péril, du manque de surveillance et de la faible capacité de mise en application ainsi que du degré moindre de transparence et de consultation du public. Maintenant que ces règles sont en vigueur depuis quatre années, la CEO est déçue de signaler qu'une grande part de ses inquiétudes d'alors se sont avérées et étaient bien fondées. La façon dont le MRNF a mis en œuvre le cadre réglementaire de la *LEVD* ne protège pas adéquatement les espèces les plus menacées de l'Ontario.

## **7.1 Les outils flexibles de la LEVD**

La *LEVD* protège les espèces en péril en rendant illégal le fait de leur porter préjudice; plus particulièrement, il est interdit de leur nuire, de tuer, harceler, capturer, posséder, transporter, collectionner, acheter, vendre ou prendre un membre vivant d'une espèce en voie de disparition, menacée, ou disparue de la province<sup>3</sup>. Il est également illégal d'endommager ou de détruire l'habitat d'une espèce en voie de disparition ou menacée<sup>4</sup>. Cependant, ces interdictions ne sont pas absolues; le MRNF peut autoriser des activités qui contreviennent aux interdictions de la *LEVD*. La *LEVD* comporte de nombreux mécanismes que le MRNF peut utiliser pour autoriser une activité possiblement nuisible, notamment les permis individuels, les accords entre les promoteurs et le Ministère ainsi que le système de permis par règlement (au moyen d'exemptions réglementaires).

### **7.1.1 Le MRNF autorise des activités sur une base individuelle au moyen de permis et d'accords**

Le MRNF peut délivrer un permis individuel qui autorise une personne à entreprendre une activité qui contrevient aux protections prévues par la Loi. Le Ministère peut délivrer cinq types de permis qui couvrent une gamme d'activités<sup>5</sup> :

**Permis de type « A » :** L'activité est nécessaire à la protection de la santé ou de la sécurité humaine, mais le risque n'est pas imminent (p. ex., couper un arbre qui risque de s'effondrer sur une résidence, ou réparer un pont);

**Permis de type « B » :** L'activité vise à contribuer à la protection ou au rétablissement d'une espèce;

**Permis de type « C » (avantage plus que compensatoire) :** Bien que l'activité ne vise pas à contribuer à la protection ou au rétablissement de l'espèce, le promoteur de l'activité offrira, par l'entremise des exigences imposées par le permis, un avantage plus que compensatoire à l'espèce dans une période de temps raisonnable et prendra des mesures raisonnables pour réduire au minimum les conséquences préjudiciables pour l'espèce;

**LE MRNF N'A JAMAIS REFUSÉ DE DÉLIVRER UN PERMIS EN VERTU DE LA LEVD À UN DEMANDEUR.**

**Permis de type « D » :** L'activité procurera un avantage social ou économique significatif pour l'Ontario, sans mettre en danger la survie ou le rétablissement des espèces en Ontario;

**Permis pour les Autochtones :** Ce type de permis peut être délivré à une bande (selon la description de la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral), à un conseil tribal, ou à un organisme qui représente une collectivité territoriale autochtone.

Le MRNF n'a jamais refusé de délivrer un permis en vertu de la *LEVD* à un demandeur. Le personnel du MRNF affirme que le Ministère emploie une « approche itérative », selon laquelle il travaille avec les promoteurs afin de parvenir à une proposition acceptable qui respecte les critères juridiques de la *Loi*. Selon le Ministère, il existe au moins un exemple où un promoteur a décidé de mettre un projet sur la glace, car il n'était pas en mesure de procurer un avantage plus que compensatoire.

Dans certaines circonstances, le MRNF peut également autoriser une activité qui serait autrement interdite en concluant un accord avec le promoteur. La *Loi* permet au Ministère de conclure des accords au sujet d'activités qui visent à protéger et rétablir des espèces et de conclure des accords avec des Autochtones<sup>6</sup>. Lorsque la *Loi* est entrée en vigueur, le Ministère a également créé des exemptions transitoires à durée limitée pour mener des activités déjà en cours ou déjà approuvées dans un secteur donné en vertu d'un accord, par exemple : les activités d'exploitation d'agrégats, les activités de drainage, les projets d'aménagement et d'infrastructure et les projets hydroélectriques<sup>7</sup>.

Durant les cinq premières années de mise en application de la *LEVD*, la majorité des activités qui risquaient de harceler ou de nuire à une espèce en voie de disparition ou menacée, ou encore d'endommager ou de détruire son habitat, étaient autorisées au moyen de permis ou d'accords avec le MRNF. La plupart des autorisations délivrées durant cette période (pour des activités commerciales ou d'aménagement) étaient des permis d'avantage plus que compensatoire.

## Davantage d'exemptions à venir : Une exemption permanente pour l'exploitation forestière commerciale?

La *LEVD* permet à certaines autorisations délivrées en vertu d'autres lois de faire office de substitut à un permis obtenu en vertu de la *LEVD*, à condition de remplir certains critères<sup>8</sup>. Ces conditions comprennent l'obligation de démontrer que chacune des exigences juridiques des permis sera respectée. Si l'activité en question ne vise pas particulièrement à protéger ou rétablir une espèce, l'avantage plus que compensatoire pour l'espèce doit être réalisé dans un délai raisonnable. À ce jour, aucune autorisation délivrée en vertu d'une autre loi n'a été jugée équivalente à un permis en vertu de la *LEVD*.

L'exploitation forestière commerciale sur des terres de la Couronne est menée dans une région, qu'on appelle le secteur d'exploitation forestière, qui occupe 438 000 km<sup>2</sup> de la superficie provinciale. Cette région abrite au moins 54 espèces en péril (ou des populations de ces espèces) qui sont inscrites à la liste en vertu de la *LEVD*. Néanmoins, l'exploitation forestière commerciale sur des terres de la Couronne a été exemptée des critères d'autorisation de la *LEVD* en vertu d'un permis par règlement depuis 2013.

L'une des raisons qui justifient cette exemption est que le MRNF exige déjà que les activités d'exploitation forestière réduisent au minimum le risque posé aux espèces en péril; elles doivent se conformer à des plans applicables à une zone en particulier qui donnent des orientations précises pour réduire les préjudices potentiels aux espèces et à leurs habitats.

L'exemption accordée à l'exploitation forestière devrait expirer le 30 juin 2018. Le MRNF et l'industrie forestière

disposeront alors de nombreuses options : l'exemption pourrait être prolongée; l'industrie forestière pourrait devoir obtenir des permis; ou le Ministère pourrait établir un processus selon lequel les plans de gestion forestière élaborés en vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne (LDFC)* pourraient agir au même titre qu'un permis en vertu de la *LEVD*.

Le MRNF a indiqué qu'il explore les options pour « harmoniser » la *LDFC* et la *LEVD*. L'un des aspects de ce projet consiste à permettre aux plans de gestion forestière élaborés conformément à la *LDFC* d'agir à titre de substitut à un permis en vertu de la *LEVD*. Toutefois, cette harmonisation de la *LDFC* et de la *LEVD* exigerait que les plans de gestion forestière répondent à la norme de fournir un avantage plus que compensatoire. Il n'est pas certain qu'il sera possible de le faire pour toutes les espèces qui vivent dans le secteur où sont menées les activités d'exploitation forestière commerciale.

Selon le Ministère, des 54 espèces en péril qui vivent dans le secteur d'exploitation forestière :

- 16 espèces ne vivent pas sur des terres de la Couronne ou ne seront pas touchées par la gestion forestière;
- l'orientation actuelle sur la gestion forestière suffit à éviter les répercussions sur 10 espèces;
- de nouvelles orientations ou des mises à jour seront nécessaires pour répondre aux normes de la *LEVD* pour les 28 autres espèces.

### 7.1.2 Le MRNF autorise davantage d'activités par l'entremise du système de permis par règlement

En 2013, le MRNF a créé de nombreuses exemptions aux exigences liées aux permis émis en vertu de la *LEVD*. Ces exemptions permettent de mener divers types d'activités sans obtenir une autorisation individuelle officielle du gouvernement. Les promoteurs doivent plutôt respecter un ensemble de règles prévues par le règlement en vertu de la loi.

### Types d'activités couvertes par les permis par règlement

Le système de permis par règlement couvre bon nombre des activités les plus courantes qui ont des répercussions négatives sur les espèces en péril et leurs habitats, notamment :

- l'exploitation forestière;
- les centrales hydroélectriques;
- les puits et carrières de granulats;
- les fossés et les activités de drainage;
- l'exploration minière préliminaire;
- les installations d'éoliennes.

Le système de permis par règlement comprend également une exemption transitoire générale pour certains projets d'aménagement et d'infrastructure. En raison de cette exemption, la protection des espèces récemment inscrites à la liste et de leurs habitats contre les effets de ces projets peut être repoussée jusqu'à sept ans après la date de l'inscription de ces espèces à la liste<sup>9</sup>.

Les permis par règlement comportent également des dispositions qui s'appliquent à certaines espèces en particulier, parmi lesquelles on compte le noyer cendré, le martinet ramoneur, le goglu et la sturnelle des prés, l'hirondelle rustique et certaines espèces aquatiques spécifiées.

Parmi les autres activités qui répondent aux critères des permis par règlement, on compte les activités qui visent à protéger et à rétablir des espèces; les mesures de préservation des écosystèmes; les activités nécessaires pour prévenir ou réduire les menaces non imminentes à la santé ou à la sécurité humaine (p. ex., les travaux pour prévenir la contamination de l'environnement, ou encore

**LE SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT COUVRE BON NOMBRE DES ACTIVITÉS LES PLUS COURANTES QUI ONT DES RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL.**

pour le protéger contre la sécheresse, les inondations, les feux de forêt, les pentes instables et l'érosion, etc.); et les activités qui endommagent ou détruisent un « habitat refuge » (c.-à-d., un habitat nouvellement créé pour une espèce à risque en particulier).

Le tableau 1 présente un résumé des exemptions réglementaires du système de permis par règlement et des permis qu'il remplace.

**Tableau 1.** Les types de permis délivrables en vertu de la LEVD et les exemptions réglementaires des permis par règlement qui leur correspondent en vertu du Règl. de l'Ont. 242/08

PERMIS	EXEMPTIONS RÉGLEMENTAIRES CORRESPONDANTES
Santé et sécurité humaine (A)	Menace non imminente à la santé et la sécurité Menace imminente à la santé et la sécurité Protection de la propriété
Protection ou rétablissement (B)	Rétablissement de l'écosystème Possession à des fins de formation Habitat refuge Mesures de protection ou de rétablissement Zoos Vétérinaires Gardiens de la faune
Avantage plus que compensatoire (C)	Espèces aquatiques Hirondelle rustique Goglu et sturnelle des prés Noyer cendré Martinet ramoneur Travaux de drainage Exploration minière préliminaire Centrales hydroélectriques Puits et carrières Installations d'éoliennes



## Couleuvre à nez plat



Crédit photo : Jon Fife.

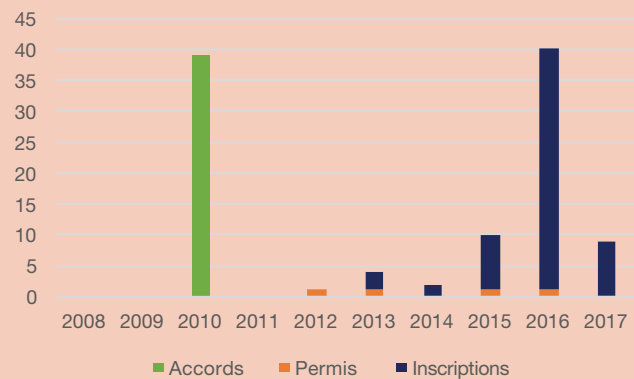
**Statut :** Espèce menacée

**Répartition en Ontario :** La couleuvre à nez plat est présente dans deux régions de la province : la forêt carolinienne dans le Sud-Ouest de l'Ontario et le long de la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Les données sur la population de cette espèce en Ontario sont incomplètes, mais les échantillonnages répétés sur les sites connus montrent que la couleuvre à nez plat est en déclin. L'espèce est principalement menacée par la perte et la fragmentation de son habitat, la mortalité sur les routes et la persécution par les humains.

### Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) : 105

- Accords : 39 (18 pour les granulats, 19 pour le drainage et 2 pour l'infrastructure)
- Permis : 4 (tous des permis de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 62



**Figure 4.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour la couleuvre à nez plat (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Les autorisations les plus fréquemment obtenues liées à la couleuvre à nez plat étaient les inscriptions en vertu de l'exemption réglementaire sur les menaces non imminentes à la santé et la sécurité (47 %), suivies des accords sur les activités liées au drainage et aux granulats (figure 4).

### **Quelles sont les exigences du système de permis par règlement en vertu de la LEVD?**

Les règles qui s'appliquent aux activités régies par les permis par règlement en vertu de la LEVD varient, mais elles exigent presque toutes que les promoteurs s'inscrivent auprès du Ministère et prennent des mesures précises pour réduire au minimum les répercussions néfastes sur les espèces touchées.

