



RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANTS EN ENVIRONNEMENT
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA

Réaliser les potentialités

Examen de la pratique de vérification en matière
d'environnement et de développement durable
du Bureau du vérificateur général du Canada



Décembre 2007

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

Ce Rapport est également diffusé sur le site Web du Groupe d'experts indépendants en environnement et développement durable à l'adresse www.grp-gev.ca ou sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir de plus amples renseignements, adressez-vous à la Direction des communications au :

Téléphone : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais)

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : communications@oag-bvg.gc.ca

Bureau du vérificateur général du Canada

240, rue Sparks, arrêt 10-1

Ottawa (Ontario)

K1A 0G6

This document is also available in English.



Première partie—Le rapport du Groupe d’experts indépendants	5
AVANT-PROPOS	7
SOMMAIRE	9
Contexte	9
Principales conclusions	9
Recommandations dans le cadre du mandat législatif actuel	11
RÉALISER LES POTENTIALITÉS	13
I. La pratique de vérification en matière d’environnement et de développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada	13
La pratique en vigueur et ses origines	13
Notre mandat	18
Nos méthodes de travail	18
II. Points de vue exprimés	19
Les attentes à l’égard des modifications apportées il y a 12 ans.....	19
Expérience générale concernant le commissaire et les travaux de son équipe	22
La manière dont le commissaire devrait s’acquitter de son rôle dans l’avenir	26
III. Principales questions et recommandations	27
Le rôle du commissaire	28
Emplacement du bureau du commissaire et durée de son mandat	31
Rapports au Parlement	34
Environnement et développement durable	37
Le processus de pétition	41
IV. Commentaires de clôture	41
Annexe 1 : Cadre de référence du Groupe d’experts	44
Annexe 2 : Mandat législatif	46
A. Modifications de 1995 apportées à la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	46
B. Loi de 2007 visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto	51
Annexe 3 : Rapports du commissaire à l’environnement et au développement durable	52
Annexe 4 : Liste des personnes consultées	55
Deuxième partie—Réponse de la vérificatrice générale du Canada	57

Première partie

Le rapport du Groupe d'experts indépendants

AVANT-PROPOS

Il y a près de 12 ans, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour aider le Parlement à mieux surveiller les mesures prises par le gouvernement fédéral en vue de protéger l’environnement et de favoriser le développement durable.

En juillet 2007, la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, nous a invités à examiner la manière dont le mandat établi par le Parlement en 1995 a été rempli et à recenser les possibilités de renforcer sa mise en œuvre pour mieux servir le Parlement.

Le présent rapport répond à cette demande. Il reflète non seulement les travaux du Groupe, mais aussi l’apport d’un grand nombre de personnes œuvrant au sein et à l’extérieur du gouvernement, qui ont consacré temps et efforts à l’analyse de cette question importante.

Le rapport présente les témoignages recueillis, nos conclusions et les mesures qui doivent, à notre avis, être prises. Nous l’avons intitulé *Réaliser les potentialités*, car nous croyons qu’il est possible, dans le cadre du mandat législatif déjà établi, de poursuivre le travail entrepris en s’appuyant sur ce qui a été accompli jusqu’à maintenant et de mieux servir le Parlement.

Dans le cadre de notre examen, nous avons beaucoup appris sur la mise en pratique des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*. Nous avons consulté des parlementaires, des commissaires en poste et leurs prédécesseurs en Nouvelle-Zélande, en Ontario, au Québec et à l’échelon fédéral, des groupes environnementaux, des fonctionnaires des ministères, des employés du Bureau du vérificateur général et d’autres parties intéressées. Ces vastes consultations nous ont permis d’obtenir un point de vue utile et équilibré sur certains défis que doit relever non seulement le Bureau, mais aussi le gouvernement fédéral, ainsi que l’ensemble du Canada, en vue de réaliser le développement durable.

Nous aimerions remercier la vérificatrice générale du Canada de nous avoir donné l’occasion de réfléchir à cette importante question, d’en discuter et de rédiger ce rapport.

Nous aimerions aussi remercier tous ceux qui ont participé à nos consultations en ligne. Nous remercions également les particuliers et les organisations qui nous ont fait parvenir des mémoires et ceux qui nous ont communiqué leurs idées et commentaires précieux lors de réunions. Ces observations ont énormément contribué à la valeur de ce rapport.

Nous tenons à remercier les membres de l’équipe de soutien du Bureau du vérificateur général qui nous ont fait bénéficier de leur discernement et de leur expérience. Le Groupe remercie tout spécialement Marise Bédard, qui a rempli la fonction de secrétaire du Groupe, et Richard Smith pour son aide inestimable.

Nous présentons notre rapport à la vérificatrice générale dans l’espoir que nos conclusions et nos recommandations renforceront la surveillance exercée par le Parlement sur les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour protéger l’environnement et favoriser le développement durable.



Elizabeth Dowdeswell
Présidente du Groupe



Jim Mitchell



Ken Ogilvie

SOMMAIRE

Contexte

Ce rapport présente les résultats d’un examen de la pratique de vérification en matière d’environnement et de développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada. Cet examen a été exécuté par le Groupe d’experts indépendants en environnement et développement durable, à la demande de la vérificatrice générale. Nous avons déterminé la manière dont nous voulions aborder notre tâche et rédiger notre rapport. Les conclusions du présent rapport traduisent nos recherches, nos consultations et nos discussions.

La vérificatrice générale nous a demandé d’examiner la manière dont le mandat relatif à l’environnement et au développement durable établi en 1995 avait été rempli et de formuler des recommandations susceptibles de renforcer sa mise en œuvre.

Nous avons appliqué diverses techniques pour nous acquitter de notre mission. Nous avons examiné les rapports préparés par le Bureau du vérificateur général, en accordant une attention particulière aux travaux du commissaire à l’environnement et au développement durable. Nous avons aussi consulté des parlementaires, des commissaires en poste et leurs prédécesseurs au sein de quatre administrations, des représentants de groupes environnementaux et des hauts fonctionnaires, entre autres. Nous avons sollicité la participation des personnes intéressées dans le cadre d’une enquête en ligne et nous avons reçu des mémoires.

Principales conclusions

En modifiant la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, les parlementaires ont indiqué à la population canadienne leur engagement envers l’environnement et le développement durable, et leur détermination à renforcer les résultats du gouvernement dans ces deux secteurs.

En dépit de la diversité d’opinions sur les orientations futures à adopter, une question fait presque l’unanimité : au cours des 12 dernières années, le Bureau du vérificateur général et le commissaire ont eu un effet positif sur la gestion fédérale de l’environnement et du développement durable. Ils ont aussi joué un rôle éducatif important. Personne n’a dit le contraire.

Nous en convenons aussi. Dans le cadre du mandat défini par le Parlement, nous sommes d’avis que le Bureau du vérificateur général et le commissaire ont fait un bon travail. Ils se sont bâti une solide réputation, au pays et à l’étranger, à titre de centre d’excellence de la vérification environnementale. Il existe des possibilités de poursuivre le travail en s’appuyant sur leurs forces. Ces possibilités sont présentées dans nos recommandations.

Par ailleurs, il y a deux éléments importants sur lesquels le Bureau n’a aucune influence directe et que le gouvernement et les parlementaires voudront peut-être examiner.

Premièrement, au moment de la modification de la *Loi*, il était entendu que le Bureau du vérificateur général et le commissaire ne travailleraient pas seuls. Ils constituaient un élément clé, mais un élément parmi d’autres, de l’approche globale du gouvernement en faveur du développement durable.

- Il incombait donc au gouvernement d’indiquer la voie à suivre en traçant une orientation politique générale et en mettant en œuvre des mesures précises pour traduire l’engagement pris en faveur du développement durable en actions concrètes.
- Les parlementaires devaient autoriser ces mesures et demander au gouvernement de rendre compte de leur mise en œuvre.
- Le rôle principal du commissaire était d’aider les parlementaires en leur communiquant l’information dont ils avaient besoin pour examiner le rendement du gouvernement fédéral et lui demander de rendre des comptes.

Cette conception initiale soulève des questions fondamentales :

- Le gouvernement et les parlementaires croient-ils faire le nécessaire pour favoriser le développement durable? Par exemple, le processus lié aux stratégies de développement durable pourrait-il être renforcé de manière à devenir un outil de changement comme cela était prévu?
- Les rapports du commissaire sont-ils utilisés de façon optimale?

Le deuxième élément sur lequel le Bureau du vérificateur général n’a aucune influence a d’abord été évoqué pendant la période qui a précédé les modifications législatives de 1995, et de nouveau en 2007. Il soulève d’autres questions :

- Quels sont les principaux obstacles au développement durable?
- Quelle est la personne la mieux placée pour les contrer?

Ceux qui prônent le modèle actuel, à savoir un commissaire travaillant au sein du Bureau du vérificateur général, mettent l’accent sur l’examen des obstacles à la mise en œuvre — l’incapacité de traduire l’orientation politique en actions efficaces — et les rôles que jouent la reddition de comptes et la vérification à cet égard. Selon ce point de vue, d’autres, dont les ministres, les parlementaires, l’industrie et les groupes environnementaux, doivent jouer les rôles politiques.

Ceux qui souhaitent que le commissaire devienne un haut fonctionnaire distinct relevant du Parlement soulignent la nécessité de se tourner vers l’avenir et d’avoir un défenseur indépendant de la politique; ils mettent l’accent sur les bienfaits de la sensibilisation aux enjeux environnementaux et de la promotion de pratiques exemplaires. Selon ce point de vue, d’autres, notamment le vérificateur général en collaboration avec le Parlement, se chargeraient de la reddition de comptes.

Il incombera au gouvernement et au Parlement de décider si la *Loi* devrait être modifiée pour donner suite à ces préoccupations et, le cas échéant, la manière dont cela devrait être fait.

Nous pensons qu'il ne s'agit pas simplement de choisir entre une conception étroite du rôle actuel du commissaire et un élargissement qui nécessiterait une modification des textes de loi. Le mandat actuel du commissaire peut très bien s'exprimer plus complètement dans le cadre existant, de façon à mieux servir le Parlement et à répondre à bon nombre des préoccupations que nous avons entendues. C'est la raison pour laquelle nous avons intitulé notre rapport *Réaliser les potentialités*. Nos recommandations découlent de ce point de vue.

Recommandations dans le cadre du mandat législatif actuel

Nous recommandons que :

- **le commissaire mette entièrement à profit le mandat qui lui est actuellement conféré pour attirer l'attention des parlementaires et du public sur des questions clés en matière d'environnement et de développement durable;**
- **le rôle du commissaire englobe des actions de sensibilisation en faveur de la bonne gestion environnementale ainsi que la promotion de pratiques exemplaires dans l'ensemble du gouvernement fédéral;**
- **le commissaire soit nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable;**
- **le vérificateur général consulte les parlementaires de façon informelle avant de nommer un nouveau commissaire;**
- **le commissaire continue de produire un rapport distinct qui est renvoyé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes;**

De plus, nous encourageons le Bureau du vérificateur général à continuer d'intégrer des questions relatives à l'environnement et au développement durable dans ses travaux généraux de vérification et dans ses rapports au Parlement. Nous croyons qu'il est utile de mettre à l'essai de nouveaux modes et calendriers de présentation des rapports et d'avoir recours à des moyens inédits afin d'accroître la visibilité et l'effet des travaux du Bureau en matière d'environnement et de développement durable;

- **le vérificateur général et le commissaire amorcent des discussions avec les parlementaires sur la manière d'optimiser l'utilisation des rapports du commissaire en vue d'appuyer la surveillance exercée par le Parlement;**
- **les produits autres que les vérifications, comme les études et les directives, continuent de faire partie du plan de travail du commissaire à l'environnement et au développement durable;**

- **les interactions et les échanges de personnel entre l’équipe du commissaire et les autres groupes du Bureau continuent d’être améliorés, notamment pour ce qui est de la sélection, de la planification et de l’exécution des travaux du Bureau;**
- **le prochain commissaire définisse, en toute priorité et au début de son mandat, la manière dont le développement durable s’inscrira dans son plan de travail.**

Nous avons aussi examiné deux autres aspects importants des modifications législatives apportées à la *Loi* en 1995, soit l’obligation pour les ministères de produire des stratégies de développement durable et la mise en place du processus de pétition en matière d’environnement, mais nous n’avons pas formulé de recommandations à cet égard. Le Rapport du commissaire à l’environnement et au développement durable de 2007 contient des chapitres sur les stratégies et sur les pétitions, et nous appuyons les conclusions présentées dans ce rapport.

