

Le fonctionnement et les différents mandats du BAPE

Par Édith Lacroix et Stéfanie Tremblay

**Pour le Comité permanent de la recherche et de la sensibilisation
de la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - *Eau Secours!***

15 juin 2006

Les projets assujettis au BAPE

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) reçoit le mandat d'examiner des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E). La nature et les caractéristiques des projets assujettis sont précisées dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Une description du contenu du règlement est disponible à l'adresse suivante:

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Q-2-r9.pdf>. S'y trouvent, entre autres, certains projets d'autoroutes, d'autres touchant les lieux d'élimination des déchets, des barrages, des centrales hydroélectriques, de même que certains projets industriels.

Les dispositions du Règlement font en sorte qu'aucun projet porcin n'a été soumis à une consultation publique au cours des 25 dernières années (voir annexe 1 pour plus de détails). De plus, les projets de captage d'eau ne sont pas inscrits dans le règlement, et ne peuvent donc pas être étudiés par le BAPE.

Les projets qui sont soumis au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement doivent recevoir l'autorisation du gouvernement, et non simplement du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) comme c'est le cas pour les projets assujettis seulement aux exigences de l'article 22 de la L.Q.E. (voir annexe 2 pour référence).

Les différentes étapes de l'octroi d'un mandat au BAPE[1]

La première étape à suivre afin qu'un projet soit mené devant le BAPE est un avis de projet : le promoteur d'un projet visé par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* avise le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qu'il a l'intention de réaliser un projet. Le ministre lui envoie une directive dans laquelle sont précisés les éléments que doit contenir son étude d'impact : la justification du projet, les variantes du projet, la description du milieu naturel et humain, les impacts du projet, les mesures d'atténuation, etc. Le promoteur réalise son étude d'impact à partir de la directive du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Les spécialistes du MDDEP, en collaboration avec ceux d'autres

ministères et organismes, vérifient si l'étude d'impact est conforme à la directive. À la suite de cette vérification, le ministère peut demander au promoteur de préciser certains aspects de son étude d'impact avant que le ministre demande au BAPE de la rendre publique. Le BAPE est ensuite mandaté pour tenir une période d'information du public. Cette étape est réalisée pour tous les projets visés par le Règlement.

À la suite de cette première étape, le BAPE peut se faire confier, selon le cas :

- un mandat d'enquête et d'audiences publiques : la population peut demander au ministre de l'Environnement d'octroyer, au BAPE, le mandat de tenir des audiences publiques sur le projet visé (voir l'annexe 3 pour plus de détails sur cette question) ;
- un mandat d'enquête et médiation;
- un mandat d'enquête (sans consultation publique);
- ou encore aucun mandat (certains projets ne dépassent pas l'étape de l'information publique).

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut, parce que c'est lui qui définit le mandat du BAPE, limiter la portée de l'audience publique ou de l'enquête. Par exemple, le mandat d'audience publique donné à la fin de 2004 suite au projet de privatisation d'une partie du parc du Mont Orford ne portait que sur les « répercussions d'un échange de terrains sur la biodiversité et l'intégrité écologique du parc » (site du BAPE).

Enfin, à la suite du rapport du BAPE, le MDDEP produit une analyse environnementale à partir de laquelle le ministre fait ses recommandations au Conseil des ministres. C'est ce dernier qui prend la décision finale.

Les différents mandats du BAPE [2]

PÉRIODE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUES

(tous les projets assujettis)

La période d'information et de consultation publiques est d'une durée réglementaire de 45 jours pendant laquelle le BAPE met à la disposition du public la documentation disponible concernant un projet. Le BAPE avise la population qu'il a reçu le mandat de l'informer et de la consulter sur un projet susceptible de s'implanter dans son milieu. Donc, bien que le nom donné à cette étape contienne le mot "consultation", le public n'est pas consulté mais plutôt informé du projet présenté. C'est également à la suite de cette étape d'information que peut être demandée la tenue d'une audience publique.

ENQUÊTE ET AUDIENCES PUBLIQUES

(certains des projets assujettis)

Pour réaliser l'enquête et l'audience publique, une commission est créée avec désignation d'un président de commission et des commissaires, tous membres du BAPE. Ces commissaires ont un statut d'enquêteurs et possèdent des pouvoirs quasi judiciaires dévolus par la *Loi sur les commissions d'enquête*.