Dans la plupart des cas, les promoteurs doivent également préparer un plan d'atténuation qui décrit les mesures prises pour réduire au minimum les répercussions négatives sur les espèces concernées et s'assurer que le plan demeure à jour. Les promoteurs de nombreuses activités menées en vertu d'un permis par règlement ont l'obligation de surveiller et de faire rapport sur les conséquences de leur activité sur les espèces. En général, les promoteurs n'ont pas à soumettre au Ministère leurs plans d'atténuation, leurs dossiers sur la surveillance ou leurs rapports, cependant ils doivent les fournir à la demande du Ministère.

Contrairement au système de permis par règlement du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (voir le chapitre 2 du présent rapport au sujet du Registre environnemental des activités et des secteurs), les promoteurs n'ont pas de frais à payer pour inscrire une activité afin de recouvrer les coûts engendrés par la prestation du programme.

La LEVD ne confère pas au Ministère le pouvoir d'exiger d'un promoteur qu'il obtienne un permis plutôt que de choisir l'option d'inscrire son activité lorsque cette façon de procéder est justifiée (p. ex., pour tenir compte de circonstances locales uniques). Le Ministère n'a pas non plus le pouvoir de refuser les activités menées en vertu d'un permis par règlement lorsque les promoteurs répondent à toutes les conditions décrites dans le règlement.

Pour de plus amples renseignements sur les conditions liées aux exemptions, veuillez consulter le rapport spécial de 2013 de la CEO intitulé *Assiéger la dernière ligne de défense : revue des protections affaiblies pour les espèces en péril de l'Ontario* et le Règl. de l'Ont. 242/08.

## **L'APPROCHE DU PERMIS PAR RÈGLEMENT CONVIENT SEULEMENT AUX ACTIVITÉS À FAIBLE RISQUE.**

### **Quels sont les avantages et les risques d'un système de permis par règlement?**

Lorsqu'il est bien appliqué, un système de permis par règlement peut être un outil efficace pour réglementer des activités tout en économisant des coûts à la fois aux entreprises et au gouvernement. En effet, les prétendus coûts administratifs et financiers élevés liés à l'émission de permis étaient la principale justification du MRNF pour expliquer le passage à une approche de permis par système. Pourtant, comme l'a souligné la CEO dans son rapport spécial de 2013, les coûts élevés encourus par le Ministère pour la prestation du programme étaient en grande partie de sa propre faute. En effet, en élaborant des politiques qui manquent de clarté et de cohérence pour orienter le processus de délivrance de permis, le MRNF a créé une approche inefficace et inutilement longue, coûteuse et frustrante pour les promoteurs et autres intervenants.

Un système de permis par règlement peut également éliminer les délais et instaurer une plus grande certitude chez les promoteurs. Cependant, puisque l'approche du permis par règlement est moins sujette à la surveillance du gouvernement, elle convient seulement aux activités à faible risque. Dans le cas des activités qui affectent des espèces en péril, cette approche est plus appropriée aux activités dont les effets sont prévisibles et qui peuvent être adéquatement contrôlées au moyen de mesures d'atténuation éprouvées, lorsque les conditions nécessaires pour éviter les répercussions négatives peuvent aisément être normalisées et mises en application.

## Noyer cendré



Crédit photo : Valerie Zinger.

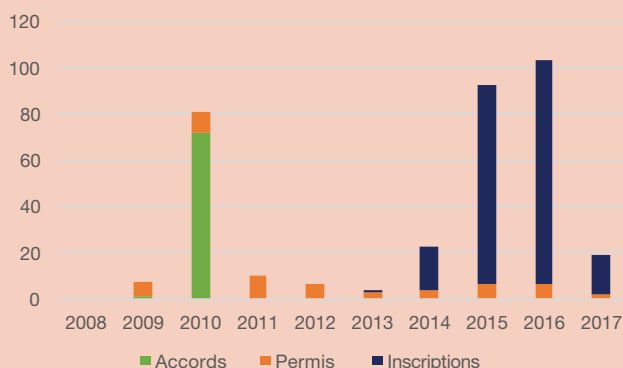
**Statut :** Espèce en voie de disparition

**Répartition en Ontario :** Le noyer cendré est présent partout dans le Sud de l'Ontario, au sud du Bouclier canadien.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Le noyer cendré a connu un déclin marqué de sa population au cours des 40 dernières années, principalement en raison d'un champignon appelé le chancre du noyer cendré. Des recherches indiquent que près de 50 % des noyers cendrés de l'Ontario sont en mauvais état à cause de ce chancre.

### Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) : 344

- Accords : 73 (9 pour les granulats, 58 pour le drainage et 6 pour l'infrastructure).
- Permis : 52 (2 permis de type « A », 50 permis de type « C »).
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 219



**Figure 5.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour le noyer cendré (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Le MRNF a délivré un nombre relativement élevé de permis de type « C » (avantage plus que compensatoire) pour le noyer cendré (figure 5). En général, les permis d'avantage plus que compensatoire ont été octroyés pour les projets résidentiels et la construction de routes. Il existe des exemptions réglementaires propres au noyer cendré; il n'est donc pas surprenant que la majorité des inscriptions, soit 145, aient été faites au moyen d'exemptions propres à l'espèce, ce qui représente 42 % des autorisations pour cette espèce. De plus, 53 autres inscriptions (soit 15 % de toutes les autorisations pour l'espèce) ont été faites en vertu d'une exemption réglementaire pour menace non imminente à la santé et la sécurité.

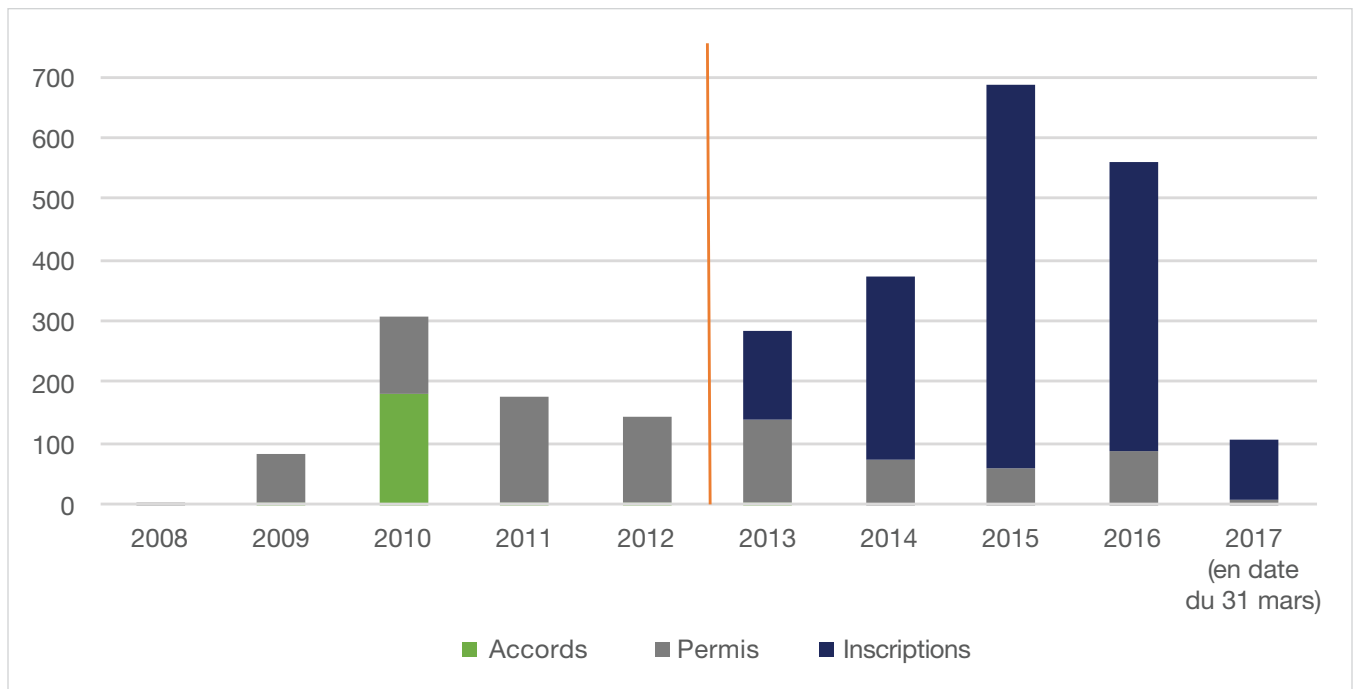
## 7.2 Comment les outils flexibles de la LEVD ont-ils été utilisés?

### 7.2.1 Le nombre total d'autorisations délivrées en vertu de la LEVD est monté en flèche depuis l'arrivée du système de permis par règlement

Depuis l'entrée en vigueur de la LEVD en 2008, le MRNF a délivré un total de 2 728 autorisations, dont 186 accords, 900 permis et 1 642 inscriptions (c.-à-d., les activités inscrites en vertu du système de permis par règlement) (en date du 31 mars 2017). À l'origine, les permis représentaient le principal type d'autorisation (sauf en 2010, lorsqu'un grand nombre d'accords ont été conclus à temps afin de respecter la date limite pour obtenir une exemption transitoire), mais le nombre de permis délivrés a diminué depuis l'arrivée du système de permis par règlement en 2013, ce qui était en partie l'objectif du changement.

**IL Y A EU UNE HAUSSE EFFARANTE DU NOMBRE D'AUTORISATIONS DE PORTER PRÉJUDICE À DES ESPÈCES DEPUIS L'ARRIVÉE DU SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT.**

Dans l'ensemble, il y a eu une hausse effarante du nombre d'autorisations de porter préjudice à des espèces depuis l'arrivée du système de permis par règlement (figure 6). Cette hausse est en partie imputable au fait qu'en 2013, les protections pour les habitats conférées par la LEVD sont entrées en vigueur pour 65 espèces « en transition » supplémentaires, de sorte que le besoin d'obtenir des autorisations pour mener des activités s'est aussi accru. Cependant, il y a également eu une grande augmentation du nombre d'autorisations accordées pour des espèces qui bénéficiaient d'une protection complète en vertu de la LEVD avant 2013.



**Figure 6.** Nombre d'autorisations délivrées en vertu de la LEVD.

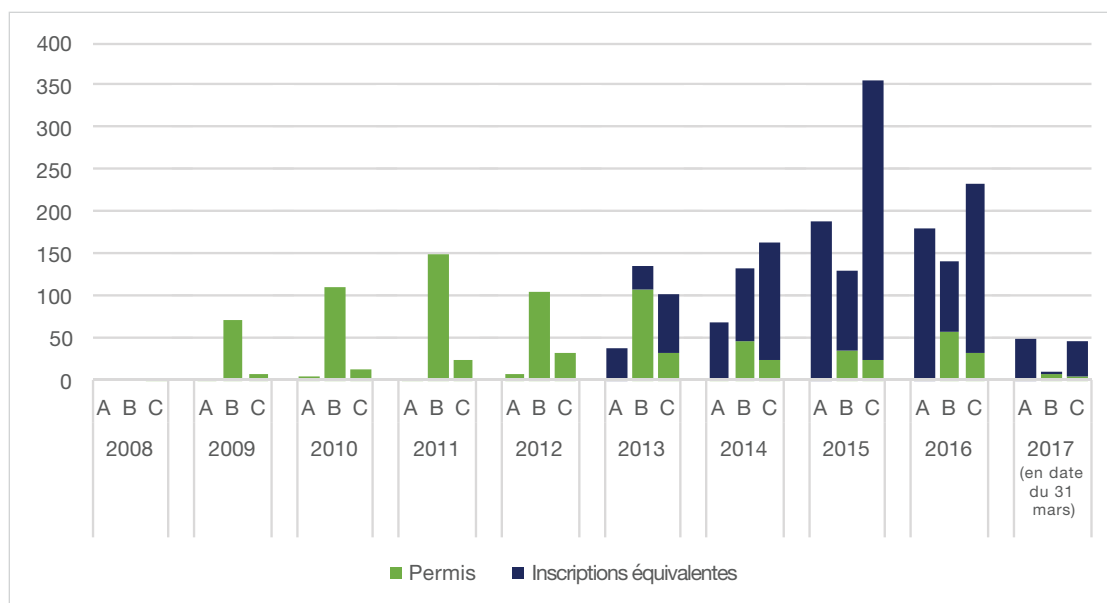
Source : Données fournies par le MRNF.

### L'incidence des inscriptions sur le nombre de permis

Le passage à un système de permis par règlement visait à alléger la charge du Ministère liée à l'émission de permis pour certaines activités très courantes aux faibles répercussions et dont les effets sont prévisibles, ce qui devrait permettre au MRNF de concentrer ses efforts sur les activités qui sont très susceptibles de nuire aux espèces en péril et à leurs habitats.

