

F. N. E. P.

**MISSION SPECIALE
FONCTION PUBLIQUE
1998**

**FONDATION NATIONALE
ENTREPRISE ET PERFORMANCE**

**L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
AU QUÉBEC**

**ÉTUDE RÉALISÉE DANS LE CADRE DES
MISSIONS SPÉCIALES
FONCTION PUBLIQUE**

Alain LAVIELLE

INTRODUCTION	3
1. LE CADRE JURIDIQUE	4
1.1. LE CONTEXTE JURIDIQUE QUEBECOIS	4
1.2. LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT – 1972	4
1.3. LA LOI MODIFIANT LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT – 1978 – LA CREATION DU B.A.P.E.	4
1.4. LE REGLEMENT GENERAL RELATIF A L'EVALUATION ET A L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT . 1980	4
1.5. LES REGLES DE PROCEDURE RELATIVES AU DEROULEMENT DES MEDIATIONS EN ENVIRONNEMENT. 1995.	5
1.6. LES LOIS MODIFIANT LA LOI SUR LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT	5
2. AUDIENCES PUBLIQUES : FONDEMENTS ET PROCEDURES	5
2.1. L'ASSOCIATION DU PUBLIC AUX DECISIONS CONCERNANT LE MILIEU DE VIE	5
2.2. L'AUDIENCE PUBLIQUE	5
2.3. LES ACTEURS NON INSTITUTIONNELS	6
2.4. LE DECLENCHEMENT PAR LE B.A.P.E. DU PROCESSUS DE TENUE D'ENQUETE ET D'AUDIENCE PUBLIQUE.....	7
2.5. LES PERSONNES HABILITEES A FAIRE UNE DEMANDE D'AUDIENCE PUBLIQUE	7
2.6. LA MEDIATION	7
2.7. LE B.A.P.E. : OPERATEUR DE L'AUDIENCE PUBLIQUE ET DE LA MEDIATION.....	7
3. LE B.A.P.E. : ROLES ET MOYENS.....	8
3.1. LA MISSION GENERALE DU B.A.P.E.....	8
3.2. LE ROLE DU B.A.P.E. DANS LE PROCESSUS D'AUDIENCE PUBLIQUE	8
3.3. LE B.A.P.E., ORGANISME ADMINISTRATIF.....	8
3.4. L'ORGANISATION DU B.A.P.E. (LES SERVICES)	9
3.5. L'ORGANISATION DU B.A.P.E. (L'INSTALLATION)	9
4. LE B.A.P.E. : FORCES ET LIMITES	9
4.1. LA FORCE DE L'ACTION DU B.A.P.E. : L'INDEPENDANCE	9
4.2. LA DEONTOLOGIE DU B.A.P.E.....	10
4.3. LA CAPACITE D'ECOUTE ET D'ANALYSE DU MEDiateUR	10
4.4. LA DISPONIBILITE DU B.A.P.E.....	10
4.5. LES MEMBRES ET AGENTS DU B.A.P.E.	11
4.6. L'ETUDE DES PROJETS EN REGARD DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	11
4.7. LES LIMITES DE L'ACTION DU B.A.P.E.	11
5. UN PRECIEUX INSTRUMENT DE TRAVAIL DE COMMUNICATION ; LE RAPPORT D'ENQUETE ET D'AUDIENCE PUBLIQUE	12
5.1. L'ASPECT FORMEL DES DOCUMENTS	12
5.2. LA CONSULTATION DES DOSSIERS	12
5.3. LA PRESENTATION MATERIELLE DU RAPPORT	12
5.4. LE STYLE DU RAPPORT	13
5.5. LA COMPOSITION DES CHAPITRES AU RAPPORT	13
5.6. LA BIBLIOGRAPHIE DU RAPPORT	13
5.7. L'ANNEXE DOCUMENTAIRE DU RAPPORT	13
CONCLUSION	14
POSTFACE.....	15
BIBLIOGRAPHIE	16

INTRODUCTION

Développement durable, nouvelle gouvernance, concepts et vocabulaires environnementaux et citoyens sont consolidés en France plus vite que les pratiques, dans les services déconcentrés de l'Équipement en particulier. Le rédacteur de ces lignes, chargé de mission environnement à la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de la Haute-Garonne à l'époque de sa mission au Québec, peut en témoigner.

Raison de plus pour repérer ailleurs, et de préférence dans la sphère géographique francophone, pour ne pas avoir à franchir l'obstacle de la langue, les savoir-faire développés ailleurs. Si les expériences nord-américaines doivent retenir notre attention, il convient de souligner l'originalité de la procédure d'évaluation environnementale du Québec.

Les organismes de recherche du ministère français de l'environnement sont désormais familiarisés avec l'apport spécifique de l'encore neuf ***Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE)*** du Québec. Mais les témoignages dépassent trop peu souvent le cercle d'initiés et sont surtout insuffisamment corrélés avec nos propres pratiques.

