

LA CONSULTATION PRÉALABLE

Louis Simard et Guy-Serge Côté

*Rapport réalisé pour le compte du
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*



uOttawa

École d'études politiques

Novembre 2010

Tous droits réservés. Reproduction partielle permise avec citation du document source ©.

Les idées et les opinions émises dans ce document sont l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du BAPE ou de ses partenaires.

Révision linguistique, design graphique et mise en page : Agence Médiapresse inc.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	p. 5
Objectifs de l'étude	p. 6
1. Revue de la littérature	p. 7
1.1 Analyse et identification des parties prenantes	p. 14
1.2 Divulgence des informations, transparence et traçabilité	p. 16
1.3 Consultation des parties prenantes	p. 17
1.4 Négociations et partenariats	p. 20
1.5 Implication des parties prenantes dans le suivi du projet	p. 22
Conclusion	p. 23
2. Revue des études de cas	p. 25
2.1 Le cas de la France	p. 25
2.1.1 Débats organisés par la CNDP	p. 26
2.1.2 Le débat public organisé par le promoteur	p. 28
2.1.3 La concertation recommandée	p. 30
2.1.4 Discussion	p. 32
2.2 Le cas de l'Ontario	p. 33
2.2.1 Le processus d'évaluation des impacts environnementaux en Ontario	p. 33
2.2.2 La consultation publique durant la préparation du mandat	p. 37
2.2.3 Activités de consultation en préparation de l'évaluation des impacts environnementaux	p. 38
2.2.4 Discussion	p. 39
2.3 Synthèse des activités de consultation	p. 40
2.3.1 Information, coproduction de connaissances, consultation et Négociation	p. 40
2.3.2 Coconstruction des démarches de participation, flexibilité, transparence et traçabilité	p. 42
2.3.3 Perspective globale et intégrée	p. 43
Conclusion	p. 43
3. Principes-cadre et « meilleures pratiques »	p. 44
3.1 Les constats généraux	p. 45
3.2 Les constats spécifiques	p. 46
3.3 Les enseignements des études de cas	p. 48

3.3.1	La flexibilité des procédures	p. 49
3.3.2	La responsabilité de la procédure et la place du promoteur	p. 49
3.3.3	La modulation au cas par cas	p. 49
3.3.4	Cadre légal et administratif	p. 50
3.4	Les mesures envisageables pour le contexte québécois	p. 51
3.4.1	Une consultation préalable sur l'avis de projet et la directive d'évaluation environnementale	p. 51
3.4.2	Des délais prescrits pour l'ensemble des étapes des procédures	p.52
3.4.3	Un engagement politique en faveur de la participation publique et de la consultation préalable	p. 52
3.4.4	Pistes de réflexion à plus long terme	p. 52
	Bibliographie	p. 54
	Annexes	p. 59

INTRODUCTION

Depuis près de 20 ans, la participation publique, notamment dans le domaine de l'environnement, est un phénomène en effervescence. Elle est associée à un autre phénomène, celui de la gouvernance en raison de sa dimension interactive et processuelle (Theys, 2003). La participation, nouvel impératif de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Lascoumes, 1998), apparaît comme une réponse possible aux limites de la délégation politique et scientifique et à l'incertitude qui caractérise les sociétés complexes (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Plusieurs événements peuvent expliquer la montée de cette demande à participer de la part des groupes organisés tout comme de la population en général. Parmi ceux-ci, les plus souvent cités sont : une société aujourd'hui plus complexe et plus réflexive, la montée de la préoccupation environnementale et du principe du développement durable, la présence de citoyens plus informés, plus « réseautés », le développement du droit à l'information et à la participation, les limites et l'insuffisance de la démocratie représentative traditionnelle (faible représentativité socioculturelle, baisse du taux de participation), une certaine perte de confiance envers la classe politique, le rôle de l'État remis en question et la montée en importance de la société civile.

La participation publique, institutionnalisée ou non, s'inscrit donc comme un instrument d'action publique et une pratique (Lascoumes et Le Galès, 2004) qui semblent être là pour de bon et à partir desquels des apprentissages ont pu être tirés depuis plusieurs années. De nombreux acteurs ont en effet accumulé plusieurs expériences et ont été à même de mener des enseignements (Gariépy, 1991, 2005 ; Simard, 2006). L'un de ceux-ci consiste à développer davantage les activités de consultation en amont des procédures formelles de participation publique. Ces dernières sont souvent tardives, exigeantes dans leurs formes et ne permettent pas toujours le dialogue direct et ouvert entre les parties prenantes. Ce faisant, l'idée de la consultation préalable aux audiences publiques fait son chemin. Cette pratique permettrait de développer les projets de manière conjointe, d'informer la population dès la conception des projets, de créer un espace de dialogue continu et de permettre la négociation entre les parties prenantes.

À la lumière des trente années d'existence du BAPE, des avancées qu'a connues la notion de développement durable à l'échelle locale, régionale, nationale et mondiale et de l'expérience des acteurs en matière d'évaluation environnementale et de participation publique au Québec, il apparaît nécessaire de développer la réflexion sur nos pratiques. De plus, des initiatives envisageables pourraient être envisagées pour améliorer l'efficacité de la consultation publique dans le cadre de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts des grands projets sur l'environnement en fonction des besoins contemporains des acteurs. La consultation préalable par les promoteurs apparaît une nouvelle réalité qui mérite d'être étudiée davantage.

OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Ce travail de recherche a pour but de faire l'état des connaissances sur ce sujet qui s'inscrit dans la procédure d'évaluation environnementale des grands projets d'infrastructure. La recherche prendra la forme d'un rapport en trois sections : 1) revue de la littérature ; 2) études de cas ; 3) principes généraux et meilleures pratiques.

- 1_ La revue de la littérature sera réalisée à partir des articles les plus récents des revues académiques et celles s'adressant également aux praticiens sur le sujet à l'étude. Il s'agira de faire la recension de ces articles afin d'identifier les tendances observables et les résultats de recherches menées sur le sujet.
- 2_ Les études de cas se pencheront sur des expériences récentes qui permettent d'illustrer de manière détaillée et concrète l'articulation du phénomène à l'étude. Ces cas proviennent d'expériences étrangères. Ils permettront de mieux saisir les phénomènes en contexte. Ainsi, plusieurs projets faisant appel à des procédures diversifiées permettront d'illustrer la consultation préalable.
- 3_ À la lumière des deux premières sections, la dernière section se veut de nature plus opérationnelle. Elle vise à élaborer les principes-cadres que devrait suivre la mise en œuvre de la consultation préalable par le promoteur. Elle proposera également une liste de « meilleures pratiques » ou en d'autres termes des exemples concrets de mesures ou d'initiatives permettant d'illustrer concrètement les principes-cadres retenus.