Les permis de type « B » sont le type de permis par règlement le moins ambigu; ils contribuent à la protection et au rétablissement d'une espèce au moyen de la recherche, de la préservation et de la remise en état des habitats. Depuis le passage au système de permis par règlement, le nombre de permis de type « B » délivrés par le ministère a diminué de manière prévisible et a été remplacé par un nombre similaire d'inscriptions équivalentes (figure 7).

**LES PERMIS DE TYPE « B » SONT LE TYPE DE PERMIS PAR RÈGLEMENT LE MOINS AMBIGU; ILS CONTRIBUENT À LA PROTECTION ET AU RÉTABLISSEMENT D'UNE ESPÈCE AU MOYEN DE LA RECHERCHE, DE LA PRÉSERVATION ET DE LA REMISE EN ÉTAT DES HABITATS.**



**Figure 7.** Comparaison du nombre de permis de types « A », « B » et « C » délivrés chaque année par le MRNF par rapport au nombre d'inscriptions pour des exemptions réglementaires équivalentes (à noter qu'un seul permis a été délivré en 2008 et que les données de 2017 ont été comptabilisées seulement jusqu'au 31 mars).

Source : Données fournies par le MRNF.

**IL EST PLAUSIBLE QU'AVANT 2013, UN GRAND NOMBRE D'ACTIVITÉS PRÉJUDICIALES AUX ESPÈCES ÉTAIENT MENÉES ILLÉGALEMENT.**

La comparaison des permis d'avantage plus que compensatoire (« C ») aux exemptions réglementaires équivalentes brosse un tableau bien différent. Dans la période qui s'étend de 2009 à 2012, le MRNF avait délivré un total de 77 permis d'avantage plus que compensatoire. Depuis 2013, il y a eu 786 inscriptions pour exemptions réglementaires équivalentes, en plus d'une légère augmentation de nombre de permis d'avantage plus que compensatoire (soit 117) (figure 7). Il est plausible qu'avant 2013, un grand nombre d'activités préjudiciables aux

espèces étaient menées illégalement, sans autorisations en vertu de la *LEVD* (un phénomène similaire est documenté dans le cas du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique au chapitre 2 du présent rapport). Le fait d'intégrer ces activités illégales au système de permis par règlement pourrait accroître la protection des espèces si les promoteurs nouvellement réglementés améliorent leurs activités pour se conformer au règlement, et ce, même si les conditions du système de permis par règlement exigent simplement que les promoteurs réduisent au minimum les répercussions négatives sur les espèces touchées, plutôt que de fournir un avantage plus que compensatoire aux espèces.

On observe une tendance similaire en comparant les permis de type « A » (protection de la santé et la sécurité humaine) aux inscriptions en vertu des exemptions pour menace « non imminente à la santé et la sécurité » (figure 7); il y a eu une croissance marquée du nombre d'autorisations pour des activités liées à la santé et la sécurité depuis l'entrée en vigueur du système de permis par règlement. Malheureusement, comme décrit ci-dessous, l'entretien de l'infrastructure est l'une des causes les plus courantes de préjudice aux espèces en péril. De manière similaire, l'analyse laisse entendre qu'avant 2013, beaucoup d'activités qui auraient nécessité un permis de type « A » avaient lieu dans l'illégalité.

### Martinet ramoneur



Crédit photo : Andrew Cannizzaro.

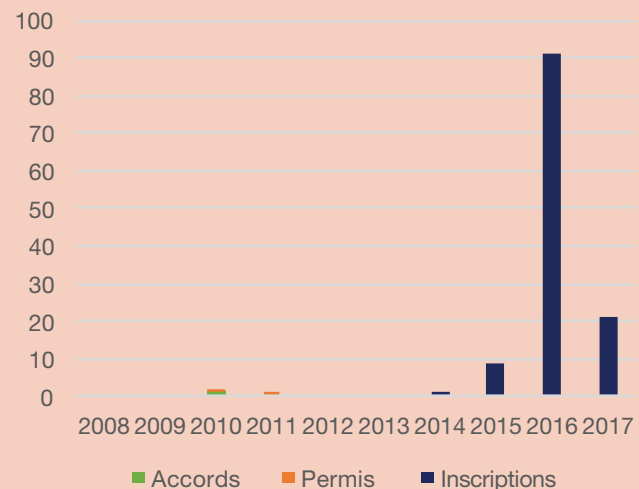
**Statut :** Espèce menacée

**Répartition en Ontario :** Le martinet ramoneur se trouve généralement dans le Sud-Ouest de l'Ontario; cependant, il est à l'occasion signalé dans l'ensemble de la province..

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Il y a approximativement 7 500 martinets ramoneurs en Ontario. La population canadienne est en déclin à un rythme d'environ 8 % par année, soit un déclin total de 95 % depuis 1968. Le déclin de l'espèce est attribué principalement à la perte d'habitat, puisque de moins en moins d'édifices possèdent des cheminées traditionnelles.

### Autorisations (sauf les activités de protection et de rétablissement) : 125

- Accords : 1 (pour l'infrastructure)
- Permis : 2 (1 permis de type « A » et 1 permis de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 122



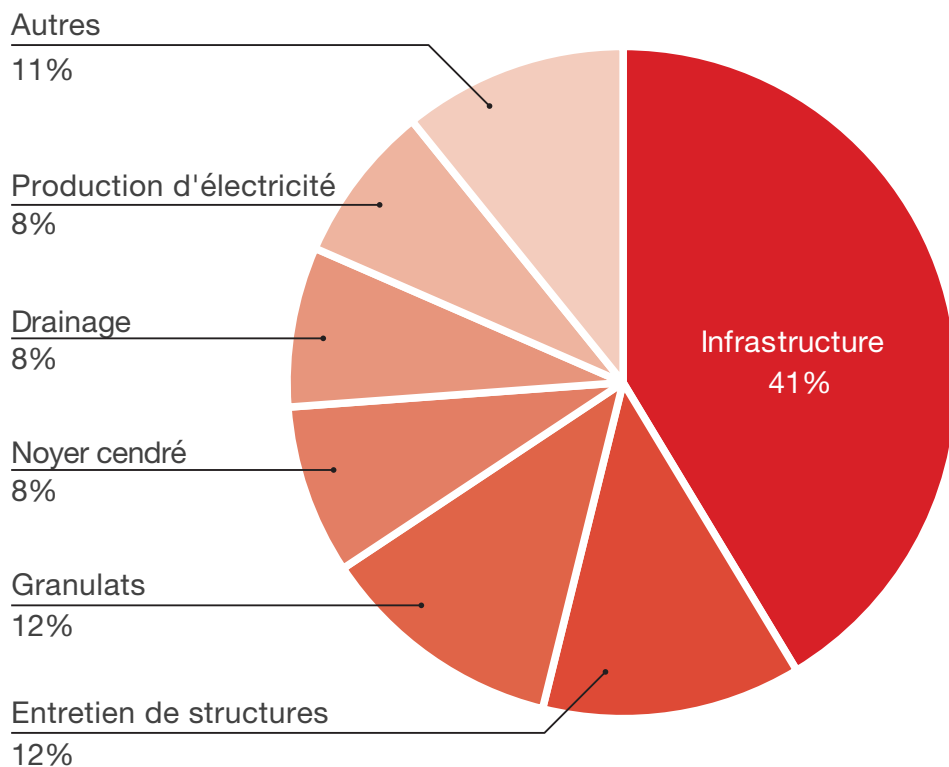
**Figure 8.** Autorisations délivrées en vertu de la *LEVD* pour le martinet ramoneur (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Pratiquement toutes les autorisations (84 %) pour le martinet ramoneur ont été délivrées en vertu d'une exemption réglementaire pour menace non imminente à la santé et la sécurité (figure 8). Malgré l'existence d'une exemption spécifique au martinet ramoneur, seulement deux inscriptions ont été faites auprès du MRNF en vertu de cette disposition.

## 7.2.2 L'infrastructure a la plus grande incidence sur les espèces en péril

De toutes les activités qui nuisent aux espèces en péril, les plus courantes sont celles liées à l'entretien de l'infrastructure et d'autres structures (figure 9), par exemple les travaux liés aux routes, aux systèmes d'alimentation électrique, aux systèmes de communication, etc. La plupart de ces activités sont maintenant menées en vertu d'une exemption de permis par règlement pour « menace non imminente à la santé et la sécurité humaine ». Plus de 400 activités (près du quart des inscriptions) liées à l'entretien de l'infrastructure et

d'autres structures ont eu lieu en vertu de cette exemption depuis 2013. Même si les promoteurs de ces activités sont censés « réduire au minimum » les répercussions négatives, dans la plupart des cas ils n'ont pas l'obligation de faire l'effort de préparer un plan d'atténuation officiel, sauf s'ils procèdent au remplacement complet d'une infrastructure<sup>11</sup>. Cette façon de procéder diffère grandement de la plupart des autres exemptions de permis par règlement. Sans plan d'atténuation, il est peu probable que les préjudices soient atténués de manière efficace.



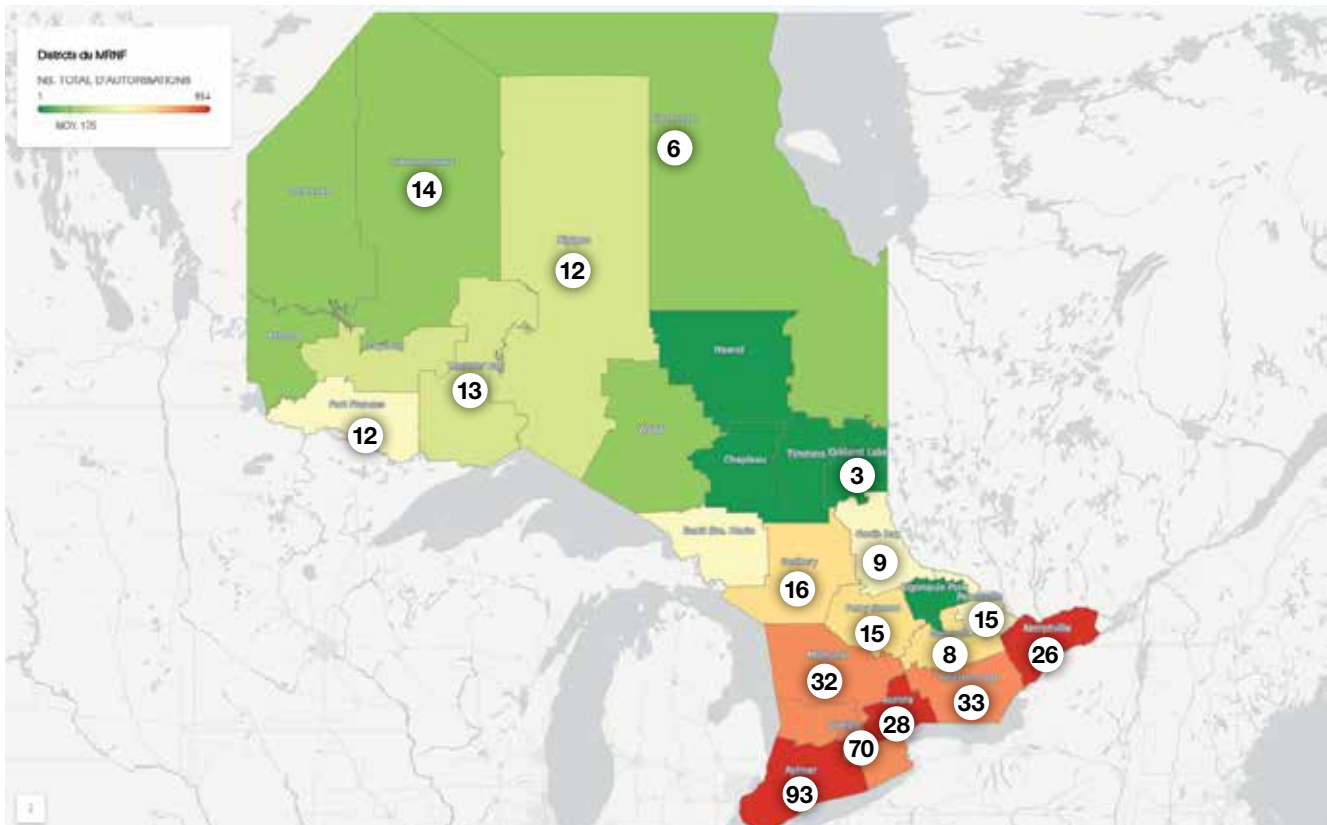
**Figure 9.** Pourcentage d'autorisations par type d'activité  
Les autorisations pour la protection ou le rétablissement ont été omises dans la figure. La catégorie « autres » comprend l'agriculture, les projets résidentiels, la propriété aux fins de formation, l'aménagement, l'exploitation minière et le piégeage fortuit.

Source : Données fournies par le MRNF.)