RÉALISER LES POTENTIALITÉS

I. La pratique de vérification en matière d’environnement et de développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada

La pratique en vigueur et ses origines

En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin d’aider le Parlement à mieux surveiller les mesures prises par le gouvernement fédéral pour protéger l’environnement et favoriser le développement durable. Ces modifications constituaient le premier des trois axes d’un vaste programme mis en œuvre par le gouvernement « pour faire en sorte que le développement durable soit partie intégrante de toutes les décisions prises à tous les paliers de la société »¹.

Les modifications de la *Loi* ont eu cinq conséquences :

- Elles ont défini des termes clés, notamment le développement durable qui est un « développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ».
- Elles ont officiellement ajouté les répercussions environnementales aux facteurs dont le vérificateur général doit tenir compte lorsqu’il choisit les sujets à vérifier qui figureront dans les rapports qu’il communique à la Chambre des communes.
- Elles ont créé le poste de commissaire à l’environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada pour que son titulaire :
 - surveille les progrès accomplis par les ministères fédéraux dans la voie du développement durable et fasse rapport à ce sujet;
 - prépare, au nom du vérificateur général et à l’intention de la Chambre des communes, un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la Chambre;

1. Lettre de l’honorable Sheila Copps au président du Comité permanent de l’environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 16 mars 1994, paragraphes 3 et 14-16. Les deux autres axes étaient : [traduction] « s’engage à favoriser l’ouverture, la transparence et le leadership dans les actions menées par le gouvernement en faveur du développement durable » et « s’engage à ce que le gouvernement prenne des mesures pour tenir compte de l’environnement lors de l’élaboration de nouveaux programmes et de nouvelles politiques et réglementations, dans le contexte du développement durable; et continue de recenser les barrières et les entraves aux saines pratiques environnementales ».

- aide le vérificateur général à remplir ses fonctions prescrites par la *Loi* en matière d’environnement et de développement durable.
- Elles ont autorisé le vérificateur général à recevoir des pétitions sur des questions relatives à l’environnement et au développement durable, et elles ont obligé les ministres à y répondre.
- Elles ont imposé aux ministres d’établir des stratégies de développement durable, de les déposer à la Chambre des communes et de les mettre à jour tous les trois ans.

Les quatre « E » du vérificateur général

La principale activité du Bureau du vérificateur général est la vérification législative qui consiste notamment à vérifier les états financiers du gouvernement fédéral, sa conformité aux lois et aux règlements fédéraux, sa protection des biens publics, sa perception des recettes et sa mise en œuvre des politiques et des programmes, et à en faire rapport. La dernière catégorie est appelée vérification de gestion.

Traditionnellement, ces vérifications sont réalisées selon les principes de *l’économie, de l’efficience et de l’efficacité* — connus comme les trois « E ». À la suite des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, « *l’environnement* » est officiellement devenu le quatrième « E » dont le vérificateur général tient compte lorsqu’il détermine les questions à communiquer à la Chambre des communes.

Le projet de loi C-288, *Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto*, a confié au commissaire des responsabilités supplémentaires. Conformément à ce texte de loi, le commissaire est tenu d’analyser les progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques et respecter ses engagements en vertu du Protocole, et il doit en faire rapport à la Chambre des communes. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 22 juin 2007.

Ensemble, les deux lois mentionnées ci-dessus définissent la pratique de vérification en matière d’environnement et de développement durable du Bureau du vérificateur général².

L’idée d’établir un poste de commissaire fédéral remonte à 1989, au moins. Au cours de cette année-là, une coalition de groupes voués à l’environnement et à la conservation et d’Autochtones a présenté au gouvernement fédéral un plan environnemental intitulé *Créer un Canada vert*. La coalition y proposait de nommer un vérificateur général de l’environnement indépendant pour contribuer à renforcer la reddition de comptes du gouvernement dans ce secteur. Ce vérificateur général de l’environnement devait faire rapport directement au Parlement sur la conformité des ministères et des organismes fédéraux aux lois et règlements environnementaux³.

2. Voir l’annexe 2 pour consulter des extraits pertinents des deux lois.

Entre 1989 et 1995, les parlementaires ont maintes fois débattu les mérites de la création d'un poste de vérificateur général de l'environnement.

- En 1990, le Comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes a envisagé la création d'un poste de vérificateur général de l'environnement qui serait chargé de surveiller les progrès réalisés par les ministères et les organismes fédéraux en vue de fixer des cibles de réduction des gaz à effet de serre et de les atteindre⁴. Peu après, un projet de loi émanant d'un député et portant création d'un poste de « contrôleur général pour l'environnement » a été présenté au Parlement⁵. Ce contrôleur général pour l'environnement serait chargé de vérifier les activités du gouvernement pour obtenir l'assurance que toutes les activités ou initiatives et tous les programmes étaient compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement.
- En 1992, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a invité le vérificateur général à donner son avis sur la nécessité de créer un poste de vérificateur général de l'environnement. Le vérificateur général lui a alors indiqué qu'il y avait un débat sur la nature du rôle d'un éventuel vérificateur général de l'environnement et sur la personne qui devrait s'en acquitter. La plupart des définitions formulées allaient au-delà du mandat et des ressources du Bureau du vérificateur général⁶.
- Pendant la campagne électorale de 1993, le Parti libéral s'était engagé à nommer un commissaire à l'environnement qui relèverait directement du Parlement. Ce commissaire serait chargé de surveiller la mesure dans laquelle les dépenses et les programmes fédéraux favorisaient le développement durable, et d'en rendre compte annuellement au public⁷. Au lendemain des élections, le gouvernement libéral a demandé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable d'examiner ce concept⁸.
- Le Comité permanent a conclu que la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable, associée à l'élargissement du rôle de vérification du Bureau du vérificateur général, serait ce qui conviendrait le mieux pour atteindre les objectifs du gouvernement. Le nouveau commissaire serait un défenseur proactif du développement durable qui jouerait deux grands rôles. Le premier rôle serait d'examiner dans quelle mesure les politiques, les

3. Greenprint for Canada Committee, *Créer un Canada vert*, juin 1989, p. 24-25 (document disponible en anglais seulement).

4. Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement et du développement durable*, fascicule n° 55, 4 octobre 1990, p. 42-44.

5. Chambre des communes, *Débats des communes*, 4 décembre 1990, p.16234-16244.

6. Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des comptes publics*, fascicule n° 18, 27 février 1992, p. 26-27.

7. Le Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois — Pour la relance économique*, 1993, p. 64.

8. Lettre de l'honorable Sheila Copps au président du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 16 mars 1994, paragraphes 17 et 25.

programmes et les dépenses du gouvernement favorisent le développement durable au Canada. Le deuxième rôle serait d'assurer la liaison avec le gouvernement, le Parlement et le public, d'exercer une surveillance et de formuler des encouragements afin d'accélérer la transition vers le développement durable⁹.

- Dans sa réponse, le gouvernement a reconnu que toutes les fonctions recommandées par le Comité étaient essentielles, mais qu'un seul organisme ne pouvait s'en acquitter avec efficacité et efficience. Il a proposé de conférer un rôle plus limité au commissaire, qui serait axé sur la surveillance et la vérification, dans le cadre d'une série plus vaste d'initiatives destinées à répondre aux besoins recensés par le Comité. Le gouvernement jouerait lui-même le rôle de défenseur de l'environnement et du développement durable¹⁰.

Réponse du gouvernement au Comité permanent [traduction]

17. Le commissaire proposé a moins de fonctions que ce qui avait été recommandé par le Comité [. . .] Le gouvernement reconnaît que les fonctions recommandées pour le commissaire par le Comité sont toutes essentielles. Elles doivent toutes être exécutées efficacement. Le gouvernement est cependant d'avis que ces fonctions ne peuvent pas être assumées par une seule et même institution en vue d'atteindre tous les objectifs du Comité. Ces fonctions, qui sont détaillées ci-dessous, peuvent être exécutées avec plus d'efficience et d'efficacité par les institutions et les mécanismes existants, de nouvelles initiatives gouvernementales et le nouveau commissaire proposé...

25. Alors qu'il continue à mettre de l'ordre dans ses propres affaires, le gouvernement doit aussi favoriser la prise en compte du développement durable dans le cadre du processus décisionnel à tous les échelons de la société. Le gouvernement prend donc des mesures pour « sensibiliser les Canadiens à la nécessité d'intégrer le développement durable à toutes nos actions » — une fonction importante qui a été signalée par le Comité.

Lettre de l'honorable Sheila Copps au président du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, octobre 1994

Les modifications à la *Loi sur le vérificateur général* portant création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable ont reçu la sanction royale en décembre 1995. Le premier commissaire a été nommé en juillet 1996¹¹. La première série de stratégies de développement durable a été présentée à la Chambre des communes en décembre 1997.

9. Chambre des communes, *Le commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable*, mai 1994, p. XI-XV.

10. Lettre de l'honorable Sheila Copps au président du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, octobre 1994.

Aujourd'hui, le commissaire bénéficie du concours d'une équipe de 40 personnes, soit environ 14 p. 100 des professionnels employés par le Bureau du vérificateur général. Le commissaire est doté d'un budget direct de près de 4 millions de dollars, exclusion faite des services fournis par le Bureau du vérificateur général¹².

Avec ces ressources, l'équipe du commissaire :

- exécute trois ou quatre vérifications annuelles qui portent sur la gestion, par le gouvernement fédéral, des enjeux liés à l'environnement et au développement durable¹³;
- aide d'autres équipes du Bureau du vérificateur général à recenser les risques environnementaux dans le cadre de la planification et de l'exécution des vérifications au sein de leur portefeuille;
- évalue la qualité des stratégies de développement durable établies par les ministères et les organismes fédéraux, et surveille leur mise en œuvre;
- assure la gestion du processus de pétition en matière d'environnement.

D'autres équipes au sein du Bureau du vérificateur général exécutent aussi des travaux qui ont une dimension environnementale. De fait, on procédait déjà à des vérifications de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions environnementales avant le remaniement de la *Loi* en 1995¹⁴.

Ces équipes ont exécuté des vérifications de gestion dont les résultats ont été présentés à la fois dans les rapports du commissaire¹⁵ et ceux du vérificateur général¹⁶. Elles collaborent à la surveillance des stratégies de développement durable des ministères¹⁷ et elles effectuent des travaux de vérification environnementale au sein des sociétés d'État¹⁸.

11. Bureau du vérificateur général du Canada, « Le vérificateur général du Canada annonce la nomination du commissaire à l'environnement et au développement durable », communiqué du 2 juillet 1996.

12. Données fournies par le Bureau du vérificateur général visant l'exercice 2007-2008. Les services comprennent les locaux, la révision et la traduction, les technologies de l'information et les communications.

13. Au cours des 10 dernières années, les rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable ont porté sur 42 vérifications ou études, réalisées par l'équipe du commissaire.

14. Voir, par exemple, le Rapport du vérificateur général de 1995, chapitre 2 — Environnement Canada : Les déchets dangereux — la gestion d'un lourd héritage et le Rapport de 1993, chapitre 14 — Le ministère de l'Environnement — Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces.

15. Voir, par exemple, le Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2005, chapitre 1 — Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada et chapitre 5 — L'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

16. Voir, par exemple, le Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2005, chapitre 6 — Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest et le Rapport de mars 2004, chapitre 4 — Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux.

17. Voir, par exemple, le Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2006, chapitre 4 — Les stratégies de développement durable.

Notre mandat

La vérificatrice générale a invité le Groupe d'experts indépendants en environnement et développement durable à examiner les modalités d'application des modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, et à formuler des recommandations susceptibles de renforcer leur mise en œuvre. Les membres du Groupe d'experts ont eu la latitude de déterminer leurs méthodes de travail.

Nos méthodes de travail

Afin de pouvoir évaluer objectivement la mise en œuvre du mandat de 1995, le Groupe d'experts :

- a examiné tous les aspects du travail du Bureau du vérificateur général du Canada dans le domaine de l'environnement et du développement durable, en accordant une attention particulière au rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable;
- a rencontré des sénateurs et des députés fédéraux de tous les partis;
- a rencontré des commissaires en poste et leurs prédécesseurs au sein de quatre administrations (Canada, Nouvelle-Zélande, Ontario et Québec);
- a recueilli les observations des groupes qui œuvrent en faveur de l'environnement et du développement durable au Canada;
- a sollicité et reçu des mémoires de Canadiens qui s'intéressent à ce dossier;
- a examiné les structures et les processus semblables en vigueur dans d'autres administrations.

