



# Le BAPE, la participation du public et le développement durable dans le processus québécois d'évaluation environnementale

**M<sup>e</sup> Pierre Renaud, MAP  
Président du BAPE**

Université Laval  
Québec, 18 novembre 2011



[www.bape.gouv.qc.ca](http://www.bape.gouv.qc.ca)

---

**Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement**

**Québec** 



# Plan de présentation

---

1. Historique
2. Présentation du BAPE
3. Mandats
4. Les membres et les commissions d'enquête
5. Éthique et déontologie
6. Développement durable
7. Consultation préalable





  
Déjà  
trente  
ans!

---

# Comment associer les citoyens aux décisions gouvernementales et soutenir le développement durable ?

# L'historique

---



- 1972 – Entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (articles 20 et 22)
- 1978 – Évaluation environnementale (art. 31.1) et BAPE (art. 6.1)
- 1981 – Entrée en vigueur du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (projets assujettis)
- 2006 – *Loi sur le développement durable*

 30  
Déjà  
trente  
ans!



# Un leader en participation publique

---

- 6 ans après la conférence de Stockholm et l'adoption de la *Loi sur la qualité de l'environnement*
- 9 ans avant le rapport *Notre avenir à tous*
- 14 ans avant le *Sommet de la Terre* (Déclaration de Rio)
- 20 ans avant la *Convention d'Aarhus*

30  
Déjà  
trente  
ans!

# Le BAPE : un organisme public

---



- Permanent d'information, d'enquête et de consultation
- Indépendant et neutre
- Consultatif

30  
Dejà  
trente  
ans!

# La mission

---



Éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable lequel englobe les aspects biophysique, social et économique.

60  
Dejà  
trente  
ans!



# Pour réaliser sa mission

---

- **Informe les citoyens**  
(mandat obligatoire)
  - ◆ **Rendre publique l'étude d'impact**
  - ◆ **Organiser et tenir une soirée d'information (promoteur et citoyens)**
- **Enquête et consulte la population**  
(mandat d'enquête, si requête non frivole)
  - ◆ **Produire un rapport qui sera rendu public**

  
Déjà  
trente  
ans!



# Les mandats du BAPE

  
Dejà  
trente  
ans!



# Les mandats d'enquête

---

- A.** Le mandat d'enquête sur les projets assujettis à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (art. 31.1 et ss.)
- B.** L'enquête et la médiation (art. 6.3 et 31.3)
- C.** L'enquête (art. 6.3)
- D.** L'enquête et les thématiques d'envergure (art. 6.3)
- E.** Mandats relatifs à d'autres lois
- F.** Autres mandats





# Pour tout mandat d'enquête

---

- Le ministre mandate le BAPE
- Le président du BAPE forme une commission d'enquête
- Il s'assure de l'indépendance des membres choisis :
  - *Déclaration d'absence de conflit*
  - *Déclaration d'engagement éthique et déontologique*

  
Déjà  
trente  
ans!



# **Le mandat d'enquête sur les projets assujettis à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (art. 31.1 et ss.)**

---

## **A. Enquête et audiences publiques - 1978**

- **Les projets assujettis**
- **Le processus d'évaluation**
- **La période d'information et de consultation du dossier par le public**
- **Les audiences publiques**





# Les projets assujettis (art. 31.1 et ss.)

---

## *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement – 1982*

- Lignes de transport d'électricité, barrages, centrales électriques
- routes, voies ferrées, oléoducs, gazoducs
- sites d'élimination des matières résiduelles
- dragage, creusage, remplissage et remblayage de cours d'eau
- programmes de pulvérisation aérienne de pesticides
- projets à caractère industriel et minier, aéroports
- traitement et disposition des sols contaminés

## *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*

- projets d'aires protégées

  
Déjà  
trente  
ans!

