

**L'évaluation environnementale :  
une vision sociale**

**Collection « Nouvelles pistes » N° 2**

**Mai 1995**

**BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT**

Édition et diffusion :  
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement  
625, rue Saint-Amable, rez-de-chaussée  
Québec (Québec)  
G1R 2G5

Téléphone : (418) 643-7447

5199, rue Sherbrooke Est, porte 3860  
Montréal (Québec)  
H1T 3X9

Téléphone : (514) 873-7790  
(sans frais) 1 800 463-4732

«Nouvelles pistes» est une série publiée par le Service des communications du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) portant sur différents sujets de fond qui décrivent l'état de la pensée corporative sur ces sujets et qui peuvent constituer des «pistes» sur lesquelles le BAPE se dirige ou fonde ses actions et ses façons de faire mais aussi sur lesquelles il poursuit sa réflexion.

Le numéro *L'évaluation environnementale: une vision sociale* peut être obtenu gratuitement en communiquant avec le Service des communications.

**UNE MISSION  
POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SOCIÉTÉ  
(extrait)**

*Agent d'évolution sociale, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement recherche le consensus, ce véhicule d'acceptation des projets par la société et cette condition incontournable d'un développement durable. Écoute, équité, impartialité, neutralité, respect et transparence sont les principes qui guident son action.*



---

## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	VII
<b>Les faits saillants</b> .....	IX
Des acquis à préserver .....	IX
Des améliorations souhaitées .....	IX
Des balises nécessaires .....	X
Refléter les consensus .....	XI
<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapitre 1 Les raisons de l'évaluation environnementale</b> .....	3
<b>Chapitre 2 L'expérience du régime actuel</b> .....	5
Les améliorations générales .....	5
L'indépendance des commissions .....	6
La diversification des mandats .....	6
L'élargissement de la portée des interventions .....	7
Le déroulement des procédures .....	7
Les modifications spécifiques à l'examen public .....	7
Les consultations en amont des projets .....	8
L'accès à une procédure courte .....	8
La mise en place de procédures complémentaires .....	9
Faciliter le déroulement des audiences publiques .....	9

<b>Chapitre 3 Des balises pour la révision du régime</b> .....	11
La liste des projets assujettis: le cœur même de la procédure .....	11
Les exigences d'efficacité .....	13
L'équilibre des moyens .....	14
<b>Conclusion</b> .....	15
<b>Références</b> .....	17

## Avant-propos

En novembre 1994, le ministre de l'Environnement et de la Faune indiquait qu'il serait opportun que le Bureau exprime ses commentaires à l'occasion de la révision de l'évaluation environnementale au Québec. Dans sa réponse, le président du BAPE rappelait la conviction de l'organisme face à la nécessité que cette révision puisse être abordée avec un esprit neuf, ouvert sur les consensus à atteindre et le besoin de corriger ou de combler les lacunes ayant suscité de vives oppositions dans le passé. Une démarche principalement axée sur les dimensions sociales et la conciliation des positions était alors suggérée.

En continuité avec cette suggestion, le BAPE a poursuivi sa réflexion sur les modifications envisagées dans le régime québécois d'évaluation environnementale et contenues dans la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* (1992, c. 56) et le projet de *Règlement sur l'évaluation environnementale* publié dans la *Gazette officielle* en juin 1993. Devant l'opposition importante qu'a suscitée ce projet de règlement, au point qu'il n'a pas été mis en vigueur par le gouvernement, le BAPE a fait le bilan des principales questions soulevées par les divers acteurs concernés et des préoccupations plus récemment exprimées par certains d'entre eux à l'intérieur de la démarche de révision en cours au ministère de l'Environnement et de la Faune.

Dans le présent document, le BAPE expose sa vision du régime actuel d'évaluation environnementale et propose des avenues pour le modifier. Les points de vue exprimés s'articulent autour de la participation du public. La fonction d'examen public inscrite dans le régime québécois d'évaluation environnementale est d'autant plus cruciale qu'elle en constitue la partie la plus visible et souvent la plus sujette à questionnement.

Afin de contribuer à l'effort actuel de révision de la procédure d'évaluation environnementale, le BAPE soumet aujourd'hui sa réflexion dont le fondement même vise, certes, à préserver les acquis précieux de la participation des citoyens, mais aussi à préciser davantage les attentes du public ayant participé aux diverses audiences publiques qui ont eu lieu ces dernières années.



## Les faits saillants

En vue de participer à l'effort de révision de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux, le BAPE formule ici ses suggestions et commentaires sous l'angle de sa mission d'informer et de consulter le public sur des questions environnementales en vue de faciliter la prise de décision gouvernementale.

### Des acquis à préserver

Depuis déjà plus de quinze ans, le Québec s'est pourvu d'une procédure d'évaluation et d'examen public des projets ayant des impacts sur l'environnement afin de répondre aux préoccupations de la société et de protéger le milieu et la qualité de vie. Responsable de la partie publique des évaluations, le BAPE recourt à l'expérience des gens et à leurs connaissances concrètes pour identifier les solutions environnementales les plus acceptables. En regard de la participation même du public, la procédure s'est avérée un instrument à la fois efficace et crédible.

