

**LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉVALUATION
DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX :
LES AUDIENCES PUBLIQUES AU QUÉBEC**

par Maryse Grandbois, professeure,
Faculté de science politique et de droit,
Université du Québec à Montréal.

Dès le début des années 1980, le droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement se caractérise principalement par le recours à des procédures de participation publique, consultations, assemblées, enquêtes et audiences publiques, incitant la population à donner son avis sur des questions de politique générale, liées à la conception ou la réalisation des programmes¹. Cette participation du public connaît beaucoup de succès. Elle a pour effet de canaliser l'opposition et de faciliter l'adhésion des populations aux politiques publiques. Mais, au-delà de l'engouement qu'elle suscite, la qualité de ce processus a tôt fait de devenir objet d'analyse et de débats. Aussi, et dès le début des années 1980, la démocratie participative va-t-elle s'inscrire au coeur du droit de l'environnement comme principe essentiel de son actualisation juridique et judiciaire.

À l'instar de plusieurs lois fédérales et provinciales, en matière d'évaluation environnementale, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec prévoit la tenue d'audiences publiques. Elle accorde aux citoyens et citoyennes le droit de questionner publiquement les conséquences environnementales de certains projets assujettis à l'obligation d'évaluation des impacts environnementaux. Une instance a été créée sur mesure en 1978 pour réaliser ces audiences : le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Au cours de ses 25 ans d'existence, le BAPE s'est distingué à plus d'un titre, tant par l'originalité de la procédure d'audiences publiques (1) que par la sensibilisation environnementale qu'il a contribué à susciter (2).

¹ Delpérée, F., „Introduction“, in Delpérée, F. dir., *Citoyen et administration*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Cabay-Bruylant, 1985, p. 24.

1. Le cadre institutionnel

C'est en 1980 que le Québec adopte le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*², un règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* de 1972. Ce règlement vise à intégrer les préoccupations environne-mentales au processus décisionnel dès la phase initiale de conception des projets majeurs, par la réalisation d'une étude d'impact (1.1).

Dans le cadre de ce processus, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que l'étude d'impact, complétée et acceptée par le ministre, doit être transmise au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui la rend publique. À l'issue de cette période d'information, l'étude d'impact peut ensuite faire l'objet d'audiences publiques (1.2). Celles-ci constituent le lieu et la forme la plus achevée de participation du public aux décisions environnementales.

1.1. Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts

L'aire d'application de ce règlement est doublement limitée, à la fois géographiquement et matériellement. L'obligation de réaliser une étude d'impact au sens de ce règlement ne s'applique que dans une région bien délimitée, le sud du Québec, et à une liste d'activités bien précises, énumérées dans le règlement lui-même. Des régimes parallèles, administrés conjointement par le gouvernement et les Autochtones, sont en vigueur dans les régions nordiques³. Une procédure différente s'applique également aux activités et aux projets régis par le gouvernement fédéral⁴.

Dans le Québec méridional, les activités assujetties à la réalisation d'une étude d'impact sont énumérées à l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Il s'agit, par exemple, de projets de détournement de cours d'eau, d'épandages aériens de pesticides ou d'exploitation minière. Certains projets, tels la construction de routes importantes, de gares, d'aéroports, de ports, de même que des projets industriels, des barrages et des centrales électriques sont également assujettis à cette obligation. Il en va de même pour l'implantation ou l'agrandissement de lieux d'élimination de déchets, domestiques ou dangereux.

² *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RRQ c. Q-2, r. 9.

³ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement dans une partie du Nord-Est québécois*, RRQ c. Q-2, r. 10. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, RRQ c. Q-2, r. 11.

⁴ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992 c. 37. http://www.ceaa.gc.ca/013/index_f.htm (décembre 2003)

L'aire d'application du règlement se limite aux projets ayant un impact majeur sur l'environnement. Notons aussi que le gouvernement ou un groupe de ministres peut exempter tout projet de l'application du règlement, „dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée”⁵. Plusieurs travaux importants peuvent ainsi être exemptés de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et, du même coup, soustraits aux audiences publiques.