Nous avons également reçu de l'information sur les résultats des travaux visant les stratégies et les pétitions, qui ont été présentés dans le rapport déposé à la Chambre des communes en 2007 par le commissaire.

Lorsque nous avons mené des entretiens avec diverses personnes et sollicité des mémoires, nous avons axé les discussions sur les questions suivantes :

- Quelles étaient leurs attentes en 1995, le cas échéant, lorsque le Bureau du vérificateur général s'est vu conférer par le Parlement un mandat relatif à l'environnement et au développement durable et que le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé?

18. Voir, par exemple, le rapport spécial publié par la vérificatrice générale en octobre 2004, L'examen environnemental à Exportation et développement Canada.

- Depuis lors, quelle est leur expérience concernant les travaux du commissaire et du Bureau en matière d'environnement et de développement durable?
- À leur avis, comment le commissaire à l'environnement et au développement durable devrait-il s'acquitter de son rôle dans l'avenir?
- Y a-t-il de graves lacunes ou faiblesses dans le mandat du vérificateur général en matière d'environnement et de développement durable ou dans sa mise en œuvre à ce jour? Dans l'affirmative, comment ces lacunes ou faiblesses peuvent-elles être corrigées?

Notre recherche et nos consultations ont eu lieu pendant l'été 2007. Par la suite, nous avons exécuté une analyse critique approfondie de l'information recueillie, tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

Le Groupe s'est réuni 15 fois à Ottawa et à Toronto sur une période de trois mois.

II. Points de vue exprimés

Les personnes que nous avons consultées se souciaient profondément de l'environnement et ont souligné la nécessité pour le Canada de s'engager sur la voie du développement durable. Cependant, plusieurs parmi elles n'étaient pas convaincues que les institutions et les stratégies actuelles produiraient les résultats attendus. Elles ont indiqué que la stratégie du gouvernement à l'égard du développement durable devait être sensiblement remaniée. Leurs opinions divergeaient toutefois quant aux changements qui devaient être apportés et leurs répercussions sur le commissaire.

Les attentes à l'égard des modifications apportées il y a 12 ans

Il y a 12 ans, il y a eu des prises de position fermes et contradictoires sur le rôle et les fonctions du commissaire.

- Plusieurs favorisaient la création d'un poste de commissaire dont le rôle serait proactif et tourné vers l'avenir, qui aurait aussi pour mission d'évaluer les politiques, de formuler des conseils et de mener des actions de sensibilisation. Selon eux, les efforts déployés par le gouvernement en faveur du développement durable souffraient de l'absence d'une fonction indépendante d'analyse des politiques¹⁹.

19. Chambre des communes, *Le commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable*, mai 1994, p. 2.

- D’autres mettaient l’accent sur l’écart entre les politiques établies et leur mise en œuvre. En établissant des parallèles avec le rôle joué par le vérificateur général à l’égard de l’amélioration de la reddition de comptes financière, ils soulignaient l’importance de la vérification pour renforcer la reddition de comptes en matière d’environnement²⁰.

Ces points de vue contradictoires sont encore exprimés aujourd’hui, bien que la majorité des personnes interrogées favorisent un commissaire dont le rôle est proactif et tourné vers l’avenir.

La plupart des parlementaires que nous avons rencontrés ne siégeaient pas au Parlement lorsque la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée. Ceux qui y siégeaient étaient d’avis que les modifications visaient à renforcer la reddition de comptes et que le rôle du commissaire était d’aider les parlementaires à s’acquitter de cette tâche. Le commissaire devait axer ses travaux surtout sur la vérification. L’installation du commissaire au sein du Bureau du vérificateur général visait à signaler que ses rapports seraient objectifs et bien étayés. En général, on prévoyait que le commissaire bénéficierait de la crédibilité, de l’expertise et de l’infrastructure de soutien du Bureau du vérificateur général.

Il était aussi acquis que le commissaire ne fonctionnerait pas de manière isolée. Le commissaire devait accompagner le rôle des autres plutôt que s’y substituer.

Divers acteurs jouent des rôles multiples à l’égard de l’environnement et du développement durable

Gouvernement du Canada

- Exerce ses pouvoirs de manière à protéger l’environnement et la santé humaine.

Ministre de l’Environnement

- Élabore, met en œuvre et coordonne des programmes destinés à protéger l’environnement et à fournir de l’information à cet égard à la population canadienne.
- Favorise et encourage l’adoption de pratiques et de comportements permettant de protéger et d’améliorer la qualité de l’environnement.
- Conseille les dirigeants des organisations fédérales à l’égard de la conservation et de l’amélioration de la qualité de l’environnement naturel.

20. Voir, par exemple, Greenprint for Canada Committee, *Créer un Canada vert*, juin 1989, p. 24-25 (document disponible en anglais seulement).

Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes

- Étudie les questions qui lui sont renvoyées par la Chambre des communes et fait rapport à leur sujet ou encore sur des questions que le Comité décide d'examiner de sa propre initiative, notamment les politiques, les programmes et les lois d'Environnement Canada, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.
- Examine les rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable, et en discute.

Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles du Sénat

- Examine les lois et les questions concernant l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles (autres que les pêches et les forêts).

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

- Joue un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des pratiques et des principes relatifs au développement durable.

Commissaire à l'environnement et au développement durable

- Surveille les progrès accomplis par les ministères et les organismes fédéraux dans la voie du développement durable, et fait rapport à ce sujet.

Un grand nombre des personnes consultées estimaient que les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 traduisaient un engagement plus ferme du gouvernement fédéral en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable.

Certaines personnes ont mentionné les volets innovateurs des modifications : une stratégie décentralisée pour la planification du développement durable, selon laquelle le commissaire surveille les progrès et en rend compte au Parlement, et un processus de pétition dans le cadre duquel le gouvernement répond aux préoccupations soulevées par les Canadiens en matière d'environnement et de développement durable.

D'autres s'attendaient à ce que le commissaire suscite des changements en recensant les possibilités d'améliorer le rendement du gouvernement et en aidant le public à mieux comprendre la politique et les activités du gouvernement relatives à l'environnement et au développement durable.

Certaines de ces attentes ont été comblées, voire surpassées. Le commissaire et le Bureau du vérificateur général se sont bâti une réputation solide, tant au pays qu'à l'étranger, à titre de chefs de file en matière de vérification environnementale. Leurs travaux sont généralement considérés comme ayant eu des répercussions importantes à la fois sur le programme législatif et sur le programme de gestion du gouvernement fédéral.

D’autres attentes n’ont toutefois pas été comblées. Ainsi, on juge que le gouvernement fédéral manque de leadership pour ce qui est de l’environnement et du développement durable, et que les progrès accomplis dans les dossiers clés relatifs à l’environnement et au développement durable ont donc été limités. Par ailleurs, on juge qu’à titre d’outils de changement, les stratégies de développement durable découlant des modifications législatives de 1995 n’ont pas pleinement réussi à produire les résultats voulus.

Au terme de leur réflexion, un petit nombre des personnes consultées avaient complètement changé d’avis. Alors qu’elles avaient d’abord favorisé la création d’un bureau du commissaire distinct relevant directement du Parlement, elles avaient ensuite reconnu la valeur d’associer le commissaire au Bureau du vérificateur général. Elles estimaient que cela permettait d’établir la crédibilité et la qualité des travaux du commissaire et qu’il serait difficile d’obtenir une telle crédibilité et qualité ailleurs.

Expérience générale concernant le commissaire et les travaux de son équipe

Les personnes consultées connaissaient le commissaire et son équipe à des niveaux différents.

- Les parlementaires les connaissaient grâce aux rapports et aux témoignages du commissaire, et grâce à leurs rapports personnels avec le commissaire.
- Les membres des groupes environnementaux les connaissaient grâce aux rapports et au processus de pétition, et grâce à leurs rencontres avec le commissaire.
- Les fonctionnaires les connaissaient grâce aux vérifications et au suivi des stratégies de développement durable et des pétitions.

Presque toutes les personnes rencontrées — parlementaires, membres de groupes environnementaux et fonctionnaires — ont dit des choses positives au sujet des travaux du commissaire et de son équipe.

La plupart des fonctionnaires des ministères ont affirmé que les travaux du commissaire avaient eu un effet positif sur leur organisation. Tout en admettant qu’il restait encore beaucoup à faire, ils ont indiqué que la sensibilisation et la responsabilisation en matière d’environnement s’étaient accrues et que les pratiques de gestion s’étaient améliorées.

La communauté internationale a aussi pris acte de l’expérience canadienne. Dans le rapport publié en 2004 par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la performance environnementale du Canada, on peut lire ce qui suit :

La création d’un poste de commissaire à l’environnement et au développement durable a joué un rôle important dans la vérification des politiques fédérales de développement durable et la mise en œuvre d’autres engagements environnementaux du gouvernement fédéral. L’expérience de cette institution modèle pourrait être mise à profit par d’autres pays²¹.

Rapports du commissaire. Depuis 1997, le commissaire à l'environnement et au développement durable présente annuellement à la Chambre des communes les résultats de ses vérifications et de ses études sur la gestion fédérale des questions environnementales, sur la mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement durable et sur les pétitions.

Les rapports publiés ont porté sur une grande variété de sujets, notamment les changements climatiques, les pêches, les déchets toxiques et l'approvisionnement écologique²². Certains étaient articulés autour d'un grand thème, comme l'écosystème des Grands Lacs, tandis que d'autres traitaient d'un plus large éventail de sujets.

Certaines des personnes consultées lisaient les rapports en fonction de leurs messages principaux. D'autres se concentraient sur les détails complémentaires. Toutes les personnes consultées estimaient que les rapports étaient utiles et bien étayés. Un parlementaire a déclaré que le rapport annuel du commissaire était « un événement marquant » de l'année.

Les personnes consultées considéraient que ces rapports jouaient un rôle éducatif déterminant, à la fois pour les parlementaires et le public : Quels sont les problèmes? Pourquoi sont-ils importants? Que fait-on pour les régler? Les rapports sur les changements climatiques, les produits toxiques et l'aquaculture ont été cités en exemple parce qu'ils traitent d'une question importante de manière responsable. On jugeait également que les rapports avaient eu un effet positif tant au niveau législatif qu'administratif.

Après son dépôt à la Chambre des communes, le rapport du commissaire est renvoyé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre en vue d'être étudié. Cependant, tous les comités de la Chambre des communes et du Sénat peuvent tenir des audiences sur différents aspects des rapports du commissaire. Le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes et le Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles du Sénat l'ont d'ailleurs déjà fait.

Les parlementaires que nous avons rencontrés favorisaient le mode de rapport actuel, soit un rapport distinct du commissaire renvoyé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Ils souhaitaient aussi que les autres comités continuent à avoir la possibilité d'organiser des audiences jugées nécessaires. Personne n'a recommandé de modifier cette façon de faire. Un certain nombre aimeraient toutefois que les travaux du commissaire jouissent d'une plus grande visibilité à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement.

Stratégies de développement durable. En 1997, 28 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Trente-deux organisations en produisent et en déposent aujourd'hui²³.

21. Examens environnementaux de l'OCDE — Canada, 2004, p. 2.

22. Voir l'annexe 3 pour connaître le contenu de chacun des rapports.

Les stratégies visent à concrétiser le développement durable, c’est-à-dire à mettre en pratique le concept, en précisant ce qui doit être fait sur le plan des politiques et des programmes et au niveau de la gestion interne de chacun des ministères.

Les stratégies exposent le plan d’action de chacun des ministères en matière de développement durable, notamment des objectifs et des cibles qui serviront de points de repère aux ministères et à d’autres pour évaluer les progrès réalisés. Pour garantir la reddition de comptes, les ministres doivent communiquer annuellement au Parlement, dans les rapports ministériels sur le rendement, les progrès réalisés à l’égard des engagements pris concernant le développement durable.

Peu des personnes consultées à l’extérieur de la fonction publique possédaient une expérience personnelle des stratégies. Celles qui en avaient jugeaient que les stratégies étaient importantes, mais se demandaient si elles étaient prises au sérieux par les ministres et les ministères.