Ce succès repose sur quatre principes qui devront nécessairement être préservés. Il s'agit, d'abord, de l'obligation d'examiner certains projets si le public en fait la demande. Il faut également que toute la procédure soit publique afin d'en assurer la transparence et l'accès à l'information. De plus, le BAPE, comme organisme indépendant, doit agir en toute impartialité. Enfin, le processus, formel mais non judiciaire, doit demeurer simple et équitable vis-à-vis de tous : promoteurs, personnes-ressources, citoyens, groupes et municipalités.

### Des améliorations souhaitées

Les consultations et les diverses analyses réalisées jusqu'à maintenant ne remettent pas en cause les fondements du régime d'évaluation actuel. Ce dernier apparaît satisfaisant malgré que des améliorations soient souhaitées. D'ailleurs, les lacunes identifiées peuvent facilement être comblées.

À ce sujet, il y a unanimité pour que les citoyens soient consultés dès l'étape de la production de la directive qui indique la nature et la portée des études d'impact à réaliser. Cela

permettrait au BAPE et au public d'identifier plus avant les enjeux des projets soumis à l'analyse. De plus, l'étape de la recevabilité des études d'impact pourrait être davantage réglementée afin d'en préciser les critères de non-conformité et de refus.

Les périodes d'information et de consultation publiques actuellement de 45 jours devraient être légèrement modifiées et permettre au BAPE d'y inclure un rapport au Ministre quant aux préoccupations et aux opinions exprimées par les citoyens concernés. Cette procédure courte et légère pourrait notamment s'appliquer à des projets découlant de programmes ayant déjà fait l'objet d'audiences publiques ou conformes aux politiques gouvernementales.

Les mécanismes supplémentaires d'examen public déjà utilisés par le BAPE pourraient être uniformisés et réglementés. Les diverses formes d'enquêtes et la médiation environnementale représentent des procédures qui ont fait leurs preuves au BAPE et qui, conséquemment, devraient être consolidées dans la Loi.

Par ailleurs, certaines mesures pourraient conduire à une meilleure efficacité des audiences publiques. Ainsi, la remise de l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement et de la Faune au début des mandats apporterait un éclairage technique permettant de répondre à plusieurs interrogations des participants et de réduire la nécessité, pour les commissions, de recourir à des experts indépendants. Enfin, un soutien financier pourrait être fourni aux participants afin qu'ils puissent se préparer ou approfondir certains aspects particuliers des dossiers.

## **Des balises nécessaires**

Quelques balises apparaissent néanmoins nécessaires pour intégrer, dans l'exercice de révision, les nouvelles tendances et réalités sociales, économiques et politiques du Québec.

Dans un premier temps, l'ensemble des projets et des activités susceptibles d'avoir des répercussions significatives sur l'environnement pris dans son sens large doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. La liste des projets assujettis doit répondre à des critères à la fois techniques et sociaux afin d'englober, entre autres, les projets les plus susceptibles d'engendrer des conflits sociaux. Face aux possibilités de contournement de la procédure par le fractionnement ou le morcellement des projets, le BAPE favorise une approche de «présomption» en faveur de l'évaluation environnementale. De plus, les améliorations au régime ne doivent, en aucun cas, restreindre le droit des citoyens à l'audience publique.

Dans un objectif d'allégement et de rationalisation, la forme d'examen public la plus appropriée devrait pouvoir être mise en œuvre. Par exemple, le régime amélioré devrait permettre que les audiences publiques portent sur les dossiers significatifs, ou s'appliquent à l'examen en bloc de plusieurs projets répétitifs ou similaires. De plus, une meilleure planification du cheminement des dossiers paraît essentielle, et suppose une formule efficace d'échange et de collaboration entre les responsables du Ministère et ceux du BAPE.

## **Refléter les consensus**

Pour le BAPE, les améliorations au régime québécois d'évaluation environnementale sont simples et peuvent être mises en vigueur rapidement, tout en maintenant les acquis et les forces de la procédure actuelle qui ont fait son succès et contribué à sa crédibilité auprès du public. Les mesures de révision ne devraient pas bouleverser la mission du BAPE ni la reconnaissance du bon fonctionnement de l'organisme et son appréciation en matière de consultation du public. Au contraire, cela devrait inciter les autorités gouvernementales à recourir davantage à ses interventions dans les dossiers environnementaux faisant appel à la participation des citoyens et qui touchent des questions qui les concernent.



# Introduction

Dans la foulée des travaux menés par le Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux (Comité Lacoste) et par la Commission de l'aménagement et des équipements qui a étudié le régime québécois d'évaluation environnementale, les façons de faire du BAPE ont rapidement évolué. D'abord dans l'exécution de ses mandats habituels, mais aussi dans la diversification des moyens offerts au public pour qu'il participe pleinement aux décisions environnementales qui le concernent.