**DE TOUTES LES ACTIVITÉS QUI NUISENT AUX ESPÈCES EN PÉRIL, LES PLUS COURANTES SONT CELLES LIÉES À L'ENTRETIEN DE L'INFRASTRUCTURE ET D'AUTRES STRUCTURES.**

### 7.2.3 Pression sur les espèces en péril du Sud de l'Ontario

Le plus grand nombre d'autorisations délivrées en vertu de la LEVD étaient pour des activités menées dans le Sud de l'Ontario, particulièrement dans les districts d'Aylmer, Aurora et Kemptville (figure 10). Cette tendance est probablement due au grand nombre d'activités (en particulier l'aménagement) menées dans ces régions, en plus du nombre disproportionnellement élevé d'espèces en péril dans le Sud de l'Ontario. En revanche, le nombre extrêmement faible d'autorisations délivrées en vertu de la LEVD dans bon nombre de régions nordiques soulève des questionnements à savoir si la LEVD est mise en application de manière appropriée dans le Nord de l'Ontario.



**Figure 10.** Répartition géographique des autorisations délivrées en vertu de la LEVD et nombre approximatif d'espèces menacées ou en voie de disparition présentes dans chaque région

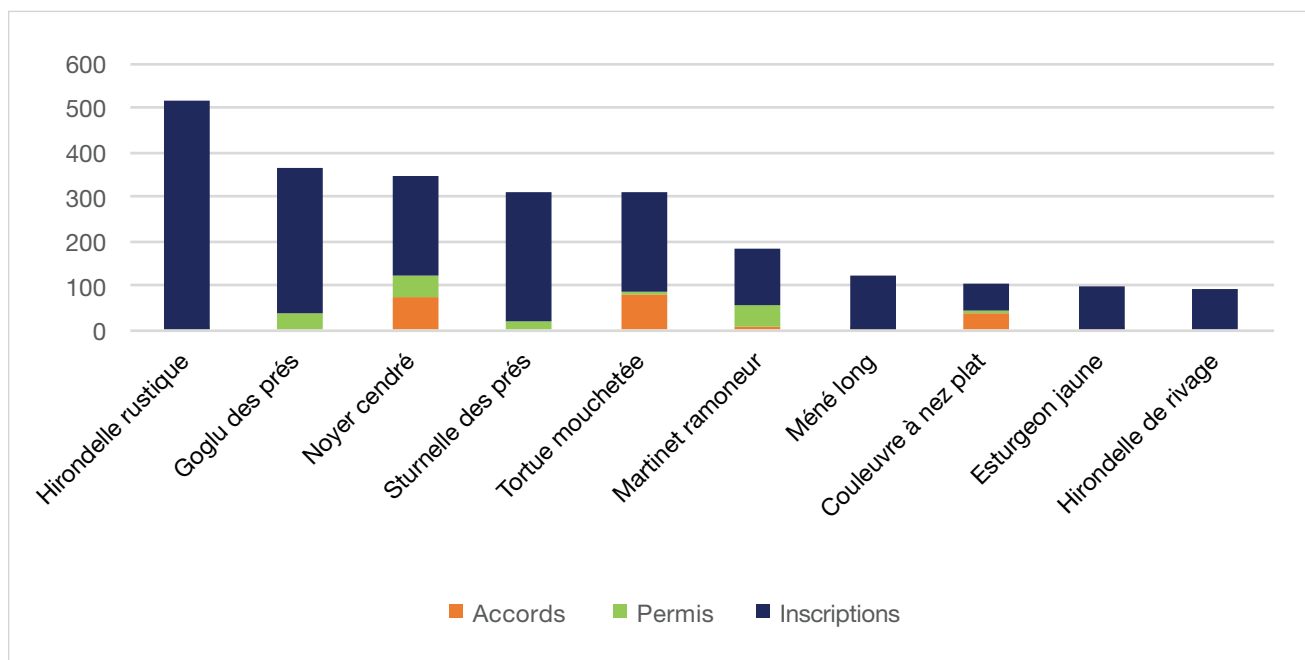
Source : Données fournies par le MRNF.



### 7.2.4 Certaines espèces en péril sont davantage touchées

Parmi les 171 espèces menacées ou en voie de disparition inscrites en vertu de la *LEVD*, un grand nombre sont touchées de manière particulièrement fréquente par des activités potentiellement préjudiciables. La figure 11 montre les dix espèces les plus fréquemment touchées par des activités autorisées en vertu de la *LEVD* (en excluant les activités qui visent à protéger et rétablir les espèces).

Du point de vue de l'espèce, il est troublant de constater le grand nombre d'autorisations délivrées pour l'hirondelle rustique. L'hirondelle rustique possède une exemption qui lui est spécifique sous le système de permis par règlement, même si lorsque celui-ci a été élaboré, seulement deux permis avaient été délivrés pour des activités qui touchent l'espèce. Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation modifiée en 2013, il y a eu 520 inscriptions et cinq permis délivrés pour l'hirondelle rustique, ce qui représente 32 % de toutes les inscriptions en vertu de la *LEVD* et 19 % des autorisations émises en vertu de la *LEVD* (voir l'encadré suivant pour davantage de renseignements sur l'hirondelle rustique).



**Figure 11.** Les dix espèces les plus fréquemment touchées par les activités autorisées en vertu de la *LEVD*. Les autorisations pour les activités liées à la protection et au rétablissement des espèces sont exclues.

Source : Données fournies par le MRNF.

## Hirondelle rustique



Crédit photo : Charles James Sharp.

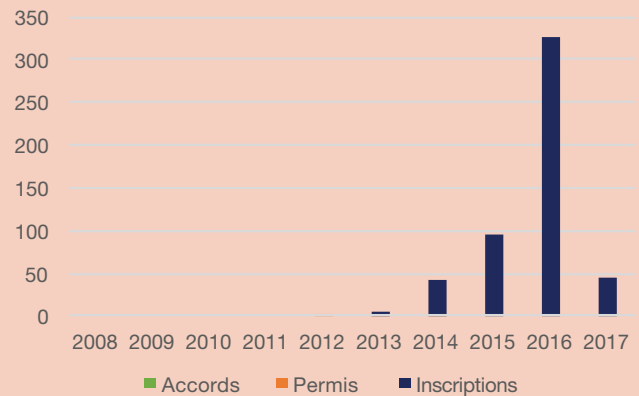
**Statut :** Espèce menacée

**Répartition en Ontario :** L'hirondelle rustique est présente partout dans le Sud de l'Ontario et a été signalée aussi loin au nord qu'à la baie d'Hudson.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Le nombre d'hirondelles rustiques en Ontario a chuté de 65 % entre 1966 et 2009. Les principales menaces à l'espèce sont la perte et la dégradation de son habitat, les chamboulements significatifs au profil d'insectes proies et le changement climatique.

**Autorisations (sauf les activités de protection et de rétablissement) :** 517

- Accords : 0
- Permis : 4 (1 permis de type « A », 3 permis de type « C » et 0 permis de type « D »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 513



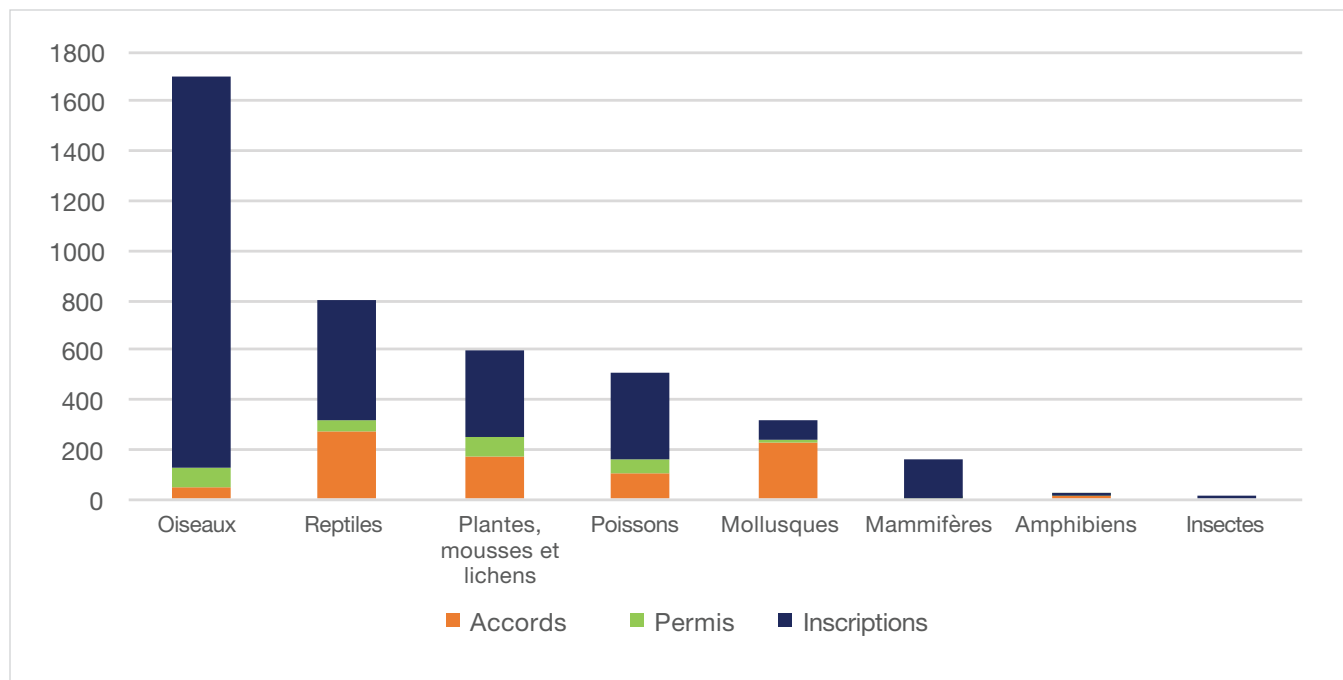
**Figure 12.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour l'hirondelle rustique (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Bien qu'il existe une exemption spécifique à l'hirondelle rustique, la plupart des activités qui touchent l'espèce ont été inscrites en vertu d'une exemption pour menace non imminente à la santé et la sécurité, laquelle a été utilisée pour 274 inscriptions (53 %) par comparaison à 200 inscriptions (39 %) à l'exemption spécifique à l'hirondelle rustique (figure 12). La situation est particulièrement troublante étant donné que l'exemption spécifique à l'hirondelle rustique comprend des mesures précises en vue de procurer un avantage à l'espèce (c.-à-d., créer et maintenir un nouvel habitat et effectuer une surveillance aux fins de rapport à ce sujet), tandis que l'exemption pour menace non imminente à la santé et la sécurité est de nature générale. Elle ne comprend aucune mesure d'atténuation spécifique à l'espèce et dans la plupart des cas, elle n'exige même pas l'élaboration d'un plan d'atténuation.

L'hirondelle rustique a été inscrite en tant qu'espèce menacée en janvier 2012. Le MRNF a délivré deux permis relatifs à l'espèce avant l'entrée en vigueur du système de permis par règlement en 2013. Depuis, il y a eu 51 inscriptions en vertu de permis par règlement. La hausse colossale d'autorisations remet en question les raisons pour lesquelles on s'est donné la peine de créer une exemption réglementaire spécifique à l'espèce. Le nombre élevé d'inscriptions relatives à l'hirondelle rustique indique possiblement que davantage d'activités se conforment en raison de la facilité relative de l'inscription par rapport à l'obtention d'un permis. Toutefois, le nombre moindre de permis délivrés pour protéger l'hirondelle rustique avant l'entrée en vigueur du système de permis par règlement en 2013 évoque l'inefficacité du cadre d'octroi de permis de la LEVD.

En tant que groupe, les oiseaux sont particulièrement touchés par les activités préjudiciables autorisées par le MRNF. Bien que les oiseaux ne représentent que 13 % des espèces inscrites en tant qu'espèces menacées ou en voie de disparition, 41 % des autorisations délivrées

sont liées à des espèces d'oiseaux (figure 13). Les reptiles sont également fréquemment touchés par des activités; ils ne comptent que pour 9 % des espèces menacées ou en voie de disparition, mais sont touchés par 19 % des activités autorisées (figure 13).



**Figure 13.** Nombre d'autorisations délivrées en vertu de la LEVD par groupe d'espèces. Les autorisations liées à la protection et au rétablissement des espèces sont exclues.

Source : Données fournies par le MRNF.

### 7.3 Les permis par règlement confèrent une protection moindre aux espèces

Même si la *LEVD* a été conçue de manière à fournir des outils flexibles afin de permettre d'obtenir une autorisation, elle comporte également des mesures de sécurité. L'un des types de permis les plus communs délivrés pour les activités commerciales exige de procurer un « avantage plus que compensatoire » aux espèces par l'entremise de conditions imposées à l'octroi de ce type de permis.

Procurer un avantage plus que compensatoire exige non

seulement des promoteurs qu'ils réduisent au minimum les répercussions négatives sur les espèces touchées, mais aussi qu'ils prennent des mesures pour améliorer la situation en général de ces espèces (voir la figure 14). Selon le MRNF, un avantage plus que compensatoire signifie davantage qu'un simple échange équitable; il est fondé dans la protection et le rétablissement des espèces en péril et comprend davantage que des mesures pour réduire au minimum les répercussions négatives sur les espèces ou les habitats protégés<sup>12</sup>.