Selon les termes de la loi et du règlement, l'étude d'impact présente un portrait général du projet et en fait l'analyse. Ce portrait doit être suffisamment complet pour informer la population des activités projetées et permettre une évaluation précise de l'ensemble des impacts sur l'environnement⁶. Mais l'étude d'impact est avant tout un document de prospective, ayant pour principal objectif d'évaluer les conséquences d'un projet de développement économique. Dans cette perspective, elle repose en grande partie sur les travaux et les opinions d'experts. Ceux-ci doivent inventorier les répercussions sur l'environnement, examiner et proposer des solutions alternatives pour diminuer les impacts négatifs du projet. En matière scientifique, l'évaluation environnementale a fait l'objet de nombreuses études, en relation avec le développement durable⁷ et la méthodologie des études d'impact a beaucoup évolué depuis les débuts du régime, faisant notamment place à l'analyse multicritères⁸, pour prendre davantage en considération les conséquences socio-économiques des projets. Très peu d'études ont cependant porté sur les audiences publiques, leur méthodologie ou leurs résultats.

La procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts est relativement simple. Dans un premier temps, le processus débute par un avis officiel d'intention, c'est-à-dire que le promoteur dont le projet est assujéti au règlement doit déposer un avis écrit au ministre. Cet avis est accompagné d'une présentation détaillée des renseignements généraux concernant l'ensemble du projet. Suite à cet avis et par directive, le ministre indique au promoteur „la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact que celui-ci doit préparer”⁹. Tout au long du processus, la Direction des évaluations

⁵ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 31.6.

⁶ Boudrault, F.R. et Rodrigue, A., *Guide général des études d'impact sur l'environnement*, Ministère de l'Environnement, septembre 1985, p. 2.-3. Ce guide est maintenant disponible sur le site du ministère, http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/guide_realisation/index.htm

⁷ Voir par exemple: Jacobs P. et B. Sadler, éd., *Développement durable et évaluation environnementale: perspectives de planification d'un avenir commun*, CCREE, 1990. Buckley, R., „Economic and Technology Issues in Environmental Impact Assessment”, (1997) 59 *Resources*, p. 1-5.

⁸ Côté, G. et J.-P. Waub, „L'évaluation des impacts d'un projet routier: l'utilité de l'aide multicritère à la décision”, (2000) *Cahiers de géographie du Québec*, no. 121, p.43 à 64.

⁹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 31.2.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

environnementales assiste à la fois le ministre et le promoteur. Au cours des années, le ministère de l'Environnement s'est efforcé de raccourcir les délais administratifs. Un recueil de références et des directives sectorielles sont maintenant disponibles et proposent une „démarche explicite et uniforme“ pour seize catégories de projets¹⁰. De plus, les rapports d'études d'impact, de même que les projets ayant fait l'objet d'une directive depuis 10 ans, peuvent être consultés sur le site Internet du ministère de l'Environnement¹¹.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que le ministre, une fois l'étude d'impact complétée à sa satisfaction, doit transmettre l'étude au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui la rend publique. Les citoyen-ne-s peuvent prendre connaissance du projet dans les locaux du BAPE à Québec et à Montréal, ainsi que dans la localité où le projet doit être réalisé, et, ce, durant une période de 45 jours. Pendant ce temps, toute personne, groupe ou municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique pour discuter de ce projet. A moins que le ministre ne juge cette demande frivole, il enjoint le BAPE de tenir une audience publique¹².

1.2. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE.) est un organisme gouvernemental permanent qui relève du ministère de l'Environnement du Québec. Institué en 1978 et entré en fonction après l'adoption du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* en 1980, le BAPE est composé de cinq membres, nommés par le gouvernement pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Leur mandat est renouvelable et le gouvernement peut aussi nommer des membres supplémentaires, au besoin¹³.

Le BAPE a pour fonction d'enquêter sur des questions que lui soumet le ministre et de transmettre ses constatations¹⁴. Cet organisme ne détient pas de pouvoir de décision, ni même un pouvoir de recommandation. Il n'exerce que des pouvoirs d'enquête et remplit essentiellement une fonction d'information en facilitant un questionnement public de l'impact que peuvent avoir certains projets sur l'environnement et en organisant les audiences publiques que lui demande le ministre. Les commissaires du BAPE, eux, sont investis de pouvoirs d'enquête et bénéficient de l'immunité conférée aux

¹⁰ Recueil des références en évaluation *environnementale*, www.menv.gouv.qc.ca/publicat.htm#directives

¹¹ Projets dont le rapport d'analyse environnementale est disponible au public depuis le 1^{er} janvier 1994, <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/lisproan.htm>

¹² *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 31.1 à 31.3; *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, art. 2 à 13.

