

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Un quart de siècle
de démocratie participative

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Un quart de siècle

de démocratie participative

Remerciements

Nous remercions les personnes et les organismes qui ont collaboré à la réalisation de cette brochure.

Cette publication est une réalisation
du Service des communications
du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Recherche et rédaction

Daniel Bérubé
Louise Bourdages
Marie-Ève Chamberland
Gisèle Gallichand

Graphisme et mise en page

Alexandra Dufresne

Suivi d'impression

Bernard Desrochers

Édition et diffusion

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Édifice Lomer-Gouin
575, rue Saint-Amable, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6

Tél. : (418) 643-7447
1 800 463-4732 (sans frais)

Internet : www.bape.gouv.qc.ca
Courriel : communication@bape.gouv.qc.ca



C'est avec un réel plaisir que je souligne le vingt-cinquième anniversaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), un quart de siècle qui en dit long sur la place importante qu'occupent l'environnement et les principes du développement durable au sein de la population québécoise. Discrètement mais résolument, le BAPE, par son engagement soutenu envers ces principes et valeurs, s'est fait l'artisan d'un Québec plus attentif aux besoins et aux désirs des communautés qui l'habitent.

Il y a vingt-cinq ans, la création du BAPE a constitué une étape décisive qui a modifié profondément la dynamique entourant la réalisation de toute une catégorie de projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, en introduisant une procédure d'examen et d'évaluation des impacts qui comportait une dimension consultative. Ce faisant, c'est une notion large de l'environnement que le Québec a choisi de mettre au centre de ses préoccupations, une notion qui inclut les dimensions biophysique, économique et sociale. Ainsi, au fil de ses différents mandats, le BAPE a donné aux communautés l'occasion d'exprimer leur point de vue afin que leurs opinions soient considérées dans le processus décisionnel. Dès lors, souligner les vingt-cinq ans du BAPE, c'est aussi célébrer la maturité de la démocratie participative qu'ont acquise les communautés de partout au Québec.

Aux yeux de la population québécoise, le BAPE occupe maintenant une place unique et significative parmi les institutions publiques. Les valeurs d'équité, d'intégrité, d'impartialité et de transparence qui fondent l'action du BAPE ne sont évidemment pas étrangères à sa crédibilité. Ces mêmes valeurs sont également garantes de l'avenir.

À titre de ministre de l'Environnement, je suis confiant que les années qui viennent seront elles aussi marquées du même sceau et que, solidement ancré dans les valeurs qui sont les siennes, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pourra continuer à accompagner les citoyens, les groupes, les organismes et les municipalités dans leur volonté d'accorder leur réalité propre aux principes du développement durable. Bon vingt-cinquième anniversaire !

Le ministre de l'Environnement,

Thomas J. Mulcair

Un quart de siècle de démocratie participative



Chargé d'informer le public sur des projets ou des questions susceptibles d'avoir un impact sur son environnement, de l'écouter et de rendre compte de son opinion tout en menant sa propre analyse des faits, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement remplit cette noble mission avec rigueur, intégrité et constance depuis maintenant un quart de siècle. Mandats d'enquête, mandats d'audience publique, mandats de médiation ont, au fil du temps, forgé cet instrument original de la vie démocratique au Québec qu'est le BAPE.

À titre de président, j'ai le plaisir et la fierté de vous guider dans les pages qui suivent à travers une collection de propos de témoins et d'acteurs de l'évolution du BAPE qui, chacun à sa façon, offrent un point de vue privilégié sur ce que l'organisme a été et sur ce qu'il est maintenant, sur son fonctionnement et sur ses artisans. Ces propos permettent aussi d'esquisser quelques traits de ce que pourrait être son avenir.

Je vous invite donc à parcourir les témoignages, récits et commentaires qui, telle une mosaïque, reconstituent les grandes lignes de ces vingt-cinq ans d'histoire.

Quelques moments dans l'histoire du BAPE

Depuis la création du BAPE, huit personnes ont successivement assumé la responsabilité de sa présidence et six, celle de sa vice-présidence.

Elles ont toutes contribué à leur manière à l'édification de ce qu'est devenu le BAPE aujourd'hui, précisant et mettant en place les conditions favorables à la pleine expression de la démocratie participative. Le récit que certaines d'entre elles font de leur passage dans l'organisation offre une perspective unique sur les principaux chapitres de son histoire.

Présidence

M. Michel Lamontagne (1979-1982)
M. P.-Réal L'Heureux (1982-1983)
M. André Beauchamp (1983-1987)
M. Victor C. Goldbloom (1987-1989)
M. Michel Dorais (1990)
M. Bertrand Tétreault (1991-1995)
M^{me} Claudette Journault (1995-1997)
par intérim
M. André Harvey (1997-...)