---

Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement

Québec 



# Le processus d'évaluation environnementale au Québec (art. 31.1 et ss.)

## PHASE 1 : directive

Dépôt de l'avis de projet et transmission de la directive

## PHASE 2 : étude d'impact

Réalisation de l'étude d'impact et analyse de recevabilité

## PHASE 3 : participation du public

Période d'information  
Audience publique ou médiation

PHASE 4 : analyse  
environnementale du projet

## PHASE 5 : décision

Recommandation du ministre du Développement durable,  
de l'Environnement et des Parcs et  
décision du Conseil des ministres

## PHASE 6 : contrôle

Surveillance, contrôle et suivi

**BAPE**

30

Dejà  
trente  
ans!

Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement

Québec 



# La période d'information et de consultation du dossier par le public (art.31.1)

---

- **Durée 45 jours**
  - **décision du ministre de rendre publique l'étude d'impact déposée par le promoteur**
  - **le président du BAPE demande au Service des communications de rendre le dossier public : Web, centres de consultation, séance d'information**





## La période d'information et de consultation du dossier par le public (art.31.1) (suite)

---

- durant cette période d'information toute personne peut faire une requête au ministre demandant une enquête et une audience publique
- analyse de la frivolité par le ministre

  
Déjà  
trente  
ans!



**C'est le citoyen qui déclenche le processus de consultation**

# Les étapes de la consultation publique

(art. 31.1 et ss.)

## MANDAT ADMINISTRATIF

## MANDAT D'ENQUÊTE

### EN RÉSUMÉ



Le rôle du BAPE se termine ici

Enquête et audience - 4 mois

Le rôle du BAPE se termine ici

1<sup>re</sup> partie (s'informer)

Rédiger son mémoire  
(21 jours minimum)

2<sup>e</sup> partie (s'exprimer)

Rédaction du rapport et dépôt au ministre

Sortie publique du rapport  
(60 jours)



# Le mandat d'enquête (art. 31.1 et ss.) (1/3)

---



## Audience publique (art. 31.3)

### 1<sup>re</sup> partie : le questionnement

- Webdiffusion audio/vidéo
- Règles de participation – Avis d'intention



# Le mandat d'enquête (art. 31.1 et ss.) (2/3)

---



**Audience publique  
(art. 31.3)**

**2<sup>e</sup> partie :  
l'écoute des mémoires**

**- Webdiffusion audio/vidéo**

  
**Déjà  
trente  
ans!**



# Le mandat d'enquête (art. 31.1 et ss.) (3/3)

---

## 2.1.1 La facilitation - 2008

- période réservée à la discussion de pistes de bonification et de solution aux différends
- objectifs :
  - ◆ favoriser les échanges entre les participants et le promoteur
  - ◆ bonifier les pistes de solution
  - ◆ favoriser un meilleur contexte d'insertion des projets

  
Déjà  
trente  
ans!



# Le mandat d'enquête général (art. 6.3) (1/4)

---

## B. L'enquête et la médiation – depuis 1994, 48 dossiers

- généralement, à la suite d'une requête, sous 31.3, le ministre peut demander une médiation
- objectif : régler un différend sans recourir à l'audience publique
- démarche de règlement des conflits
- exemples :
  - ◆ Amélioration de la route 169 – Alma et Saint-Nazaire
  - ◆ Parc éolien à Saint-Robert-Bellarmin
  - ◆ Autoroute 55 – Doublement de la chaussée

  
Déjà  
trente  
ans!

# Le mandat d'enquête général (art. 6.3) (2/4)

---

## C. L'enquête – depuis 1978, 20 dossiers

### Exemples :

- Exploitation d'une mine et d'une usine de niobium – Oka
- Prolongement de l'autoroute 19 – de l'autoroute 440 jusqu'au boul. Dagenais





# Le mandat d'enquête général (art. 6.3) (3/4)

---

## D. L'enquête sur des thématiques d'envergure

- But : analyser des politiques ou proposer des orientations au gouvernement
- Répercussions majeures auprès de la société québécoise
- Délai fixé par le ministre

**1988-1990** : Déchets dangereux

**1990-1991** : Stratégie de protection des forêts contre les insectes et les maladies

**1996-1997** : Gestion des matières résiduelles

**1999-2000** : Gestion de l'eau

**2002-2003** : Développement durable de la production porcine

**2004-2005** : Enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent

**2010-2011** : Développement durable de l'industrie des gaz de schiste

  
Déjà  
trente  
ans!