En première partie de l'audience, on entend d'abord les requérants, c'est-à-dire ceux qui ont demandé la tenue de cette audience. Ceux-ci expliquent les motifs de leur demande. Le promoteur présente ensuite son projet en indiquant les répercussions prévues sur l'environnement et les mesures d'atténuation ou de compensation. Puis, le promoteur et les personnes-ressources invitées par la commission répondent aux questions des commissaires et des citoyens.

Lors de la deuxième partie, la commission recueille les opinions des personnes, des organismes, des groupes ou des municipalités qui souhaitent être entendus et qui ont déposé un mémoire ou qui ont manifesté leur intention de faire un exposé oral. Il s'agit d'un exercice public.

Entre la première et la deuxième partie, les citoyens disposent d'au moins 21 jours pour préparer leur intervention. À cette fin, ils ont accès aux documents déposés et aux transcriptions des séances de la première partie de l'audience publique qui sont disponibles dans les centres de consultation ouverts dans la région concernée par le projet ainsi que dans les centres de documentation.

À la suite de la seconde phase, la commission entreprend la rédaction du rapport qui contient une analyse des points de vue exprimés en audience et rapporte les constatations, conclusions et recommandations de la commission. À la fin du mandat de la commission, le rapport du BAPE est remis au ministre qui soumet alors sa proposition au Conseil des ministres. Ce dernier est responsable de la décision finale qui peut être d'autoriser, de refuser ou d'autoriser selon certaines conditions le projet. Le processus est réalisé en quatre mois à partir de la lettre d'octroi du mandat. Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dispose de 60 jours pour rendre public le rapport d'enquête et d'audience publique.

ENQUÊTE ET MÉDIATION

(certains des projets assujettis)

Lorsqu'une négociation entre les personnes ou les groupes qui ont demandé une audience publique et le promoteur du projet semble possible, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut confier au BAPE un mandat d'enquête et de médiation. Le but de

la médiation est d'arriver à un consensus entre les parties concernées. Elle vise à régler les différends relatifs aux répercussions du projet et à conclure une entente sur les points de désaccords entre les parties concernées, tout en respectant l'environnement et la qualité de vie du milieu. La médiation se déroule, en principe, entre la ou les personnes ayant demandé une audience publique et le promoteur d'un projet. Cette médiation est appropriée dans les cas où le projet est à portée restreinte, lorsque l'objet du litige est bien circonscrit, lorsque les protagonistes sont peu nombreux et facilement identifiables et lorsqu'il existe des possibilités de compromis (BAPE 1994). Dans le cas où il n'y aurait pas d'entente, les requérants conservent leur droit d'obtenir la tenue d'une audience publique.

Même si le public n'a pas accès aux séances de médiation, des communiqués de presse doivent annoncer le début et la fin de la médiation. Les transcriptions des échanges et les documents déposés deviennent également publics.

À la fin de son mandat qui dure généralement deux mois, le BAPE remet au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs un rapport qui comprend les constatations et l'analyse du médiateur. Le ministre dispose de 60 jours pour le rendre public.

ENQUÊTE

(certains des projets assujettis)

Dans le but d'obtenir un éclairage supplémentaire sur une question environnementale particulière ou sur une situation exceptionnelle, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut mandater le BAPE de tenir une enquête sans audience publique. La commission chargée de l'enquête est formée d'un ou plusieurs membres du BAPE et doit remettre son rapport au ministre dans un délai fixé par ce dernier.

CONSULTATION SPÉCIALE

À la différence d'une audience publique sur un projet assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement où le BAPE consulte la population sur un projet particulier dans un milieu circonscrit, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut demander au BAPE de conduire des consultations publiques sur des questions d'intérêt général liées à une question environnementale particulière. Les commissions issues de ces mandats sont alors appelées « génériques ». Le BAPE permet au gouvernement d'avoir le point de vue de la population sur une problématique environnementale telle que la gestion de l'eau au Québec, la production porcine, la gestion des déchets.