Les fonctionnaires connaissaient davantage le processus lié aux stratégies. Ils jugeaient qu’il avait sensibilisé davantage leur organisation au développement durable et à la nécessité d’apporter des changements. Ils ont affirmé que les stratégies avaient amélioré la qualité des rapports et accru leur nombre. Ils estimaient cependant que le développement durable suscitait moins d’intérêt au sein du gouvernement fédéral et que les stratégies représentaient maintenant davantage une exigence administrative qu’un outil de changement. Certains pensaient que les stratégies s’étaient affaiblies au fil des ans, au lieu de se renforcer.

Certaines des personnes consultées — au sein et à l’extérieur du gouvernement — ont indiqué qu’il serait nécessaire d’établir une stratégie fédérale ou nationale globale afin d’encadrer les efforts individuels des ministères. À leur avis, il faudrait aussi que les comités parlementaires exercent une surveillance en vue d’assurer la reddition de comptes. Faute de leadership et de contrôle, nous ont-elles dit, le processus lié aux stratégies ministérielles ne donnerait pas tous les avantages escomptés.

Certaines personnes ont affirmé que trop d’organisations faisaient rapport sur une trop grande diversité de sujets. Selon elles, il serait possible de faire plus si l’exigence de préparer des stratégies ne visait qu’un nombre limité de ministères clés et si ces ministères pouvaient axer leurs efforts sur un petit nombre de priorités bien définies. On nous a aussi dit qu’il fallait renforcer les liens avec les processus de planification générale des ministères.

Dans plusieurs de ses rapports, le commissaire a conclu qu’il y avait peu de preuves que les stratégies ministérielles de développement durable servaient les fins pour lesquelles elles avaient été mises en place. Dernièrement, le commissaire a recommandé au

23. Les modifications législatives apportées en 1995 indiquent les organisations qui sont tenues de produire des stratégies de développement durable. Ces organisations comprennent, entre autres, les principaux ministères et organismes du gouvernement fédéral. Certaines autres organisations préparent volontairement des stratégies même si elles ne sont pas tenues de le faire.

gouvernement de procéder à un examen afin de déterminer pourquoi les stratégies ne fonctionnent pas.

Pétitions. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 ont aussi établi un processus de pétition. Celui-ci fournit aux Canadiens un moyen de communiquer leurs préoccupations au sujet de questions particulières liées à l'environnement et au développement durable qui sont de compétence fédérale, et d'obtenir une réponse à ces préoccupations.

Dans le cadre de ce processus, une personne résidant au Canada peut faire parvenir une pétition par écrit au vérificateur général. Le commissaire achemine ensuite cette pétition au ministre fédéral compétent qui doit y répondre. Les ministres ont 120 jours pour répondre aux pétitionnaires.

Depuis la mise en place du processus, plus de 250 pétitions ont été reçues et traitées.

Peu des personnes consultées à l'extérieur de la fonction publique connaissaient le processus de pétition. Cependant, l'idée de permettre aux citoyens de participer leur plaisait. Elles estimaient que le processus était utile, même si elles se montraient sceptiques quant aux résultats.

Pour leur part, les fonctionnaires des ministères prévoient que le processus de pétition attirerait l'attention sur les enjeux, accroîtrait la transparence et la reddition de comptes, et contribuerait à amorcer des actions et une modification des politiques. Ils ont cependant souligné les coûts associés à l'élaboration des réponses. Certains ont mentionné qu'il pourrait devenir nécessaire d'instaurer un mécanisme de présélection en raison de l'accroissement de l'utilisation du processus de pétition.

En 2003, la commissaire a commencé à vérifier certaines réponses en examinant les engagements pris par les ministres à l'endroit des pétitionnaires. Dans tous les cas, les ministères avaient pris certaines mesures pour régler les questions soulevées²⁴.

En 2007, le commissaire a examiné le processus de pétition, notamment en effectuant un sondage auprès des pétitionnaires et des fonctionnaires des ministères ayant préparé des réponses. Tant les pétitionnaires que les fonctionnaires étaient d'avis que les pétitions avaient eu un effet sur la gestion fédérale de l'environnement et du développement durable.

À la suite de cet examen, le commissaire a pris des mesures en vue de mieux faire connaître le processus de pétition; a amélioré les directives destinées aux pétitionnaires et aux ministères; a encouragé la préparation de réponses plus complètes; et s'est inspiré des questions soulevées dans les pétitions pour choisir d'éventuels sujets de vérification²⁵.

24. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2007, chapitre 2 — Les pétitions en matière d'environnement — Rétrospective et rapport annuel, paragraphe 2.37.

25. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2007, chapitre 2 — Les pétitions en matière d'environnement — Rétrospective et rapport annuel, paragraphes 2.34 à 2.45.

La manière dont le commissaire devrait s’acquitter de son rôle dans l’avenir

Toutes les personnes consultées avaient leur point de vue sur l’avenir du rôle du commissaire. Certaines favorisaient le modèle actuel. D’autres souhaitaient un commissaire indépendant, dans un bureau distinct, relevant du Parlement comme le commissaire néo-zélandais ou le commissaire aux langues officielles.

Les personnes qui favorisaient le modèle actuel ont souligné l’importance du volet reddition de comptes du mandat du commissaire et le rôle joué par la vérification à cet égard. À leur avis, le fait que la fonction de vérification environnementale soit exercée au sein du Bureau du vérificateur général lui ajoute de la valeur.

Les personnes qui pensaient qu’il serait préférable que le commissaire possède son propre bureau et relève directement du Parlement mettaient l’accent sur la nécessité de se tourner vers l’avenir. Le commissaire devrait, selon elles, devenir un défenseur indépendant et un champion de l’environnement et du développement durable. Cela est particulièrement important à leur avis parce que le développement durable est un concept en constante évolution.

Cependant, chacun n’avait pas la même définition de « défenseur » et de « champion ». Pour certaines personnes, il s’agissait de promouvoir la sensibilisation à l’environnement et les pratiques exemplaires au sein du gouvernement fédéral. D’autres mettaient l’accent sur le fait que le commissaire devait être une source indépendante d’analyses et d’avis politiques. Certaines personnes considéraient que le rôle du commissaire devait permettre de recenser les questions nouvelles dont le gouvernement devait s’occuper.

Plusieurs des personnes consultées ont affirmé qu’une seule et même personne ou organisation ne pouvait assumer à la fois le rôle de vérificateur et de défenseur, sans réduire l’efficacité de ces deux rôles. Elles ont encore en mémoire les commentaires formulés par le vérificateur général de l’époque, Denis Desautels, lors des audiences qui ont précédé les modifications législatives de 1995 portant création du poste de commissaire :

Au Canada, les vérificateurs législatifs doivent éviter de formuler des observations sur les mérites des décisions politiques; ils doivent plutôt réserver leurs commentaires sur la manière dont elles sont appliquées. Par conséquent, il ne devrait pas incomber au Bureau de faire l’étude de la politique ni d’arbitrer des litiges d’ordre environnemental. Ce faisant, le Bureau du vérificateur général pourrait sérieusement et rapidement nuire à sa réputation d’indépendance et d’objectivité et compromettre sa crédibilité. Un vérificateur général de l’environnement, nommé expressément pour s’occuper de questions environnementales, qui devrait à la fois procéder à des vérifications et jouer ces autres rôles, courrait des risques semblables²⁶.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons recueilli un certain nombre de points de vue sur ce qui doit être fait pour mieux protéger l'environnement et favoriser le développement durable. Même si les prises de position divergeaient sur le rôle que devait jouer le commissaire lors des modifications législatives apportées en 1995, une forte proportion de Canadiens conviennent aujourd'hui que les travaux menés par les commissaires et leur personnel ont été utiles et ont eu un effet positif.

Un autre consensus s'est dessiné : certains volets des modifications de 1995, particulièrement l'obligation pour les ministères d'établir des stratégies de développement durable et de faire rapport sur leur mise en œuvre, ont connu moins de succès. Ainsi, certaines modifications supplémentaires pourraient être apportées pour renforcer le processus général.

Nous aborderons ces questions dans la prochaine section du présent rapport.

III. Principales questions et recommandations

Parmi les nombreuses questions soulevées au cours de nos recherches, nous considérons que les questions traitées ci-dessous sont les plus pertinentes pour déterminer le meilleur moyen de servir le Parlement. Les principales questions figurent au début de chaque grand thème abordé. Nous avons présenté des recommandations portant sur des points précis à la fin de la plupart des sous-sections.

Les recommandations visent toutes des sujets qui concernent le mandat actuel du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous croyons que leur adoption contribuera à renforcer la pratique de vérification en matière d'environnement et de développement durable au sein du Bureau. D'autres questions ayant été soulevées au cours de notre examen ne relèvent pas du mandat législatif actuel; nous formulerons des commentaires à cet égard dans la section IV : Commentaires de clôture.

26. Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement et du développement durable*, fascicule n° 14, 22 mars 1994, p. 14:6.

Le rôle du commissaire

Voici les principales questions qui concernent le rôle du commissaire :

- déterminer si, dans son rôle actuel, le commissaire sert bien le Parlement;
- déterminer si on peut faire davantage, dans le cadre du mandat actuel, pour mieux servir le Parlement;
- déterminer s’il est nécessaire de changer ce rôle pour mieux servir le Parlement.

Comprendre le mandat. Au cours des audiences du Comité permanent de l’environnement et du développement durable ayant précédé les modifications législatives de 1995, Paul Muldoon, qui était alors l’avocat de l’Association canadienne du droit de l’environnement, a déclaré ce qui suit :

Ses rôles, fonction, mandat, portée et pouvoirs [du commissaire] doivent être absolument clairs aux yeux du grand public, aux yeux du gouvernement et aux yeux de tous les autres intéressés. Sinon, et l’expérience l’a prouvé ailleurs, on ne discute pas de l’efficacité du commissaire mais de son mandat, de son champ d’action et de son rôle²⁷.

Après avoir débattu de cette question, les parlementaires ont décidé en 1995 que le commissaire assumerait un rôle de vérification et qu’il incomberait au gouvernement de tracer des orientations politiques et de jouer un rôle de défenseur de l’environnement.

Douze ans plus tard, ce débat vient d’être relancé, notamment dans un rapport présenté dernièrement par le Comité permanent de l’environnement et du développement durable de la Chambre des communes. Le rapport recommande de faire du commissaire un agent du Parlement, totalement indépendant, qui serait le défenseur des questions relatives à l’environnement et au développement durable²⁸.

Deux récentes propositions législatives laissent aussi croire que les attentes ne correspondent pas au mandat établi. La première version du projet de loi C-288, *Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto*, proposait que le commissaire examine le plan du gouvernement sur les changements climatiques imposé en vertu de la *Loi* et fasse rapport sur le respect des cibles du Protocole de Kyoto²⁹. Le projet de loi a par la suite été modifié et cette responsabilité a été confiée à la Table ronde nationale sur l’environnement et l’économie³⁰.

27. Chambre des communes, *Le commissaire à l’environnement et au développement durable, Rapport du Comité permanent de l’environnement et du développement durable*, mai 1994, p. 12.

28. Chambre des communes, *Renforcement des pouvoirs du commissaire à l’environnement et au développement durable, Rapport du Comité permanent de l’environnement et du développement durable*, 26 février 2007.

29. Projet de loi C-288, *Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto*, première lecture, 17 mai 2006.

À notre avis, les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* définissent un vaste mandat pour le commissaire. Le paragraphe 23(2) de la *Loi* impose au commissaire de faire rapport annuellement

« sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la Chambre ».

Cette exigence de rapport est semblable à celle du vérificateur général. En effet, ce dernier est tenu de signaler « tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes ».

Le commissaire s'acquitte de son mandat de diverses façons.

- Le chapitre d'introduction du rapport du commissaire est le principal outil pour attirer l'attention des parlementaires sur des questions importantes. En plus de résumer le contenu du rapport, il joue un rôle très important en situant les travaux du commissaire dans un contexte plus vaste tenant compte de l'évolution des initiatives gouvernementales, nationales et internationales.
- Le commissaire planifie, par ailleurs, le programme de travail de son équipe. Le choix des sujets de vérification retenus témoigne en soi des questions importantes qui devraient, de l'avis du commissaire, être portées à l'attention des parlementaires.
- Le commissaire peut aussi faire appel à des outils autres que les vérifications, comme les études et les directives, pour traiter de questions qui ne s'intègrent pas très bien à une vérification.

Nous sommes d'avis que le mandat actuel laisse une grande marge de manœuvre au commissaire pour jouer un rôle de chef de file à l'égard de l'environnement et du développement durable. Le mandat actuel n'est pas trop restreint et il n'est pas nécessairement tourné vers le passé.