Notre objectif dans ce bref rapport sera donc d'établir la portée et les limites des démarches suivies par le BAPE avec le filigrane de la situation française. Il s'agira de tirer les leçons de l'expérience québécoise en matière d'évaluation environnementale en insistant sur les savoir-faire « exportables » plus que sur ceux incompatibles avec nos contingences locales ; leçons forcément incomplètes puisqu'en huit jours de mission au Québec, nous ne saurions avoir la prétention de couvrir la question.

Un premier chapitre indiquera les spécificités du cadre juridique québécois ; le second précisera les fondements d'une procédure spécifique : l'audience publique ; le troisième cernera les rôles et moyens de l'institution BAPE ; le quatrième chapitre tentera précisément d'identifier les forces et les quelques limites du BAPE ; tandis que le cinquième insistera sur l'exemplarité de la méthode et la force de la communication autour du rapport d'enquête et d'audience publique systématiquement produit lorsque la procédure précitée est requise.

1. LE CADRE JURIDIQUE

1.1. LE CONTEXTE JURIDIQUE QUEBÉCOIS

Dans un rapport aussi bref, il ne saurait être fait l'exégèse du corpus juridique de la question environnementale, ni à fortiori de repérer les analogies et les différences avec la version nord américaine, ou de pointer ce qui relève encore du niveau fédéral canadien ou de considération territoriale particulière ; citons cependant pour mémoire les territoires autochtones indiens ou le contrôle de la navigation sur le Saint Laurent.

Nous nous contenterons donc dans ce chapitre de rappeler le contexte juridique québécois dans lequel s'inscrit la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

1.2. LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT – 1972

Le point de départ constitutif de la spécificité québécoise est l'adoption par l'assemblée nationale du Québec en 1972 de la « loi de la qualité de l'environnement ». Elle introduit, avant la loi française sur la protection de la nature (1976), la nécessité de préparer une étude d'impact sur certains projets.

1.3. LA LOI MODIFIANT LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT – 1978 – LA CREATION DU B.A.P.E.

L'adoption en 1978 de la « loi modifiant la loi de la qualité de l'environnement » confirme le besoin de l'étude d'impact, préalable indispensable à une autorisation gouvernementale : « nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement ».

Mais surtout cette loi institue le B.A.P.E., le fixe dans sa composition et son rôle et prévoit pour certains projets une procédure d'évaluation faisant appel au public.

1.4. LE REGLEMENT GENERAL RELATIF A L'EVALUATION ET A L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT . 1980 .

Un « règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement » est venu en 1980 compléter le dispositif législatif.

Il a déterminé les projets assujettis à la procédure d'évaluation ainsi que les paramètres d'une étude d'impact sur l'environnement et prescrit les modalités de l'information et de la consultation publiques ; c'est ce règlement qui prescrit notamment qu'une demande d'audience publique doit être écrite. Les règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques ont été adoptées concomitamment, édictées en fait par le BAPE lui-même et réglementairement validées par leur publication à la gazette officielle du Québec.

1.5. LES REGLES DE PROCEDURE RELATIVES AU DEROULEMENT DES MEDIATIONS EN ENVIRONNEMENT. 1995.

En adoptant en 1995 des « règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement », le BAPE introduit dans les processus d'évaluation environnementale et de participation du public une souplesse dont on verra plus loin les avantages.

L'adoption en 1993 de la « loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets » préfigure pour sa part l'émergence de référentiels thématiques qui enrichiront et faciliteront l'instruction de projets particuliers.

1.6. LES LOIS MODIFIANT LA LOI SUR LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT

L'actualité législative a suivi les tentatives successives d'amélioration de la procédure d'évaluation environnementale, réformée par différentes lois « modifiant la loi sur la qualité de l'environnement », mais il s'avère que des difficultés d'application empêchent son entrée en vigueur, y compris pour celle datant pourtant déjà de 1992.

La loi modificative de 1995 précise le régime d'assujettissement des projets industriels, comme la nomenclature accompagne la loi sur l'eau française, ainsi que les délais d'instruction des projets, critiqués comme excessifs par les investisseurs. Le gouvernement s'est donné règlementairement l'obligation d'analyser l'opportunité des délais et la possibilité de les réduire.

Loi démocratique, donc vivante, la loi sur la qualité de l'environnement, se frotte à la réalité. C'est l'état des pratiques du BAPE que nous constaterons dans les chapitres suivants.

2. AUDIENCES PUBLIQUES : FONDEMENTS ET PROCEDURES

2.1. L'ASSOCIATION DU PUBLIC AUX DECISIONS CONCERNANT LE MILIEU DE VIE

L'une des fonctions essentielles de l'évaluation environnementale est d'associer le public aux décisions qui concernent le milieu de vie. Elle introduit des questions de valeurs et de choix de société dans l'analyse des projets. L'évaluation à la québécoise comble le déficit de communication en amont du projet dont on fait justement grief à l'enquête publique en vigueur en France.