---

**Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement**

**Québec** 



# Le mandat d'enquête général (art. 6.3) (4/4)

---

## E. Mandats relatifs à d'autres lois

- *Loi sur la conservation du patrimoine naturel – 2002*
- *Loi sur les parcs*

## F. Autres mandats

- Assister des MRC pour leur consultation publique, filière éolienne – 2007
- Soumettre des candidatures pour la composition du Comité d'évaluation environnementale stratégique sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec – 2011

30  
Déjà  
trente  
ans!

---

Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement

Québec 



# L'analyse et le rapport

---

- Analyse, constat, avis et rédaction du rapport (biophysique, social et économie) – 1978
- Considération systématique des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête – 2008
- Transmission du rapport au ministre par le président du BAPE, au plus tard à la dernière journée du délai consenti





# Les membres

---

- Bureau composé de six membres, dont un président et un vice-président
- Nommés par le gouvernement
- Mandat d'une durée maximale de 5 ans renouvelable
- Listes de membres à temps partiel nommés par le gouvernement





# Les commissions d'enquête

---

- Composées de membres du Bureau nommés à temps plein ou à temps partiel
- Formation des membres - 2008
- Immunité et pouvoirs en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*





# *La Loi sur les commissions d'enquête*

---

- **Pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure**
- **Pouvoir d'assigner des témoins à comparaître**
- **Pouvoir de contraindre au dépôt de documents nécessaires à l'enquête**





# L'expertise environnementale

---

- **De 10 à 15 analystes** – formation de 2<sup>e</sup> cycle
- **Soutien aux commissions**
  - analyse, recherche, expertise
  - intermédiaires avec les participants
  - rédaction, discussion, bonification
  - outils de travail
  - documents sur le projet et sur le sujet, expertise, logiciel de recherche, grille d'analyse

**Travail d'équipe – Discussion – Argumentaire**

---





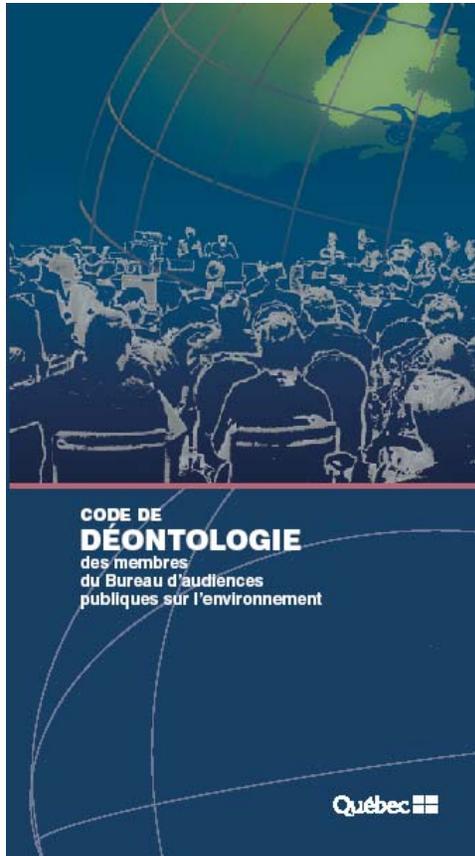
# Les communications

---

- **Mandat administratif**
  - accès du dossier à la consultation publique (Web, centres de consultation, avis et communiqués, séances d'information)
  
- **Mandat d'enquête et d'audience publique**
  - conseil en matière de communication
  - mise en oeuvre du plan de communication
  - relations publiques et relations de presse
  - participation à la production du rapport

  
Déjà  
trente  
ans!