Vice-présidence

M. Michel Yergeau (1979-1984)
M^{me} Louise Roy (1984-1986)
M. Jean-René Côté (1986-1988)
M. Michel Dorais (1989-1990)
M. André Delisle (1991-1994)
M^{me} Claudette Journault (1995-...)

1979 Michel Lamontagne

1982 Par la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et l'adoption du règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts, le gouvernement du Québec reconnaissait que la qualité de l'environnement et la consultation publique constituaient des éléments essentiels à la prise de décisions. Les gestionnaires des secteurs public et privé avaient sous-estimé l'importance de cette nouvelle législation qui les obligeait dorénavant à justifier publiquement leurs projets et à en évaluer les conséquences environnementales et sociales. Du côté politique, le choc culturel fut aussi important. Nous avons vite compris que l'acceptation du BAPE reposerait sur sa crédibilité et sa capacité à assurer une information de qualité, une prise en considération sérieuse des opinions du public et une analyse rigoureuse des éléments des dossiers qu'on lui confiait.

Après maintenant vingt-cinq ans d'expérience, le BAPE a amplement démontré son importance et sa grande utilité tant pour le public que pour les décideurs même s'il demeure pour certains un irritant à la prise de décisions.

Michel Yergeau

« Quelle belle expérience ce fut » est toujours la phrase qui me vient à l'esprit lorsque je me remémore mes années à la vice-présidence du BAPE de 1979 à 1984. Aux côtés de Michel Lamontagne, qui venait d'être nommé à titre de président, et bientôt rejoint par Luc Ouimet, il nous fallait lancer le navire, asseoir la crédibilité, imposer un ton, un caractère à ce qui n'était alors que quelques lignes ajoutées en décembre 1978 à la Loi sur la qualité de l'environnement. Ébaucher les règles de pratique du BAPE, tenir, aux côtés de Michel, les premières audiences sur le terminal méthanier de Gros-Cacouna ou sur la troisième ligne du réseau de transport de la Baie-James furent des expériences fascinantes. Ce furent surtout des expériences qui ont permis d'établir à quelle hauteur se situaient les attentes de la population en matière de consultation publique. Je suis heureux de constater que le BAPE, après vingt-cinq ans, continue d'être la référence privilégiée en cette matière.

1979
1984

1982 P.-Réal L'Heureux

1983 À cette époque, les commissions d'enquête et d'audience publique centraient fortement leurs préoccupations et énergies en faveur des groupes environnementaux. Dans les premières années du BAPE, c'était tout à fait justifié mais, à mon avis, il était devenu souhaitable d'accorder une oreille plus attentive aux aspects économiques qui ont aussi un impact majeur sur la qualité de vie des citoyens.

1983
1987

André Beauchamp

Quand je suis arrivé au BAPE, c'était encore une toute jeune institution. Les règles de procédure étaient déjà en place, mais on ne savait pas encore très bien comment l'institution s'intégrerait dans l'appareil gouvernemental. Les années 1983-1987 ont donc été des années de fortes frictions entre le BAPE et le ministère de l'Environnement et entre le BAPE et certains grands promoteurs comme Hydro-Québec, le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Transports.

Ce fut à l'interne une époque de discussions intenses sur l'orientation du Bureau, sur les rapports entre les commissaires et les analystes, sur la mise en place de méthodes de travail et sur l'exploration de méthodes de règlement des conflits, en particulier la médiation. Quand le rapport Gobeil a recommandé l'abolition du BAPE, ce fut, je dois dire, un grand soulagement de voir le ministre de l'époque, monsieur Clifford Lincoln, prendre énergiquement la défense du BAPE. L'histoire pouvait continuer.

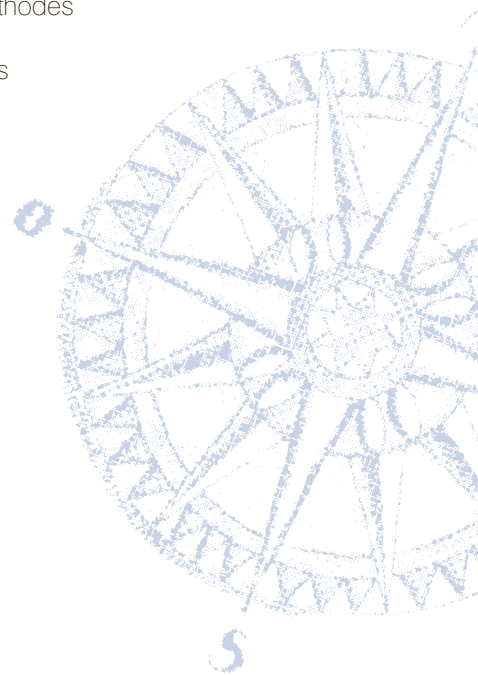
Louise Roy

L'audience formelle commençait à susciter des résistances après quelques années d'application et à montrer certaines limites. J'ai entrepris avec Vincent Dumas la réflexion sur l'intérêt d'utiliser la médiation comme instrument différent et complémentaire de prévention et de règlement des controverses environnementales et j'ai dirigé la rédaction de la première publication du BAPE sur le sujet.