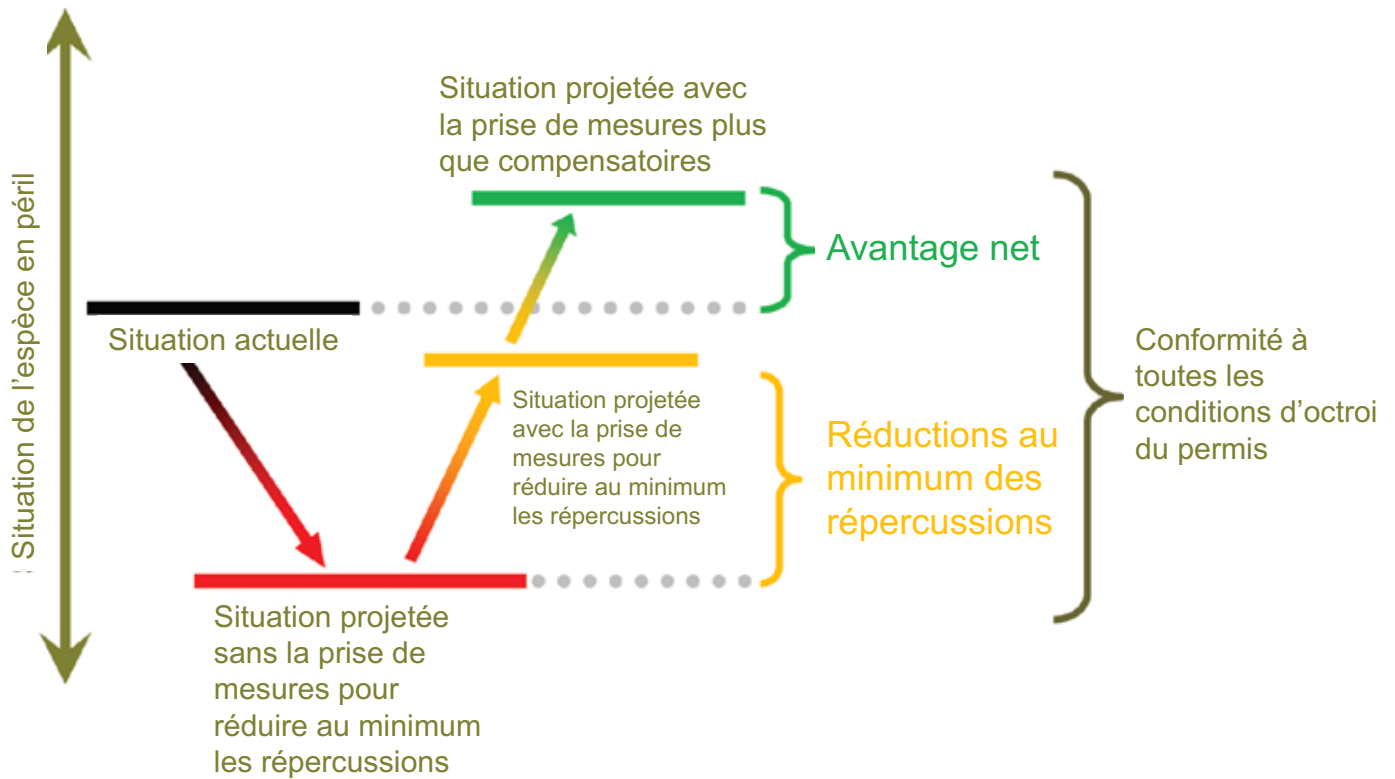


Figure 14. Représentation simplifiée du concept des avantages plus que compensatoires tel que décrit par le MRNF.

Source : MRNF, 2012.<sup>13</sup>

Dans le système de permis par règlement, le MRNF a abandonné la mesure de sécurité de « l'avantage plus que compensatoire » pour presque toutes les espèces en péril ainsi qu'une grande partie des activités qui leur sont préjudiciables. Tandis que quelques-unes des exemptions spécifiques aux espèces comprennent des mesures qui pourraient possiblement profiter aux espèces (p. ex., remplacer un habitat endommagé ou détruit par un autre habitat convenable d'une plus grande superficie), la plupart des exemptions exigent simplement des promoteurs qu'ils réduisent au minimum les répercussions négatives prévisibles de leurs activités, ce qui laisse vraisemblablement les espèces dans une situation pire qu'au départ. Cependant, la portée considérable des

exemptions créées par le MRNF en 2013 est un motif de préoccupation.

Seules quelques-unes des règles spécifiques aux espèces comprises dans le système de permis par règlement

**MRNF NE FAIT AUCUN SUIVI DE L'INCIDENCE CUMULATIVE DES ACTIVITÉS PRÉJUDICIALES SUR LES ESPÈCES.**

**DANS LE SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT,  
LE MRNF A ABANDONNÉ LA MESURE DE SÉCURITÉ  
DE « L'AVANTAGE PLUS QUE COMPENSATOIRE »  
POUR PRESQUE TOUTES LES ESPÈCES EN PÉRIL  
AINSI QU'UNE GRANDE PARTIE DES ACTIVITÉS QUI  
LEUR SONT PRÉJUDICIALES.**

de la *LEVD* semblent appropriées. Par exemple, si une activité est nuisible à un noyer cendré, l'incidence sur la population de noyers cendrés de l'Ontario peut souvent être compensée en plantant des noyers cendrés ailleurs. L'exemption actuellement en vigueur du permis par règlement exige que les promoteurs qui tuent ou abattent un noyer cendré plantent de 2 à 20 semis pour le remplacer (selon la taille de l'arbre enlevé).

Les données fournies par le Ministère indiquent qu'à l'heure actuelle, peu d'activités sont menées au moyen d'une approche qui procure un avantage plus que compensatoire; la vaste majorité l'est en vertu d'exemptions qui exigent seulement des promoteurs qu'ils réduisent au minimum les effets nuisibles.

Cette situation est particulièrement troublante compte tenu du fait que le MRNF ne fait aucun suivi de l'incidence cumulative des activités préjudiciables sur les espèces. En avril 2017, la CEO a demandé au personnel du Ministère si le MRNF tient compte des effets cumulatifs dans ses processus d'autorisation ou en vertu du système de permis par règlement et s'il a effectué une analyse des effets cumulatifs pour la *LEVD*. Le Ministère a répondu qu'il ne tient pas compte des effets cumulatifs et qu'il n'a

pas effectué d'analyse à ce sujet. Cette situation pourrait causer des torts irréparables à de nombreuses espèces et les faire mourir à petit feu, surtout compte tenu du fait que le MRNF ne refuse aucune demande d'autorisation en vertu de la *LEVD*.

La fréquence de l'octroi d'autorisations pour causer préjudice à des espèces et à leurs habitats, et ce, presque systématiquement, n'est pas contrebalancée par une planification efficace du rétablissement. Même si les déclarations du gouvernement en réponse au programme de rétablissement visent à définir un plan clair pour rétablir les espèces en péril, la CEO a déjà passé en revue des dizaines de déclarations du gouvernement en réponse au programme de rétablissement et les a jugées inefficaces (voir par exemple la partie 5.1 du rapport annuel de 2014-2015 de la CEO).

## Goglu des prés



Crédit photo : Andrea Westmoreland.

**Statut :** Espèce menacée

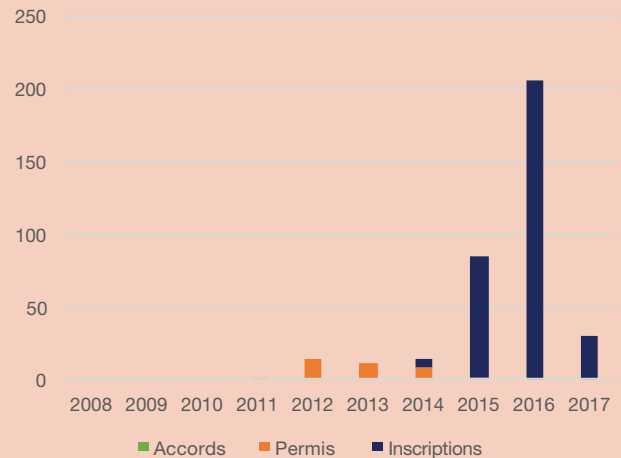
**Répartition en Ontario :** Le goglu des prés est présent partout au Centre et dans le Sud de l'Ontario, principalement dans les prairies de fauche et les pâturages.

### Population et tendances démographiques en

**Ontario :** En 2007, la population de goglus des prés était estimée à 400 000 couples reproducteurs. La population du goglu des prés a chuté de 52 % depuis 1998. Les terres agricoles sont son habitat principal, de sorte que la saison des récoltes, les transitions de cultures et l'usage de pesticides lui nuisent.

**Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) :** 362

- Accords : 0
- Permis : 37 (1 permis de type « A » et 36 permis de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 325



**Figure 15.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour le goglu des prés (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Bien qu'il existe une exemption spécifique au goglu des prés, la majorité (60 %) des autorisations liées à l'espèce ont été accordées en vertu de l'exemption réglementaire pour menace non imminente à la santé et la sécurité (figure 15). La majeure partie des autres autorisations ont été délivrées en vertu des exemptions réglementaires pour travaux de drainage ou pour les installations d'éoliennes ainsi que des permis de type « C » (principalement pour des parcs éoliens et des centrales solaires).

## L'APPROCHE DES PERMIS PAR RÈGLEMENT EST MENÉE PAR LES PROMOTEURS ET S'APPUIE GRANDEMMENT SUR LEUR AUTO-ÉVALUATION.

### 7.4 Foi aveugle : le MRNF ne fait pas de vérifications

L'approche des permis par règlement est menée par les promoteurs et s'appuie grandement sur leur auto-évaluation. Ainsi, le Ministère participe généralement peu, voire pas du tout, au processus d'inscription, de sorte qu'il est primordial d'instaurer un système robuste de vérification, de conformité et de mise en application afin de réduire au minimum les risques inhérents à un système de permis par règlement en s'assurant que les promoteurs suivent vraiment les règles. Lorsque le MRNF a effectué le passage à un système de permis par règlement pour la *LEVD*, la CEO a exprimé des inquiétudes par rapport au fait que le Ministère avait procédé sans élaborer de politiques de conformité et de mise en application adéquates pour s'assurer que les règles sont bien respectées<sup>15</sup>. En raison du rôle moindre du Ministère par rapport au système de permis par règlement, l'efficacité en matière de surveillance est primordiale pour assurer que les règles protègent vraiment les espèces dans les faits.

#### 7.4.1 Aucune vérification de routine de la conformité

En janvier 2017, la CEO a demandé au MRNF de l'informer de ses protocoles de mise en application et de conformité au programme de la *LEVD*. Le Ministère lui a finalement remis un exemplaire de son guide de conformité fondée sur le risque pour la *LEVD* (*Risk-Based Compliance Handbook for the Endangered Species Act, 2007*), daté de mai 2017. Le guide informe essentiellement le personnel de la Division des opérations régionales du Ministère qu'il n'a pas le pouvoir de faire appliquer la conformité au règlement. Son devoir en la matière se limite à des activités d'éducation, de formation et de sensibilisation des intervenants; son rôle consiste à soutenir, à rendre

possible et à encourager la conformité volontaire. Le personnel des opérations a reçu la consigne qu'il n'a pas le pouvoir de prendre quelque mesure que ce soit qui vise à déterminer si une activité est conforme à la *LEVD* ni de réunir des preuves de non-conformité. Il doit plutôt signaler toute suspicion de non-conformité à la Direction de l'application des règlements du MRNF. L'applicabilité du guide se limite à la Division des opérations régionales et ne couvre aucun des protocoles ni aucune des politiques d'application de la Direction de l'application des règlements du MRNF, même si celle-ci joue un rôle de premier plan pour déterminer l'approche du ministère en matière de conformité.

À première vue, il s'agit d'une approche raisonnable étant donné que la loi habilite seulement les agents du Ministère responsables de l'application du règlement (c.-à-d. les agents de préservation de la faune et les gardiens de parc) à lancer des vérifications et des fouilles, à émettre des arrêtés ou à lancer des poursuites. Même si la loi permet au Ministère de nommer d'autres agents d'exécution aux fins de la loi (par exemple, il pourrait donner le pouvoir au personnel des opérations d'agir à titre d'agent d'exécution), le Ministère n'a pas exercé ce pouvoir jusqu'à présent.

Le personnel de la Direction de l'application des règlements du MRNF n'a aucun protocole ni aucune cible de vérification des activités menées en vertu de la *LEVD*. Le personnel agit plutôt en réaction à des plaintes ou des dénonciations, ou encore lorsque le personnel des opérations lui signale qu'il a des raisons de suspecter un cas de non-respect. Ainsi, ni la Division des opérations régionales ni la Direction de l'application des règlements n'effectue de vérifications de routine sur la conformité des activités régies par la *LEVD*.