Annexes

Annexe 1- Aucun projet porcin assujetti au BAPE

Le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* énumère les types de projets qui sont assujettis à la procédure d'évaluation des impacts. En ce qui concerne l'agriculture, les projets assujettis sont les suivants (extrait du Règlement, paragraphe 2[o]) :

« o) la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'une exploitation de production animale dont le nombre total égalera ou dépassera alors 600 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier liquide ou 1 000 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier semi-solide ou solide, au sens des définitions prévues à l'article 1 du projet de *Règlement relatif aux exploitations de production animale* publié à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec* le 30 août 1978, 110^e année, no42, pages 5669 à 5699 ; »

Le mémoire présenté par le Barreau du Québec lors des audiences du BAPE sur la production porcine en 2003 explique pourquoi aucun projet porcin n'a été soumis à consultation publique depuis 25 ans malgré le paragraphe o) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*:

Voici un extrait de ce mémoire :

« Depuis 1980, le paragraphe 2(o) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* assujettit la production porcine à l'évaluation environnementale lorsque celle-ci atteint le seuil suivant :

o) la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'une exploitation de production animale dont le nombre total égalera ou dépassera alors 600 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier liquide ou 1 000 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier semisolide ou solide, au sens des définitions prévues à l'article 1 du projet de *Règlement relatif aux exploitations de production animale* publié à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec* le 30 août 1978, 110^e année, no. 42, aux pages 5669 à 5699.

Or, sauf erreur, depuis 1980, aucun projet de production porcine n'a fait l'objet d'audiences devant le BAPE ni d'autorisation par le Cabinet des ministres. Ceci tient de l'interprétation étroite de ce paragraphe à l'aide du *Projet de règlement relatif aux exploitations de production animale* qui avait été publié à la *Gazette officielle* en 1979. Cette interprétation permet aux promoteurs de projets de complexes de deux ou plusieurs bâtiments d'élevage d'éviter le processus du BAPE dès que les bâtiments sont séparés par 150 mètres, même lorsque ce complexe inclut bien plus que 600 unités animales.

Le Barreau considère que cette façon de légiférer par renvoi à des dispositions d'un projet de règlement qui n'a jamais été adopté comme tel et qui est difficile d'accès pour le public, n'est pas conforme aux exigences minimales qui doivent prévaloir au chapitre de la transparence et de la cohérence des normes établies par la loi. Ce mécanisme de renvoi est particulièrement difficile à justifier dans le contexte de la L.Q.E., loi d'ordre public et en rapport avec l'identification des exploitations qui doivent faire l'objet d'un processus d'évaluation et d'examen dont la pierre d'assise est la participation du public. »

Annexe 2- Autorisation du gouvernement versus autorisation du ministre de l'Environnement

Extrait du mémoire du Barreau du Québec présenté à la Commission du BAPE sur la production porcine:

« Depuis 1978, en vertu de l'article 31.1 de la L.Q.E., les projets, activités et exploitations établis par règlement ayant un potentiel d'impacts importants sur la qualité de l'environnement et sa protection sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, y compris des audiences publiques du BAPE.¹¹ Ils requièrent l'autorisation du gouvernement, non simplement du ministre de l'Environnement (voire des fonctionnaires dans les régions administratives) comme c'est le cas pour les projets assujettis seulement aux exigences de l'article 22 L.Q.E. Les activités visées sont, entre autres, celles susceptibles de susciter un important questionnement de la part du public, impliquant des choix de société au chapitre de la technologie ou au niveau de l'utilisation des ressources naturelles à l'échelle de la province ou dans une région ou encore comportant de forts risques d'effets cumulatifs, par exemple, sur la qualité des eaux de surface d'un bassin versant. »

Annexe 3- Demande pour une audience publique

Les citoyens, les groupes ou les municipalités qui désirent avoir de l'information supplémentaire sur le projet ou qui sont en désaccord avec le projet en général ou avec certains éléments de ce dernier peuvent demander au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs la tenue d'une audience publique. Cette demande doit être transmise par écrit au ministre avant la fin de la période d'information et de consultation publiques.

Le ministre ne peut refuser une demande d'audience publique que si la demande est jugée frivole.

[1] Tiré du site Internet du BAPE : www.bape.gouv.qc.ca

[2] Tiré du site Internet du BAPE : www.bape.gouv.qc.ca