Le premier chapitre présente, de façon succincte, les principes sur lesquels s'appuient l'étude d'impact et l'examen public d'un projet, et qui ont fait l'objet de discussions lors des consultations sur la procédure. En raison de sa mission particulière, le BAPE a constamment rappelé et expliqué ces principes, notamment ceux de l'indépendance, de la transparence et de l'équité, dans ses interventions touchant la réforme envisagée du régime québécois d'évaluation environnementale.

Le deuxième chapitre fait le point sur les changements graduels qui ont suivi les recommandations de la Commission de l'aménagement et des équipements ayant étudié la procédure québécoise d'évaluation environnementale. Pour le BAPE, il importe que la révision consolide d'abord les changements effectués au cours des dernières années. Par la suite, elle devrait intégrer les modifications demandées par les divers acteurs. Leurs attentes, clairement identifiées, ne bouleversent pas le régime en place, plus particulièrement en ce qui concerne le rôle du public.

Enfin, le troisième chapitre fait état des nouveaux éléments à considérer dans l'exercice actuel de révision de la procédure d'évaluation environnementale. Il s'en dégage que les exigences de rationalisation des interventions des organismes publics, combinées à l'intégration progressive des préoccupations environnementales à tous les niveaux de la société, permettent aujourd'hui d'envisager une meilleure efficacité du régime québécois, sans pour autant remettre en cause ses fondements et ses spécificités.



---

# Chapitre 1 **Les raisons de l'évaluation environnementale**

Les procédures d'étude d'impact et d'examen public des projets ont été mises en place par les gouvernements pour répondre à la nécessité de protéger le milieu et la qualité de vie. Sur le plan social, ces mécanismes ont jeté les bases d'une approche de démocratie participative qui permet la consultation du public dans l'élaboration des projets et sa participation dans les décisions susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et la qualité de vie.

L'évaluation environnementale a ainsi pour objectifs d'évaluer l'importance des impacts biophysiques et sociaux des projets, d'en apprécier l'opportunité de réalisation compte tenu des bénéfices et inconvénients et, le cas échéant, de rechercher les solutions de moindre impact pour les réaliser. Les promoteurs sont invités à ajouter les considérations environnementales en vue de parfaire la conception de leurs projets. L'évaluation environnementale apporte ainsi un éclairage aux concepteurs et aux gestionnaires de projets sur les enjeux et les conséquences de leurs décisions.

L'une des fonctions essentielles de l'évaluation environnementale est d'associer le public aux décisions qui concernent le milieu de vie, introduisant des questions de valeurs et de choix de société dans l'analyse des projets. À l'intérieur du régime québécois d'évaluation environnementale, le BAPE est l'unique responsable de l'examen public. Il a ainsi pour mission de favoriser la participation des citoyens au processus de décision concernant les projets qui ont des répercussions environnementales. Il a recours à l'expérience des gens et à leurs connaissances concrètes pour identifier les solutions environnementales les plus acceptables. Les mécanismes de consultation du BAPE visent à dégager et susciter les consensus essentiels à la prise de décision.

Bref, dans son ensemble, la procédure québécoise d'évaluation environnementale aide d'abord les promoteurs dans la conception de leurs projets, facilite l'apport des citoyens dans leur évaluation et, enfin, contribue à éclairer les décideurs gouvernementaux. Après plus de 15 ans de mise en œuvre, la procédure s'est avérée un instrument efficace et crédible de décision en environnement. Aujourd'hui, sa capacité de traduire les attentes sociales et

d'identifier les voies de consensus, de même que son habilité à gérer les conflits et à dégager des solutions acceptables dans des dossiers hautement controversés sont reconnues et confirment la crédibilité des institutions responsables.

Ce succès découle de certains principes qui constituent les fondements mêmes du régime et qu'il faut préserver. Ces principes sont :

- Le *caractère obligatoire* de l'évaluation de certains projets : une liste définit les projets qui devront obligatoirement être évalués ; les délais de l'examen public et la procédure sont fixés par règlement ; et une audience publique est tenue à moins que la requête ne soit jugée frivole par le Ministre.
- La *transparence* et l'*accès* : toute la procédure est publique, les renseignements sont rendus accessibles aux participants et les commissions disposent des moyens et des pouvoirs d'obtenir, de vérifier et de diffuser les renseignements nécessaires.
- L'*indépendance* et l'*impartialité* : responsable de l'examen public, le BAPE est un organisme indépendant, les commissaires n'ont pas d'intérêts dans les dossiers examinés et les commissions sont autonomes dans leurs travaux et impartiales dans leurs avis.
- Un *processus formel non judiciaire* : connues de tous et inscrites dans un règlement, les règles de procédure sont simples, équitables et conçues pour faciliter et équilibrer la contribution de tous les acteurs en cause.