¹³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 6.1 s.

¹⁴ *id.*, art. 6.3.

commissaires par la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁵. Ces pouvoirs s'exercent cependant dans un contexte juridique très spécifique: celui de l'analyse du bien-fondé de certaines études d'impact et dans le cadre des audiences publiques. Organisme consultatif, le BAPE n'intervient qu'à la demande du ministre.

Lorsque le ministre l'enjoint de tenir une audience publique pour faire la lumière sur les conséquences environnementales d'un projet, le BAPE forme une commission spéciale et dispose d'un délai de quatre mois pour tenir audience et remettre son rapport¹⁶. L'audience publique elle-même se déroule en deux temps: une session d'information, suivie, après un délai d'au moins vingt-et-un jours, d'une session d'interventions. Chacune de ces audiences doit être précédée d'un avis d'au moins cinq jours, publié dans les journaux. Les règles de procédure adoptées par le Conseil des ministres visent à assurer la participation du public et la circulation de l'information, tout en imposant des délais prévisibles aux entreprises, afin de retarder le moins possible la poursuite des projets¹⁷.

L'examen du projet, de l'étude d'impact et du rapport du BAPE fondent la décision du gouvernement d'autoriser ou non la poursuite des travaux. C'est le Conseil des ministres qui prend cette décision. Avec ou sans conditions, il peut accepter, imposer des modifications ou refuser l'octroi d'un certificat d'autorisation au promoteur du projet¹⁸. Il s'agit d'une décision politique qui échappe au contrôle des tribunaux.

Malgré les limites législatives et réglementaires qui circonscrivent l'aire d'influence du BAPE, malgré aussi le fait que cet organisme remplisse essentiellement une fonction d'information, son rôle demeure de première importance. Il permet de publiciser un certain nombre de projets et d'en questionner publiquement les conséquences environnementales, à la manière d'un procès. Bien que le BAPE contribue encore bien faiblement au changement des pratiques administratives et des rapports entre l'administration et les usagers, cet organisme permet à la population de mieux connaître certains enjeux, et, par le fait même, de démystifier à la fois le savoir scientifique et le processus de décision politique¹⁹.

¹⁵ LRQ c. C-37.

¹⁶ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, art. 14 à 16.

¹⁷ *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, RRQ c Q-2, r 19, *Règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement*, http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/lois_reglements/

¹⁸ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 31.5

¹⁹ Beauchamp, A., „L'environnement et la participation du public“, (1987) *Relations*, décembre, p. 302 à 304.

2. Les audiences publiques du BAPE, un lieu de sensibilisation environnementale

Le BAPE célèbre en décembre 2003 le vingt-cinquième anniversaire de sa création²⁰. Pendant ces vingt-cinq ans, près de deux cents projets majeurs ont fait l'objet d'audiences publiques: des projets régionaux, tels la construction d'autoroutes, l'aménagement de lignes à haute tension, mais aussi des projets nationaux, tels la politique de l'eau et l'élevage du porc au Québec²¹. Au cours de ces années, le BAPE est devenu „un bastion de la démocratie participative“, une „institution unique admirée et copiée partout dans le monde“²², auxquels ni le gouvernement ni la population n'entendent renoncer, en ces temps de réorganisation et de restructuration de l'administration publique.

Les audiences publiques, qu'elles soient régionales ou nationales, permettent de rechercher la justification des projets majeurs (2.1), tout en sensibilisant la population aux grandes questions environnementales (2.2).

2.1. Le déroulement des audiences publiques

Tel que le prévoit la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements d'application, l'audience publique du BAPE se déroule en deux temps: une session d'information, suivie, après un délai d'au moins vingt-et-un jours, d'une session d'interventions. Chacune de ces sessions doit être précédée d'un avis dans les journaux. Les audiences publiques ont principalement lieu le soir, pour permettre au plus grand nombre possible de citoyens et citoyennes d'y participer ou d'y assister.