Si la procédure québécoise facilite l'apport des citoyens dans l'évaluation environnementale d'un projet, et il s'agit bien d'enrichissement et non d'appauvrissement du projet, ce que l'on tarde à admettre en France, elle aide aussi les promoteurs dans la conception de leur projet. Elle éclaire enfin les décideurs gouvernementaux.

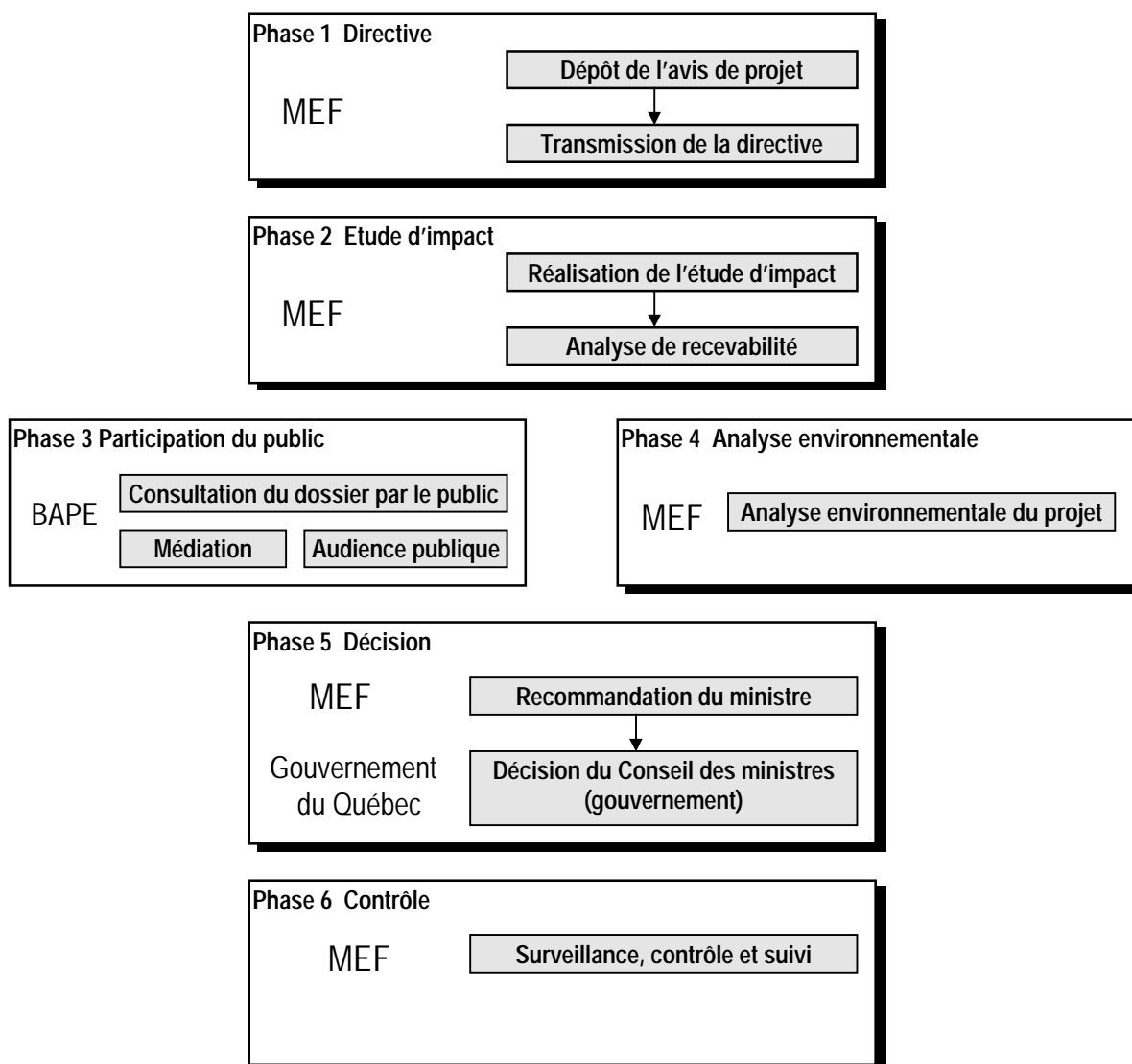
2.2. L'AUDIENCE PUBLIQUE

La méthode québécoise privilégie une procédure : l'audience publique.

L'audience n'est cependant qu'un moment particulier d'une procédure administrative complexe illustrée par le tableau ci-dessous qui identifie trois acteurs institutionnels essentiels -il y en a d'autres- dont les rôles sont différenciés :

- le BAPE dont nous examinerons les missions, les méthodes et les moyens,

- le ministère de l'environnement et de la faune (M.E.F.) du Québec dont on notera d'ores et déjà que, fort de sa propre capacité d'expertise, il procède à sa propre analyse environnementale du projet,
- le gouvernement qui est le décideur. Un rappel évident mais nécessaire : le BAPE n'a aucun pouvoir de décision.