1

REVUE DE LA LITTÉRATURE

La revue de la littérature est réalisée à partir des articles les plus récents des revues académiques et celles s'adressant également aux praticiens sur la consultation préalable. Il s'agit de faire la recension de ces articles afin d'identifier les tendances observables et les résultats de recherches menées sur le sujet. L'objectif de cette revue de littérature est d'explorer les types d'actions prescrits aux promoteurs dans la littérature, sur la participation publique et plus précisément en amont du processus formel de consultation publique.

D'entrée de jeu, deux points sont à mettre en évidence : l'étendue de la littérature sur la participation publique et la nécessité pour les promoteurs du projet de percevoir la participation publique comme étant un processus continu dans le contexte de l'évaluation environnementale, c'est-à-dire qu'en plus d'être prise en considération dans le contexte des audiences publiques, la participation publique est présente tout au long du cycle de vie du projet, de la conception à la mise en œuvre, en passant par l'évaluation environnementale et le suivi.

Sur le premier point, il est intéressant de noter que la question de la participation publique est d'actualité selon le volume de publications qui traitent du sujet, mais aussi en raison de la diversité des champs d'études qui traitent de ce thème. Cette revue de littérature rassemble un échantillonnage d'articles et autres publications qui démontrent bien que la question de la participation publique suscite autant d'intérêts chez les théoriciens que chez les praticiens. Elle touche des champs d'études aussi variés que les sciences sociales, les sciences de la gestion, l'écologie et les statistiques. Cette revue de littérature rassemble aussi une panoplie de « meilleures pratiques » développées, entre autres, par des associations internationales d'entreprises, tels le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) et l'International Finance Corporation (IFC).

Le deuxième point important à signaler à ce stade est que les auteurs consultés dans le cadre de cette revue de littérature sont unanimes à considérer que le processus de la participation publique est continu. Les promoteurs de projet ne doivent pas entreprendre le développement d'un projet et le processus d'évaluation environnementale comme un processus étant divisé en étapes successives, mais plutôt comme un processus intégré dans lequel la participation publique constitue une composante essentielle. Celle-ci ne doit donc pas se limiter aux audiences publiques comme nous le verrons plus tard. Ce qui signifie que ce que l'on retrouve en amont de la consultation publique formelle, ce sont d'autres types d'activités qui peuvent être de différentes formes, mais qui s'inscrivent dans une attitude générale de participation qui doit être présente au cours du projet du promoteur.

Essentiellement, la revue de littérature est développée selon cinq axes comme autant de thèmes qui reviennent souvent dans la littérature sur la participation publique. Ces axes peuvent être résumés ainsi :

- 1.** Analyse et identification des parties prenantes : Il s'agit essentiellement d'identifier les parties prenantes qui seront incluses dans le processus de participation publique et d'analyser leurs intérêts ;
- 2.** Divulgation des informations, transparence et traçabilité : met l'accent principalement sur la transparence, la divulgation précoce des informations, l'accessibilité, l'enregistrement selon différentes modalités des échanges et actions et sur l'intégration du savoir local et du savoir scientifique ;
- 3.** Consultation des parties prenantes : les divers types et procédés de la consultation publique ;
- 4.** Négociations et partenariat : met l'accent sur le phénomène de la négociation, ces différentes avenues et ses exigences comme le climat de confiance qui doit régner lors des négociations avec les parties prenantes. Il est aussi question des divers types de partenariats possibles entre les parties prenantes et les promoteurs du projet ;
- 5.** Implication des parties prenantes dans le suivi du projet : cet axe complémentaire traite de l'inclusion des parties prenantes dans le suivi du projet et dans la surveillance. L'accent est mis sur la création d'un comité de surveillance composé d'individus, d'organisations non gouvernementales (ONG) locales et d'experts.

Avant d'aborder la description des axes de la participation publique, il est important tout d'abord de définir ce que constitue la participation publique selon la littérature et ensuite ce qui constitue une partie prenante.

LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Il existe presque autant de définitions de la participation publique qu'il y a de professionnels et d'universitaires s'étant penchés sur le sujet. Afin d'y voir un peu plus clair, il est primordial d'en dégager certaines caractéristiques. Tout d'abord, une tendance se dégage. La première grande caractéristique de la participation publique dans le contexte d'une évaluation des impacts environnementaux est qu'elle constitue un processus continu, c'est-à-dire qu'elle est présente tout au long du développement du projet, de la conception à la mise en œuvre, mais sous différentes formes.

À titre d'exemple, la participation publique contribue grandement, selon la littérature consultée, à la conception même de projets. Elle permet une meilleure compréhension des enjeux environnementaux, et de faire avec plus de justesse une évaluation des risques associés au projet. La vaste majorité des théoriciens et des praticiens de la participation publique s'entendent pour affirmer que la participation publique permet d'éviter les malentendus et favorise grandement l'atténuation des conflits. Elle aide également au processus de légitimation des décisions et rend le processus décisionnel plus transparent. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il est question de la consultation préalable.

L'International Association for Impact Assessment (IAIA) (2006) définit la participation publique comme étant « l'implication d'individus et de groupes, positivement ou négativement, touchés ou intéressés par une intervention proposée (par ex. un projet, un programme, un plan, une politique) sujette à un processus de prise de décision » (p. 1).

La participation publique est aussi définie de façon plus large dans la littérature, c'est-à-dire comme étant toute forme d'interactions entre les citoyens, le gouvernement et le secteur privé (O'Faircheallaigh, 2010). Elle peut aussi être définie en termes de mécanisme et de processus :

« A variety of mechanisms and processes used to involve and draw on members of the public or their representatives in the activities of public or private-sector organizations as that are engaged in forming or making environmental assessments or decision » (Dietz et Stern 2008, p. 12).

Brown et Flynn (2008) définissent également la participation publique en termes de processus qui a pour but d'intégrer les intérêts des divers participants et de réduire les risques associés à un projet.

Les bénéfices de la participation publique sont de deux ordres : normatif et pragmatique. Les bénéfices normatifs sont ceux qui ont rapport avec l'avancement de la démocratie au sein d'une société comme l'inclusion dans le processus décisionnel, le climat de confiance nécessaire au bon déroulement de la démocratie, la transparence et l'équité. Les bénéfices pragmatiques sont ceux qui ont un impact sur la qualité des décisions en matière d'environnement. À titre d'exemple, le développement de nouvelles technologies, d'identification des impacts et la diffusion de l'information (Reed 2008).