La première partie de ces audiences publiques est consacrée à l'examen du projet et de ses conséquences sur l'environnement. Les commissaires et les participants interrogent le promoteur pour connaître la raison d'être du projet, les différentes options étudiées et les moyens de diminuer les impacts sur l'environnement. Ce questionnement permet d'explicitier les intérêts et les valeurs sociales sous-jacentes au projet et provoque „un important transfert de connaissances“, selon l'un des premiers commissaires du BAPE²³. Cette première partie permet également de dégager les enjeux et encadre, à la fois, la présentation des mémoires des participants et l'analyse de la commission, particulièrement au chapitre de l'examen des solutions alternatives²⁴.

²⁰ *Un quart de siècle de démocratie participative*, www.bape.gouv.qc.ca

²¹ On peut consulter 184 rapports du BAPE, rédigés de 1979 à août 2003. www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/tous/index.htm

²² Durant ces vingt-cinq ans, plus de 6000 mémoires ont été présentés aux commissaires et plus de 100 000 personnes ont participé aux audiences publiques. Francoeur, L.G., „L'incontournable BAPE, L'organisme s'est imposé comme un bastion de la démocratie participative“, *Le Devoir*, 3-4 janvier 2004, p. B-1.

²³ Beauchamp, A., cité par Francoeur, L.G., „L'incontournable BAPE, L'organisme s'est imposé comme un bastion de la démocratie participative“, précité, p. B-1.

²⁴ Ouimet, L., *De l'importance de la première partie de l'audience: le questionnement*, BAPE., 1988, 5 p..

Les mémoires doivent être déposés au Bureau au moins quatre jours avant le début de la deuxième partie de l'audience²⁵. Celle-ci permet à toute personne de faire entendre son opinion ou ses suggestions „sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier“²⁶. A la fin du processus, les commissaires rédigent un rapport d'audience et font part de leurs constatations au ministre, comme l'exige leur mandat. Le ministre de l'Environnement doit ensuite rendre public le rapport du BAPE, dans les soixante jours qui suivent sa réception²⁷. Le dossier est ensuite soumis au Conseil des ministres qui prend la décision d'autoriser ou non la poursuite du projet, avec ou sans conditions.

La procédure des audiences vise un double objectif; elle a pour fonction à la fois d'assurer une participation du public aux décisions environnementales et de gérer certains conflits sociaux. Dès les premières années cependant, plusieurs acteurs de la société civile se sont interrogés sur l'équité procédurale de ces audiences publiques²⁸. D'une part, parce que les associations de défense de l'environnement ne disposent pas toujours du temps et des moyens nécessaires pour préparer leur participation aux audiences. D'autre part, parce que les associations ne sont pas informées suffisamment à l'avance des projets et n'ont que rarement les moyens financiers leur permettant de recourir à des experts. Avec le résultat qu'elles peuvent difficilement faire face à la partie adverse et, ce, particulièrement dans des domaines très techniques.

La participation publique elle-même fait l'objet de vives critiques : des études dénoncent l'inégalité des chances des différents groupes sociaux et la faible portée de la consultation²⁹, particulièrement en l'absence d'une reconnaissance effective du droit à l'information. Ces déséquilibres tendent à fausser les règles du jeu. La participation a alors pour principal objectif d'amener la population à consentir aux choix sociaux préalablement faits par l'Etat et la procédure sert davantage à justifier certains projets qu'à en questionner la pertinence³⁰.

Mais aucune analyse critique du BAPE et des audiences publiques n'est venue confirmer ou infirmer ces hypothèses ou ces conclusions, comme le

²⁵ *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, précité, art. 28.

²⁶ *id.*, art. 28.

²⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 6.7.

²⁸ V. à ce sujet, par exemple: Canadian Institute of Resources Law, *Fairness in Environmental and Social Impact Assessment Processes*, Calgary, 1983, 121 p.

²⁹ Barbe, R., *La réglementation*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1983, p. 233. Schrecker, R., *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, 1984, p. 43.

³⁰ Gariépy, M. et al., "Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs", (1986) *30 Cahiers de géographie du Québec*, no. 79, p. 23.

déplorait l'un des commissaires du BAPE, M. André Beauchamp, en suggérant récemment que le BAPE amorce lui-même une réflexion publique sur son action et ses résultats³¹.