2.3. LES ACTEURS NON INSTITUTIONNELS

D'autres acteurs, non institutionnels, apparaissent en filigrane : les citoyens, et surtout les promoteurs de projet, public ou privé qui parfois critiquent la procédure :

- le promoteur privé car il la trouve trop longue. Le délai théorique de 15 mois entre dépôt de l'avis et décision est largement dépassé parfois puisque n'incluant pas la période de temps pendant laquelle l'initiateur du projet prépare l'étude d'impact ou les compléments d'information exigés par le ministre ;
- le promoteur public car il rechigne à être soumis aux mêmes risques de remise en cause de son projet que le privé alors qu'il estime représenter l'intérêt public.

2.4. LE DECLENCHEMENT PAR LE B.A.P.E. DU PROCESSUS DE TENUE D'ENQUETE ET D'AUDIENCE PUBLIQUE

Le BAPE déclenche le processus lorsqu'il a reçu du ministre (MEF) le mandat de tenir une enquête et une audience publique.

Celle-ci se déroule en deux parties comme illustré par le schéma ci-joint qui exprime également les délais spécifiques du traitement d'un projet au BAPE.

La première partie de l'audience est consacrée à l'information. Elle donne l'occasion au promoteur de présenter son projet, et au public ainsi qu'à la commission -nous analyserons plus loin son savoir-faire- de questionner celui-ci. Dans cette phase sont convoqués par les soins du BAPE, outre le promoteur, les personnes qui ont demandé une audience et les représentants des ministères ou organismes publics agissant comme personnes ressources.

La deuxième partie de l'audience est réservée aux personnes, aux groupes ou aux municipalités qui souhaitent exprimer leur opinion sur le projet à l'étude. Elle permet aux responsables du BAPE de mieux analyser les incidences du projet et les valeurs portées par chaque partie prenante et de forger ainsi leur opinion.

2.5. LES PERSONNES HABILITEES A FAIRE UNE DEMANDE D'AUDIENCE PUBLIQUE

Toute personne, groupe ou municipalité est habilité à faire une demande d'audience publique, la notion de grief pour reprendre un terme juridique français étant plus étendue que chez nous. La demande doit contenir le motif et l'intérêt par rapport au milieu touché par le projet.

Elle est faite par écrit et adressée au MEF, au plus tard le dernier jour de la période d'information et de consultation publiques. Le MEF juge le bien-fondé de la demande et assez exceptionnellement peut l'estimer « frivole », l'épithète se passe de commentaire, et ne pas y donner suite.

2.6. LA MEDIATION

Comme indiqué plus haut, une procédure plus souple a été développée : la médiation. Elle est appropriée lorsque le projet est à portée restreinte, que l'objet du litige est bien circonscrit, que les protagonistes sont peu nombreux et facilement identifiables et qu'il existe enfin des possibilités de compromis.

Elle autorise des délais plus courts : le mandat d'enquête du BAPE de quatre mois dans le cadre d'une audience publique est réduit à deux mois dans le cadre d'une médiation. Les mêmes principes et qualités d'instruction de l'audience s'attachant cependant à la médiation, nous n'entrerons pas dans d'autres détails de procédure.

2.7. LE B.A.P.E. : OPERATEUR DE L'AUDIENCE PUBLIQUE ET DE LA MEDIATION

Audience publique et médiation disposent du même opérateur : le BAPE. Nous nous attacherons dans les chapitres suivants à identifier ses missions, ses moyens et ses méthodes dont pourraient s'inspirer, au-delà des spécificités québécoises, les autorités françaises.

3. LE B.A.P.E. : ROLES ET MOYENS

3.1. LA MISSION GENERALE DU B.A.P.E.

Le BAPE a pour mission générale d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à l'environnement, d'enquêter, de tenir des audiences publiques ou d'assurer des médiations et de faire rapport au MEF avec le but affiché de favoriser la (bonne) prise de décision gouvernementale.

Dans sa recherche permanente de consensus, il constitue en fait un agent d'évolution sociale et favorise le développement durable de la province, soit comme désormais défini dans le droit français avec la loi dite Barnier de 1995 un mode de développement qui assure les besoins des générations présentes tout en préservant ceux des générations futures.

3.2. LE ROLE DU B.A.P.E. DANS LE PROCESSUS D'AUDIENCE PUBLIQUE

Dans le processus d'audience publique, il doit plus particulièrement :

- informer et consulter la population, conformément aux mandat reçu du MEF (voir supra),
- favoriser la participation de la population au processus de décision,
- enquêter, analyser et constater avec le maximum d'objectivité tout en cherchant des solutions acceptables par le plus grand nombre,
- rendre rapport au MEF après avoir recherché et mis en valeur les solutions environnementalement et socialement les plus acceptables.