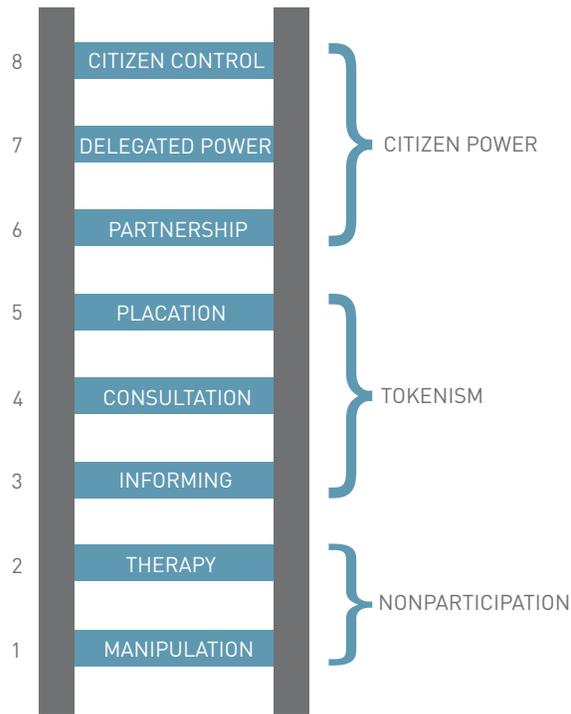
Loïc Blondiaux (2004) propose une liste des avantages et des inconvénients qui fait la synthèse de nombreux travaux en deux catégories : les arguments des idéalistes et ceux des ultra-critiques.

Les idéalistes	Les ultra-critiques
<ul style="list-style-type: none"> • La délibération constituerait la forme de gouvernement moderne par excellence (société réflexive) : désaccord moral et éloignement des sphères sociales ; • La délibération produirait de l'information nouvelle ; • La délibération tendrait à faciliter l'accord en encourageant certaines formes de justification et la mise en œuvre (légitimité) ; • La délibération déboucherait sur la reconnaissance d'acteurs, de savoirs et de répertoires argumentatifs nouveaux ; • La délibération fabriquerait de « meilleurs citoyens ». • L'argument psychosociologique : polarisation des opinions ; 	<ul style="list-style-type: none"> • L'argument de l'irréalisme : sur les conditions à réunir ; • L'argument de l'effet pervers : renforcement de l'exclusion en reconduisant la structure de domination (aptitudes) ; • L'argument de la manipulation symbolique : la décision est prise • L'argument de la cooptation : à force de participer... ; • L'argument (anthropo) logique : acteur sans intérêt, sans passé, ouvert à tout ; • L'argument sur le biais : pour le compromis, pour certains sujets, sur la connaissance ; • La délibération au quotidien, le personnel est politique... la place de la délibération informelle. Un espace-temps parmi d'autres (répertoire d'actions).

Cependant, ce quasi consensus autour des vertus de la participation publique s'effrite quelque peu quand il est question des divers types de participation. Certains auteurs privilégient une approche basée sur la collaboration (Lawrence, 2003), d'autres favorisent un processus délibératif (Isaksson et al, 2009), tandis que d'autres mettent l'accent sur la négociation formelle entre les parties prenantes et les promoteurs de projets (Allain, 2009).

Dès 1969, Sherry R. d'Arnstein proposait une échelle à huit niveaux présentant les divers types de participation des citoyens (figure 1). L'échelle débute par la manipulation des citoyens, c'est-à-dire la non-participation pour se rendre au contrôle direct des citoyens. Il s'agit d'un point de départ, toujours pertinent aujourd'hui, auquel quantité d'études ont apporté des précisions et des nuances.

Figure 1 | L'échelle de la participation publique de S. R. Arnstein (1969, p. 217)



Dans une perspective plus appliquée, l'IAIA (2006) établit également sa typologie de participation publique : la participation passive ou la réception d'informations, la participation par consultations et la participation interactive. Selon l'IAIA, il n'y a pas de combinaison gagnante. La participation publique devrait être adaptée au contexte, elle peut être informative et proactive, respectueuse des divers intérêts, équitable, formative, coopérative et redevable envers les parties prenantes (IAIA, 2006).

Mais la participation publique n'a pas que ses bons côtés. Certains auteurs (Lawrence, 2003 ; Reed, 2008) notent que, dans de nombreux cas, les promoteurs de projet affichent une certaine inquiétude par rapport à la participation publique. Ils la perçoivent comme exigeante en termes de ressources matérielles et temporelles tout en étant une importante source d'incertitudes. Dans de nombreux cas rapportés dans la littérature, les promoteurs perçoivent la participation publique non pas comme un processus pour atténuer les conflits, mais plutôt comme un processus qui risque de les amplifier (Reed, 2008).

Abordant la question du point de vue des promoteurs, David Lawrence (2003) remarque que :

«They tend to be more comfortable with closed processes or at least processes that are not opened up until major decisions have been made. They generally give greater weight to technical analysis. They sometimes characterize public inputs as subjective and inconclusive. Some are quick to label concerned groups and individuals as ill informed, unrepresentative, and selfish. Such proponents see the role of public participation as educating the public, neutralizing opponents, and legitimating the process. They are frequently skeptical of collaboration. They tend to favor lobbying and coercive measures for obtaining approvals» (p. 273).

En résumé, selon Dietz et Stern, il existe quatre types de risques associés à la participation publique : la manipulation politique, le mauvais traitement de l'information scientifique, le manque d'équité, le manque d'investissements financiers, mais aussi de temps et d'efforts (Dietz et Stern, 2008). Reed (2008) ajoute à cette liste d'impacts négatifs une certaine lassitude chez les parties prenantes qui sont trop souvent sollicitées. Il peut également exister un certain niveau de cynisme chez les parties prenantes face au processus de consultation qui ne mène à rien, et pour lequel les décisions importantes ont déjà été prises avant la consultation publique. De mauvaises expériences à cet égard ont marqué la perception de certains acteurs.

Afin de contrer ces effets négatifs, il est important selon ces auteurs d'élaborer un processus de participation et de consultation préalable en respectant plusieurs principes, car la manière de conduire la consultation peut parfois être aussi importante que d'autres aspects plus classiques de la gestion de projet.

«The way a public participation process is conducted can have more influence on overall success than the type of issue, the level of government involved or even the quality of preexisting relationships among the parties. Thus, those variables over which the convening agency has the greatest control turn out to be key to achieving desired results» (Dietz et Stern, p. 95).

Enfin, le débat reste ouvert sur une série de dilemmes propres à la participation publique. Loïc Blondiaux (2005) les résume de la manière suivante :

- Le dilemme de la représentativité ;
- Le dilemme de l'égalité ;
- Le dilemme de l'échelle ;
- Le dilemme de la compétence ;
- Le dilemme du conflit ;
- Le dilemme de la décision.