Recommandation 1

Nous recommandons que le commissaire mette entièrement à profit le mandat qui lui est actuellement conféré pour attirer l'attention des parlementaires et du public sur des questions clés en matière d'environnement et de développement durable.

Un vérificateur et un défenseur. La *Loi sur le vérificateur général* confie au commissaire des responsabilités qui diffèrent de celles des autres cadres supérieurs du Bureau du vérificateur général. Elle prévoit notamment des fonctions précises visant la surveillance, la collaboration et l'établissement de rapports.

30. En septembre 2007, la Table ronde nationale a donc présenté au ministre de l'Environnement le rapport intitulé *Réponse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à ses obligations en vertu de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Nous pensons qu’en lui conférant le titre de « commissaire », les parlementaires s’attendaient à ce qu’il exécute des vérifications tout en assumant un rôle plus large. Nous formulerons d’abord des observations sur le rôle de défenseur.

Le vérificateur général contribue à faire en sorte que le gouvernement soit bien géré et responsable. Nous croyons que le commissaire doit jouer un rôle parallèle à titre de défenseur d’une bonne gestion environnementale au sein du gouvernement fédéral. Un des éléments clés de ce rôle est de recenser et de diffuser les pratiques exemplaires visant la gestion des questions liées à l’environnement et au développement durable. Cependant, il ne conviendrait pas que le commissaire favorise des politiques précises en matière d’environnement et de développement durable, car cela ne concorderait pas avec le rôle de vérificateur qu’il doit jouer.

Dans son premier rapport à la Chambre des communes, le premier commissaire a analysé son double rôle de vérificateur et de défenseur d’une bonne gestion environnementale.

Je fournirai des analyses et des recommandations objectives et indépendantes aux députés pour les aider à examiner le rendement du gouvernement fédéral et à l’en tenir responsable. Je compte également travailler directement avec les ministères et les organismes fédéraux pour promouvoir la reddition de comptes et l’application des meilleures pratiques dans la gestion des questions liées à l’environnement et au développement durable³¹.

Nous croyons que ce double rôle est adéquat et nécessaire.

Recommandation 2

Nous recommandons que le rôle du commissaire englobe des actions de sensibilisation en faveur de la bonne gestion environnementale ainsi que la promotion de pratiques exemplaires dans l’ensemble du gouvernement fédéral.

31. Rapport du commissaire à l’environnement et au développement durable de 1997, paragraphe 10.

Emplacement du bureau du commissaire et durée de son mandat

Voici les principales questions qui concernent l'emplacement du bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable et la durée de son mandat :

- déterminer si faire partie du Bureau du vérificateur général restreint démesurément la capacité du commissaire de répondre aux besoins du Parlement;
- déterminer s'il est préférable d'embaucher le commissaire à titre d'employé permanent du Bureau, comme cela se fait actuellement, ou de le nommer pour une durée déterminée.

Installation au sein du bureau de vérification. Pendant les audiences du Comité permanent de l'environnement et du développement durable qui ont précédé les modifications législatives de 1995, les mérites relatifs de l'installation du commissaire au sein du Bureau du vérificateur général ou de la création d'un bureau distinct ont fait l'objet d'un débat. Depuis le début, la question du rôle du commissaire et celle de l'emplacement de son bureau sont intrinsèquement liées.

Au début des audiences du Comité permanent, le premier commissaire, Brian Emmett, a été interrogé sur les avantages de faire partie du bureau de vérification et les restrictions s'y rattachant. Il a répondu ce qui suit :

Faire partie du Bureau du vérificateur général comporte un certain nombre d'avantages importants. On peut ainsi profiter de l'indépendance et de la crédibilité que le vérificateur général a établies de même que de la capacité de formuler une opinion autorisée dans l'ensemble considérée comme impartiale.

Deuxièmement, et je crois moins concrètement, j'ai été très impressionné du chaleureux accueil que m'ont réservé tant le vérificateur général lui-même que tout le personnel de son bureau. Il arrive parfois que les organismes réagissent de façon bizarre à la formation de nouvelles entités. Dans ce cas-ci, il n'y a rien eu d'autre que de l'enthousiasme et une attitude très créative et très constructive à l'égard du travail.

Je crois que je peux profiter grandement du travail que le vérificateur général a effectué pour améliorer entre autres les systèmes de gestion et de responsabilisation.

En ce qui concerne les restrictions qu'impose le fait de faire partie du Bureau du vérificateur général, l'autonomie obligatoire par rapport au processus d'élaboration de la politique ne me dérange pas particulièrement vu que pour l'instant, comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires et comme je le crois profondément, le plus grave problème en ce qui concerne

l’environnement réside, selon moi, dans le fossé entre la politique et l’exécution. Ce qu’il nous faut, ce sont de meilleurs systèmes d’exécution des politiques conçues par le Parlement et les ministres. Je crois que j’occupe un poste qui comporte de nombreux avantages et le fait que je ne puisse formuler de commentaires sur les orientations choisies ne constitue pas, selon moi, un aspect négatif³².

La deuxième commissaire, Johanne Gélinas, avait une perspective quelque peu différente. Peu après avoir quitté son poste de commissaire, elle a écrit au Comité permanent de l’environnement et du développement durable. Dans sa lettre, elle déclarait ce qui suit :

Un commissaire doit pouvoir offrir une vision, une approche, une façon de faire et une direction générale. Il doit pouvoir dialoguer, inciter des activités, travailler avec les ministères autrement que par la seule voie des vérifications.

Quoique très utilisé et même essentiel, l’outil de vérification ne peut pas à lui seul opérer le changement au sein de l’administration. Dans le domaine du développement durable, c’est surtout un travail d’éducation et de collaboration qui s’impose, et non pas seulement un travail de vérification. Et la nature même du Bureau du vérificateur général du Canada ne permet pas ce travail...

Le modèle qui correspond le mieux à la création d’un bureau indépendant du commissaire à l’environnement et au développement durable est celui du commissaire aux langues officielles. Ce poste est indépendant et relève directement du Parlement. Bien que le commissaire aux langues officielles fasse de la vérification, il a d’autres outils à sa disposition pour faire avancer la cause du bilinguisme³³.

Au terme de leur réflexion sur les mérites relatifs d’installer le commissaire au sein du Bureau du vérificateur général du Canada, un petit nombre des personnes consultées ayant suivi le dossier de près au fil des ans avaient complètement changé d’avis. Au début opposées à cette décision et déçues de celle-ci, elles nous ont indiqué qu’elles avaient constaté par la suite que le lien entre les deux ajoutait de la crédibilité aux travaux du commissaire.

Plusieurs autres personnes se demandaient si la mentalité d’un bureau de vérification était propice au type de réflexion innovatrice, de recherche et de rapport nécessaires pour faire avancer le développement durable.

32. Chambre des communes, *Témoignages et procès-verbaux du Comité permanent de l’environnement et du développement durable*, 17 septembre 1996.

33. Mémoire présenté par Johanne Gélinas au Comité permanent de l’environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 26 février 2007.

La question de l’installation du commissaire au sein du bureau de vérification est liée directement au rôle prévu pour lui. Il incombera au gouvernement et au Parlement de décider si la *Loi* devrait être modifiée et, le cas échéant, la manière dont cela devrait être fait.

Mandat à durée déterminée pour le commissaire. Le commissaire est nommé par le vérificateur général, qui définit ses conditions d’emploi. Les deux premiers commissaires ont été embauchés à titre d’employés permanents. Même si certaines administrations procèdent encore à ce type de nomination sans en préciser la durée, il est de plus en plus courant de favoriser des nominations pour un mandat à durée déterminée³⁴.

Vu la nature du poste, nous sommes d’avis que le commissaire devrait être nommé pour une durée déterminée. Le développement durable est une notion qui évolue; le renouvellement et les nouveaux modes de pensée enrichissent le rôle du commissaire.

La durée de la nomination a aussi son importance. Le mandat doit être suffisamment long pour permettre au titulaire de devenir indépendant et de jouer efficacement son rôle. Il ne doit toutefois pas être si long que le titulaire a le temps de devenir moins vigilant ou dépassé.

Les commissaires de la Nouvelle-Zélande et de l’Ontario sont tous deux nommés pour un mandat de cinq ans, avec une possibilité de renouvellement. Cependant, nous avons constaté que dans d’autres pays, la tendance est de ne pas renouveler le mandat des commissaires, en raison de la possibilité que leur indépendance soit compromise.

Mandat des commissaires	
Bureau et administration	Durée du mandat
Commissaire parlementaire de l’environnement (Nouvelle-Zélande)	Cinq ans avec une possibilité de renouvellement — <i>Environment Act</i> (Nouvelle-Zélande), article 6.
Commissaire à l’environnement (Ontario)	Cinq ans avec une possibilité de renouvellement — <i>Charte des droits environnementaux</i> (Ontario), paragraphe 49(3).
Commissaire au développement durable (Québec)	Nomination ordinaire à titre de vérificateur général adjoint ou embauche dans le cadre d’un contrat à durée déterminée par le vérificateur général du Québec — <i>Loi sur le vérificateur général</i> (Québec), article 16.

34. Voir, par exemple, l’enquête internationale sur les agents de la responsabilisation menée par le commissaire aux normes du secteur public de l’Australie-Occidentale, *Accountability and Independence Principles*, 22 novembre 2006, p. 9.

Le cycle électoral parlementaire est un autre facteur dont il faut tenir compte pour déterminer la durée du mandat. Dans la plupart des administrations, les nominations à durée déterminée de ce type doivent être plus longues qu’un cycle parlementaire entier. De fait, les mandats sont souvent d’une durée de sept ou dix ans. Au Canada, le commissaire aux langues officielles, le commissaire à l’information et le commissaire à la protection de la vie privée sont nommés pour des mandats de sept ans.

Recommandation 3

Nous recommandons que le commissaire soit nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable.

Les travaux du commissaire sont avant tout destinés aux parlementaires; le succès du commissaire repose donc sur des relations de travail efficaces avec ces derniers. Même si nous respectons la responsabilité qui lui est confiée de nommer le commissaire, nous croyons que le vérificateur général devrait solliciter l’avis des parlementaires avant de prendre une décision à cet égard.

Recommandation 4

Nous recommandons que le vérificateur général consulte les parlementaires de façon informelle avant de nommer un nouveau commissaire.

Rapports au Parlement

Voici les principales questions qui concernent les rapports du commissaire au Parlement :

- déterminer si le commissaire devrait continuer à présenter des rapports distincts, ainsi que la fréquence des rapports;
- déterminer si le processus actuel d’examen des rapports du commissaire favorise une surveillance parlementaire adéquate de la gestion fédérale des questions liées à l’environnement et au développement durable.

Méthodes d’établissement des rapports et fréquence. Depuis la création du poste, le commissaire fait rapport à la Chambre des communes, tous les ans, au nom du vérificateur général. Les rapports présentent les résultats de vérifications qui portent sur la gestion, par le gouvernement fédéral, de diverses questions liées à l’environnement et au développement durable. Ils présentent aussi les résultats du suivi des stratégies de développement durable et du processus de pétition.

Chaque rapport du commissaire comprend un chapitre exposant ses observations ou son point de vue à l'égard des principales questions qui, à son avis, doivent être portées à l'attention de la Chambre des communes. Dans ce chapitre, le commissaire met l'accent sur les défis que doit relever le gouvernement pour assurer la gestion des programmes en faveur de l'environnement et du développement durable.

Plus tôt cette année, la vérificatrice générale a sollicité l'avis des parlementaires sur une nouvelle stratégie de rapport. Elle leur a demandé si le fait de présenter plus d'un rapport environnemental par année, et ce, en même temps que les rapports du vérificateur général, permettrait d'accroître leur visibilité et leur effet³⁵.

Presque toutes les personnes consultées pensaient que le rapport du commissaire devait être distinct. Elles souhaitaient que le commissaire présente plus régulièrement ses rapports. Elles craignaient que, si les résultats des travaux du commissaire figuraient dans les rapports du vérificateur général, cela les éclipserait au lieu de les mettre en valeur. Nous sommes de cet avis.

Recommandation 5

Nous recommandons que le commissaire continue de produire un rapport distinct qui est renvoyé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes.