2.2. Sensibilisation environnementale et gestion des conflits sociaux

La participation du public au processus décisionnel témoigne d'une transformation progressive des rapports entre la société civile et l'administration publique. Les audiences publiques sont des forums de médiation et de concertation, où les groupes concernés, devenus groupes de pression³², expriment leurs inquiétudes directement, sans l'entremise de leurs représentants politiques, en prenant part aux décisions qui les affectent. Ils expriment les intérêts de la société civile, même s'ils sont contraires à ceux de l'État³³. Cette liberté d'expression qui prévaut dans les procédures participatives des audiences, introduit dans la sphère des politiques environnementales des droits et libertés jusqu'alors non exprimés³⁴. L'ensemble de ces procédures contribue également à créer un climat politique plus favorable à l'atteinte d'objectifs environnementaux, en sensibilisant la population à ces enjeux³⁵.

Mais la tenue d'audiences publiques ne garantit pas l'examen de tous les moyens de réduire les impacts sur l'environnement ou de protéger l'environnement. L'enquête du BAPE porte principalement sur la justification des projets et les diverses possibilités envisagées par les promoteurs pour mitiger les conséquences environnementales du projet³⁶. L'audience publique

³¹ A. Beauchamp, cité par Francoeur, L.G., „L incontournable BAPE, L'organisme s'est imposé comme un bastion de la démocratie participative“, précité, p. B-1.

³² Callon, M., Y. Barthe et P. Lascoumes, „Qu'en pensent les citoyens?“, Dossier Société du risque, fantasmes et réalité, (2002) *Sciences humaines*, no. 124, p. 44, à la p. 45. Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir, Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 21s.

³³ „The possibility of divergence between the interests of a state and its citizens which is recognized under human rights law“, Cameron J. et R. MacKenzie, „Access to Environmental Justice and Procedural Rights in International Institutions“, dans Boyle A.L. et M. R. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 134.

³⁴ Picoletti, R. et S. Bordenave, *The Enforcement of Environmental Law from a Human Rights Perspective*, Center for Human Rights and Environment, Cordoba, 2002. <http://www.cedha.org.ar/docs/doc91-eng.doc>

³⁵ Anderson, M., „Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview“, dans Boyle A.L. et M. R. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, précité, p. 21-22.

³⁶ Ouimet, Luc, „L'expérience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans l'évaluation sociale des technologies“, Conférence prononcée au colloque de l'ACFAS, 1988, p. 5. Grandbois, M. „Les déchets dangereux au Québec: la participation publique et la gestion des risques“, dans J.P. Colson éd., *Rencontres Canada-Europe, Environnement et déchets*, Association française d'études canadiennes, 1993, p. 325 à 338.

ne permet pas non plus d'évaluer la portée des nouvelles technologies. Elle a toutefois permis de constater à quel point la dimension environnementale n'apparaît que tard dans le processus de prise de décision³⁷. Rarement les entreprises la prennent-elles en compte dans le processus de conception et de planification des projets majeurs. De plus, le processus d'analyse se réduit souvent à la simple opposition de valeurs économiques et écologiques, sans tenir compte des choix sociaux et culturels, particulièrement en raison de la place toujours restreinte qu'occupent les facteurs sociaux ou culturels dans l'analyse des impacts.

C'est pour répondre en partie à ces critiques et au souci d'équité procédurale, que le BAPE demandait, dès 1986, que le gouvernement soutienne concrètement „la recherche sur l'information, le débat des experts et le financement des groupes“³⁸. Selon les commissaires, l'information et les ressources offertes à la population en matière de financement et de contre-expertise étaient alors devenues des conditions essentielles pour assurer une „participation efficace“ du public. Dans ces conditions et dans ces conditions seulement, soutenait le BAPE, l'audience publique pourrait rallier les décideurs politiques, les promoteurs et la population autour d'un consensus technique et scientifique et permettre d'envisager la solution des problèmes environnementaux de manière globale³⁹.

L'Assemblée nationale a accédé à cette requête du BAPE. Un nouvel article 2 d.1) a été inséré dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour permettre la création d'un „fonds visant à favoriser la participation des personnes, groupes ou municipalités, à des audiences publiques“, aux conditions et modalités à déterminer par règlement du gouvernement. Malheureusement, cet article n'est jamais entré en vigueur.