LES PARTIES PRENANTES

La définition du concept de partie prenante varie dans la littérature. Dans les travaux académiques centrés sur la théorie des parties prenantes et dans les principes de «best practices» de certaines organisations internationales telles que le WBCSD, on définit les parties prenantes comme étant toute personne qui a le potentiel d'influencer une décision ou qui subit les impacts d'une décision (IAIA, 2006 ; WBCSD, 2007 ; IFC, 2007). Mark S. Reed (2008) propose la définition suivante : « stakeholders are defined as those who are affected by or can affect a decision » (p. 2418).

Comme dans le cas de la définition de la participation publique, il y a une grande variance au niveau de la définition du concept de «partie prenante». La littérature consultée fait état de définitions du concept de «partie prenante» allant d'une approche inclusive (IFC, 2007 ; IAIA, 2006 ; WBCSB, 2007 ; O'Fairsheallaigh, 2005) à une approche beaucoup plus restrictive (Ortis et Strudel, 2002).

L'IFC (2007) offre un exemple de conception inclusive de «partie prenante».

«Les parties prenantes sont des personnes ou des groupes qui sont directement ou indirectement affectés par un projet ainsi que ceux ayant des intérêts dans un projet et/ou la capacité d'influencer sur ses résultats ; que ce soit positivement ou négativement. Les parties prenantes peuvent comprendre les communautés ou les individus localement affectés ainsi que leurs représentants officiels et non officiels, les autorités gouvernementales locales ou nationales, les politiciens, les responsables religieux, les groupes ou organisations de la société civile avec leurs intérêts spéciaux, le monde de l'enseignement ou d'autres entreprises» (p. 10).

Pour d'autres comme Eric Ortis et Alan Strudler (2002), la principale lacune de la théorie sur les parties prenantes est justement une définition du concept de «partie prenante» trop inclusive. Ces auteurs adoptent une définition beaucoup plus restrictive.

«Participants in a business enterprise who may be considered "stakeholders" under this economic risk-based approach include not only shareholders (who risk the loss of their investment, nonpayment of dividends or bankruptcy), but also creditors (who risk default on their loans or bonds), employees (who risk being dismissed or paid less compensation in return of their work), and suppliers and customers (who have more than an arms-length spot ; market contractual relationship with a particular business enterprise and thus also risk the loss of some economic interests)» (p. 218).

Dans le cadre de cette revue de littérature, nous adoptons une conception plutôt large de la participation publique et des parties prenantes. Dans le cas des parties prenantes, nous endossons la version plus inclusive à savoir qu'une partie prenante est un individu ou un groupe qui est affecté directement ou indirectement par une décision. En ce qui concerne la participation publique, nous adoptons une conception basée sur la participation interactive entre les promoteurs et les parties prenantes, telle que définie plus haut par l'IAIA (2006). Nous définissons la participation publique comme un dialogue entre les parties prenantes et les promoteurs :

«Aujourd'hui le terme "dialogue avec les parties prenantes" apparaît comme un moyen de décrire un processus plus large, plus inclusif et ininterrompu entre une entreprise et ceux en mesure de subir un impact potentiel couvrant une large gamme d'activités et d'approches et ce, sur toute la durée du projet» (IFC, 2007, p. 2).

Afin de mieux comprendre l'importance de la participation publique aux fins de la consultation préalable, il est primordial à ce stade d'en explorer les principaux axes.

1.1

ANALYSE ET IDENTIFICATION DES PARTIES PRENANTES

À ce sujet, la littérature sur la participation publique est sans ambiguïté : il faut identifier les parties prenantes dès le début du projet, c'est-à-dire dès la conception même du projet. Tout doit débiter avec l'identification des parties prenantes (Glicken, 2000 ; Benn et al., 2009).

Plus précisément, selon l'International Finance Corporation (2007), l'analyse et l'identification des parties prenantes doivent se faire à partir de l'identification des intérêts de celles-ci dans le projet, le développement de priorités communes, de la consultation d'archives sur la participation de ces parties prenantes dans d'autres consultations publiques, le développement de fiches de renseignements sociaux et économiques sur les groupes vulnérables, l'identification des chefs de file et des représentants des parties prenantes, et la reconnaissance du rôle des employés de l'entreprise comme un bon moyen de communication.

Carol J. Forrest (2006) abonde dans le même sens en proposant de faire une évaluation de la communauté avant d'enclencher un processus de consultation publique. Ce profil de communauté servira principalement à identifier les parties prenantes, à définir le type de communication à adopter, à établir les limites géographiques du projet et à identifier les sensibilités de la communauté face au projet.

L'identification des parties prenantes est un processus intégré à la participation publique, et encore davantage à la consultation. Il s'agit d'une étape cruciale en amont de la consultation publique formelle. Cette étape revêt une grande importance puisqu'elle permet déjà d'établir certains paramètres de la consultation, par exemple, qui sera consulté, quels sont les divers intérêts en jeu, etc. À ce sujet, la littérature sur les pratiques courantes (IFC, 2007; IAIA, 2006; WBCSD, 2006) est formelle : il faut être le plus inclusif possible dans le processus de consultation afin d'accroître la légitimité des décisions et la transparence du processus.

Cependant, le principe d'inclusion doit aussi se faire selon certains paramètres, telle la sphère d'influence géographique du projet et des installations (IFC, 2007). Cette sphère d'influence peut être déterminée par une photographie aérienne des zones d'impacts du projet (IFC, 2007). Une fois cette sphère établie, le promoteur a le devoir de communiquer avec les représentants des parties prenantes les plus affectés par le projet. C'est là une étape cruciale, selon l'IFC (2007), pour l'identification des parties prenantes.

Cependant, selon l'IFC (2007) :

« Pour certains projets, l'opposition qui se fera la plus entendre peut provenir de parties prenantes se trouvant en dehors de la zone affectée, dans d'autres parties du pays, voire dans d'autres pays ou même outre-mer. Sous-estimer leur influence potentielle sur les résultats d'un projet peut présenter des risques. Il est néanmoins important d'inclure aussi dans votre analyse des parties prenantes ces groupes ou organisations qui ne sont pas négativement affectés, mais dont les intérêts les classifient en tant que parties prenantes » (p. 15).

L'IFC établit comme deuxième critère l'analyse des intérêts des parties prenantes qui contribue à clarifier les motivations de ces dernières et d'explorer le type d'influence qu'elles peuvent avoir sur le projet. Selon l'IFC, si le dialogue avec les parties prenantes ayant des intérêts divergents des promoteurs n'est pas entretenu, il y a un risque qu'elles cherchent à se faire entendre par d'autres moyens. (IFC, 2007).

Cependant, une deuxième école existe quant à l'identification des parties prenantes, celle-ci privilégie une inclusion plus restreinte comparativement à ce qu'établit l'IFC (2007). À titre d'exemple, le WBCSD (2007) propose de viser la qualité plutôt que la quantité de parties prenantes dans le processus participatif. Le WBCSD met l'accent sur des critères plus resserrés d'inclusion comme l'invitation des parties prenantes locales qui sont directement affectées par le projet (WBCSD, 2007).