**NI LA DIVISION DES OPÉRATIONS RÉGIONALES NI LA DIRECTION DE L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS N'EFFECTUE DE VÉRIFICATIONS DE ROUTINE SUR LA CONFORMITÉ.**

Le MRNF a indiqué qu'il avait effectué une vérification de tous les documents liés à toutes les inscriptions qu'il a reçues durant la première année d'entrée en vigueur du système de permis par règlement (juillet 2013 à juin 2014). La vérification du Ministère a révélé que plus de 90 % des participants avaient fourni les renseignements dans leurs soumissions en ligne et que 85 % avaient fourni des plans d'atténuation et autres données nécessaires à la demande du MRNF. Le Ministère n'a pas fourni de détails sur les mesures qu'il a prises pour régler les cas de non-conformité qu'il a repérés durant cette vérification, mais il a indiqué avoir apporté des améliorations au système en ligne et être en processus d'élaboration d'outils et de ressources pour permettre aux requérants de faire meilleur usage du système d'inscription et d'être en mesure de mieux comprendre les exigences de déclaration. La revue du MRNF des activités inscrites se limitait à une vérification des documents écrits liés au système d'inscription et ne comportait aucune évaluation des activités sur le terrain. Le Ministère n'a pas indiqué s'il avait effectué d'autres vérifications depuis celle qu'il avait effectuée durant la première année du programme.

**QU'AUCUNE DONNÉE N'EST RECUEILLIE SUR CES ACTIVITÉS ESSENTIELLES DE CONFORMITÉ ET DE MISE EN APPLICATION.**

#### **7.4.2 Le MRNF n'assure pas un suivi adéquat des données sur l'application du règlement**

La CEO a demandé à obtenir des renseignements exhaustifs sur les activités de conformité et de mise en application menées par le MRNF par rapport aux activités autorisées en vertu de la *LEVD*, notamment des données qui résument les avertissements, les accusations, les ordonnances, les inspections et les vérifications liées aux autorisations.

Le Ministère indique avoir délivré 58 avertissements et porté 132 accusations en vertu de la *LEVD* depuis 2007.

**MRNF AFFIRME N'AVOIR AUCUNE COMPÉTENCE JURIDIQUE POUR MENER DES CONTRÔLES DE ROUTINE SUR LE TERRAIN AFIN DE VÉRIFIER LA CONFORMITÉ DES ACTIVITÉS INSCRITES.**

Malgré les demandes répétées de la CEO échelonnées sur une période de six mois, le MRNF n'a pas été en mesure de fournir davantage de détails sur les cas de non-conformité. Le Ministère n'a pas non plus été en mesure de fournir à la CEO des renseignements sur les ordonnances délivrées en vertu de la *LEVD*, sur les inspections réglementaires (c.-à-d. les inspections sur la conformité des permis, des accords et des ordonnances) et sur les cas de non-conformité signalés par la Division des opérations régionales. Le personnel du MRNF a indiqué qu'aucune donnée n'est recueillie sur ces activités essentielles de conformité et de mise en application.

#### **7.4.3 Aucune compétence juridique pour inspecter les sites où sont menées des activités en vertu du système de permis par règlement**

Bien que la *LEVD* habilite les agents d'exécution à procéder à des inspections des sites afin de déterminer si un promoteur respecte un accord, un permis ou une ordonnance, ce pouvoir ne s'étend pas aux activités menées en vertu du système de permis par règlement (voir les notes en fin de chapitre pour de plus amples renseignements)<sup>16</sup>. Ainsi, le MRNF affirme n'avoir aucune compétence juridique pour mener des contrôles de routine sur le terrain afin de vérifier la conformité des activités inscrites. Selon le Ministère, cette limite avait été prise en compte durant l'élaboration du système de permis par règlement, ce qui signifie que le MRNF a conçu un système qui régit la grande majorité des activités qui touchent les espèces en péril tout en étant pleinement conscient du fait qu'il n'aurait pas le pouvoir de surveiller le respect du règlement.



#### 7.4.4 Le MRNF n'effectue aucune surveillance de l'efficacité

Puisqu'il n'effectue pas de vérification sur le terrain de la conformité des activités inscrites, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer si les règles protègent efficacement les espèces en péril. En fait, le personnel du Ministère a dit à la CEO que le MRNF n'a élaboré aucun plan pour évaluer l'efficacité de son système de permis par règlement; il serait nécessaire d'en créer un afin de déterminer si le règlement protège adéquatement les espèces. D'ailleurs,

**MRNF N'A ÉLABORÉ AUCUN PLAN POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE SON SYSTÈME DE PERMIS PAR RÈGLEMENT.**

la situation actuelle fait en sorte qu'il est difficile pour le Ministère de réévaluer le caractère approprié du système de permis par règlement pour une espèce ou un secteur en particulier.

#### Sturnelle des prés



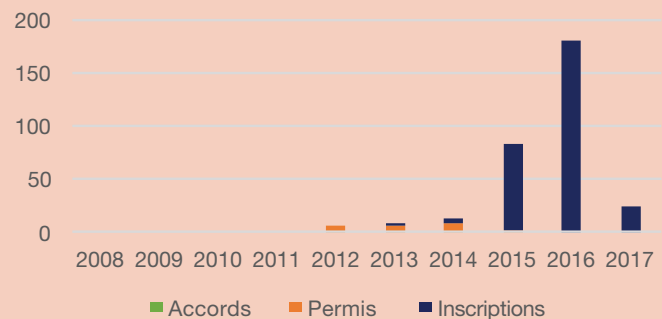
**Statut :** Espèce menacée

**Répartition en Ontario :** La sturnelle des prés est présente au sud du Bouclier canadien, mais a aussi été signalée plus loin au nord dans la région du lac des Bois.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Il y a environ 130 000 spécimens adultes de sturnelle des prés en Ontario. La population de l'espèce a subi un déclin de près de 62 % en Ontario depuis 1970. Les principales menaces qui pèsent sur la sturnelle des prés sont les activités agricoles et la perte d'habitat causée par l'aménagement.

#### Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) : 310

- Accords : 0
- Permis : 22 (tous de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 288



**Figure 16.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour la sturnelle des prés (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Les tendances en matière d'autorisations pour la sturnelle des prés sont pour ainsi dire identiques à celles du goglu des prés. La majorité des autorisations (63 %) ont été délivrées en vertu d'une exemption pour menace non imminente à la santé et la sécurité et la part restante se composait d'exemptions réglementaires spécifiques à la sturnelle des prés, liées à des travaux de drainage ou à des installations éoliennes ainsi que des permis de type « C » (principalement pour des parcs éoliens et des centrales solaires) (figure 16).

**MALGRÉ L'INTÉRÊT MARQUÉ DU PUBLIC ENVERS LES ESPÈCES EN PÉRIL ET L'IMPORTANCE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL DES AUTORISATIONS OCTROYÉES EN VERTU DE LA LEVD, SEULE UNE PETITE FRACTION DE CES AUTORISATIONS SONT ASSUJETTIES À L'OBLIGATION D'AFFICHAGE SUR LE REGISTRE AUX FINS DE COMMENTAIRES DU PUBLIC.**

## **7.5 Le public n'a pas accès aux données sur les activités qui touchent les espèces en péril**

### **7.5.1 Le public est écarté du processus de prise de décision de la LEVD**

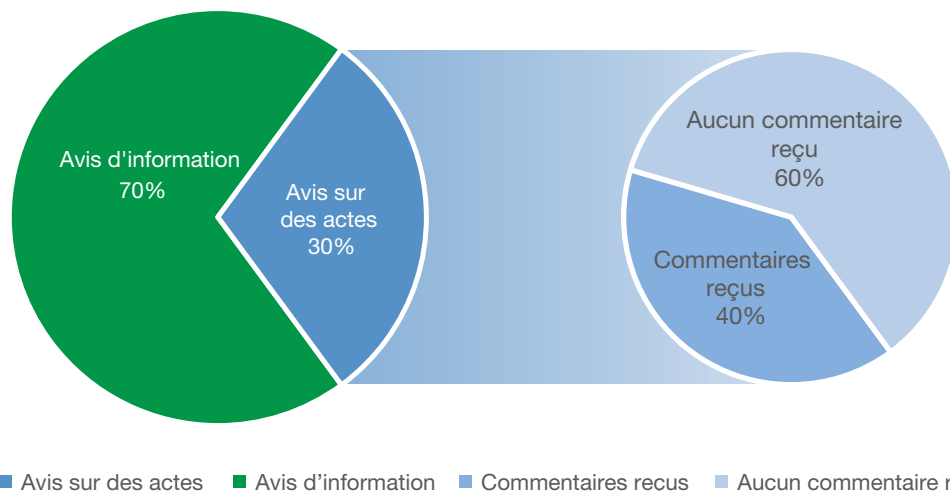
La *Charte des droits environnementaux de 1993 (CDE)* donne aux Ontariens le droit de recevoir des avis sur les décisions qui pourraient avoir une incidence considérable sur l'environnement et de formuler des commentaires à leur sujet. Ce droit s'applique aux actes, tels que les permis et autres types d'autorisations, prescrits en vertu de la *CDE*. Pour ce type d'actes, les ministères doivent afficher un avis de proposition d'acte sur le Registre environnemental et inviter le public à soumettre des commentaires à ce sujet.

Malgré l'intérêt marqué du public envers les espèces en péril et l'importance sur le plan environnemental des autorisations octroyées en vertu de la *LEVD*, seule une petite fraction de ces autorisations sont assujetties à l'obligation d'affichage sur le Registre aux fins de commentaires du public. Le public n'a aucun droit de participer aux décisions sur les autorisations liées aux espèces en péril dans les cas où : la proposition concerne un animal; le promoteur est la Couronne, une municipalité ou un organisme public; l'activité a lieu sur des terres de la Couronne ou dans un parc provincial<sup>17</sup>.

La justification du Ministère pour avoir exclu ces permis et ces accords est qu'ils sont assujettis à l'évaluation environnementale (ÉE) de portée générale relative à des

projets d'intendance de ressources et de développement d'installations. Les ministères n'ont pas à consulter le public par l'entremise du Registre environnemental pour les actes qui concernent un projet assujetti à (ou exempté par) la Loi sur les évaluations environnementales, y compris les projets assujettis à une ÉE de portée générale. Cette exemption vise à éviter les doublons puisqu'en théorie, les évaluations environnementales comportent des exigences de consultation publique semblables à celles du processus de consultation de la CDE. Toutefois, les exigences de consultation publique de l'ÉE de portée générale ne sont pas équivalentes à celles de la CDE.

Même s'il n'a pas l'obligation de le faire, le MRNF affiche des avis d'information sur le Registre environnemental afin d'aviser le public au sujet des actes de la LEVD qui ne sont pas prescrits en vertu de la CDE. Par contre, ces avis d'information ne donnent pas au public les mêmes droits que les avis affichés pour des propositions d'actes prescrits. L'examen par le public est essentiel afin d'améliorer le processus décisionnel environnemental : il s'agit d'un outil dont le public fait bon usage lorsqu'il le peut, puisqu'il formule des commentaires sur environ 40 % des permis. Néanmoins, seulement 30 % des permis d'avantage plus que compensatoire délivrés en vertu de la LEVD sont assujettis à l'obligation d'affichage sur le Registre environnemental afin de permettre au public de les consulter et de les commenter (figure 17).



**Figure 17.** Consultation du public sur les permis d'avantage plus que compensatoire délivrés en vertu de la *LEVD*

### 7.5.2 Le MRNF ne rend pas accessibles les renseignements sur les activités menées en vertu du système de permis par règlement

De nombreuses activités qui auraient autrefois nécessité un permis sont maintenant menées en vertu du système de permis par règlement. Ainsi, ces activités ne sont plus affichées sur le Registre environnemental et le public ne peut plus exercer son droit en vertu de la *CDE* d'en être avisé et de formuler des commentaires.

En janvier 2012, le MRNF a lancé une carte interactive de repérage qui fournit des renseignements sur les permis et les autorisations délivrés en vertu de la *LEVD*. Lors de l'entrée en vigueur des nouvelles exemptions, le personnel du MRNF a indiqué à la CEO que tous les permis, tous les accords et toutes les inscriptions (c.-à-d., les activités inscrites en vertu d'un permis par règlement) viendront à être accessibles par cet outil. Toutefois, cela ne s'est jamais avéré : le MRNF n'a pas mis l'outil à jour depuis 2013.

De toute évidence, le MRNF n'a aucune intention de faire part au public des renseignements sur les activités inscrites en vertu de la *LEVD*. Le MRNF a plutôt dit à la CEO que les membres du public qui désirent obtenir ces renseignements peuvent le faire en soumettant une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cette approche diffère grandement des activités inscrites

en vertu du programme de permis par règlement du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (voir le chapitre 2 du présent rapport), lesquelles sont entièrement accessibles par une recherche en ligne sur le site Web du Ministère Accès Environnement.