De plus, nous encourageons le Bureau du vérificateur général à continuer d'intégrer des questions relatives à l'environnement et au développement durable dans ses travaux généraux de vérification et dans ses rapports au Parlement. Nous croyons qu'il est utile de mettre à l'essai de nouveaux modes et calendriers de présentation des rapports et d'avoir recours à des moyens inédits afin d'accroître la visibilité et l'effet des travaux du Bureau en matière d'environnement et de développement durable.

Surveillance et reddition de comptes. Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* devaient principalement aider le Parlement à mieux surveiller les mesures prises par le gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable. On s'entend généralement pour dire que cet objectif a été atteint, mais que les potentialités des modifications de 1995 n'ont pas encore été pleinement réalisées.

Les rapports du commissaire sont renvoyés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes aux fins d'étude. Jusqu'à maintenant, ce comité n'a pas joué le même rôle de surveillance politique ou législative que le Comité des comptes publics à l'égard des rapports du vérificateur général,

35. Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement et du développement durable*, 30 et 31 janvier 2007.

à savoir examiner les rapports du vérificateur général, tenir des audiences sur les questions qui y sont soulevées et recommander des mesures.

À notre avis, cette différence de pratique représente une lacune qui affaiblit l'effet des rapports du commissaire sur le renforcement de la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Recommandation 6

Nous recommandons que le vérificateur général et le commissaire amorcent des discussions avec les parlementaires sur la manière d'optimiser l'utilisation des rapports du commissaire en vue d'appuyer la surveillance exercée par le Parlement.

Utilisation d'outils autres que les vérifications. Les méthodes adoptées par le Bureau du vérificateur général tiennent compte du fait qu'il ne lui suffit pas de mener des vérifications pour servir le Parlement et favoriser une gestion et une reddition de comptes efficaces. Cela est vrai surtout lorsque le sujet est susceptible de ne pas être bien compris ou lorsqu'il n'y a pas de critères de vérification reconnus, ou les deux.

Le vérificateur général et le commissaire ont déjà eu recours à ce qu'il est convenu d'appeler des « études » pour mener à bien ce genre de travaux et présenter les résultats au Parlement³⁶. Bien exécutées, nous croyons que ces études font partie intégrante des moyens dont dispose le commissaire pour mieux faire connaître les enjeux et favoriser une saine gestion de l'environnement.

Recommandation 7

Nous recommandons que les produits autres que les vérifications, comme les études et les directives, continuent de faire partie du plan de travail du commissaire à l'environnement et au développement durable.

36. La vérificatrice générale a présenté des études sur des questions comme le rôle du Conseil du Trésor et de son secrétariat (2004), le développement économique des collectivités des Premières nations (2003), la reddition de comptes et l'éthique au gouvernement (2003) et les défis que doit relever le système de justice pénale (2002). Le commissaire à l'environnement et au développement durable a fait rapport sur des questions comme la dimension sociale du développement durable (2001), la coopération intergouvernementale (2000) et l'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie (2000).

Environnement et développement durable

Voici les principales questions qui concernent l'environnement et le développement durable :

- déterminer si la méthode actuelle utilisée pour les stratégies de développement durable continue d'être pertinente ou si une stratégie globale ou un énoncé des priorités serait nécessaire pour encadrer l'action des ministères;
- déterminer si on accorde suffisamment d'attention aux questions plus vastes liées au développement durable;
- déterminer si le Bureau du vérificateur général tire pleinement avantage des compétences qu'il a acquises en matière d'environnement et de vérification, à la fois au sein de l'équipe du commissaire et de manière plus générale, afin d'être en mesure de vérifier la gestion fédérale des questions liées à l'environnement et au développement durable, et de faire rapport à ce sujet.

Une stratégie globale de développement durable. En vertu des modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, la plupart des ministères et des organismes fédéraux sont tenus d'établir des stratégies de développement durable, de les déposer à la Chambre des communes et de les mettre à jour tous les trois ans. Ils doivent aussi faire rapport annuellement sur les progrès réalisés. Le rôle du commissaire est de surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre des stratégies et de faire rapport à ce sujet.

La méthode décentralisée (ministère par ministère) utilisée pour les stratégies de développement durable est unique dans le monde. Plusieurs autres pays ont élaboré une stratégie de développement durable nationale, puis ont confié la mise en œuvre de ses volets aux ministères.

Au fil des ans, le gouvernement du Canada s'est engagé plusieurs fois à élaborer une stratégie de développement durable globale, mais il ne l'a jamais fait³⁷. Plusieurs des personnes consultées, au sein et à l'extérieur du gouvernement, jugeaient que l'absence d'une stratégie globale minait grandement les efforts déployés par le Canada pour progresser sur la voie du développement durable. En l'absence d'objectifs et d'échéances concrets, il est plus difficile d'effectuer l'évaluation des progrès réalisés — un élément clé du mandat du commissaire.

Dans son dernier rapport à la Chambre des communes, le commissaire a recommandé au gouvernement d'examiner en profondeur la méthode qu'il applique actuellement pour établir et mettre en œuvre les stratégies de développement durable; il lui a aussi

37. Exclusion faite du *Plan vert du Canada pour un environnement sain*, 1990.

conseillé de prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite aux résultats de cet examen. Nous sommes heureux que le gouvernement ait accepté cette recommandation et se soit engagé à terminer l'examen d'ici octobre 2008³⁸.

Dans le cadre de nos consultations, nous avons remarqué qu'il y avait une divergence d'opinions sur l'étendue d'une éventuelle stratégie globale de développement durable. Certaines personnes favorisaient une stratégie nationale, d'autres une stratégie du gouvernement fédéral, d'autres une stratégie axée sur des ministères clés. Certaines personnes préféraient une stratégie englobant toutes les dimensions du développement durable — économique, sociale et environnementale —, alors que d'autres proposaient une stratégie axée uniquement sur la durabilité de l'environnement.

Le mandat du commissaire vise à la fois l'environnement et le développement durable. Le développement durable est défini dans la *Loi sur le vérificateur général* comme « un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ».

L'article 21.1 de la *Loi* stipule que le développement durable est un concept en évolution constante et « tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

- (a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- (b) la protection de la santé des Canadiens;
- (c) la protection des écosystèmes;
- (d) le respect des obligations internationales du Canada;
- (e) la promotion de l'équité;
- (f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
- (g) la prévention de la pollution;
- (h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir ».

Dans son premier rapport au Parlement, le premier commissaire a indiqué que sa préoccupation immédiate serait l'environnement.

L'objectif est d'en arriver à un équilibre raisonnable entre les nombreux éléments du développement durable qui sont importants aux yeux des Canadiens. Cependant, mon plan de travail immédiat porte particulièrement sur l'environnement. Les priorités économiques et sociales ont toujours bénéficié d'une importance plus grande et plus explicite dans les mandats des ministères. Une partie de mon travail est de redresser ce déséquilibre en favorisant l'environnement de façon plus systématique³⁹.

38. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2007, chapitre 1 — Les stratégies de développement durable, annexe.

Depuis ce temps, la majeure partie des travaux du commissaire porte sur la gestion des questions environnementales. Des exceptions notables sont, entre autres, un rapport sur la dimension sociale du développement durable⁴⁰ et un autre sur la pêche durable⁴¹.

Dans le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2007, il est question d'une stratégie globale de développement durable. Nous appuyons les conclusions de ce rapport.

La vérification de la gestion des questions environnementales : le quatrième « E ». Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 ont officiellement ajouté les répercussions environnementales aux facteurs dont le vérificateur général doit tenir compte lorsqu'il choisit les sujets à vérifier qui figureront dans les rapports qu'il communique à la Chambre des communes. Il s'agit du quatrième « E » que nous avons mentionné précédemment. La *Loi* modifiée confie également au commissaire la mission d'aider le vérificateur général à remplir ses fonctions prescrites par la *Loi* en matière d'environnement et de développement durable.

Le Bureau du vérificateur général est l'une des organisations fédérales qui acceptent volontairement de produire une stratégie de développement durable et de faire rapport sur sa mise en œuvre. Dans chacune de ses stratégies de développement durable, le Bureau du vérificateur général a axé ses efforts sur l'intégration des répercussions environnementales au processus de sélection des sujets de vérification. Par ailleurs, le personnel a été réparti entre l'équipe du commissaire et les autres équipes du Bureau de manière à assurer une bonne adéquation entre les compétences et les questions à examiner.

Le rapport déposé par la commissaire en 2005 illustre les modalités de mise en œuvre de cette approche. Ce rapport comprend six chapitres de vérification : deux préparés par l'équipe de la commissaire, deux préparés par d'autres équipes et deux préparés conjointement. De plus, l'examen des stratégies de développement durable a été dirigé par l'équipe de la commissaire, mais le personnel de tout le Bureau du vérificateur général y a participé.

Nous avons trouvé encourageant de constater que dans chacune de ses propres stratégies de développement durable, le Bureau du vérificateur général a mis l'accent sur la prise en compte des facteurs environnementaux lors de la sélection et de la planification des vérifications. Un certain nombre de mesures positives ont été adoptées, notamment la formation du personnel et la rédaction d'un guide de

39. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1997.

40. Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2001, chapitre 5 — L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé.

41. Rapport du vérificateur général du Canada de 1999, chapitre 4 — Pêches et Océans — La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique.

vérification environnementale. Nous avons également remarqué que les travaux de vérification sont de plus en plus exécutés par des équipes mixtes regroupant des spécialistes de l’environnement et des vérificateurs de diverses équipes du Bureau.

Nous croyons que cette mise en commun des compétences améliore la qualité des travaux du Bureau et devrait être fortement encouragée.

Recommandation 8

Nous recommandons que les interactions et les échanges de personnel entre l’équipe du commissaire et les autres groupes du Bureau continuent d’être améliorés, notamment pour ce qui est de la sélection, de la planification et de l’exécution des travaux du Bureau.

Équilibre entre l’environnement et le développement durable. Le mandat du commissaire vise à la fois l’environnement et le développement durable. L’une des principales décisions que le commissaire devra prendre sera de déterminer comment intégrer ces deux éléments dans son plan de travail tout en parvenant à un équilibre, particulièrement pour ce qui est de la vérification du rendement des ministères et des organismes.

Comme nous l’avons mentionné précédemment, certaines des personnes consultées ont proposé de mettre l’accent sur l’environnement. Les priorités économiques et sociales ont, par le passé, été reconnues plus explicitement dans les mandats des ministères; le fait de mettre l’accent sur l’environnement contribuerait à redresser ce déséquilibre. De plus, les repères qui permettent de déterminer ce qui constitue une bonne gestion environnementale sont un peu mieux définis que ceux s’appliquant au développement durable.

D’autres personnes voulaient que l’accent soit davantage mis sur les trois dimensions du développement durable — économique, sociale et environnementale — et sur la façon dont elles interagissent. Cette vision élargie correspond au mandat du commissaire.

Recommandation 9

Nous recommandons que le prochain commissaire définisse, en toute priorité et au début de son mandat, la manière dont le développement durable s’inscrira dans son plan de travail.

Le processus de pétition

Voici la principale question qui concerne le processus de pétition :

- déterminer si, en raison de la notoriété et de l'utilisation croissantes du processus, il serait nécessaire d'instaurer un mécanisme de présélection pour concentrer les ressources sur les questions les plus importantes.

Le processus de pétition permet aux Canadiens de faire part au commissaire de leurs préoccupations au sujet de questions particulières relatives à l'environnement et au développement durable qui sont de compétence fédérale. Il leur permet aussi d'obtenir une réponse à ces préoccupations du ministère concerné. Environ 250 pétitions provenant de particuliers et de groupes ont été reçues et traitées au cours des 12 dernières années.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le commissaire a travaillé fort pour mieux faire connaître le processus de pétition, fournir de meilleures directives aux pétitionnaires et aux ministères, et encourager la préparation de réponses plus complètes.

La plupart des personnes consultées jugeaient que le processus était utile. Elles nous ont cependant fait remarquer que les ministères n'avaient pas obtenu les ressources nécessaires pour gérer ce processus. Ils doivent donc mettre de côté d'autres travaux pour répondre aux pétitions.

L'instauration d'un mécanisme de présélection nécessiterait probablement une modification législative.

Le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2007 portait sur le processus de pétition et nous appuyons les conclusions de ce rapport.

IV. Commentaires de clôture

En modifiant la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, les parlementaires ont clairement indiqué à la population canadienne leur engagement envers l'environnement et le développement durable, et leur détermination à renforcer les résultats du gouvernement dans ces deux secteurs.