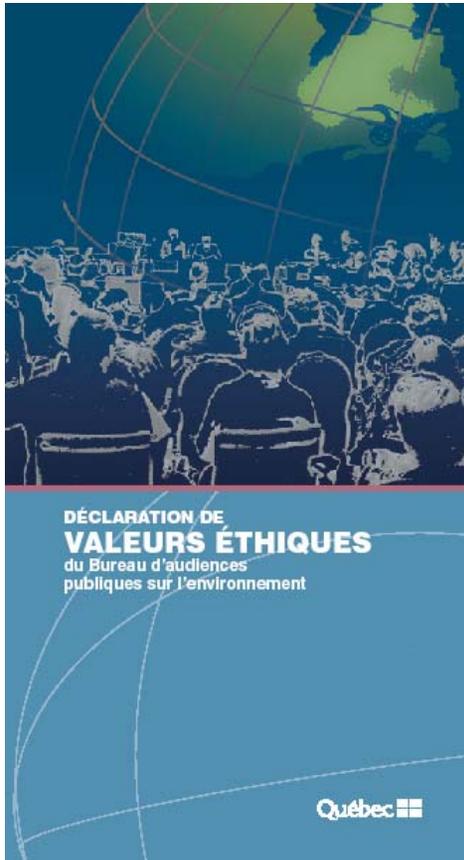
# Le Code de déontologie - 1992 et 2009



- Agir dans l'intérêt public de façon irréprochable, intègre et au meilleur de sa connaissance
- Éviter les activités incompatibles et les gestes pouvant nuire à la crédibilité
- Neutralité politique

30  
Déjà  
trente  
ans!

# La Déclaration de valeurs éthiques



- **Respect**  
*accorder un second regard*
- **Impartialité**  
*l'égalité des possibles*
- **Équité**  
*la juste appréciation*
- **Vigilance**  
*le développement durable avant tout*

Adoptée en 2009

  
Déjà  
trente  
ans!



# La Déclaration de valeurs éthiques

*(suite)*

---

## La vigilance

Le souci et l'attention portés à une situation donnée afin d'anticiper ce qui pourrait se passer et de prendre les mesures appropriées pour y répondre dans une perspective de développement durable.

  
Déjà  
trente  
ans!



# Le développement durable

---



30  
Déjà  
trente  
ans!

---

**Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement**

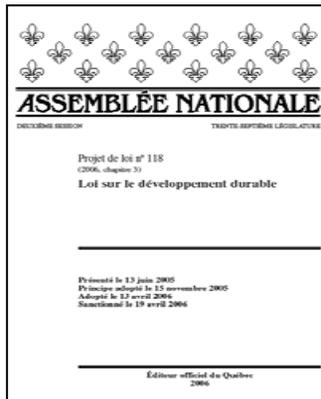
**Québec** 



# Le développement durable au Québec (1/3)

---

## *Loi sur le développement durable*



adoptée en 2006

  
Déjà  
trente  
ans!

Moins de dix États dans le monde ont adopté  
une loi sur le développement durable.

Un des trois premiers États du monde à avoir  
décliner sa stratégie en Plans d'action.

# Le développement durable au Québec (2/3)

Loi sur le **DÉVELOPPEMENT DURABLE** CHAPITRE II, ARTICLE 6

## LES PRINCIPES

- a « **SANTÉ ET QUALITÉ DE VIE** » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;
- b « **ÉQUITÉ ET SOLIDARITÉ SOCIALES** » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
- c « **PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT** » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- d « **EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE** » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;
- e « **PARTICIPATION ET ENGAGEMENT** » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;
- f « **ACCÈS AU SAVOIR** » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;
- g « **SUBSIDIARITÉ** » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;
- h « **PARTENARIAT ET COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE** » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;

Québec

## Les 16 principes

1. Santé et qualité de vie
2. Équité et solidarité sociales
3. Protection de l'environnement
4. Efficacité économique
5. Participation et engagement
6. Accès au savoir
7. Subsidiarité
8. Partenariat et coopération intergouvernementale
9. Prévention
10. Précaution
11. Protection du patrimoine culturel
12. Préservation de la biodiversité
13. Respect de la capacité de support des écosystèmes
14. Production et consommation responsables
15. Pollueur payeur
16. Internalisation des coûts