Je me rappelle aussi avec émotion ma présidence de l'audience publique « historique » sur la stabilisation des berges du lac Saint-Jean. Ça a été l'occasion de constater la puissance et la profondeur de l'exercice d'audience publique sur un projet. C'est tout le passé d'une région qui est revenu en mémoire et l'avenir des relations entre Alcan et les communautés riveraines qui a été en jeu.

Par ailleurs, nous avons vécu plusieurs batailles dont l'enjeu était de faire une place concrète aux résultats des audiences dans le processus administratif de prise de décisions. Nous avons marqué des points, mais tout restera à faire dans ce domaine. Quant à l'idée d'acceptabilité sociale des projets, nous avons commencé, je crois, à l'articuler. Ici aussi, le travail ne pourra jamais s'arrêter.

1984
1986



1987 Victor C. Goldbloom

1989 Lorsque j'ai été nommé ministre responsable de la qualité de l'environnement en décembre 1970, l'opinion publique, sauf quelques groupes de pression, n'était pas sensibilisée à la protection de l'environnement. Par un travail d'éducation, des conditions propices à la gestation du BAPE ont été établies. D'envergure modeste durant plusieurs années, cet organisme indispensable a pris de l'expansion et a acquis la réputation qu'il mérite. Il continue d'apporter une contribution majeure au bien commun.

Michel Dorais

Le BAPE est une institution que je respecte beaucoup et mon court passage constitue un moment privilégié de ma carrière. Mon souvenir le plus vivant de cette période n'est pas tant d'avoir assumé la présidence de l'organisme, mais plutôt d'avoir eu le privilège d'écouter les citoyens lors d'audiences publiques. Ce contact étroit avec ceux et celles qui sont touchés directement par des projets m'a donné une inoubliable leçon de vie.

On ne peut que reconnaître la justesse du souci qu'ont les organisations environnementales de préserver la crédibilité du BAPE, son intégrité, son indépendance et sa transparence indispensables à sa mission, et de l'appuyer.

C'est dans ce rôle que le BAPE se propose de continuer d'aider le gouvernement à prendre des décisions dont nos enfants admireront la sagesse.

1989
1990

1991 Bertrand Tétreault

1995 À mon arrivée au BAPE en 1991, les deux plus importants objectifs que je m'étais fixés étaient de donner plus de visibilité à l'organisme et d'obtenir les ressources adéquates.

Cette période a été marquée par une expansion significative de l'organisme. Les ressources humaines et financières augmentèrent de pair et le Secrétariat fut créé. Le nombre de mandats confiés tripla et, pour maintenir le rythme, des listes de membres à temps partiel ont été dressées. La nouvelle marge de manœuvre dont je disposais alors contribua à changer les perceptions des décideurs et de la société. Le BAPE n'était plus un organisme qui bloquait les projets soumis, mais qui les améliorait par la contribution de différents acteurs. Des efforts remarquables furent également investis dans le processus des médiations en environnement.

Un personnel compétent, une intégrité parfaite des membres à temps partiel et une solidarité constante de l'Assemblée des membres ont contribué à la réalisation de mes objectifs.

1991 André Delisle

1994 Le BAPE est l'une des plus belles inventions socioenvironnementales auxquelles j'ai eu la chance de contribuer, de mes premières armes en communication environnementale à mes expertises actuelles en participation du public.

Mon séjour au BAPE, pour un total de sept années, à la fois comme commissaire, vice-président et président de commissions d'importance, est pour moi l'expérience rêvée pour un vulgarisateur scientifique et un fervent partisan de la démocratie directe. Les centaines d'heures passées en audiences publiques m'ont donné l'occasion inédite de contacts privilégiés avec les citoyens conscients et préoccupés par l'environnement. J'en reste aujourd'hui avec la solide conviction que, face aux défis des problématiques environnementales et sociales des sociétés modernes, on peut faire entière confiance au bon sens collectif.

Ce modèle québécois de gestion participative en environnement compte encore aujourd'hui dans le monde parmi les innovations sociales traduisant concrètement le rôle des individus et des communautés dans la mise en œuvre du développement durable.