Les mandats du BAPE — *information, enquêtes, médiations et audiences publiques* — sont menés dans un cadre déjudiciarisé afin de fournir un forum accessible aux citoyens. Le processus permet des échanges sereins, respectueux et constructifs. Les enquêtes du BAPE ne revêtent pas un caractère policier, cherchant plutôt les faits sociaux à travers la compétence des citoyens comme usagers de leur milieu de vie et les échanges constructifs entre les participants intéressés à l'analyse d'un projet. Les pouvoirs des commissaires, introduits dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1978, sont garants de l'application du droit des citoyens à l'information et à la participation dans le processus décisionnel.

---

## Chapitre 2 **L'expérience du régime actuel**

Malgré ses succès, la procédure québécoise d'évaluation environnementale présente des faiblesses qui ont été identifiées et analysées au cours d'exercices élaborés et rigoureux auxquels les divers acteurs ont été associés. Les travaux du Comité Lacoste en 1988 et ceux de la Commission de l'aménagement et des équipements en 1992 ont été parmi les plus déterminants. Certaines consultations plus restreintes et plus récentes, à l'occasion de la publication du projet de *Règlement sur l'évaluation environnementale* (juin 1993) et lors de l'élaboration d'une procédure de médiation par le BAPE en janvier 1995, ont fait ressortir les principaux points perfectibles dans le régime actuel.

Ces analyses et consultations nous apprennent que, de façon générale, la procédure actuelle est jugée satisfaisante. Elle est maintenant acceptée parce qu'elle fonctionne bien et sa simplicité est d'ailleurs grandement appréciée. Ses quelques lacunes font largement consensus et l'on considère qu'elles peuvent facilement être comblées. Certaines améliorations sont ainsi souhaitées, sans pour autant remettre en cause les fondements mêmes du régime.

Le BAPE est perçu plutôt positivement, sa maîtrise d'œuvre face à la participation des citoyens allant de soi pour la majorité. On souhaite d'ailleurs faire davantage appel à la procédure québécoise, ce qui suppose d'élargir le rôle du BAPE et d'étendre la portée de ses interventions de soutien à la participation du public.

En dressant la liste des améliorations souhaitées en regard des façons de faire actuelles du MEF et du BAPE, il est intéressant de constater qu'au fil des ans, et plus particulièrement au cours des dernières années, une bonne part des améliorations ont déjà été apportées. En revanche, d'autres sont à parfaire. Dans la description qui suit, la distinction en sera faite.

### **Les améliorations générales**

Dans la foulée des consultations antérieures et conformément à l'esprit de la révision de l'évaluation environnementale envisagée, plusieurs façons de faire ont évolué depuis 1990. Au BAPE, cette évolution a touché principalement l'indépendance des commissions, la diversification des mandats, l'élargissement de la portée de ses interventions et le déroulement des procédures.

## L'indépendance des commissions

- Le BAPE a adopté et rendu public un code de déontologie auquel doivent adhérer les membres et les commissaires, lequel code définit les attitudes et les comportements garants de leur impartialité et de leur équité dans l'exécution de leurs mandats. La reconnaissance légale du code, qui était prévue dans la première version de la réforme de l'évaluation environnementale (projet de loi 61), lui donnerait un caractère encore plus officiel.
- Depuis quelques années, le gouvernement procède à la nomination en bloc de commissaires «ad hoc» qui demeurent disponibles pour les divers mandats et qui, en fonction des besoins, sont désignés par le Président sur les différentes commissions. Ceci a modifié la pratique antérieure qui consistait à nommer ces commissaires individuellement en fonction des projets examinés par le BAPE.
- L'augmentation du nombre de membres additionnels nommés à plein temps permet aussi de confier la majorité des présidences de commissions à des commissaires travaillant en exclusivité au BAPE. Cela diminue les risques de conflits d'intérêts et assure une plus grande uniformité dans les approches des commissions et dans le déroulement des procédures.

## La diversification des mandats

- Les possibilités de participation du public ont aussi été augmentées grâce à la diversification des mandats donnés au BAPE par le ministre de l'Environnement et de la Faune. En plus des mandats réguliers rattachés à l'évaluation des projets, le BAPE a mené au cours des dernières années diverses formes d'enquêtes spéciales visant des sites d'enfouissement ou des sujets controversés tels que le litige sur la ligne des hautes eaux du Saint-Laurent à Beauré. Le Ministre a aussi demandé au BAPE de tenir des consultations publiques sur des questions environnementales, par exemple la restauration de lieu contaminé de Mercier ou l'utilisation de résidus par les cimenteries.
- La pratique de la médiation environnementale a grandement évolué avec la multiplication des mandats obtenus du Ministre. Une procédure uniformisée a été expérimentée et soumise à la consultation auprès des principaux acteurs intéressés. Les mandats de médiation relèvent, pour le moment, du pouvoir discrétionnaire du Ministre.

- En 1989 et 1991, le BAPE a tenu ses premières audiences publiques sur des politiques et des programmes. À cette occasion, la gestion des déchets dangereux et la protection des forêts ont fait l'objet de consultations à l'échelle du Québec, ce qui a permis l'expérimentation de procédures adaptées à des mandats d'une telle envergure.