30  
Déjà  
trente  
ans!

# Le développement durable au Québec (3/3)

---

2008

*Plan d'action de développement  
durable du BAPE 2008-2013*

Action 2

Assurer la prise en considération  
systématique des principes de  
développement durable au sein de  
l'organisme et dans les travaux des  
commissions d'enquête



30  
Déjà  
trente  
ans!



# Plan d'action de développement durable 2008-2013

---

## Actions

- Sensibiliser et former le personnel
  - √ *Activités de sensibilisation et de formation*
- Intégrer les principes de développement durable au sein de l'organisation
  - √ *Outils de prise en compte des principes pour les commissions d'enquête et les dossiers administratifs*
- Promouvoir le développement durable
  - √ *Dans les discours d'ouverture*
- Améliorer la santé, la sécurité et la qualité de vie du personnel
  - √ *Programme d'aide et d'écoute*





# Plan d'action de développement durable 2008-2013 (suite)

---

## Actions

- Mettre en œuvre des pratiques responsables
  - √ *Cadre de gestion environnementale 2010-2013*
  - √ *Plan de gestion environnementale 2010-2011*
    - *Politique d'approvisionnement responsable*
- Promouvoir le droit des citoyens d'être informés et consultés
  - √ *Participer à des activités externes*
- Améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience des travaux à l'intérieur des mandats du BAPE
  - √ *Améliorer les offres de services*





  
Déjà  
trente  
ans!

# Développement durable au BAPE

---

- Comité de développement durable (en continu)
- Activités de sensibilisation et de formation (en continu)
- Cadre de gestion environnementale (avril 2010)
  - Politique d'approvisionnement responsable (février 2011)
  - Ligne directrice en matière d'édition de documents (février 2011)
  - Guide de gestion des matières résiduelles (octobre 2006)
  - Guide pour une meilleure utilisation du papier dans les commissions d'enquête (février 2008)



# Développement durable au BAPE (suite)

---

- **Pratiques écoresponsables** (en continu)
  - Hébergement écoresponsable
  - Matériel informatique moins dommageable pour l'environnement
  - Récupération des matières résiduelles
  - Utilisation rationnelle de l'énergie
  - Encouragement des moyens de transport en commun et actif
  - Utilisation des technologies de l'information pour les séances publiques