A l'aide du schéma précédemment présenté on se rappellera en fait que le BAPE peut recevoir deux mandats distincts :

- le mandat d'information et de consultation publiques de 45 jours où le BAPE a en charge l'ouverture de centres temporaires de consultation et l'organisation de séances d'information publique, puis la rédaction d'un compte rendu et sa remise au MEF ainsi que sa mise à disposition du public 10 jours au plus tard à l'issue du mandat,
- et lorsque durant ce premier mandat il y a demande expresse d'audience publique, le mandat d'enquête et d'audience publique dont la durée ne peut excéder 4 mois. Le BAPE a alors en charge la formation de la commission, la tenue des audiences, le dépôt du rapport au MEF. On notera que ledit rapport doit être rendu public dans les 60 jours suivants.

Pour s'enquérir de la suite réservée au dossier et se rappeler utilement que le BAPE n'a pas de pouvoir décisionnel, on notera que le ministre de l'environnement et de la faune, sur la foi du rapport du BAPE et la propre analyse environnementale de ses services directs, fait ses recommandations en Conseil des ministres qui délibère et fait connaître sa décision par décret.

Trois possibilités existent alors :

- l'acceptation du projet sans modification,
- l'acceptation du projet avec modifications,
- le refus du projet.

3.3. LE B.A.P.E., ORGANISME ADMINISTRATIF

Le BAPE est un organisme administratif qui relève du MEF mais est indépendant de ce même ministère. S'il ne constitue pas un organisme décisionnel, ses commissions ont pourtant des pouvoirs quasi judiciaires. De tels paradoxes peuvent heurter les plus cartésiens mais sont parfaitement intégrés par les québécois.

Le Conseil des ministres nomme pour une période de 5 ans, renouvelable, 5 membres à plein temps dont l'actuel président et la vice-présidente. Lorsque la charge de travail le requiert, d'autres membres peuvent être nommés à temps partiel. Toutes ces personnes sont assermentées et possèdent, sous mandat d'enquête, les pouvoirs étendus et l'immunité des commissaires. Ils peuvent à ce titre exiger tout document utile à la compréhension d'un

dossier mais il s'avère à l'examen des pratiques qu'ils usent rarement de leur pouvoir coercitif : pédagogie et diplomatie sont plus de mise.

3.4. L'ORGANISATION DU B.A.P.E. (LES SERVICES)

Au-delà des membres nommés, le BAPE est une organisation, d'une soixantaine de personnes lors de notre passage.

- la « Direction de l'administration » est formée de professionnels et de techniciens de profil très varié, notamment en ressources humaines et financières,
- le « Service de l'analyse et du développement » s'apparente à un organisme de recherche scientifique composé d'équipes multi-disciplinaires compétentes, permanentes et temporaires, dans les divers champs d'expertise requis. Il détermine les points d'information importants recueillis en audience et produit des analyses sur les conséquences des différents scénarios de développement du dossier,
- le « Service des communications et du soutien technique » fait appel à deux catégories de compétence : les compétences en communication essentielles dès lors qu'il faut relayer l'information auprès de la population mais aussi des municipalités, des groupes professionnels et bien entendu des médias, via notamment des publications spécifiques, et les compétences administratives nécessaires pour assurer toute la logistique des audiences et des médiations, secrétariat de séance compris.

3.5. L'ORGANISATION DU B.A.P.E. (L'INSTALLATION)

Le BAPE dispose de locaux modernes et rationnels, regroupés sur un seul étage et semi ouverts, au coeur de la « colline parlementaire », coeur du quartier des ministères du Québec et donc proches de leurs principaux partenaires institutionnels.

Chaque agent est équipé en informatique et consulte largement l'Internet dont le déploiement lors de notre passage était généralisé alors qu'il restait confidentiel en France. Un centre documentaire, remarquablement fourni et géré, complète le dispositif d'information.

De telles conditions facilitent un travail serein, sans stakhanovisme ni refus de surcroît de présence pour satisfaire aux échéances obligatoires de remise des rapports.

Travailler au BAPE c'est adopter un état d'esprit qui préside à des méthodes qui ont fait leur preuve, et contribuent au succès sans complaisance de la démarche québécoise.

4. LE B.A.P.E. : FORCES ET LIMITES

4.1. LA FORCE DE L'ACTION DU B.A.P.E. : L'INDEPENDANCE

Sans établir une hiérarchie de ce qui fait la force de l'action du BAPE, nous serions tentés cependant d'identifier d'abord l'indépendance et nous pouvons témoigner d'analyses divergentes entre MEF et BAPE alors qu'on aurait pu croire qu'ils n'étaient que les deux facettes d'une même institution. Il y a consensus sur le fait que l'on ne peut être débatteur et décideur.

Corollaire de l'indépendance, l'impartialité : les commissaires n'ont aucun intérêt dans les dossiers examinés.

4.2. LA DEONTOLOGIE DU B.A.P.E.

Le constat précédent amorce un deuxième point fondamental : l'adhésion forte de chaque membre à une déontologie, formalisée dans un code, rendu public, et qui devrait recevoir prochainement une consécration légale.

C'est à ce prix que ne s'égarer aucun soupçon sur l'indépendance des membres du BAPE et qu'est fidélisée la confiance des associations de protection de la nature et de l'environnement que nous avons rencontrées.