## **L'élargissement de la portée des interventions**

- Devant les multiples controverses locales et régionales, certains lieux d'élimination de déchets ont été assujettis à la procédure en 1993 à la demande des milieux environnementaux.
- La nécessité d'inclure les projets industriels dans la liste réglementaire des projets assujettis est également reconnue. En réponse aux demandes persistantes en ce sens, les ministres responsables ont tenté, à plusieurs reprises, de faire promulguer par le gouvernement les articles pertinents déjà inscrits au règlement.

## **Le déroulement des procédures**

- Les modalités d'analyse de la justification des projets et de recours à des expertises indépendantes ont été précisées, balisées, expliquées aux participants et appliquées par les commissions.
- La tenue de rencontres préparatoires des commissions avec les divers acteurs de la procédure, incluant les personnes-ressources des ministères, est devenue systématique.

## **Les modifications spécifiques à l'examen public**

En référence plus directe aux mandats d'examen public confiés au BAPE, les modifications généralement attendues peuvent être décrites succinctement. Lorsqu'elles font partie de la pratique actuelle, ces améliorations devraient se voir attribuer un caractère de permanence en les intégrant dans les modifications de la Loi et du règlement présentement en révision. Autrement, il s'agit d'éléments nouveaux à intégrer dans les textes en voie de révision.

## Les consultations en amont des projets

- Des procédures d'audiences publiques adaptées à la consultation sur des programmes et des politiques ont déjà été élaborées par le BAPE et expérimentées à la satisfaction de tous. L'audience publique qui a eu cours sur la stratégie de protection des forêts peut servir de modèle pour les autres mandats de même nature. Les règles de procédures pour ces audiences publiques élargies mériteraient d'être institutionnalisées afin d'être mieux connues et plus facilement appliquées lors de tels événements.
- La consultation des citoyens à l'étape même de la production de la directive ministérielle concernant l'étude d'impact demeure un souhait unanime du public qui désire intervenir dès les premières phases de la conception des projets. Sans avoir pu encore l'expérimenter, le BAPE a préparé une procédure souple et légère pour identifier plus avant les enjeux des projets, en collaboration avec le public. Cette procédure peut être adoptée officiellement et mise en application à court terme.
- La production d'un avis de recevabilité de l'étude d'impact, qui constitue une démarche administrative du MEF afin d'assurer la qualité des documents soumis à la consultation du public, doit être maintenue et inscrite légalement si l'on désire préserver l'efficacité de l'ensemble de la procédure. De plus, la possibilité de refuser des études d'impact non conformes aux directives ministérielles devrait être précisée.

## L'accès à une procédure courte

- Les conditions d'application d'une procédure allégée devraient être définies dans les cas où des projets découlent de programmes ayant déjà fait l'objet d'audiences publiques et sont conformes aux politiques gouvernementales en vigueur. Une telle possibilité aurait pu être envisagée pour les projets de cogénération si une audience générique avait précédé leur examen projet par projet.
- L'actuelle période d'information confiée au BAPE pourrait être modifiée et enrichie dans le but de constituer une procédure courte et allégée de consultation pour les projets non contestés. Il faudrait ainsi prévoir des moyens formels pour transmettre au Ministre les préoccupations et les opinions des citoyens concernés. Ces changements, supposant par exemple la tenue d'une séance publique et la production d'un rapport public, pourraient être faits à l'intérieur du cadre de travail actuel et sans allonger les délais impartis.

## **La mise en place de procédures complémentaires**

- Des mandats d'enquêtes sont déjà donnés au BAPE dans le cas de dossiers qui supposent des approches spécifiques d'examen public ou de règlement des conflits environnementaux. Le déroulement de telles enquêtes est déjà en voie d'uniformisation au BAPE et pourrait être balisé par règlement, tout en respectant les exigences de souplesse de ces mandats spécifiques. Les enquêtes préalables à la tenue d'audiences publiques peuvent servir d'exemples dans ce cas.
- La médiation environnementale est une forme d'enquête, déjà conduite par le BAPE, qu'il faudrait consolider dans la Loi, en prenant soin de préserver le droit des requérants à l'audience publique. Les modalités de médiation environnementale ont déjà suffisamment fait leurs preuves pour que le BAPE en garde la maîtrise d'œuvre et pilote l'adoption d'un règlement spécifique de procédure dans ce cas.

## **Faciliter le déroulement des audiences publiques**

- La disponibilité des avis sectoriels des ministères et des avis internes du MEF sur les projets examinés à l'occasion des audiences publiques est maintenant assurée à la suite d'une décision de la Commission d'accès à l'information. Il ne resterait qu'à inscrire officiellement ces documents dans la liste réglementaire du dossier rendu public pour consultation.
- La remise, avant l'audience publique, de l'analyse environnementale du projet effectuée par les experts du MEF serait aussi de nature à répondre à une demande insistante des participants, tout en fournissant un éclairage technique susceptible d'apporter des réponses à une grande partie des interrogations soulevées. Ceci réduirait la nécessité, pour les commissions, de recourir à des experts indépendants.