Claudette Journault

J'ai eu le privilège de participer aux travaux du BAPE dès le début, d'abord comme requérante d'audience au nom de l'Association des biologistes du Québec, puis à titre de porte-parole du ministère de l'Environnement. Depuis plus de quatorze ans, c'est de l'intérieur de l'organisme que je vis l'expérience de la consultation. Quel que soit le point d'observation où l'on se situe, on a le sentiment de participer à un moment intense de démocratie. Il est stimulant et enthousiasmant de constater qu'après un quart de siècle d'existence, la confiance que le public accorde au BAPE est toujours au rendez-vous, et ce, dans toutes les régions du Québec.

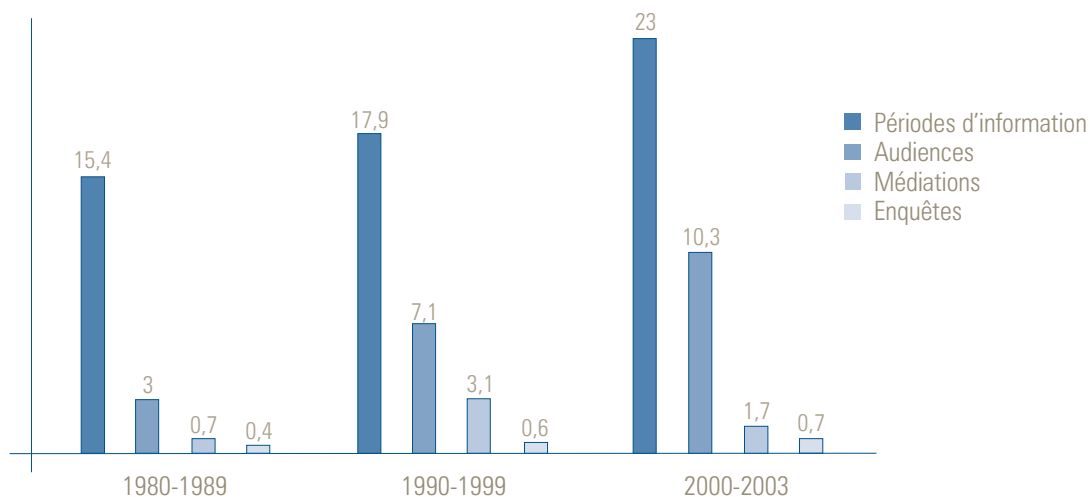
Si ce lieu de démocratie participative a rapidement mérité le respect, c'est grâce aux valeurs qui l'ont toujours guidé. Ce respect, le BAPE le doit aussi aux artisans qui l'ont forgé : le public qui participe aux travaux avec dignité et détermination, les promoteurs qui reçoivent avec ouverture les propositions des milieux d'accueil et les municipalités qui utilisent ce moment privilégié pour faire évoluer les projets de façon à les rendre non seulement acceptables mais aussi bénéfiques pour leur communauté. Au même titre, les personnes-ressources et le personnel du BAPE donnent au cours de chaque mandat le meilleur d'eux-mêmes pour servir le public avec empressement et générosité.

J'ai confiance que le BAPE garde le cap sur sa mission et demeure un outil majeur de développement durable pour le Québec, en intégrant de façon équitable les aspects biophysiques, économiques et sociaux. Il est tout à l'honneur du Québec de s'être donné un tel instrument de démocratie.

1995...

Pour ma part, en devenant le huitième président du BAPE en janvier 1997, j'avais la chance de diriger un organisme contribuant de façon significative au développement durable du Québec. Pouvant compter sur une équipe compétente et engagée qui a bénéficié au fil des ans du dynamisme d'une relève qualifiée, nous avons pris appui sur les nouvelles technologies pour moderniser nos façons de faire et accroître notre efficacité et notre efficience afin de satisfaire aux exigences d'une demande de services croissante. Et pendant que le nombre de mandats atteignait des sommets, nous avons réalisé deux mandats d'envergure, l'un sur la gestion de l'eau et l'autre sur le développement durable de la production porcine. Portant le riche héritage de mes prédécesseurs, je me dois de donner crédit à tous ceux et celles qui ont contribué à imaginer, à dessiner, à mettre en place le BAPE et à en assurer son utilité. Bien au-delà des acteurs internes à l'organisme, il faut rendre hommage aux promoteurs, aux consultants, aux personnes-ressources, aux groupes environnementaux, aux municipalités, aux universitaires et, d'une façon plus particulière, aux citoyens. La fierté d'accomplir notre tâche avec indépendance, neutralité et transparence n'a d'égal que la crédibilité qui nous est accordée.

Nombre annuel moyen de mandats réalisés par le BAPE



Le BAPE est un organisme original. Laissez-moi maintenant vous exposer plus en détail ce qu'il est, ce qu'il fait, qui sont les gens qui le composent et ce que certains participants aux travaux du BAPE en pensent.