En dépit de la diversité d'opinions sur les orientations futures à adopter, une question fait presque l'unanimité : au cours des 12 dernières années, le Bureau du vérificateur général et les commissaires ont eu un effet positif sur la gestion fédérale de l'environnement et du développement durable. Ils ont aussi joué un rôle éducatif important. Personne n'a dit le contraire.

Nous en convenons aussi. Dans le cadre du mandat défini par le Parlement, nous sommes d’avis que le Bureau du vérificateur général et les commissaires ont fait un bon travail. Il existe des possibilités de poursuivre le travail en s’appuyant sur leurs forces et leurs réalisations. Nous avons présenté ces possibilités dans nos recommandations.

Par ailleurs, il y a deux éléments importants sur lesquels le Bureau n’a aucune influence directe et que le gouvernement et les parlementaires voudront peut-être examiner.

Premièrement, au moment de la modification de la *Loi*, il était entendu que le Bureau du vérificateur général et le commissaire ne travailleraient pas seuls. Ils constituaient un élément clé, mais un élément parmi d’autres, de l’approche globale du gouvernement en faveur du développement durable.

- Il incombait donc au gouvernement d’indiquer la voie à suivre en traçant une orientation politique générale et en mettant en œuvre des mesures précises pour traduire l’engagement pris en faveur du développement durable en actions concrètes.
- Les parlementaires devaient autoriser ces mesures et demander au gouvernement de rendre compte de leur mise en œuvre.
- Le rôle principal du commissaire était d’aider les parlementaires en leur communiquant l’information dont ils avaient besoin pour examiner le rendement du gouvernement fédéral et lui demander de rendre des comptes.

Cela soulève des questions fondamentales :

- Le gouvernement et les parlementaires croient-ils faire le nécessaire pour favoriser le développement durable? Par exemple, le processus lié aux stratégies de développement durable pourrait-il être renforcé de manière à devenir un outil de changement comme cela était prévu?
- Les rapports du commissaire sont-ils utilisés de façon optimale?

Le deuxième élément sur lequel le Bureau du vérificateur général n’a aucune influence a d’abord été évoqué pendant la période qui a précédé les modifications législatives de 1995, et de nouveau en 2007. Il soulève d’autres questions :

- Quels sont les principaux obstacles au développement durable?
- Quelle est la personne la mieux placée pour les contrer?

Ceux qui prônent le modèle actuel, à savoir un commissaire travaillant au sein du Bureau du vérificateur général, mettent l’accent sur l’examen des obstacles à la mise en œuvre — l’incapacité de traduire l’orientation politique en actions efficaces — et les rôles que jouent la reddition de comptes et la vérification à cet égard. Selon ce point de vue, d’autres, dont les ministres, les parlementaires, l’industrie et les groupes environnementaux, doivent jouer les rôles politiques.

Ceux qui souhaitent que le commissaire devienne un haut fonctionnaire distinct relevant du Parlement soulignent la nécessité de se tourner vers l’avenir et d’avoir un

défenseur indépendant de la politique; ils mettent l’accent sur les bienfaits de la sensibilisation aux enjeux environnementaux et de la promotion de pratiques exemplaires. Selon ce point de vue, d’autres, notamment le vérificateur général en collaboration avec le Parlement, se chargeraient de la reddition de comptes.

Il incombera au gouvernement et au Parlement de décider si la *Loi* devrait être modifiée pour donner suite à ces préoccupations et, le cas échéant, la manière dont cela devrait être fait.

Nous pensons qu’il ne s’agit pas simplement de choisir entre une conception étroite du rôle actuel du commissaire et un élargissement qui nécessiterait une modification des textes de loi. Le mandat actuel du commissaire peut très bien s’exprimer plus complètement dans le cadre existant, de façon à mieux servir le Parlement et à répondre à bon nombre des préoccupations que nous avons entendues. C’est la raison pour laquelle nous avons intitulé notre rapport *Réaliser les potentialités*.

Annexe 1 : Cadre de référence du Groupe d’experts

En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour aider le Parlement à mieux surveiller les mesures prises par le gouvernement fédéral pour protéger l’environnement et favoriser le développement durable. Ces modifications ont eu les conséquences suivantes :

1. Elles ont créé le poste de commissaire à l’environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada.
2. Elles ont ajouté expressément les répercussions environnementales aux facteurs dont le vérificateur général tient compte pour établir les rapports qu’il communique à la Chambre des communes.
3. Elles ont exigé que les ministres préparent des stratégies de développement durable, qu’ils les déposent à la Chambre des communes et qu’ils les mettent à jour tous les trois ans.
4. Elles ont autorisé le vérificateur général à recevoir des pétitions sur des questions d’environnement et de développement durable, et exigé que les ministres y répondent.

En vertu de ces modifications, depuis 1995 :

- il y a eu deux commissaires à l’environnement et au développement durable, et deux commissaires par intérim;
- des vérifications ont été réalisées sur la gestion par le gouvernement fédéral d’un large éventail de questions environnementales et ont été présentées au Parlement tant dans les rapports du commissaire à l’environnement et au développement durable que dans les rapports du vérificateur général;
- plus de 30 ministères et organismes ont publié quatre séries de stratégies de développement durable;
- le Bureau du vérificateur général a reçu plus de 250 pétitions et a demandé aux ministres d’y répondre.

Mandat

L’examen portera sur la manière dont le mandat a été rempli tel qu’il a été défini par le Parlement. Le Groupe d’experts indépendants réfléchira aux possibilités de renforcer la mise en œuvre du mandat pour mieux servir le Parlement, et il présentera ses recommandations à la vérificatrice générale.

Le Groupe d'experts préparera un rapport écrit qui contiendra ses recommandations à la vérificatrice générale du Canada d'ici le 31 octobre 2007. La vérificatrice générale rendra ensuite le rapport public avec sa réponse.

Exécution de l'examen

Le Groupe d'experts se penchera sur la façon dont les modifications ont été mises en œuvre ainsi que sur leurs répercussions. Dans le cadre de son examen, le Groupe d'experts pourra :

- examiner les rapports produits par le Bureau du vérificateur général conformément à son mandat sur l'environnement et le développement durable;
- entendre des parlementaires, des groupes environnementaux, des fonctionnaires des ministères, des employés du Bureau et d'autres parties intéressées;
- recevoir des mémoires.

Groupe d'experts indépendants

Elizabeth Dowdeswell, Jim Mitchell et Ken Ogilvie ont été choisis pour faire partie du Groupe d'experts étant donné leur connaissance et leur expérience de ces questions.

- Elizabeth Dowdeswell présidera le Groupe. Elle a fait une longue carrière dans l'administration publique, l'enseignement et les affaires internationales. Elle a été secrétaire générale adjointe des Nations Unies et directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour l'environnement, et a dirigé diverses enquêtes portant sur des politiques gouvernementales, notamment sur l'assurance-emploi, la politique fédérale relative aux eaux et la culture. Elle est l'ancienne présidente de la Société de gestion des déchets nucléaires et elle occupe actuellement le poste de conseillère spéciale du Conseil d'administration de la Société.
- Jim Mitchell possède de nombreuses années d'expérience dans l'analyse et la résolution de problèmes gouvernementaux complexes. Il est l'un des associés fondateurs de la firme d'experts-conseils en politiques Sussex Circle. Il a aussi occupé le poste de secrétaire adjoint au Cabinet (appareil gouvernemental) et de secrétaire adjoint au Conseil du Trésor.
- Ken Ogilvie a occupé, pendant 12 ans, le poste de directeur général de Pollution Probe, un groupe environnemental canadien. Il possède 30 années d'expérience dans le secteur public, dans des institutions et au sein d'organismes sans but lucratif, dans des domaines aussi variés que l'ingénierie, l'élaboration de politiques et la défense d'intérêts publics. Il a également été vice-président de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et a travaillé pour le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Manitoba.

Un secrétariat, assuré par le Bureau du vérificateur général du Canada, appuiera le Groupe dans son travail.

Annexe 2 : Mandat législatif

A. Modifications de 1995 apportées à la *Loi sur le vérificateur général*

Les modifications de 1995 apportées à la *Loi sur le vérificateur général* ont entraîné ce qui suit :

I. Définition des termes clés

« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d’action d’un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« ministère de catégorie I »

a) tout ministère mentionné à l’annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

b) tout ministère ayant fait l’objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère mentionné à l’annexe.

« commissaire » Le commissaire à l’environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

II. Ces modifications ont officiellement ajouté les répercussions environnementales aux facteurs dont le vérificateur général doit tenir compte lorsqu’il choisit les sujets à vérifier qui figurent dans les rapports qu’il communique à la Chambre des communes.

Présentation d’un rapport annuel et d’autres rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l’intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention — outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) — au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s’il a reçu, dans l’exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité;
- e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;
- f) *des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable [C'est nous qui soulignons].*

III. Ces modifications ont créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable.

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- b) la protection de la santé des Canadiens;

- c) la protection des écosystèmes;
- d) le respect des obligations internationales du Canada;
- e) la promotion de l’équité;
- f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l’évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l’environnement et les ressources naturelles, et l’évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l’économie;
- g) la prévention de la pollution;
- h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu’il juge nécessaires pour :
- a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l’article 24, et mis en œuvre les plans d’action de celle-ci;
 - b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l’intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

- a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l’article 24, et mis en œuvre les plans d’action de celle-ci;
- b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l’état du dossier;
- c) les cas d’exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

IV. Ces modifications ont autorisé le vérificateur général à recevoir des pétitions sur des questions relatives à l'environnement et au développement durable, et elles ont obligé les ministres à y répondre.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

V. Ces modifications ont imposé aux ministres d'établir des stratégies de développement durable, de les déposer à la Chambre des communes et de les mettre à jour tous les trois ans.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie

révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d’un ministère qui n’est pas mentionné à l’annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l’application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l’entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l’Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.

B. Loi de 2007 visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto

Commissaire à l'environnement et au développement durable

10.1 (1) Au moins tous les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, et ce jusqu'en 2012, le commissaire à l'environnement et au développement durable prépare un rapport renfermant notamment :

- a) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques;
- b) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;
- c) toutes autres observations et recommandations sur toute question qu'il estime pertinente.

Publication du rapport

(2) Le commissaire publie le rapport de la façon qu'il juge appropriée dans le délai prévu au paragraphe (1).

Rapport présenté à la Chambre des communes

(3) Le commissaire présente le rapport au président de la Chambre des communes au plus tard le jour où il est publié et le président le dépose devant la Chambre dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Annexe 3 : Rapports du commissaire à l’environnement et au développement durable

2006 – Rapport de la commissaire à l’environnement et au développement durable

Point de vue de la commissaire — 2006

Changements climatiques : tour d’horizon

Chapitre 1 — La gestion des activités fédérales en matière de changements climatiques

Chapitre 2 — L’adaptation aux répercussions des changements climatiques

Chapitre 3 — La réduction des émissions de gaz à effet de serre attribuables à la production et à la consommation d’énergie

Chapitre 4 — Les stratégies de développement durable

Chapitre 5 — Les pétitions en matière d’environnement

2005 – Rapport de la commissaire à l’environnement et au développement durable

Point de vue de la commissaire — 2005

Chapitre 1 — Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada

Chapitre 2 — L’intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Chapitre 3 — La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi

Chapitre 4 — La salubrité de l’eau potable : responsabilités fédérales

Chapitre 5 — L’eau potable dans les collectivités des Premières nations

Chapitre 6 — L’approvisionnement écologique

Chapitre 7 — Les stratégies de développement durable

Chapitre 8 — Les pétitions en matière d’environnement

2004 – Rapport de la commissaire à l’environnement et au développement durable

Point de vue de la commissaire — 2004

Chapitre 1 — Accords internationaux en matière d’environnement

Chapitre 2 — Agence canadienne de développement international — L’environnement et l’aide au développement

Chapitre 3 — Les stratégies de développement durable : l’utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau

Chapitre 4 — L’évaluation de l’impact environnemental des politiques, des plans et des programmes

Chapitre 5 — Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture

Chapitre 6 — Les pétitions en matière d’environnement

2003 – Rapport de la commissaire à l’environnement et au développement durable

Point de vue de la commissaire — 2003

Chapitre 1 — La gestion des pesticides : sécurité et accès sur le marché

Chapitre 2 — Le transport routier en milieu urbain : responsabilité à l'égard de la réduction des gaz à effet de serre

Chapitre 3 — Les stratégies de développement durable : études de cas

Chapitre 4 — Les pétitions en matière d'environnement

2002 – Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable

Perspective de la commissaire — 2002

Chapitre 1 — Les substances toxiques — Suivi

Chapitre 2 — L'héritage des sites fédéraux contaminés

Chapitre 3 — Les mines abandonnées dans le Nord

Chapitre 4 — Les espèces envahissantes

Chapitre 5 — Les stratégies de développement durable

Chapitre 6 — Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement

2001 – Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable

Point de vue de la commissaire — 2001

Chapitre 1 — Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 2 — Les systèmes de gestion du développement durable

Chapitre 3 — L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système

Chapitre 4 — L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Chapitre 5 — L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Chapitre 6 — Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Chapitre 7 — Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

2000 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Observations du commissaire — 2000

Chapitre 1 — La mise en œuvre des stratégies de développement durable : l'an deux — Un travail en évolution

Chapitre 2 — L'écologisation des opérations gouvernementales : quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

Chapitre 3 — L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

Chapitre 4 — Le smog : un risque pour la santé

Chapitre 5 — Des partenariats pour le développement durable : aperçu

Chapitre 6 — Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

Chapitre 7 — La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

Chapitre 8 — Travailler avec le secteur privé

Chapitre 9 — Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

1999 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Observations du commissaire — 1999

Chapitre 1 — La mise en œuvre des stratégies de développement durable : jeter les bases du progrès

Chapitre 2 — Les consultations sur les stratégies de développement durable

Chapitre 3 — Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale

Chapitre 4 — Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès

Chapitre 5 — La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales : donnent-elles les résultats attendus?