Parmi ces améliorations, celles qui sont déjà passées dans la pratique de la procédure méritent d'être maintenues en les inscrivant, lorsque requis, dans les textes législatifs et réglementaires. Ces quelques modifications ayant bonifié la procédure québécoise d'évaluation environnementale depuis son instauration se verraient ainsi octroyer un caractère de continuité et de permanence.

Les changements identifiés, admis, mais non encore réalisés nécessitent aussi des ajustements législatifs et réglementaires. Quant aux procédures visant le déroulement des mécanismes d'examen public non encore réglementés (enquêtes, médiations, audiences génériques, consultations sur la directive), le BAPE dispose déjà de propositions qui pourraient être acheminées rapidement au Ministre en vue d'une approbation par décret gouvernemental.

---

## **Chapitre 3 Des balises pour la révision du régime**

Pour le BAPE, l'option évidente de révision du régime québécois d'évaluation environnementale consiste à poursuivre l'amélioration du régime actuel par des changements précis, rapides et limités aux cadres administratifs, législatifs et réglementaires existants. Le concept même de la procédure actuelle n'est pas remis en cause par une telle approche qui répond adéquatement aux consensus issus des évaluations et des consultations effectuées depuis 1988.

Une fois cette orientation générale de révision admise, quelques balises s'avèrent nécessaires pour explorer les moyens d'augmenter l'efficacité de la procédure afin de tenir compte des nouvelles tendances et des contraintes apparues récemment dans le contexte social, économique et politique du Québec. La nécessité de réduire la grosseur des appareils administratifs et les dépenses publiques, le retrait graduel de l'État de certains champs d'intervention au profit du secteur privé, ainsi que la volonté de tous les acteurs de la société d'intégrer les dimensions environnementales dans leurs activités sont quelques exemples de considérations désormais présentes dans l'évaluation environnementale.

### **La liste des projets assujettis : le cœur même de la procédure**

Certains problèmes de cohérence et d'équité de la procédure sont liés au contenu même de la liste des projets assujettis à la procédure. L'élaboration de cette liste constitue le cœur en même temps que la partie la plus délicate de tout l'exercice de révision du régime québécois d'évaluation environnementale. Cette démarche d'amélioration doit néanmoins donner l'assurance que toute activité et tout projet susceptibles d'avoir des incidences environnementales significatives feront l'objet d'une évaluation, étant entendu que l'environnement, dans son sens large, inclut l'aspect social des projets. Ceci aura pour effet non pas de restreindre la liste des projets déjà soumis, mais de corriger ses lacunes et d'y ajouter des projets non encore assujettis.

La clef de cet effort réside dans la confection d'une liste d'activités, de programmes et de projets qui soit exhaustive et satisfaisante pour tous. La sélection des éléments à inclure dans cette liste doit reposer sur des bases environnementales connues. Ainsi, l'envergure de l'impact des projets, de même que la sensibilité des milieux biophysiques, socioéconomiques et humains d'implantation devraient en constituer les critères fondamentaux, plus que les exigences de rationalisation administrative ou de réduction des coûts pour le gouvernement et les promoteurs.

Face aux problèmes connus du contournement de la procédure rendu possible à cause de l'assujettissement des projets en fonction de leur grosseur, le BAPE estime qu'une approche de présomption en faveur de l'évaluation environnementale de tous les projets pourrait contenir ce phénomène. L'évaluation et l'examen des projets dans leur globalité, et non par portions, s'avèrent une importante mesure pour augmenter l'efficacité de la procédure actuelle. Toute hausse des seuils d'assujettissement aurait pour effet de maintenir et d'encourager le morcellement des projets et les interprétations conduisant à l'évitement de la procédure obligatoire. Dans la même optique de cohérence, l'évaluation globale d'un projet dans le cas où l'une de ses composantes est assujettie, de même que la nécessité d'une évaluation supplémentaire en cas de modification majeure ou de report d'un projet déjà examiné devraient être prévues dans la Loi et le Règlement.

Pour éviter la multiplication de procédures répétitives, la liste devrait prévoir la possibilité d'évaluer en groupe, et non projet par projet, des programmes ou des ensembles de projets similaires. Par exemple, l'évaluation environnementale d'axes routiers, de systèmes de gestion des déchets et de filières énergétiques viendrait remplacer les procédures appliquées à chacun des projets qui en découlent. Cette approche, déjà utilisée à l'intérieur des programmes de lutte contre les insectes forestiers, aurait sans doute permis une rationalisation efficace des efforts lors de l'analyse des projets de cogénération ou des projets de lieux d'enfouissement sanitaire.