1.2

DIVULGATION DES INFORMATIONS, TRANSPARENCE ET TRAÇABILITÉ

La transparence est identifiée par une bonne partie de la littérature sur la participation comme étant la clé du succès de la consultation préalable et de la participation publique. Cette transparence se situe principalement à deux niveaux, soit : le projet proposé et le processus de participation publique (IAIA 2006 ; Reed, 2008).

Dans un premier temps, les paramètres du projet doivent être bien expliqués : Qui sera affecté par le projet ? Quels sont les impacts de ce projet sur l'environnement ? Et sur la santé de la population ? En divulguant le plus d'information disponible sur le projet, le promoteur contribue à l'émergence d'un climat de confiance nécessaire à la consultation publique (IAIA, 2006, Reed, 2008 ; IFC, 2007). L'information doit aussi être disponible au public dès les premières étapes du projet, dès la conception (IFC, 2007). Selon les pratiques courantes, le promoteur ne doit pas retenir d'information sous prétexte de ne pas être en mesure de répondre aux interrogations. Selon l'IFC (2007), mieux vaut être honnête en affirmant qu'on ne dispose pas de toute l'information pour le moment et qu'elle sera publique lorsque disponible.

La transparence est aussi le premier principe de la divulgation des informations selon l'International Finance Corporation (IFC) (2007). Les autres principes incluent la divulgation précoce des informations ; l'accessibilité à de l'information objective et concrète ; la prise en compte des risques de la divulgation de l'information (confidentialité commerciale, information sur la vie privée, l'impact négatif de certains types d'information) ; et la bonne gestion des informations sur les questions sensibles et controversées (adapter l'information, expliquer les incertitudes, identifier un point de contact).

Le manque d'accessibilité à l'information et l'absence de transparence provoquent chez les participants un certain cynisme face au processus de consultation (Reed, 2008) et constituent l'une des trois sources de préoccupations écologiques (Forrest, 1998), qui sont la désinformation ou le manque d'information concernant les impacts écologiques du projet ; une divergence au niveau de la perception du risque ; et le risque pour la santé humaine ou pour l'environnement.

L'information divulguée doit être à la portée de tous. Cette information doit intégrer le savoir local et le savoir scientifique (Raymond et al., 2010). Cependant, l'intégration de ces deux types de savoir est un défi de taille. Pour ce faire, Raymond et al. (2010) proposent quatre étapes dont la première consiste à identifier les divers types de savoir disponibles. En second lieu, il faut instaurer un climat où tous les participants à la consultation, y compris les promoteurs, puissent apprendre l'un de l'autre. Troisièmement, les participants doivent s'entendre sur un processus de vérification et de validation des savoirs. Finalement, il faut s'assurer que l'intégration des savoirs a lieu durant et après le projet.

Il est primordial selon Reed (2008) que l'information locale ne soit pas d'emblée rejetée par les promoteurs :

«There is a growing body of literature suggesting that a combination of local and scientific knowledge may empower local communities to monitor and manage environmental change easily and accurately» (Reed, 2008, p. 2425).

Ainsi, l'écart qui existe entre les deux types d'information se rétrécit permettant de faire baisser les incertitudes tout en rapprochant les parties.

1.3

CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Il y a plusieurs recettes pour réussir une consultation avec les parties prenantes. Comme on l'a mentionné plus haut, il faut que le processus de consultation soit développé par les promoteurs et les parties prenantes; que les règles de consultation soient connues de tous; que le processus soit transparent, équitable et flexible.

Toutes ces conditions nécessaires à la réussite et au bon déroulement de la consultation préalable requièrent une stratégie (Brown et Flynn, 2008; IAIA, 2006; IFC, 2007).

«These types of conditions require businesses to formulate stakeholder engagement strategies in collaboration with policy-makers and the population most likely to be affected with a goal of reversing those potential impacts, as well as anticipating and mitigating them should they occur» (Brown et Flynn, 2008, p. 38).

Comme dans le cas de la participation publique en général, il n'y a pas de recette gagnante au niveau de la consultation préalable. L'enjeu se situe principalement du côté de la perception qu'ont les parties prenantes du processus consultatif (Webler et Tuler, 2006). Il n'y a pas de critère universel sinon le développement d'objectifs clairs et l'importance d'inclure les parties prenantes dès la conception du projet (Webler et Tuler, 2006).

«L'adoption d'une approche proactive signifie de combattre l'instinct de retarder les consultations au motif qu'il ne s'agit que des premiers jours du projet et que vous n'avez pas toutes les réponses ou que vous vous inquiétez de la montée des attentes. La réalité, la plus vraisemblable, c'est que les attentes des gens sont élevées d'une manière ou d'une autre et que les suppositions sur le projet et sur l'entreprise vont de bon train. Un dialogue précoce fournit une opportunité de grande valeur d'influencer la perception du public et d'établir très tôt une tonalité positive auprès des parties prenantes» (IFC 2007, p. 5).

Les techniques de consultation doivent aussi varier en fonction de l'étape du processus d'évaluation environnementale. Ce sont pour ces raisons qu'une stratégie de consultation doit être élaborée dès les premiers instants de la conception du projet. Cette stratégie doit inclure une méthodologie pour la consultation, prenant en compte les diverses techniques de consultation (Reed, 2008).

En résumé, les conditions nécessaires au bon déroulement de la consultation publique telles que relevées dans la littérature s'articulent autour des points suivants : la clarté des objectifs poursuivis (Dietz et Stern, 2008 ; Chess et Purcell, 1999 ; WBCSD, 2007) ; le déclenchement du processus consultatif tôt dans l'élaboration du projet (IAIA, 2006 ; IFC, 2007) ; l'importance d'utiliser diverses formes de consultations publiques (Chess et Purcell, 1999) ; et faire un rapport sur les échecs et les succès de la consultation publique (IFC, 2007).

Selon l'IFC, un bon processus de consultation sera entre autres :

- « • ciblé sur celles [les personnes] qui seront vraisemblablement les plus affectées par le projet ;
- déclenché suffisamment tôt pour cerner les problèmes importants et avoir un effet sur les décisions du projet s'y rapportant ;
- renseigné comme résultant d'informations pertinentes étant diffusées à l'avance ;
- significatif pour les personnes consultées grâce à un contenu présenté dans un format immédiatement compréhensible et avec des techniques qui sont culturellement appropriées ;
- bi-directionnel pour que chacune des parties ait l'opportunité d'échanger des points de vue et des informations, d'écouter et d'avoir leurs interrogations prises en compte ;
- la parité (hommes-femmes) en reconnaissant que leurs points de vue et besoins sont différents ;
- localisé pour prendre en compte les délais d'exécution, le contexte et les langues locales ;
- libre de toute manipulation ou coercition ;
- documenté pour garder trace de qui a été consulté et des problèmes importants soulevés ;
- présenté avec ses conclusions en temps utile à ceux ayant été consultés, avec une clarification sur les étapes à suivre ;
- continué pendant toute la durée du projet » (IFC, 2007, p. 38).