# La valeur démocratique

---

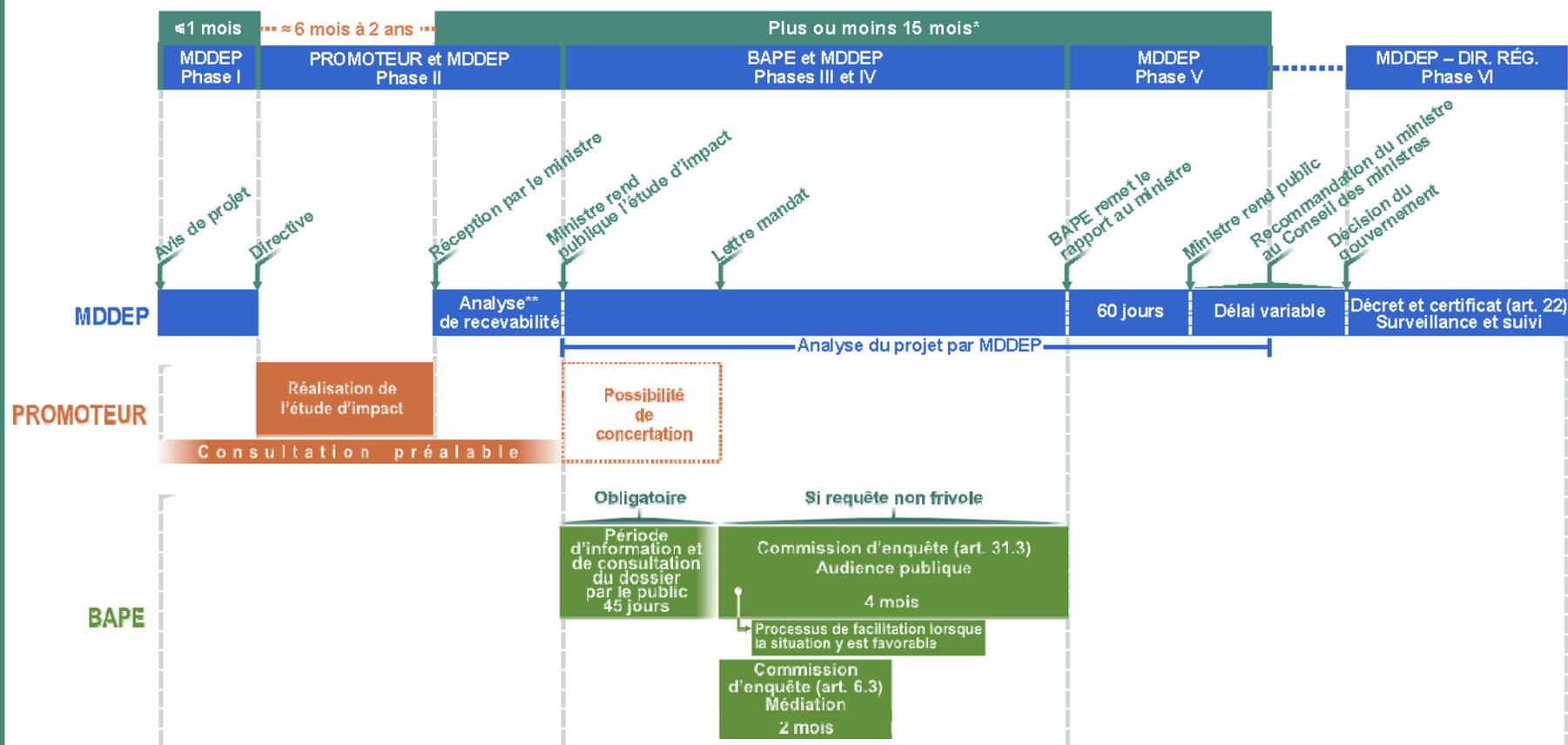
**Le BAPE,  
un outil de  
démocratie et de  
développement  
durable**



**Droit de parole à la population  
dans l'évaluation des projets qui ont  
des incidences sur son milieu de vie**

  
**Déjà  
trente  
ans!**

## La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (LQE, art. 31.1 et suiv.)



\* Indication du délai ciblé – 15 mois obligatoires pour certains projets à caractère industriel (Q-2, r. 23, art. 16.1).

\*\* Comprenant une consultation interministérielle.

Septembre 2011



# Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de parc éolien

---

## Incitation à consulter le public en début de procédure

Le Ministère encourage l'initiateur de projet à mettre à profit la capacité des citoyens et des collectivités à faire valoir leurs points de vue et leurs préoccupations par rapport aux projets qui les concernent. À cet effet, **le Ministère appuie les initiatives de l'initiateur de projet en matière de consultation publique.**

Plus concrètement, **le Ministère incite fortement l'initiateur de projet à adopter des plans de communications en ce qui a trait à leur projet, à débiter le processus de consultation avant ou dès le dépôt de l'avis de projet et à y associer toutes les parties concernées...**

**Plus la consultation intervient tôt dans le processus qui mène à une décision, plus grande est l'influence des citoyens sur l'ensemble du projet et nécessairement, plus le projet risque d'être acceptable socialement.**