4.3. LA CAPACITE D'ECOUTE ET D'ANALYSE DU MEDIATEUR

La capacité d'écoute et d'analyse sont évidemment requises chez les médiateurs. Nous citerons in extenso, extraites d'une documentation du BAPE, les « habiletés », pour conserver le vocabulaire québécois, attendues d'un médiateur au risque d'identifier le mouton à cinq pattes :

- posséder une capacité d'analyse et de synthèse,
- avoir le sens des relations humaines et faire preuve d'empathie,
- avoir un sens de l'écoute,
- avoir un bon jugement,
- être apte à animer des rencontres et avoir du leadership,
- savoir s'exprimer simplement et être un bon vulgarisateur,
- avoir une capacité de résistance au stress,
- être attentif au non-verbal,
- être patient, diplomate et persuasif,
- avoir le sens de l'humour,
- avoir un esprit créatif,
- être capable de s'analyser et de se remettre en question.

De fait, les médiateurs veillent à l'équilibre d'expression entre promoteurs et simples citoyens, initialement rompu par l'immersion de professionnels de la communication appointés par les promoteurs, en aidant ceux qui ne maîtrisent pas les techniques de communication, comme nous avons pu le constater.

4.4. LA DISPONIBILITE DU B.A.P.E.

La disponibilité n'exclut pas, bien au contraire, la rigueur. Le BAPE dispose d'une organisation rodée, performante.

L'obligation de résultat se traduit par le respect impératif de délai de remise des rapports déjà cités.

La construction sur un même modèle de tous les rapports favorise la lisibilité du document. Cette astreinte formelle présente beaucoup d'avantages. Imitable faute d'être intégralement reproductible, cette exigence mérite un développement particulier dans le chapitre suivant.

4.5. LES MEMBRES ET AGENTS DU B.A.P.E.

Membres et agents du BAPE sont donc de vrais professionnels, forts de savoir-faire croisés, capables de s'adapter - nous avons vu que la géométrie des moyens humains déployés était évolutive-

Chaque étape de la réflexion fait l'objet d'une formalisation dans un vocabulaire intelligible par tous. Ce qui est vrai sur le fond des dossiers examinés l'est aussi pour l'ensemble des contributions théoriques. De ce fait beaucoup a été écrit sur les pratiques du BAPE et de ses évolutions.

L'expérience est capitalisée, mémorisée. L'émergence d'un référentiel thématique (eau, bruit, forêts, etc...), dont on a vu qu'il a été initié avec les déchets, consolide la solidité de l'analyse ponctuelle.

4.6. L'ETUDE DES PROJETS EN REGARD DU DEVELOPPEMENT DURABLE.

Les projets sont étudiés en regard du développement durable dont on rappellera les principes récemment transcrits dans le droit français : pollueur-payeur, prévention à la source, précaution, participation.

A titre d'exemple, les grilles d'analyse élaborées pour l'examen d'un lieu d'enfouissement sanitaire qu'il nous a été donné de visiter à St Edouard de Frampton comportaient les rubriques suivantes :

- satisfaction des besoins essentiels et amélioration du niveau de vie général,
- équité entre les nations et les générations,
- intégration des aspects environnementaux, économiques et sociaux dans la prise de décision,
- modification des comportements, des modes de production et des habitudes de consommation,
- mesures législatives efficaces pour la responsabilisation des pollueurs et l'indemnisation des victimes,
- accessibilité pour tous à l'information et à la prise de décision,
- engagement actif et partenariat de tous les groupes de la société,
- amélioration de la compréhension scientifique et encouragement à l'innovation scientifique et technologique,
- protection de l'environnement par la prévention,
- application systématique du principe de précaution,
- application du principe pollueur-payeur,
- partenariat mondial.

4.7. LES LIMITES DE L'ACTION DU B.A.P.E.

Le BAPE n'inscrit pourtant pas son action dans un monde parfait et la portée de son action peut être limitée par des causes en grande partie exogènes.

La souplesse d'organisation n'exclut pas le risque d'encombrement susceptible de mettre en péril sinon les délais impartis, du moins la qualité d'analyse.

A posteriori, des dossiers environnementalement sensibles mais plus encore politiquement épineux échappent aux mailles du BAPE : telle route au motif de l'urgence sécuritaire à Charlevoix, tels surtout les problèmes de distribution électrique au motif de la prévention d'une nouvelle grande panne hivernale comme venait de la connaître la région de Montréal. Il est dit d'Hydro Québec, puissante compagnie électrique nationalisée, qu'elle constituerait à

l'instar d'EDF un état dans l'état. Toujours est-il que manquait encore une loi générique sur l'énergie, contrairement à beaucoup d'autres domaines thématiques couverts comme précédemment indiqué par des référentiels.

Trop de promoteurs tentent encore, comme en France d'ailleurs, de tronçonner les étapes de leur projet pour éviter d'être dans le champ d'application de la loi.