Le WBCSD (2007) ajoute à cette liste qu'il faut s'en tenir à des intérêts et des préoccupations concrètes lors de la consultation et éviter les slogans et la rhétorique. Le dialogue doit aussi mener à des actions communes de la part des parties prenantes et des promoteurs. En fait, les auteurs consultés dans le cadre de cette revue de littérature mettent l'accent sur le dialogue entre les parties prenantes et les promoteurs (Chess et Purcell, 1999 ; IFC, 2007). La consultation doit être informée, c'est-à-dire qu'elle doit impliquer un dialogue basé sur des échanges de points de vue et d'informations.

Selon l'IFC, les consultations qui ont lieu au tout premier stade du projet doivent être ciblées et sélectives. La consultation à ce stade se développe surtout avec les agences gouvernementales. Au besoin, dans le cadre d'un projet plus complexe, un forum d'information devrait avoir lieu avec les parties prenantes (IFC, 2007).

Les périodes les plus intenses pour la consultation sont durant les études de faisabilité du projet et celles portant sur l'évaluation des impacts environnementaux. En plus de consulter les parties prenantes de façon plus formelle, c'est-à-dire par l'organisation d'ateliers, de rencontres, de panels, il faut faciliter l'accès aux agents de liaison de la communauté et à l'information. Mais il est important de retenir que la consultation commence avant ces périodes et se poursuit après les études de faisabilité et des impacts environnementaux. À titre d'exemple, au stade de la construction, il est important d'inclure les parties prenantes à la surveillance des impacts écologiques des travaux. Au stade de la construction, la participation publique s'articule principalement autour du comité de surveillance et des agents de liaison communautaires identifiés par les promoteurs. À ce stade, les discussions tournent autour de l'acquisition des terres, de la biodiversité, des ressources en eau, des déchets et de la capacité des infrastructures.

En résumé, au risque de se répéter, il n'y a pas de recette universelle concernant la consultation préalable. Il faut adapter les outils de consultation au type de projet, mais aussi aux parties prenantes participant à l'exercice. Au niveau de la consultation, et selon la littérature, il semble y avoir moins de risque à favoriser une plus grande inclusion des parties prenantes que le contraire.

1.4

NÉGOCIATIONS ET PARTENARIATS

La participation publique constitue un outil qui structure la négociation. Selon Sophie Allain (2009), il est important de ne pas penser la participation publique comme étant l'antithèse de la négociation, car pour elle la négociation, tout comme la délibération publique, est un « concept d'investigation » (p. 229). Ceci explique pourquoi la négociation et le partenariat sont des aspects importants de la participation publique et ne peuvent être dissociés dans la pratique. Dans les faits, la négociation débute souvent implicitement lors des premiers échanges entre les parties.

Cependant, même si la négociation est une composante importante de la littérature concernant la participation publique, il reste qu'elle demeure très peu explorée, malgré le grand nombre de sujets en lien avec la négociation : les dispositifs organisationnels (les comités), le marchandage et le rôle que tiennent les objets dans une négociation (plans, maquettes, etc.). Marlène Thomassian (2010) identifie deux caractéristiques de la négociation : l'esprit partenarial et coopératif, soit le fait de considérer que le processus décisionnel ne peut pas se ramener à une grande négociation, mais plutôt à une série de petites négociations (Thomassian, 2010).

Les négociations portent généralement sur des chartes, des pactes, des partenariats, des ententes, des protocoles ou des compensations (Simard, 2006). Ces objets de négociation favorisent la réciprocité entre les parties prenantes et les promoteurs et l'émergence de nouvelles formes de collaborations ciblées (Simard, 2006). Ces ententes sont particulièrement importantes puisqu'elles sont des outils de visibilité et peuvent aussi faire valoir la capacité des parties à s'entendre et à améliorer leur image de marque. Ce serait d'ailleurs la première motivation des entreprises à recourir à de tels outils, alors que la crainte d'une régulation classique en est la seconde (Simard, 2006, p. 101). Il y a donc des incitatifs externes qui poussent les parties prenantes et les promoteurs à négocier.

Les négociations se traduisent par la création d'aménagements de nature environnementale, des compensations financières pour atténuer les impacts environnementaux et socio-économiques du projet. Julie Gobert (2010) identifie deux types de compensations : les compensations écologiques et les compensations territoriales (socio-environnementales). La première implique le principe qu'il serait possible de recréer à l'identique un milieu qui sera détruit alors que le deuxième est parfois contesté parce qu'il serait une manière d'acheter l'accord des parties prenantes (Gobert, 2010). L'absence d'une tierce partie neutre pour encadrer ces négociations est aussi un reproche qui peut être observé à l'endroit de ce type de compensation. Une autre possibilité est de créer des modes compensatoires qui ont une portée plus sociétale et dès lors moins liés directement au projet, mais s'inscrivant en réponse à des préoccupations régionales ou sociétales. Simard et al. (2006) donnent comme exemple les partenariats pour la recherche universitaire ou le financement d'initiatives émanant de groupes environnementaux par le biais d'une fondation créée par le promoteur.

Ces négociations sont tributaires du climat de confiance instauré entre les parties prenantes et les promoteurs durant tout le processus de participation publique. La négociation et les possibilités de partenariats constituent une étape intégrée à l'ensemble du processus de la participation publique (IFC, 2007). À ce stade, si le climat de confiance est mauvais, il sera difficile, voire impossible, d'entreprendre des négociations et de concevoir des partenariats pour les projets à venir.

Selon la littérature sur la participation publique, il est important pour les entreprises et les promoteurs de projets de poursuivre le dialogue avec les parties prenantes au-delà du projet afin de développer un véritable esprit de collaboration, nécessaire au développement d'autres projets.

Selon l'IFC :

«Les entreprises qui sont perçues comme établissant un dialogue avec les parties prenantes seulement lorsqu'il semble que cela corresponde à leurs objectifs ou quand elles veulent quelque chose de la part des communautés peuvent complètement saper leurs propres intérêts. Les consultations offrent, entre autres, une opportunité de valeur d'humaniser les relations entre l'entreprise et les communautés avoisinantes grâce à un face-à-face interactif et de favoriser grâce au dialogue des attentes plus réalistes» (p. 63).

Instaurer des espaces permanents de dialogue afin de convenir des projets communs négociés en est un exemple (Gobert, 2010 ; Simard, 2008). Ce processus de négociation avec les parties prenantes au sujet du projet permet à celles-ci d'avoir la possibilité d'influer sur les résultats. Pour ce faire, cependant, il faut négocier de bonne foi et créer un climat de collaboration.