# Objectif : un environnement et des infrastructures durables sur notre planète

---



60  
Déjà  
trente  
ans!

---

**Bureau  
d'audiences publiques  
sur l'environnement**

**Québec** 



# L'évolution du BAPE depuis 33 ans

---

## 2011

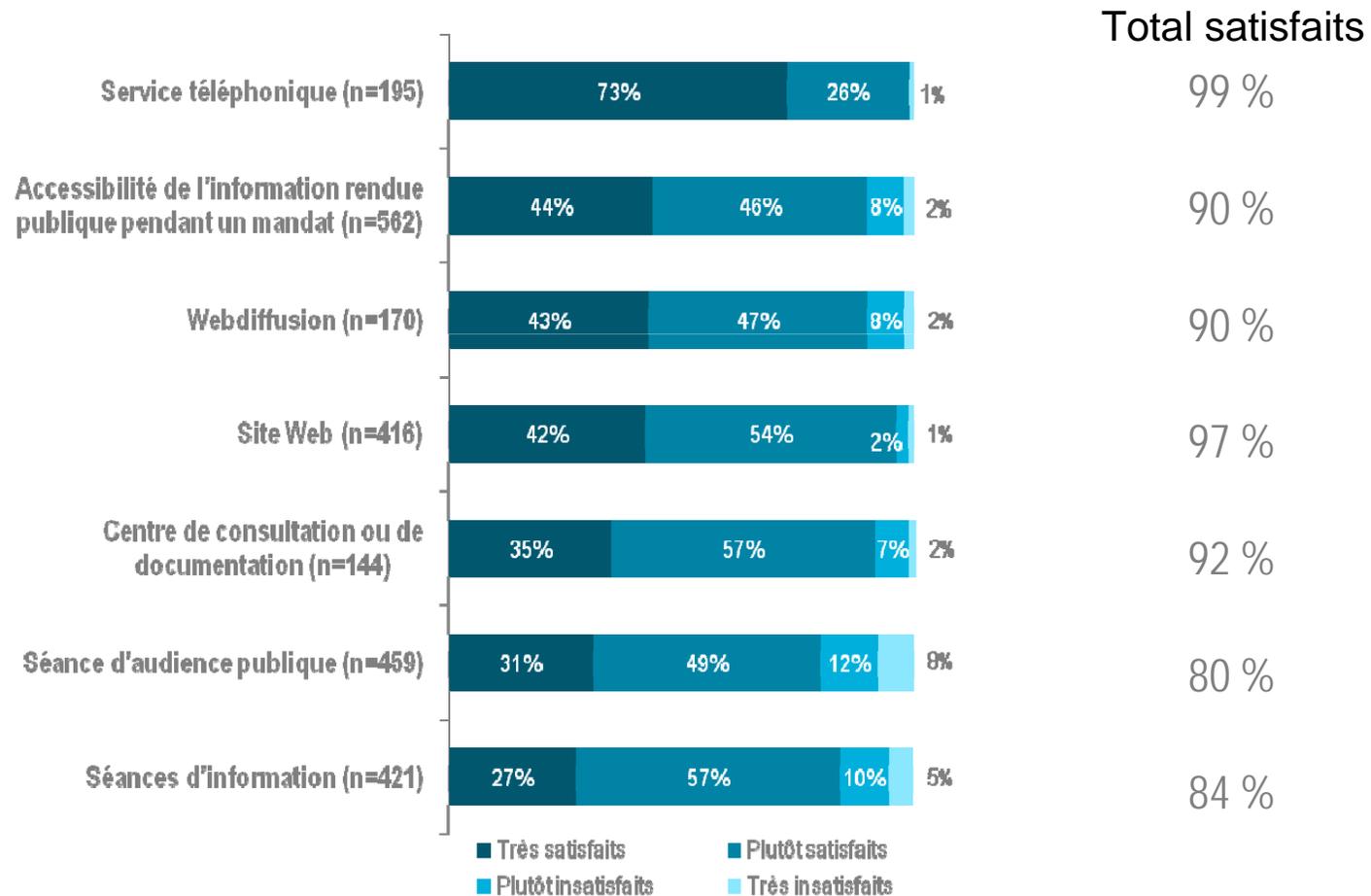
- 283 rapports d'enquête
- plus de 10 000 mémoires présentés par le public
- plus de 100 000 participants

  
Dejà  
trente  
ans!