Plus récurrent nous semble être le problème du suivi des décisions gouvernementales dont ont la charge les 16 directions « régionales » de l'environnement, un peu comparables à nos DIREN, et qui ne disposent ni des moyens, ni du personnel suffisant. La qualité du débat n'est donc pas toujours garante de la bonne conclusion opérationnelle.

5. UN PRECIEUX INSTRUMENT DE TRAVAIL DE COMMUNICATION ; LE RAPPORT D'ENQUETE ET D'AUDIENCE PUBLIQUE

5.1. L'ASPECT FORMEL DES DOCUMENTS

Insister sur l'aspect formel d'un document n'est pas minimiser tous les savoir-faire, les savoir-être des membres du BAPE et de leurs collaborateurs. Il nous semble plutôt que les qualités attachées aux documents écrits sont l'exact reflet et le témoignage tangible des « habiletés » précédemment décrites.

Les rapports d'enquête et d'audience publique constituent pour tous les acteurs concernés, ensemble des citoyens compris, de précieux repères identifiables dès la couverture, identique pour tous les dossiers.

5.2. LA CONSULTATION DES DOSSIERS

Le dossier reçoit une numérotation, complétée par une numérotation secondaire pour chaque chapitre développé, chaque pièce annexe fournie, qui facilitera sa recherche. On retrouvera cette numérotation dans le rapport annuel d'activité que publie le BAPE.

L'ensemble des dossiers est consultable en trois points institutionnels sur le territoire québécois, dont le centre de documentation du BAPE. La production et la mise à jour de tous les dossiers procèdent certes de l'exigence de la « loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels » mais le mérite de la qualité normative des documents ne revient qu'au BAPE lui-même.

Mais le BAPE se sert de plus en plus du réseau Internet pour chercher et diffuser de l'information. L'adresse du site est la suivante : [HTTP://WWW.BAPE.GOUV.QC.SA](http://WWW.BAPE.GOUV.QC.SA).

5.3. LA PRESENTATION MATERIELLE DU RAPPORT

Le rapport établit en préambule la notion d'environnement, fournit la copie des transmissions administratives du rapport.

La table des matières, très détaillée, permet à chacun de repérer dans la pagination la partie du dossier qui est susceptible de l'intéresser, annexe comprise, ainsi que la liste des figures, plans et tableaux inscrits dans le corps du dossier puisque produits en appui du texte.

5.4. LE STYLE DU RAPPORT

Le glossaire des termes spécialisés, placé en début de dossier, permet à chaque lecteur de partager les mêmes éléments de langage.

Si le vocabulaire doit être scientifiquement et techniquement exact, le style littéraire est toujours simple, « neutre ».

Les citations de personnes entendues lors des enquêtes ou des audiences sont rapidement identifiables car imprimées en italiques et détachées du corps du texte. L'identité de leur auteur est très précise et la citation datée.

5.5. LA COMPOSITION DES CHAPITRES AU RAPPORT

Les chapitres sont déclinés en :

- examen du projet : historique, raisons d'être du projet, éléments de solution étudiés, choix de la meilleure option, caractéristiques et coûts du projet retenu par le promoteur, atténuations des impacts anticipées,
- préoccupations des participants : participation des citoyens, opinions exprimées en audience publique,
- justification du projet, sociales et environnementales,
- analyse des options retenues par la commission : cadre de l'analyse, analyse thématique des options, choix liés aux mesures d'atténuation des impacts. Une brève et dense conclusion permet d'aller à l'essentiel.

5.6. LA BIBLIOGRAPHIE DU RAPPORT

En addendum du fond de dossier, le BAPE énonce une bibliographie précise, rappelle le mandat reçu du MEF.

Il publie in extenso les demandes d'audience publiques formulées, accompagnées de toutes les signatures de tous les demandeurs. Chacun peut s'assurer ainsi que sa sollicitation citoyenne a été enregistrée.

Deux autres annexes récapitulent la chronologie du dossier, toute information relative au déroulement de l'enquête et de l'audience publique incluant le nom de toutes les personnes, institutionnels ou citoyens, intervenant dans le débat et la rédaction du rapport.

5.7. L'ANNEXE DOCUMENTAIRE DU RAPPORT

Une abondante annexe documentaire indique l'exhaustivité des documents tant de référence technique et administrative utilisés que ceux déposés durant la période d'information et durant le mandat de médiation tant par le promoteur que par le public.

CONCLUSION

L'universalité des problèmes environnementaux et la montée des exigences démocratiques ne justifient pas l'univocité des réponses juridiques et organisationnelles dont les différences entre pays sont nourries par l'histoire, la géographie, l'évolution de la société.

Sans humilité excessive, sachons cependant prêter attention aux savoir-faire développés hors de nos frontières. L'expérience de nos lointains « cousins » québécois mérite notre observation attentive. Notons d'ailleurs que le législateur français a su s'inspirer des préceptes québécois dans l'élaboration de la loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier, et en particulier pour la création de la commission nationale de débat public.