Pour établir des partenariats solides avec les parties prenantes, il faut qu'il y ait des objectifs et des intérêts stratégiques communs. Les compétences entre les partenaires doivent aussi se compléter. Il faut aussi qu'il y ait un véritable partage des risques.

Par ailleurs, la mise en place d'un processus de gestion de griefs ou de plaintes est également un élément important du partenariat comme il est indiqué dans la littérature consultée. Le processus de la gestion des griefs doit être connu de tous. Cette question est capitale puisqu'elle détermine en quelque sorte le sérieux du promoteur vis-à-vis le partenariat avec les parties prenantes et son sérieux à prendre en considération les revendications de ces dernières.

Il est aussi important de s'assurer que tous ont accès à ce processus (IFC, 2007 ; IAIA, 2006), il faut donc le faire connaître de tous. L'IFC (2007) suggère que le mécanisme de gestion des griefs soit institutionnalisé, mis sur papier et publié. Il faut aussi une entente entre les parties prenantes et les promoteurs concernant les délais de réponses aux griefs (IFC, 2007 ; IAIA, 2006).

Le partenariat doit aussi avoir une soupape en cas de débordement. Cet ultime recours peut être le recours aux tribunaux. Un point important, selon l'IFC, est qu'il ne faut pas que ce recours en justice par les parties prenantes soit entravé par des manœuvres des promoteurs du projet, et ce, afin de protéger les droits démocratiques des parties prenantes.

1.5

IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES DANS LE SUIVI DU PROJET

Même si cette composante de l'évaluation environnementale arrive bien plus tard, il semble important de l'envisager dès le départ. Il s'agit d'encourager la surveillance participative du projet et d'explorer ensemble les avantages potentiels d'une surveillance extérieure. À titre d'exemple, mentionnons la création de comité de surveillance comme cela se fait fréquemment dans les projets au Québec. Il s'agit d'un comité qui comprend essentiellement les promoteurs, certaines parties prenantes, des citoyens et des élus locaux. Le comité de surveillance constitue un outil important de participation publique.

Le but est de surveiller la mise en œuvre du projet, de rapporter les lacunes et les obstacles, et de remédier à la situation le plus tôt possible. Le comité de surveillance constitue également un partage des responsabilités entre les parties prenantes et les promoteurs quant à la mise en œuvre du projet. C'est aussi un moyen de s'assurer que le promoteur et les parties prenantes respectent leur engagement dans la mise en œuvre du projet.

Gagnon et al. (2001) recommandent un cadre légal plus précis concernant les activités, le fonctionnement et le financement des comités de suivi.

Ce cadre légal, entre autres, déterminerait la composition du comité, c'est-à-dire le nombre de représentants des parties prenantes et la nature de la représentation. Gagnon et al. (2001) suggèrent d'y inclure ce qu'ils appellent un acteur pivot, c'est-à-dire une partie prenante qui se retrouve au cœur des échanges du comité. Ils identifient également des acteurs essentiels tels les experts et les coordonnateurs.

Le cadre légal devrait aussi inclure des renseignements sur le mode de fonctionnement du comité (par consensus) et sur le financement et la disponibilité des ressources. Sur ce dernier point, Gagnon et al. (2001) recommandent la création d'un fonds gouvernemental¹.

Le comité de suivi doit aussi s'assurer de créer un mécanisme de consultation du public axé principalement sur la divulgation d'informations et sur l'éducation (Gagnon et al., 2001).

¹ La modification en 2005 du Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles est venue répondre en grande partie à ces attentes.

CONCLUSION

La participation publique est plus que jamais un sujet d'actualité comme le volume et l'abondance de la littérature à son sujet en font foi. Cet engouement pour la participation publique vient principalement du désir de certains groupes de combler le déficit démocratique décrié par de nombreux spécialistes de la question. L'objectif de cette revue de littérature était de faire le point sur la participation publique en général et la consultation préalable en particulier dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux. Les points saillants à retenir de cette revue de littérature peuvent se résumer ainsi :

- 1.** La participation publique : un processus continu, c'est-à-dire qui s'enclenche dès la conception du projet jusqu'à la mise en œuvre. Les périodes les plus actives sont bien sûr l'étude de faisabilité et l'évaluation des impacts environnementaux. Il est donc nécessaire d'inclure les parties prenantes dès les premiers jours du projet.
- 2.** Malgré certains risques associés à la participation publique, il reste que la littérature consultée souligne principalement que la transparence du processus décisionnel et la légitimation des décisions sont directement tributaires d'un bon processus de participation publique.
- 3.** La participation publique à l'étape de la consultation préalable se divise essentiellement en cinq grands axes : l'identification et l'analyse des parties prenantes ; la divulgation des informations, la transparence et la traçabilité du processus ; la consultation des parties prenantes ; et l'implication des parties prenantes dans le suivi du projet.
- 4.** Les caractéristiques essentielles au succès de la participation sont la transparence, la flexibilité, l'ouverture, l'inclusion, l'accessibilité à l'information et la mise en place d'un processus pour régler les conflits.
- 5.** Il est important d'identifier les parties prenantes au tout début du processus de la participation publique et dès la conception du projet. Comme il a été mentionné tout au long de cette revue de littérature, les auteurs consultés sont unanimes pour affirmer qu'un projet à plus de chances de réussite si les parties prenantes, ainsi que leurs intérêts sont identifiés très tôt dans le processus d'élaboration du projet.
- 6.** La divulgation des informations doit se faire au fur et à mesure que l'information est produite. Il est clairement indiqué dans l'ensemble de la littérature consultée que l'information doit être accessible à tous. L'information doit aussi inclure le savoir local et le savoir scientifique.
- 7.** Les travaux sur les négociations et le partenariat ont démontré les diverses approches déployées dans le but de maintenir un partenariat entre les promoteurs et les parties prenantes. Les négociations de compensations, la création de fonds et de fondations en sont quelques exemples.

- 8.** En tout dernier lieu, la littérature consultée suggère la création d'un comité de suivi du projet qui serait composé en majorité des parties prenantes, des promoteurs et des experts. Le comité devrait être muni d'un cadre qui spécifierait sa composition, son fonctionnement et identifierait une source de financement.

Cette revue de littérature démontre qu'il est maintenant difficile de passer outre la participation publique dans le développement d'un projet et que la consultation préalable est une composante de plus en plus pertinente de celle-ci. Elle démontre également qu'en raison de facteurs tels la mondialisation, la crise écologique et le déficit démocratique, la participation publique est un incontournable à la réussite d'un projet. C'est également en raison de tous ces facteurs que la consultation préalable revêt un caractère fragile et solide à la fois. Fragile, parce qu'elle n'est pas le produit d'une recette universelle et qu'à tout moment elle peut céder sa place à la manipulation ; mais solide, car elle constitue plus que jamais la pierre angulaire de la réussite du projet.