Chapitre 6 — L'application des accords internationaux en matière d'environnement : l'expérience de l'Arctique canadien

Chapitre 7 — L'édification d'une organisation durable : la perspective des dirigeants

Chapitre 8 — L'écologisation des opérations gouvernementales : la mesure des progrès

Chapitre 9 — L'écologisation des politiques et des programmes : l'appui aux décisions en matière de développement durable

1998 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Observations du commissaire — 1998

Chapitre 1 — L'écologisation du gouvernement du Canada : les stratégies de développement durable

Chapitre 2 — Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale

Chapitre 3 — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada

Chapitre 4 — La biodiversité au Canada : le temps presse

Chapitre 5 — Élargir les horizons : une approche stratégique pour le développement durable

Chapitre 6 — L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable

Chapitre 7 — Prendre les coûts environnementaux en compte

Chapitre 8 — La mesure de la performance des stratégies de développement durable

1997 – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Annexe 4 : Liste des personnes consultées

Parlementaires

Willie Adams, sénateur
Mike Allen, député
David Angus, sénateur
Tommy Banks, sénateur
Bernard Bigras, député
Charles Caccia, ancien député
John Godfrey, député
Karen Kraft Sloan, ancienne députée
Clifford Lincoln, ancien député
David McGuinty, député
Bob Mills, député
Lorna Milne, sénatrice
Grant Mitchell, sénateur
Shawn Murphy, député
Geoff Regan, député
Anthony Rota, député
Francis Scarpaleggia, député
Mark Warawa, député

Commissaires d'autres administrations

Eva Ligeti (ancienne commissaire, Ontario)
Harvey Mead (Québec)
Gord Miller (Ontario)
Jan Wright (Nouvelle-Zélande)
Morgan Williams (ancien commissaire, Nouvelle-Zélande)

Anciens commissaires à l'environnement et au développement durable

Brian Emmett
Johanne Gélinas

Groupe des conseillers en environnement du commissaire à l'environnement et au développement durable

Art Hanson
Charles Caccia
Valerie Chort
Jean Cinq-Mars
Chris Henderson
Jim MacNeill

David Runnalls
Bob Slater
Stuart Smith
Harry Swain
Glen Toner

Bureau du vérificateur général du Canada

Sheila Fraser
Hugh McRoberts
Ron Thompson
John Wiersema
Membres actuels et anciens de l’équipe du commissaire à l’environnement
et au développement durable

Gouvernement du Canada

Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Agriculture et Agroalimentaire Canada
Michael Horgan, sous-ministre, Environnement Canada
John Knubley, sous-ministre délégué, Ressources naturelles Canada⁴²
Lucie McClung, sous-ministre déléguée principale, Pêches et Océans Canada
Michael Small, sous-ministre adjoint, Affaires étrangères et Commerce
international Canada
Michael Wernick, sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord Canada

Autres

Assemblée des Premières Nations
François Bregha, Stratos Inc.
George Greene, Stratos Inc.
Tony Hodge, Anthony Hodge Consultants Inc.
Susan Holtz, Institut canadien du droit et de la politique de l’environnement
James Meadowcroft, Université Carleton
Anne Mitchell, Institut canadien du droit et de la politique de l’environnement
Glen Murray, Table ronde nationale sur l’environnement et l’économie
Richard Paton, Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Pierre Sadik, Fondation David Suzuki
Susan Tanner, Réseau canadien de l’environnement
Mark S. Winfield, Pembina Institute

En plus d’avoir consulté les personnes de la présente liste, le Groupe d’experts a mené un sondage électronique auprès des fonctionnaires fédéraux et des membres d’organisations environnementales. Les réponses étaient anonymes.

42. Par la suite, John Knubley est devenu sous-ministre adjoint à Transports Canada.

Deuxième partie

Réponse de la vérificatrice générale du Canada



Au Groupe d'experts indépendants en environnement et développement durable,

J'aimerais remercier les membres du Groupe d'experts indépendants en environnement et développement durable d'avoir examiné notre pratique de vérification en matière d'environnement et de développement durable. Leurs recommandations sont très utiles. Nous les acceptons toutes et comptons collaborer étroitement avec le nouveau commissaire pour les mettre en œuvre. Nous avons tenu compte de ces recommandations lors du lancement de notre processus de sélection d'un nouveau commissaire.

Je tiens aussi à remercier le Groupe d'experts d'avoir reconnu la valeur de nos travaux dans le secteur de l'environnement et du développement durable. Nous sommes fiers de notre réputation d'excellence en matière de vérification de la gestion de l'environnement et du développement durable sur la scène nationale et internationale.

Le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable et le volet de notre mandat qui s'y rattache, établis il y a 12 ans, sont encore relativement récents. Les travaux du commissaire sont néanmoins devenus un élément important de notre pratique de vérification.

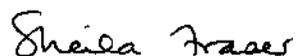
Deux commissaires et deux commissaires par intérim ont contribué, chacun à sa façon, au perfectionnement de notre pratique. Depuis 1998, l'équipe du commissaire au sein du Bureau a présenté au Parlement plus de 70 chapitres — des vérifications et des études — sous forme de rapports. Par ailleurs, plusieurs vérifications traitant de questions liées à l'environnement et au développement durable ont figuré dans les rapports du vérificateur général.

Douze ans plus tard, l'heure est venue de dresser un bilan, de tirer profit de notre expérience ainsi que du rapport et des recommandations du Groupe d'experts, et de revoir notre stratégie de mise en œuvre du mandat qui nous a été confié par le Parlement en 1995. Cela nous permettra de trouver des moyens de mieux servir le Parlement et de l'aider à surveiller la gestion par le gouvernement des questions liées à l'environnement et au développement durable.

Afin de faciliter l'intégration du nouveau commissaire, mon personnel et moi commencerons à mettre au point une stratégie révisée pour tirer entièrement profit de notre mandat et élargir la place accordée au développement durable dans les travaux du commissaire. Nous avons affecté des ressources à ce projet au début de janvier. Une fois nommé, je m'attends à ce que le prochain commissaire participe pleinement à l'élaboration de la stratégie et des solutions s'y rattachant et, de concert avec moi, à leur finalisation.

Nous reverrons notre stratégie tout en consultant le Parlement. Nous publierons notre stratégie révisée dans un délai d'un an après la nomination du nouveau commissaire.

Sheila Fraser, FCA

A handwritten signature in black ink that reads "Sheila Fraser". The script is cursive and fluid, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Le 23 janvier 2008

Recommandation 1

Que le commissaire mette entièrement à profit le mandat qui lui est actuellement conféré pour attirer l'attention des parlementaires et du public sur des questions clés en matière d'environnement et de développement durable.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Nous prévoyons revoir notre stratégie de mise en œuvre du mandat nous ayant été confié par le Parlement en 1995. Dans le cadre de ce processus, nous élaborerons des moyens qui seront examinés par le prochain commissaire et la vérificatrice générale en vue de mettre entièrement à profit notre mandat en matière d'environnement et de développement durable.

Recommandation 2

Que le rôle du commissaire englobe des actions de sensibilisation en faveur de la bonne gestion environnementale ainsi que la promotion de pratiques exemplaires dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Nous examinerons les occasions d'élargir nos actions de sensibilisation en vue de favoriser de saines pratiques de gestion environnementale au sein du gouvernement. Nous collaborerons aussi avec le gouvernement pour recenser et promouvoir les pratiques exemplaires en matière de gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable.

Recommandation 3

Que le commissaire soit nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Nous intégrerons cette recommandation au processus de nomination du prochain commissaire.

Recommandation 4

Que le vérificateur général consulte les parlementaires de façon informelle avant de nommer un nouveau commissaire.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

La vérificatrice générale consultera les parlementaires avant de nommer un nouveau commissaire.

Recommandation 5

Que le commissaire continue de produire un rapport distinct qui est renvoyé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes.

De plus, nous encourageons le Bureau du vérificateur général à continuer d'intégrer des questions relatives à l'environnement et au développement durable dans ses travaux généraux de vérification et dans ses rapports au Parlement. Le Groupe croit qu'il est utile de mettre à l'essai de nouveaux modes et calendriers de présentation des rapports et d'avoir recours à des moyens inédits afin d'accroître la visibilité et l'effet des travaux du Bureau en matière d'environnement et de développement durable.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Le commissaire continuera de produire un rapport distinct.

L'objectif de notre stratégie de dépôt des rapports consiste à planifier le calendrier et la fréquence de nos rapports en fonction du calendrier des travaux parlementaires. Néanmoins, nous convenons avec le Groupe d'experts « qu'il est utile de mettre à l'essai de nouveaux modes et calendriers de présentation des rapports et d'avoir recours à des moyens inédits afin d'accroître la visibilité et l'effet des travaux du Bureau en matière d'environnement et de développement durable », et nous continuerons de le faire.

À mesure que nous progresserons, nous évaluerons nos expériences récentes et, de concert avec le Parlement, nous déterminerons la meilleure façon de servir le Parlement. Nous continuerons également d'intégrer les questions concernant l'environnement et le développement durable aux travaux généraux de vérification du Bureau et aux rapports du vérificateur général au Parlement.

Recommandation 6

Que le vérificateur général et le commissaire amorcent des discussions avec les parlementaires sur la manière d'optimiser l'utilisation des rapports du commissaire en vue d'appuyer la surveillance exercée par le Parlement.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Au cours de la première année suivant la nomination du prochain commissaire, la vérificatrice générale et le commissaire communiqueront avec les comités parlementaires concernés afin de discuter de la meilleure façon d'utiliser les rapports du commissaire pour appuyer les activités de surveillance du Parlement.

Recommandation 7

Que les produits autres que les vérifications, comme les études et les directives, continuent de faire partie du plan de travail du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Les études et les directives font partie intégrante de notre pratique; il continuera d'en être ainsi. Lorsque nous reverrons notre stratégie, nous examinerons les occasions d'accroître l'utilisation des produits autres que les vérifications dans les travaux du commissaire.

Recommandation 8

Que les interactions et les échanges de personnel entre l'équipe du commissaire et les autres groupes du Bureau continuent d'être améliorés, notamment pour ce qui est de la sélection, de la planification et de l'exécution des travaux du Bureau.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Le commissaire et son équipe sont complètement intégrés aux processus de gestion et d'administration du Bureau et à tous les volets de ses processus décisionnels, notamment pour ce qui est de la sélection, la planification, l'exécution et la communication de tous les travaux. Cela ne changera pas dans l'avenir et sera mis en valeur dans la mesure du possible.

Recommandation 9

Que le prochain commissaire définisse, en toute priorité et au début de son mandat, la manière dont le développement durable s'inscrira dans son plan de travail.

Réponse de la vérificatrice générale. Recommandation acceptée.

Tout en revoyant notre stratégie, nous élaborerons des moyens qui permettront de mieux prendre en compte le développement durable dans le plan de travail du commissaire. Ces moyens seront soumis à l'examen de la vérificatrice générale et du nouveau commissaire.