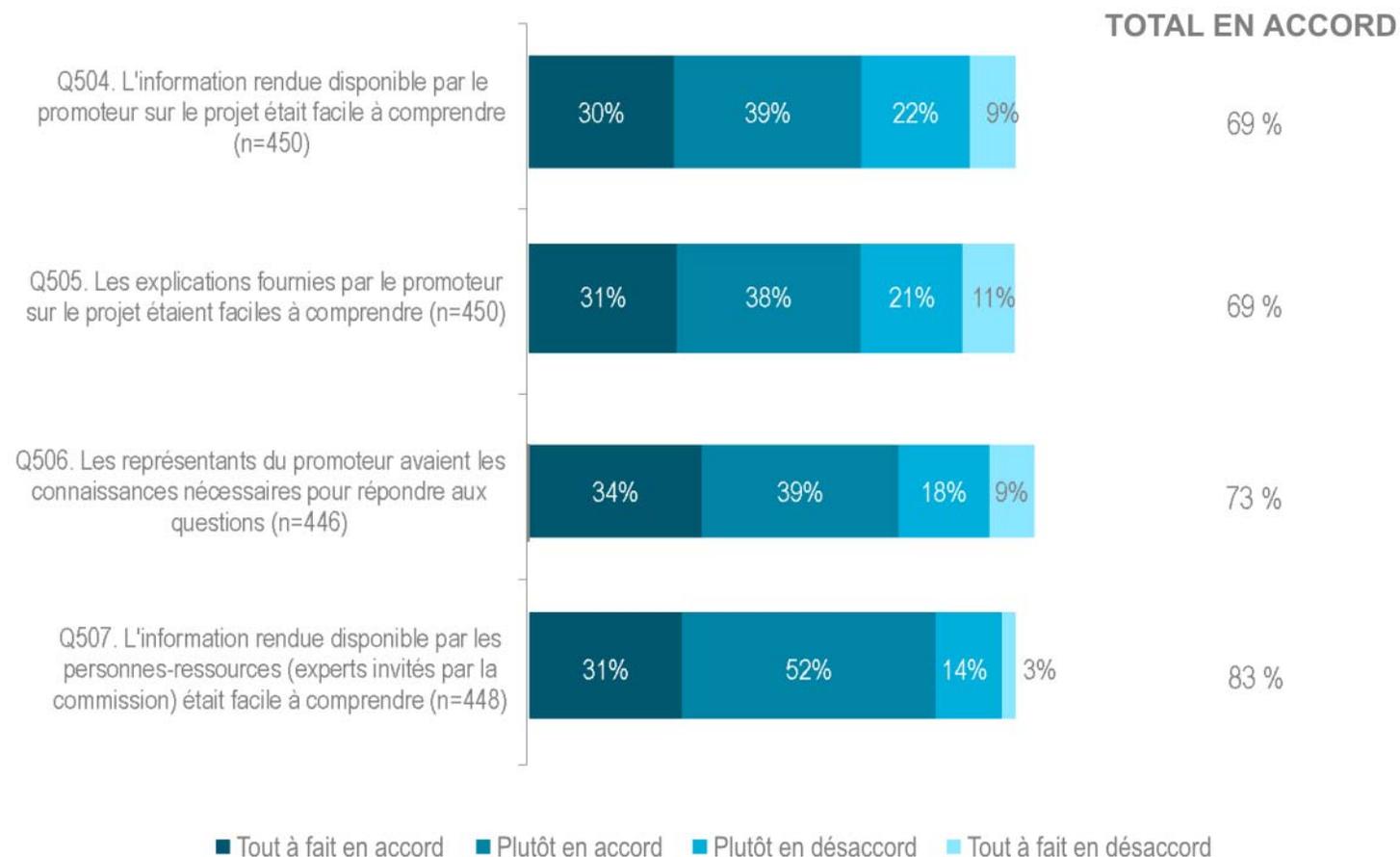
# Sondage CROP 2011



30  
Déjà  
trente  
ans!



# Sondage CROP 2011 (suite)



30  
**Dejà  
trente  
ans!**



**Par nos actions des problèmes ont surgi,  
par nos actions nous trouverons des solutions.**

---



**30**  
**Dejà  
trente  
ans!**



  
**Dejà  
trente  
ans!**

---

**MERCI DE VOTRE ATTENTION !**