Au cours des années, le BAPE n'en est pas moins demeuré une institution chère aux groupes de défense de l'environnement, qui n'ont pas hésité à défendre ces procédures⁴⁰ et à demander au gouvernement de promulguer l'évaluation environnementale stratégique, prévue au règlement depuis plus de vingt ans. C'est également ce que souhaitent les commissaires du BAPE. L'évaluation des politiques et programmes gouvernementaux permettrait en effet au BAPE d'intervenir plus tôt dans le processus d'autorisation, dès l'avis

³⁷ McNeely, J.A., „L'évaluation environnementale, une avenue conduisant au développement durable“, dans Jacobs P. et B. Sadler, éd., *Développement durable et évaluation environnementale: perspectives de planification d'un avenir commun*, précité, p. 119, à la p. 126.

³⁸ *Rapport de conjoncture en matière de recherche et de développement*, Mémoire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au ministre de l'Environnement, 1986, p. 6.

³⁹ id., p. 17 s.

⁴⁰ Francoeur, L.-G., „Environnement: le BAPE, une coquille vide?“ *Le Devoir*, 4 mars 1989, p. 3.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

de projet, car les directives elles-mêmes seraient assujetties à une audience publique, ce qui clarifierait les enjeux dès le point de départ du projet⁴¹.

Organisme porteur, en principe du moins, d'éventuelles et possibles transformations sociales, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pourrait devenir un lieu efficace de négociation et de médiation des conflits environnementaux. Pour cela, le mandat du BAPE doit s'adapter aux changements sociaux, voire s'étendre à d'autres secteurs de l'activité publique, tout en faisant appel à des procédures plus globales, telles les audiences génériques⁴². La transmission des audiences publiques par Internet devrait aussi être réalisée dans un avenir prochain, ce qui aura pour effet d'augmenter la transparence et l'accès à l'information.

Conclusion

Le gouvernement proposera-t-il prochainement des changements aux fonctions et au mandat du BAPE? À ce jour, si l'Assemblée nationale souhaite explicitement le maintien de la mission du BAPE⁴³, elle n'a fait connaître aucun projet de modification du règlement qui définit ce mandat. L'organisme fait toutefois l'objet d'attentes multiples.

Chose certaine, aux yeux de tous les acteurs concernés, pour rester fidèle à son mandat d'origine, le BAPE doit demeurer un organisme ouvert, une structure souple, à l'écoute des différentes perceptions sociales des questions environnementales. S'il a fait „la preuve de sa nécessité“⁴⁴, il reste au BAPE à s'adapter à un nouveau contexte social, vingt-cinq ans après sa création, sans toutefois remettre en question les réalisations qui ont fait sa renommée.



⁴¹ Francoeur, L.-G., „Les audiences publiques du BAPE, Une procédure à peaufiner“, *Le Devoir*, 3-4 janvier 2004, p. B-2.

⁴² Des audiences génériques permettraient par exemple d'étudier l'ensemble d'un secteur énergétique avant d'examiner les projets eux-mêmes.

⁴³ L'Assemblée nationale saluait le 25e anniversaire du BAPE „par une motion unanime qui souhaitait explicitement le maintien de la mission du BAPE, malgré la vague de réingénierie“, Francoeur, L.-G., précité, *Le Devoir*, 3-4 janvier, p. B-1.

⁴⁴ *id.*, p. B-1.

**PARTICIPAREA PUBLICULUI LA EVALUAREA
IMPACTULUI DE MEDIU.
ADUNĂRILE PUBLICE ÎN QUEBEC**

Legea cu privire la calitatea mediului din Quebec care prevede, încă de la sfârșitul anilor '70, organizarea de adunări publice pentru evaluarea mediului, acordă cetățenilor dreptul de a pune sub semnul întrebării consecințele ecologice ale proiectelor supuse obligației de evaluare a impactului de mediu. O autoritate specială a fost creată pentru aplicarea acestei dispoziții. **Biroul adunărilor publice cu privire la mediu (BAPE).**

Autorul abordează în primul rând conținutul **regulamentului cu privire la evaluarea și examinarea impactului de mediu**. Acest regulament se aplică în regiuni și pentru activități bine delimitate (Sudul Quebecului și respectiv activități ca deturnarea cursurilor de apă, exploatarea miniere, construcția de autostrăzi, aeroporturi, proiectele industriale etc.).