La révision de la liste des projets assujettis doit autoriser d'y inscrire les projets qui suscitent de vives réactions sociales et qui sont susceptibles de générer des conflits à l'intérieur des communautés touchées. La notion d'impacts majeurs dépasse, à cet égard, le simple critère technique d'envergure des projets en rapport avec l'ampleur de leurs conséquences sur l'environnement naturel ou biophysique. L'expérience du BAPE enseigne que la gravité des répercussions d'un projet dépend également des préoccupations sociales et humaines. Les valeurs orientant les choix, comme les préoccupations pour la santé et les craintes face aux risques que soulèvent les projets, sont des questions omniprésentes lors des audiences publiques. Une consultation rigoureuse des principaux intéressés constituerait le moyen

adéquat d'enrichir cette liste et de valider sa pertinence en regard des attentes de la population. Un mécanisme de révision périodique de cette liste gagnerait aussi de s'inscrire dans le futur règlement, afin qu'elle puisse s'ajuster promptement à l'évolution des situations.

Enfin, l'existence d'une liste unique de projets obligatoirement assujettis à la procédure d'évaluation environnementale est considérée comme un avantage qu'il convient de maintenir. Elle autorise, en effet, la prévisibilité et l'uniformité des exigences envers les promoteurs et élimine les possibilités de décisions discrétionnaires face à la nécessité ou non de procéder à l'évaluation environnementale d'un projet donné.

## Les exigences d'efficacité

Les efforts d'amélioration du régime d'évaluation environnementale doivent prendre en considération la nécessité d'augmenter son efficacité et de rechercher constamment les économies de ressources et de moyens, tout en maintenant la qualité du soutien à la participation des citoyens. Ainsi, une multiplication induite des audiences publiques peut être évitée grâce à une application judicieuse du régime actuel en voie d'être révisé. Cela supposerait néanmoins des ajustements administratifs sans toutefois exiger des modifications réglementaires.

En premier lieu, les exigences du régime d'évaluation environnementale doivent prévoir le refus d'études d'impact incomplètes ou non conformes. Les dossiers jugés non recevables n'atteindraient pas ainsi l'étape de l'examen public et, conséquemment, les lacunes notées n'inciteraient pas les citoyens à demander des audiences publiques dans le but de les corriger. Les commissions seraient alors en situation de prendre des moyens adaptés pour combler ces lacunes ou pour en avertir le Ministre. Le contrôle de la qualité des dossiers soumis à l'examen du public paraît donc essentiel, d'autant plus qu'il garantirait la rigueur et l'exhaustivité des renseignements fournis pour la consultation.

Deuxièmement, le régime devrait avoir la latitude de recourir au mécanisme d'examen public le plus approprié au projet ou au groupe de projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Dans le passé, le BAPE a pu fournir au Ministre un éclairage en ce sens, à la suite de courts mandats d'enquêtes dites préalables. D'autres approches de rationalisation sont envisageables, par exemple l'examen public simultané de projets présentant des caractéristiques similaires. L'objectif poursuivi est que les audiences publiques conservent toute leur signification et leur utilité en guidant les décisions à prendre

face aux projets. Cela suppose, en contrepartie, que les résultats des audiences soient considérés par le MEF dans l'établissement des paramètres d'analyse et d'autorisation des types de projets ayant déjà fait l'objet d'un examen public exhaustif.

Enfin, une meilleure planification du cheminement des projets dans la procédure s'avère essentielle. Elle suppose donc une formule efficace d'échanges d'information et de collaboration entre ses responsables au MEF et au BAPE. La planification des mandats a souvent été critiquée, notamment en ce qui concerne la multiplication des mandats concurrentiels sur des sujets analogues et le choix de périodes inappropriées pour les examens publics (vacances d'été, fêtes, heures ouvrables). L'imprévisibilité des recours au public crée, à court et à moyen terme, des difficultés pratiques de préparation et de participation chez plusieurs citoyens et groupes, ce qui a pour effet de restreindre leur participation. Ces risques de « surconsommation » de la part des citoyens et la démobilisation qui pourrait en résulter, devraient être considérés avec le plus grand sérieux.

## L'équilibre des moyens

Une meilleure planification du nombre et de la fréquence des examens publics simultanés ou se déroulant à l'intérieur d'une courte période vise ainsi à maintenir la capacité virtuelle de participation de la population et des organismes intéressés. Par ailleurs, ceux-ci disposent souvent de peu de moyens. Le risque d'un déséquilibre entre les promoteurs et les participants bénévoles en préoccupe donc plusieurs. Si, en effet, les premiers peuvent compter sur des ressources d'entreprise et s'adjoindre des spécialistes onéreux, les seconds dépendent souvent du soutien gouvernemental et populaire pour leurs activités. Certes, des moyens pour assurer un certain équilibre sont déjà largement employés, comme le recours à des personnes-ressources des organismes publics et à des experts indépendants payés par le BAPE.