Dans les faits, il n'y a aucun renseignement facilement accessible sur les activités que le MRNF autorise en vertu d'un permis par règlement. Le public est maintenu dans l'ignorance au sujet des activités qui nuisent aux espèces en péril ainsi que sur les endroits où elles se déroulent. Sans ces renseignements, les intervenants et les membres du public ne sont pas en mesure d'aviser le MRNF des cas de non-conformité et ils ne peuvent pas tenir le MRNF responsable de ses échecs en matière de protection des espèces en péril.

**LE PUBLIC EST MAINTENU DANS L'IGNORANCE AU SUJET DES ACTIVITÉS QUI NUISENT AUX ESPÈCES EN PÉRIL AINSI QUE SUR LES ENDROITS OÙ ELLES SE DÉROULENT.**

## Méné long



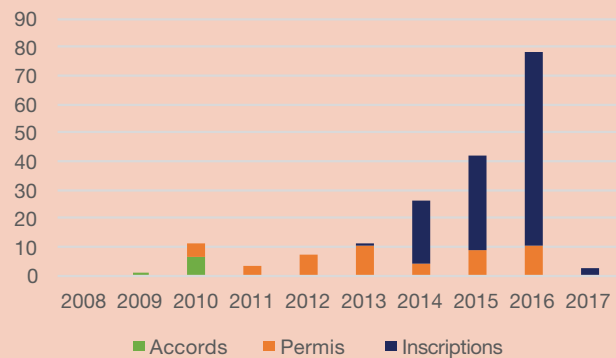
**Statut :** Espèce en voie de disparition

**Répartition en Ontario :** Le méné long est présent dans le Sud de l'Ontario, principalement dans les affluents du lac Onatrio près de la région élargie du Golden Horseshoe et il a été signalé aussi loin au nord que dans certains affluents occidentaux du lac Huron.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Les données sur les populations de l'Ontario sont insuffisantes; cependant, des échantillonnages effectués dans des habitats historiques du méné long indiquent une réduction considérablement de l'aire de répartition de l'espèce. Les plus grandes menaces qui pèsent sur le méné long sont la perte et la dégradation de son habitat en raison de l'aménagement urbain et des activités agricoles, qui peuvent influencer la quantité et la qualité de l'eau en éliminant la végétation, en changeant les débits et la température de l'eau, en introduisant des contaminants, etc.

### Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) : 181

- Accords : 7 (5 pour le drainage et 2 pour l'infrastructure)
- Permis : 48 (2 permis de type « A » et 46 permis de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 126



**Figure 18.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour le méné long (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Les inscriptions en vertu de l'exemption réglementaire sur les travaux en milieu aquatique constituent 52 % des autorisations liées à cette espèce, suivies des permis de type « C » (principalement pour l'entretien de ponts et de ponceaux), puis de l'exemption réglementaire pour menace non imminente à la santé et la sécurité (figure 18).

### 7.5.3 Il n'existe aucun moyen d'en appeler d'une décision sur un permis délivré en vertu de la LEVD

La *LEVD* ne comprend aucun droit d'appel pour les promoteurs, ce qui signifie que quiconque cherche à obtenir un permis en vertu de la *LEVD* n'a aucun moyen de contester une décision du Ministère. Les promoteurs sont vraisemblablement peu touchés, puisqu'on ne leur refuse jamais l'octroi d'un permis en vertu de la *LEVD*. Cependant, la *Charte des droits environnementaux de 1993* confère aux membres du public le droit d'en appeler seulement lorsqu'il en est de même pour les promoteurs. Ainsi, les membres du public n'ont pas la possibilité de contester les décisions du MRNF d'octroyer un permis en vertu de la *LEVD* en conformité à la *CDE*<sup>20</sup>. Les titulaires d'actes et les membres du public préoccupés par un enjeu ont donc une seule autre option, très coûteuse, pour contester les décisions sur les autorisations, soit présenter une requête en révision judiciaire.

Il est beaucoup plus difficile de contester les décisions au moyen d'une requête en révision judiciaire qu'en lançant un appel en vertu de la *CDE*. Le processus d'appel auprès du Tribunal de l'environnement est plus simple, moins coûteux et plus rapide qu'une poursuite en cour. Qui plus est, les tribunaux exigent que les requérants qui présentent une requête en révision judiciaire présentent des preuves accablantes du caractère déraisonnable d'une décision ministérielle, et le Tribunal de l'environnement possède une expertise et une compréhension qui font défaut aux autres tribunaux. Aucune décision sur une autorisation en vertu de la *LEVD* n'a été infirmée par une requête en révision judiciaire. Par conséquent, il n'y a pas de surveillance efficace ni de recours juridique lorsque le MRNF ne protège pas adéquatement les espèces en péril<sup>21</sup>.

**IL N'Y A PAS DE SURVEILLANCE EFFICACE NI DE RECOURS JURIDIQUE LORSQUE LE MRNF NE PROTÈGE PAS ADÉQUATEMENT LES ESPÈCES EN PÉRIL.**

### 7.5.4 Un moyen détourné d'interjeter appel contre les projets d'énergie renouvelable

La seule exception est le processus spécial pour interjeter appel contre les autorisations de projets d'énergie renouvelable (APER) (p. ex., contre les parcs éoliens) en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*<sup>22</sup>. Plusieurs permis octroyés en vertu de la *LEVD* ont ainsi été contestés de manière indirecte en interjetant appel contre les parcs éoliens. À ce jour, deux appels contre des projets d'énergie éolienne ont obtenu gain de cause en raison des répercussions des projets sur des espèces menacées ou en voie de disparition. Dans les deux cas, le Tribunal de l'environnement a déterminé que les autorisations en vertu de la *LEVD* (ou leur absence) du MRNF n'assuraient pas la prévention de dommages graves et irréversibles aux espèces concernées.

**LE TRIBUNAL DE L'ENVIRONNEMENT A DÉTERMINÉ QUE LES AUTORISATIONS EN VERTU DE LA LEVD (OU LEUR ABSENCE) DU MRNF N'ASSURAIENT PAS LA PRÉVENTION DE DOMMAGES GRAVES ET IRRÉVERSIBLES AUX ESPÈCES CONCERNÉES.**

En juillet 2013, le Tribunal de l'environnement a accepté d'entendre l'appel contre une APER accordée au parc éolien Ostrander Point, une installation éolienne de neuf turbines dans le comté de Prince Edward<sup>23</sup>. Le Tribunal a jugé que les routes utilisées pour le projet causeraient des préjudices irréparables à la population

de tortues mouchetées qui vit sur le site du projet en raison de la mortalité sur les routes. Même si le projet avait obtenu du MRNF un permis en vertu de la *LEVD* qui exigeait que le promoteur procure un avantage plus que compensatoire à la tortue mouchetée dans l'ensemble de la province, le Tribunal a jugé que les conditions ne suffisaient pas à protéger la population touchée par le projet, particulièrement parce que celui-ci aurait eu lieu directement dans l'habitat de l'espèce et qu'il se trouvait sur des terres de la Couronne accessibles au public. L'appel s'est finalement conclu en juin 2016 par la révocation complète de l'APER du projet par le Tribunal<sup>24</sup>.

Dans son rapport spécial de 2013, la CEO souligne que les conclusions du Tribunal dans le cas *Ostrander* soulèvent des questions à savoir si le degré moindre de protection accordé aux espèces en vertu du système de permis par règlement réussirait à passer un examen judiciaire dans des circonstances similaires. Elle a également fait remarquer que la décision soulignait la nécessité de tenir compte de facteurs spécifiques au site concerné pour déterminer les répercussions néfastes d'un projet sur une espèce en péril, chose que le système de permis par règlement ne fait pas.

Plus récemment, le Tribunal environnemental a considérablement modifié l'APER du projet éolien *White Pines* (également dans le comté de Prince Edward) après avoir déterminé que le projet causerait des préjudices graves et irréversibles à deux espèces en péril, soit la tortue mouchetée et la petite chauve-souris brune<sup>25</sup>. Le Tribunal de l'environnement a ordonné d'apporter des changements au plan d'atténuation du promoteur afin d'assurer la prise de mesures qui suffiront à réduire au minimum les préjudices causés à la petite chauve-souris brune. Il a également fait diminuer le nombre de turbines approuvées pour le projet à 9 plutôt qu'à 27 afin de prévenir les préjudices à la tortue mouchetée.

Le projet était mené à la fois en vertu d'un permis d'avantage plus que compensatoire (pour le goglu des prés, la sturnelle des prés et l'engoulevent bois-pourri) et d'un permis par règlement qui comporte une exemption

en vertu de la *LEVD* pour les installations d'éoliennes spécifique à la petite chauve-souris brune. Le promoteur n'avait pas obtenu d'exemption en vertu de la *LEVD* pour la tortue mouchetée et s'était justifié en affirmant qu'il allait prendre des mesures pour éviter de nuire à l'espèce.

Le Tribunal a jugé que les mesures comprises dans le plan d'atténuation du promoteur (requis dans le cadre de l'exemption réglementaire pour les installations d'éoliennes) ne suffiraient pas à prévenir les préjudices à la petite chauve-souris brune. Il a également fait remarquer que les règles applicables du règlement ne fournissent aucun détail ou norme minimale sur les restrictions liées à l'exploitation (p. ex., en précisant la vitesse des turbines afin de réduire au minimum le risque posé aux chauves-souris). Le Tribunal a déterminé que des préjudices graves et irréversibles seraient causés à la tortue mouchetée en raison de l'accroissement de la mortalité sur les routes causé par l'agrandissement du réseau routier municipal.

Ces cas montrent pourquoi il est essentiel de surveiller efficacement les décisions prises par le Ministère en vertu de la *LEVD*. Ils démontrent également que le MRNF n'exerce pas les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la *LEVD* pour prévenir efficacement les préjudices aux espèces en péril. De plus, ces cas mettent en évidence la situation inhabituelle qui existe en raison de l'absence de droit d'en appeler des autorisations en vertu de la *LEVD* : les espèces en péril bénéficieraient d'une protection plus importante contre les répercussions des parcs éoliens et autres projets d'énergie renouvelable que contre toute autre activité en Ontario.

## Tortue mouchetée



Crédit photo : Ontley McNauth.

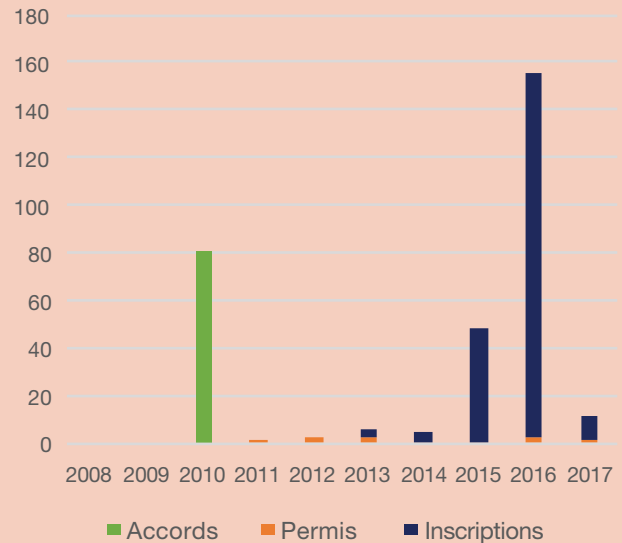
**Statut :** Espèce menacée

**Répartition en Ontario :** La tortue mouchetée compte environ quatre populations distinctes et isolées dans le Sud et l'Est de l'Ontario.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Des recherches indiquent que l'Ontario compte environ 10 000 spécimens. Les principales menaces comprennent la mortalité sur les routes, la perte de son habitat et le braconnage.

**Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) :** 308

- Agreements: 80 (35 for aggregates, 43 for drainage, and 2 for infrastructure)
- Permits: 8 (all 'C' permits)
- Permit-by-rule registrations: 220



**Figure 19.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour la tortue mouchetée (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Avant l'entrée en vigueur du système de permis par règlement, la tortue mouchetée était concernée par un très grand nombre d'accords liés aux granulats et au drainage (figure 19). Depuis, l'espèce a fait l'objet de 154 inscriptions pour menace non imminente à la santé et la sécurité, lesquelles représentent 50 % de toutes les autorisations liées à l'espèce.

La tortue mouchetée a également été incluse à une inscription spécifique à l'hirondelle rustique, ce qui pourrait indiquer un usage abusif du système d'inscription.

**Chauves-souris (chauve-souris pygmée, petite chauve-souris brune, chauve-souris nordique et pipistrelle de l'Est)**



Petite chauve-souris brune. Crédit photo : USFWS/Ann Froschauer.