Studiul de impact este un document prospectiv care evaluează consecințele unui proiect de dezvoltare economică pe baza unei expertize solide și care pe lângă repercusiunile asupra mediului trebuie să propună și soluții alternative pentru diminuarea impactelor asupra mediului. Procedura administrativă începe prin avizarea ministerului de către promotorul proiectului, urmând ca în cursul procesului de evaluare o direcție specializată să asigure asistența celor implicați. Când studiul este finalizat el este transmis BAPE care-l aduce la cunoștința publicului. Într-un termen de 45 de zile dacă o persoană fizică, un grup de persoane sau o municipalitate manifestă dorința de a discuta proiectul, BAPE trebuie să organizeze o adunare publică. În acest scop, **BAPE este un organism guvernamental permanent consultativ care depinde de Ministerul Mediului** și al cărui rol se limitează la anchetele proiectelor, informarea publicului și organizarea adunărilor publice cu privire la impactul asupra mediului.

Dacă ministrul îi cere să organizeze o adunare publică pentru a clarifica consecințele unui proiect, BAPE dispune de 4 luni pentru a transmite un raport după informarea publicului și organizarea adunării. Pe baza acestui raport guvernul hotărăște continuarea condiționată sau nu a lucrărilor sau interzicerea lor. Hotărârea guvernului este de natură politică și nu este susceptibilă de control jurisdicțional.

Cu toate că rolul BAPE este consultativ și deci influența sa limitată, el are o funcție importantă de informare și a creat un sistem de **adunări publice unde dezbaterile privind impactul asupra mediului este reală și riguroasă**. Aceste adunări constituie îndeosebi un loc de sensibilizare a publicului cu privire la mediu.

În cursul celor 25 de ani de existență BAPE a pus în discuție publică peste 100 de proiecte majore devenind o instituție admirată și „un bastion al democrației participative“.

Conform legii cu privire la calitatea mediului adunărilor publice se desfășoară în două etape: o etapă de informare a publicului urmată după 21 de zile de discuția publică. Cele două etape sunt precedate de anunțuri în presă. În cadrul primei etape se expune proiectul și diferitele opțiuni care urmează să diminueze impactul asupra mediului realizându-se astfel un transfer de cunoștințe. Referatele tuturor celor interesați trebuie depuse la BAPE cu patru zile înainte de desfășurarea celei de-a 2-a etape, când are loc discuția de fond.

Critici cu privire la procedura utilizată există totuși: asociațiile de protecția mediului se plâng că nu dispun de timp și de bani pentru o expertiză serioasă a proiectului, informația oferită nu este întotdeauna completă, grupurile sociale care participă la această procedură au șanse inegale etc. În pofida acestor critici participarea publicului la procesul decizional în materie de mediu a schimbat treptat raporturile între autoritățile publice și populație. Interesele societății civile sunt puse în lumină și apărate, iar participarea publicului introduce în sfera politicilor de mediu drepturi și libertăți care nu erau cunoscute înainte. Se realizează, de asemenea, **o sensibilizare a publicului cu privire la problemele de mediu și o gestiune originală a unor posibile conflicte** sociale. Pe de altă parte aceste proceduri au relevat faptul că dimensiunea de mediu apare tardiv în procesul decizional și că el este rar luat în considerare la conceperea și planificarea unor proiecte majore. O consecință a criticilor aduse acestei proceduri a determinat introducerea în legea cu privire la calitatea mediului a unei dispoziții care permite crearea unui fond pentru a înlesni participarea publicului la aceste adunări. Dar această dispoziție nu a intrat încă în vigoare.

Pentru a constitui un organism susceptibil să țină pasul cu transformările sociale și să devină un mijloc eficace de mediere, consideră autorul, activitatea BAPE ar trebui să se extindă la alte sectoare ale acțiunii publice și să facă apel la proceduri globale cum ar fi adunările generice (care să examineze ansamblul unui sector energetic de pildă, înainte de a examina proiectele).