Moins dépendantes dès lors et donc plus reproductibles sont les méthodes de travail. Quoique sommairement développé, le dernier chapitre de ce rapport montre l'apport de pratiques professionnellement rigoureuses et respectueuses du public pour une culture partagée de la question environnementale.

*« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas ;
c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles ».*

POSTFACE

Merci à tous ceux qui m'ont permis d'effectuer ma mission d'étude au Québec du 6 au 16 octobre 1998 :

- à la Fondation Nationale Entreprise et Performance (FNEP) sans l'appui financier de laquelle je n'aurais pu me rendre à Québec ;
- à M. Bertrand LEVY, directeur départemental de l'Équipement (DDE) de la Haute-Garonne, alors mon employeur, qui a bien voulu soustraire de mon temps de travail la mission québécoise et a soutenu ma candidature auprès du BAPE ;
- à toute l'équipe du BAPE à Québec pour le superbe accueil qu'elle m'a réservé et l'attention de chaque instant qu'elle a su porter à toutes mes questions et plus particulièrement à :
 - . M. Jean-Noël VIGNEAULT, qui fut mon correspondant permanent, disponible et attentif malgré ses occupations de chef de service,
 - . Mme Louise BOURDAGES du service des communications, québécoise au grand cœur et au solide humour, qui m'a ouvert un monde simple, amical et chaleureux qui fonde l'image justifiée des québécois et devrait donner à chaque français l'envie de s'y rendre,
 - . M. André HARVEY, président et Mme Claudette JOURNAULT, vice-président du BAPE, qui en m'accordant un long interview ont porté le point d'orgue à ma visite,
 - . MM. Frédéric BEAULIEU, Jean-Claude DALLAIRE et Didier le HENAFF qui m'ont accompagné dans mes recherches et mes visites,
- à toutes les personnalités qui m'ont accueilli hors BAPE et en particulier : Mme PAUL, M. CRAWLEY et M. NOBREGA au MEF, M. BRASSARD et M. GREF au ministère des transports, M. TREMFF au secrétariat francophone de l'association internationale pour l'évaluation d'impacts (IAIA en anglais), M. MEAD, président de l'union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) ;
- merci enfin à Mme Marie-Josée ACHILLI qui sur le lieu de ma nouvelle affectation à la DDE du Tarn, m'a grandement aidé à confectionner ce rapport.

BIBLIOGRAPHIE

- Débat public et infrastructures de transport : rapport du ministre de l'Environnement.
- Cellule de prospective et stratégie du ministère de l'Environnement France - juillet 1996

- Débat public et développement durable : expériences nord-américaines.
- Vincent BERDOULAY et Olivier SOUBEYRAN - Université CNRS Pau 1996
Editions Villes et Territoires (ministère de l'Équipement)

- L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée
- « 2001 plus » n° 37, document diffusé par le centre de prospective et de veille scientifique du ministère de l'Équipement - octobre 1995

- Transports et environnement
- Ensemble d'articles in « Ecodécision » n° 21 - été 1996

- Rio cinq ans plus tard
- Ensemble d'articles in « Ecodécision » n° 24 - printemps 1997

- La loi sur la qualité de l'environnement et les règlements relatifs aux évaluations environnementales
- M.E.F. Québec - décembre 1997

- B.A.P.E. : rapport annuel 1996-1997
- Les publications du Québec - juin 1997

- L'évaluation environnementale : une vision sociale
- B.A.P.E. ; collection « Nouvelles pistes » - mai 1995

- La médiation en environnement : une nouvelle approche au B.A.P.E.
- B.A.P.E. ; collection « Nouvelles pistes » - juin 1994

- Amélioration de la route 132 à Pointe-au-Père
- B.A.P.E. ; rapport d'enquête et d'audience publique n° 104 - août 1996

- Projet de reconstruction d'une centrale hydroélectrique aux chutes de la Chaudière
- B.A.P.E. ; rapport d'enquête et d'audience publique n° 106 - mars 1997

- Etablissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à Saint-Edouard-de-Frampton
- B.A.P.E. ; rapport d'enquête et d'audience publique n° 113 - janvier 1997

- Projet de construction d'une usine d'électrolyse à Alma par Alcan Aluminium Itée
- B.A.P.E. ; rapport d'enquête et d'audience publique n° 120 - octobre 1997

- Déchets d'hier, ressources de demain : rapport de la commission sur la gestion des matières résiduelles au Québec
- B.A.P.E. 1997

- Des forêts en santé : rapport de la commission sur la protection des forêts
- Les publications du Québec - octobre 1991

- L'état du débat sur l'environnement et l'économie : la voie du développement durable des transports au Canada
- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie - 1997

- M.E.F. : rapport annuel 1996-1997
- Les publications du Québec - novembre 1997

- Guide de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement
- M.E.F. février 1997 ; mise à jour juillet 1998

- Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet routier
- M.E.F. septembre 1997 ; mise à jour avril 1998

- La politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec
- Ministère des Transports - 1994

- Eléments de problématique et fondements de la politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec
- Ministère des Transports - 1994