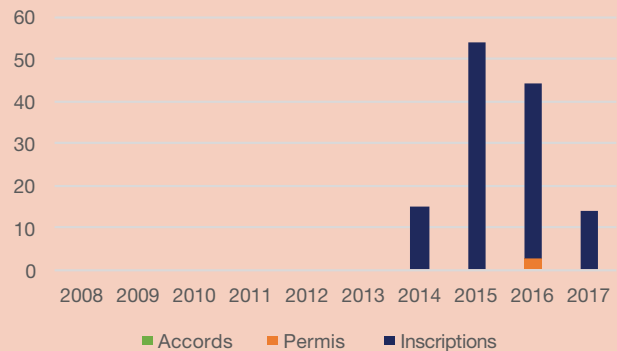
**Statut :** Espèces en voie de disparition (toutes)

**Répartition en Ontario :** Ces chauves-souris se trouvent généralement dans le Centre et le Sud de l'Ontario.

**Population et tendances démographiques en Ontario :** Les populations de chauves-souris des cavernes de l'Ontario ont été décimées par un champignon qu'on appelle le syndrome du museau blanc (voir le chapitre 3.2 du volume 2 du Rapport sur la protection de l'environnement de 2015-2016 de la CEO). Il n'est pas certain que ces espèces réussissent à se rétablir.

**Autorisations (excluant les activités de protection et de rétablissement) : 127**

- Accords : 0
- Permis : 3 (tous de type « C »)
- Inscriptions en vertu d'un permis par règlement : 124



**Figure 20.** Autorisations délivrées en vertu de la LEVD pour la chauve-souris pygmée, la petite chauve-souris brune, la chauve-souris nordique et la pipistrelle de l'Est (en date du 31 mars 2017)

**Tendances en matière d'autorisations :** Les autorisations liées aux chauves-souris des cavernes de l'Ontario ont principalement été délivrées en vertu de l'exemption réglementaire pour les installations éoliennes (65 %), suivie de l'exemption réglementaire transitoire (figure 20).



## 7.6 Conclusion : De sérieux changements sont nécessaires pour protéger les espèces en péril

La CEO appuie toujours la *LEVD* en principe : il s'agit d'une bonne loi qui a le potentiel de protéger et de rétablir les espèces en péril. Pourtant, comme elle l'a signalé à plusieurs reprises, le MRNF a lamentablement échoué dans sa mise en application de la Loi. Avec chaque année qui passe, l'ampleur de cet échec devient de plus en plus claire : le Ministère a réduit ce qui aurait dû être un système robuste pour protéger les espèces en péril à un simple exercice bureaucratique. Le MRNF manque non seulement à protéger les espèces comme prévu par la loi, mais il ne parvient pas non plus à mener des programmes de rétablissement efficaces. Dans le meilleur des cas, le MRNF a créé un système dans lequel il a un rôle moindre à jouer; dans le pire des cas, il a créé un système voué à l'échec.

**MRNF A LAMENTABLEMENT ÉCHOUÉ DANS SA MISE EN APPLICATION DE LA LOI**

Le changement considérable des avantages plus que compensatoires vers la réduction au minimum des répercussions (laquelle représente un standard de protection beaucoup moins élevé) permet maintenant de nuire à la plupart des espèces en péril de l'Ontario. Pendant ce temps, le MRNF se fie au fait de garder le public dans l'ignorance plutôt que de mettre en œuvre une stratégie efficace pour assurer la conformité et la mise en application. Il ne fait aucun effort pour assurer la conformité sur une base régulière, pour prévenir les effets cumulatifs, ni pour surveiller l'incidence de son système de permis par règlement sur les espèces en péril.

Le MRNF n'a mis en œuvre aucune mesure pour surveiller ou évaluer si le système réglementaire de la *LEVD* fonctionne et s'il protège et rétablit adéquatement les espèces en péril sur le terrain. Puisque le Ministère n'a pas évalué l'efficacité des conditions imposées par son système de permis par règlement, il n'a aucun moyen d'évaluer s'il est nécessaire d'y apporter des changements. **La CEO recommande au MRNF de déterminer l'incidence des autorisations sur les espèces en péril et de faire rapport au public à ce sujet.**

Pire encore, les mesures de surveillance de la conformité et de mise en application prises par le Ministère pour les activités qui ont une incidence sur les espèces en péril sont inadéquates. Le MRNF devrait exiger la soumission d'un plan d'atténuation et de relevés de surveillance afin d'aider à s'assurer que les promoteurs d'activités inscrites comprennent les bonnes règles et les appliquent. La Direction de l'application des règlements du MRNF devrait également élaborer une stratégie de mise en application efficace pour les activités qui ont une incidence sur les espèces en péril, y compris des cibles sur les inspections de sites.

Sur un plan plus fondamental, il est très troublant que le MRNF ait conçu un système de permis par règlement pour régir des activités qui pourraient nuire aux espèces les plus vulnérables de la province sans d'abord s'assurer d'avoir la compétence juridique de vérifier la conformité sur le terrain. Cet incroyable manque de surveillance soulève de sérieux questionnements quant à l'engagement du Ministère à réellement protéger les espèces en péril; il est impératif de remédier à cette situation sans tarder. **La CEO recommande au MRNF de modifier la Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition afin de donner aux agents d'exécution le pouvoir d'effectuer des inspections des activités inscrites afin de s'assurer qu'elles respectent les conditions des permis par règlement.**

Le passage à une législation qui accorde moins de protection aux espèces en péril, conjugué au manque de surveillance et de mise en application par le MRNF, est d'autant plus problématique compte tenu de son manque croissant de transparence et de responsabilité. Au fil du temps, les renseignements au sujet d'activités qui ont une incidence sur les espèces en péril deviennent de moins en moins accessibles au public. Dans les faits, le système est déficient et le public a peu d'occasions de tenir le gouvernement responsable de ses échecs en matière de protection des espèces en péril.

La CEO croit fermement que la protection des espèces en péril de l'Ontario peut être accrue en améliorant la participation du public et la transparence. Le manque d'avis et de commentaires publics sur les permis octroyés en vertu de la LEVD signifie que le public n'a pas l'occasion de savoir ce qui arrive aux espèces en péril et de tenir le MRNF responsable d'un programme d'une importance critique. **La CEO recommande au MRNF d'afficher sur le Registre environnemental des propositions d'actes pour tous les permis afin de véritablement aviser le public et lui permettre de formuler des commentaires.**

De plus, il est inacceptable que le Ministère refuse de rendre accessibles au public les renseignements sur les activités menées en vertu du système de permis par règlement. **La CEO recommande au MRNF de rendre accessibles sur le site Web Accès Environnement toutes les autorisations sur les espèces en péril, y compris les inscriptions.**

En dernier lieu, à titre de dernier obstacle, même lorsque le public est en mesure d'avoir accès aux renseignements sur les autorisations, il est extrêmement difficile de contester ces décisions. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme pour en appeler des décisions sur les permis lorsqu'il est approprié de le faire. **La CEO recommande au MRNF de modifier la Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition pour créer un droit d'appel à l'égard des permis.**

## Notes de fin de chapitre

1. Stuart L. Pimm et coll., « The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution and protection », *Science*, vol. 344, n° 6187, 2014, DOI 1246752.
  2. Règl. de l'Ont. 230/08.
  3. *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, L.O. 2007, c 6, a. 9 [LEVD].
  4. *LEVD*, voir la note 3 ci-dessus, a. 10. Remarque : Il est également illégal d'endommager ou de détruire l'habitat d'espèces disparues de la province si le règlement le prescrit.
  5. *LEVD*, voir la note 3 ci-dessus, a. 17 (2).
  6. *LEVD*, voir la note 3 ci-dessus, par. 16, 19.
  7. Règl. de l'Ont. 242/08.
  8. *LEVD*, voir la note 3 ci-dessus, a. 18.
  9. Règl. de l'Ont. 242/08, a. 23.13. Cependant, les activités menées en vertu de l'exemption sur les travaux en milieu aquatique ne répondent pas aux critères de cette exemption.
  10. Les espèces menacées ou en voie de disparition qui étaient inscrites lors de l'entrée en vigueur de la *LEVD*, mais qui n'étaient pas inscrites en vertu de la loi antérieure à la *LEVD* n'ont pas bénéficié de la protection de leur habitat durant les cinq premières années d'application de la *Loi*. Les protections pour les habitats en vertu de la *LEVD* sont entrées en vigueur pour ces espèces le 1er juillet 2013.
  11. Un plan d'atténuation est requis seulement si les travaux pour entretenir, réparer, enlever ou remplacer une structure ou une infrastructure font en sorte de les enlever, de les mettre à niveau, de les retirer entièrement, ou encore de désaffecter une mine. Voir le Règl. de l'Ont. 242/08, a. 23.18(5) (1)(ii).
  12. Ministère des Richesses naturelles et des Forêts, *Normes de soumission concernant les examens d'activités en vertu de la Loi sur les espèces en voie de disparition et 17 (2) (c) les permis d'avantage plus que compensatoire*, Ontario, février 2012.
  13. *Ibid.*
  14. Règl. de l'Ont. 242/08, a. 23.7. À noter que des ratios différents s'appliquent aux noyers cendrés qui sont endommagés plutôt que morts ou irrécupérables. L'exemption s'applique seulement à un maximum de dix arbres de catégorie 2.
  15. Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Assiéger la dernière ligne de défense : revue des protections affaiblies pour les espèces en péril de l'Ontario*, Toronto, 2013, p. 33.
  16. L'article 23 de la *LEVD* établit les pouvoirs des agents d'exécution en ce qui concerne les inspections pour vérifier la conformité. Le paragraphe 23 (3) décrit les circonstances dans lesquelles un agent peut effectuer une inspection sans mandat; ces inspections se limitent à déterminer la conformité aux dispositions d'un accord, d'un permis ou d'une ordonnance. Ce pouvoir ne s'étend pas aux activités menées en vertu d'exemptions réglementaires.  
  
De plus, le paragraphe 23 (1) indique que les agents d'exécution peuvent obtenir un mandat pour « entrer dans un bien-fonds ou un autre endroit et à l'inspecter » du moment qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une inspection aiderait à déterminer s'il y a conformité à la *LEVD* de manière plus générale. Cependant, des mandats doivent être obtenus en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, laquelle donne la compétence de délivrer un mandat de perquisition, mais pas d'un mandat d'inspection. Le MRNF affirme qu'il ne serait pas en mesure d'obtenir un mandat d'inspection puisque la *Loi sur les infractions provinciales* ne contient pas de dispositions à cet effet.  
  
Les dispositions propres à la *LEVD* sur les mandats de perquisition (décrites à l'article 25) s'appliquent seulement aux circonstances où il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction prévue par la présente loi a été ou est commise.
17. Règl. de l'Ont. 681/94, a. 10.5.
  18. *LEVD*, voir la note 3 ci-dessus, a. 32.
  19. Les avis de proposition et les avis d'information sont différents. Les ministères doivent inviter le public à formuler des commentaires sur ses avis de proposition et en tenir compte; ils doivent également afficher des avis de décision qui expliquent l'incidence de ces commentaires sur leur décision. Les avis d'information n'ont pas à inviter le public à formuler des commentaires, et les ministères ne sont pas obligés de tenir compte des commentaires du public ou d'afficher des avis de décision par la suite.
  20. La *Charte des droits environnementaux de 1993* donne aux Ontariens le droit de demander la permission d'en appeler de certaines décisions relatives aux actes prescrits par la CDE, du moment qu'il a le droit d'en appeler en vertu d'une autre loi. Par exemple, les titulaires d'actes ont le droit d'en appeler d'une décision sur l'émission d'un permis en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de sorte qu'une tierce partie peut en appeler d'un acte prescrit en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*.
  21. Lors de l'entrée en vigueur de la *LEVD*, la CEO a exprimé son inquiétude face à l'absence d'un mécanisme d'appel et a dit que «le fait de donner au public le droit d'interjeter appel des décisions [ministérielles] à l'égard des permis et accords serait un motif suffisant pour justifier l'établissement d'un droit d'appel qui serait conféré aux éventuels titulaires de permis. Considérant le principe de précaution dont il est question dans le préambule du texte de la Loi, il incombe au MRN de justifier ses décisions de délivrer des permis ». Voir le rapport de la commissaire à l'environnement de l'Ontario, *La dernière ligne de défense : Analyse des nouveaux mécanismes de protection des espèces en péril de l'Ontario*, Toronto, 2009, p. 51.
  22. La *Loi sur la protection de l'environnement* permet d'en appeler des APER pour le motif que le fait d'entreprendre le projet d'énergie renouvelable causera des dommages graves à la santé des êtres humains ou des dommages graves et irréversibles à des végétaux, à des animaux ou à l'environnement naturel.
  23. *Alliance to Protect Prince Edward County v Director, Ministry of the Environment*, le 3 juillet 2013, 13-002/13-003, en ligne : ON ERT <[www.ert.gov.on.ca](http://www.ert.gov.on.ca)>.
  24. *Prince Edward County Field Naturalists v Ontario (Environment and Climate Change)*, le 6 juin 2016, 13-003, en ligne : ON ERT <[www.ert.gov.on.ca](http://www.ert.gov.on.ca)>.
  25. *Hirsch v Ontario (Environment and Climate Change)*, le 26 avril 2016), 15-068/15-069, en ligne : ON ERT <[www.ert.gov.on.ca](http://www.ert.gov.on.ca)>.