Cependant, l'octroi d'une contribution financière à la participation est sans cesse présentée comme une formule susceptible d'ajouter à cet équilibre des moyens entre tous les acteurs en cause. Ainsi, l'allocation d'une aide financière aux participants qui en ont besoin, paraît une mesure apte à faciliter l'étude des projets et la préparation des mémoires. Le principe du financement de la participation a été soutenu par le BAPE dans plusieurs forums publics et auprès du Ministre. Un mode de soutien financier devrait être confirmé dans la procédure révisée, prévoyant l'origine des fonds, les critères d'allocation, ainsi qu'un mécanisme équitable et indépendant de sélection des participants admissibles. Pour le BAPE, une telle possibilité conduit à explorer les diverses sources possibles de financement, incluant la tarification des services publics en vue d'attribuer aux promoteurs les coûts engendrés par l'évaluation environnementale de leurs projets.

## Conclusion

Bref, pour le BAPE, la révision du régime québécois d'évaluation environnementale doit être abordée en accordant une place de choix au rôle social de cette procédure. Ainsi, les améliorations envisagées ne doivent aucunement amoindrir ou diluer les droits et les possibilités pour les citoyens de participer à l'évaluation des conséquences des projets, de demander une audience publique, et de pouvoir compter sur l'indépendance, la neutralité et la rigueur de l'organisme responsable de la consultation. Toute restriction à ces droits signifierait un recul par rapport à la situation actuelle. Les modalités à l'aide desquelles les citoyens peuvent exercer concrètement ces droits doivent être maintenues, sinon renforcées dans le Règlement en révision.

Les améliorations décrites précédemment sont assez simples et peuvent être actualisées rapidement sans bouleverser l'actuel régime d'évaluation environnementale. Ces mesures, qui visent à corriger les lacunes du système, reflètent aussi les consensus dégagés lors des consultations depuis 1988, et devraient pouvoir être mises en place avec l'adhésion de la majorité des acteurs concernés. Ce ne fut pas le cas des modifications proposées en 1992 et en 1993, parce qu'elles s'écartaient largement des attentes exprimées par les divers groupes intéressés.

Pour le BAPE, il convient de fonder la démarche de révision en cours sur les acquis et les forces du régime qui ont fait son succès et contribué à sa crédibilité jusqu'à maintenant. Les qualités et les fondements de la procédure, particulièrement la place accordée aux citoyens dans les décisions environnementales, constituent des progrès sociaux déjà acquis. Les droits démocratiques reconnus depuis près de vingt ans dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* doivent donc être maintenus.

Les mesures de révision en voie d'élaboration ne pourront que susciter la méfiance et l'opposition si elles minent la crédibilité du régime actuel, si elles affaiblissent les institutions responsables de sa mise en œuvre, si elles réduisent sa portée et si elles restreignent les possibilités pour la population d'exprimer ses opinions et ses volontés. La correction des lacunes présentement envisagée ne devrait pas ainsi bouleverser la mission du BAPE et nuire à la bonne marche de ses mandats. Au contraire, la reconnaissance de l'utilité et du bon fonctionnement de l'organisme, combinée à l'appréciation manifestée de sa contribution en participation du public, devrait inciter le gouvernement, et plus précisément les décideurs en environnement, à recourir davantage à ses interventions dans tous les dossiers environnementaux faisant appel à la consultation des citoyens.

Sous sa forme actuelle, le BAPE est disposé à assumer la responsabilité des mécanismes qui associent les citoyens aux décisions dans plusieurs secteurs d'activité environnementale. Des provisions pourraient, par exemple, être inscrites dans la législation pour confier explicitement et formellement au BAPE les consultations publiques prévues dans les pouvoirs administratifs du ministère de l'Environnement et de la Faune (consultations sur les parcs, la protection des habitats fauniques, les espèces menacées, les attestations d'assainissement, etc.). On ne pourrait imaginer un signal plus clair de la part des autorités gouvernementales qui reconnaîtraient ainsi la compétence des citoyens et la légitimité du BAPE, une institution unique créée pour faciliter la participation publique.

La meilleure mesure de rationalisation ne consiste-t-elle pas à maximiser la contribution d'un organisme québécois original qui, durant près de vingt ans, a acquis une solide expertise et une crédibilité enviable ? Pour une révision acceptable du régime québécois d'évaluation environnementale, les autorités gouvernementales du Québec n'ont pas de meilleur choix que de bâtir sur les acquis d'un système qui a fait ses preuves et qui suscite l'intérêt de plusieurs pays du monde.

## Références

BAPE, 1991. *Document de réflexion en marge de la Commission de l'aménagement et des équipements relativement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux* (version révisée 28 août 1991), 46 pages + annexes.

BAPE, 1992. *Révision de l'évaluation environnementale et l'examen public des projets -compléments de réflexion*, janvier 1992, 16 pages.

BAPE, 1992. *Avis et commentaires du BAPE sur le projet de réforme de l'évaluation environnementale en réponse aux propositions du MENVIQ du 26 février 1992*, 21 pages.

Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, décembre 1988. *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*, 133 pages + annexes.

Commission de l'aménagement et des équipements, avril 1992. *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*, 72 pages.