2

REVUE DES ÉTUDES DE CAS

INTRODUCTION

Afin de donner un caractère plus appliqué au rapport et de proposer des illustrations concrètes qui pourraient convenir au contexte québécois, nous avons proposé d'étudier les cas de la France et de l'Ontario en vue de mettre en évidence les initiatives particulières qui s'inscrivent dans la phase de consultation préalable ou qui peuvent être en lien avec elle.

Les cas ont été retenus en fonction de leur pertinence avec le sujet, la perspective comparative qu'ils peuvent susciter, la richesse des initiatives identifiables et la diversité de celles-ci. Les cas (projets spécifiques) retenus n'ont pas l'ambition d'être représentatifs et servent essentiellement à identifier des pratiques concrètes. Ils sont en revanche très récents et ils ont été choisis pour faire écho à la montée en importance, ces dernières années, de la question de la consultation préalable par les promoteurs.

Pour réaliser cette section, nous avons passé en revue les documents législatifs, réglementaires et techniques disponibles concernant les projets retenus et les procédures relatives aux contextes français et ontarien.

2.1

LE CAS DE LA FRANCE

La Commission nationale du débat public (CNDP) est l'organe principal grâce auquel s'organise toute la participation publique en France concernant les grands projets. Selon la définition juridique, la CNDP est l'« autorité administrative indépendante qui est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et les personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lorsqu'ils présentent des enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs pour l'environnement ou l'aménagement du territoire » (Loi du 27 février 2002, République française).

Il est important de noter que la participation du public est assurée pendant tout le processus d'élaboration du projet, c'est-à-dire dès sa conception jusqu'à la fin. Ce dernier point vient appuyer l'importance de concevoir la participation publique comme étant un processus pleinement intégré à toutes les phases du projet, comme indiqué dans la première partie de ce document.

Selon la Loi sur la démocratie de proximité (France), la CNDP a en sa possession plusieurs outils pour l'organisation de la participation publique en France. Il s'agit notamment du débat public et de la concertation publique recommandée par la CNDP. Si la CNDP juge que le débat public est nécessaire selon les critères mentionnés ci-dessus (enjeux socio-économiques significatifs), il peut être organisé par la CNDP, par l'entremise d'une commission particulière qu'elle doit mettre sur pied. La loi stipule également que l'organisation du débat public peut être confiée au promoteur ou à la personne publique responsable du projet qui doit nommer une commission de pilotage. Dans ce dernier cas, c'est la commission de pilotage qui définit les modalités du débat et qui veille à son bon déroulement.

Pour ce qui est de la concertation publique recommandée, elle s'applique si la commission estime que le débat public n'est pas nécessaire. La CNDP recommande alors au promoteur l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.

L'objectif de cette section de notre rapport est de mettre l'accent sur le travail fait en amont du débat public, c'est-à-dire la consultation préalable dans le cadre de chacune des options de participation publique mentionnée ci-dessus.

2.1.1 _ DÉBATS ORGANISÉS PAR LA CNDP

Comme nous l'indiquions dans la première partie de ce rapport, il est difficile d'identifier ce que nous appelons au Québec «le travail en amont» de la consultation publique puisque la consultation publique doit être considérée comme un processus pleinement intégré la conception du projet. Cette remarque est de mise particulièrement dans le cas français et du mode d'opération de la CNDP. Comme indiquée dans la Loi sur la démocratie de proximité et dans la Charte de la concertation du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, la participation publique doit être intégrée dans les toutes premières étapes de la conception du projet.

La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Loi sur la démocratie de proximité, République française. Promulguée, février 2002).

L'article 1 de la Charte met aussi l'accent sur l'importance d'inclure la concertation publique dès les premières démarches entourant la conception du projet.

«Article 1 : la concertation commence à l'amont du projet

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution» (Charte sur la Concertation. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement).

Il existe une différence notable entre le processus français de participation publique et le processus québécois au niveau de l'implication de la Commission nationale du débat public par rapport à celui du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le travail de préparation des consultations publiques. Ce que nous appelons la consultation préalable est effectuée en grande partie par la Commission. À titre d'exemple, c'est la Commission qui précise les questions qui doivent être posées concernant le projet proposé.

Après avoir développé les questions, c'est également la Commission qui est responsable de rencontrer les divers intervenants et parties concernés pour discuter des modalités du débat. Par exemple, dans le cas du projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie, la Commission, après avoir précisé les questions du débat, a tenu avec l'équipe du projet huit réunions pour examiner le dossier en préparation.

La Commission joue aussi un rôle de sensibilisation auprès des acteurs du débat public. Dans l'exemple mentionné ci-dessus, le président de la Commission a rencontré les préfets concernés, ainsi que 34 élus, présidents d'organismes consulaires, responsables d'associations, chefs de service, pour leur annoncer le débat et en décrire le déroulement, leur demander de préciser les attentes de leur collectivité ou institution, leur proposer de suggérer des thèmes ou des sites pour le débat, enfin attirer leur attention sur la pratique du cahier d'acteurs².

Il est intéressant de souligner que dans le cas du débat public organisé par la Commission, c'est cette dernière qui est responsable de développer la crédibilité et la légitimité du débat public, en rencontrant les médias régionaux de la Picardie et de l'Île-de-France dans le cadre de deux conférences de presse. À l'approche du débat public, la CNDP a aussi rencontré la rédaction locale des quotidiens. Quelque 800 000 dossiers ont également été envoyés à domicile. Ces dossiers comprenaient la synthèse du projet élaboré par le promoteur et un document préparé par la Commission contenant les indications pratiques pour participer au débat.

La Commission a également recouru à l'affichage commercial urbain dans les semaines précédant les réunions, notamment sur le réseau publicitaire des gares et dans des points très visibles, par exemple, aux entrées de villes, stations de bus, stationnements publics et quais de gares.

² Le cahier d'acteur est l'équivalent du mémoire présenté lors des consultations publiques menées par le BAPE.

Cependant, il faut souligner que tous ces efforts déployés par la Commission comportent des coûts financiers assez importants. Dans le cas qui nous intéresse, c'est-à-dire le projet de lien ferroviaire Roissy-Picardie, le montant alloué aux efforts de la Commission se chiffrait à 885 000 euros. Il est à noter qu'une partie de ces fonds sert également à l'ouverture d'un secrétariat temporaire dans la région touchée par le projet.

Dans un autre cas, celui du débat public sur le centre de traitement des déchets ménagers d'Ivry/Paris XIII, la Commission a travaillé de très près avec le promoteur du projet dans la préparation du débat. En tout, neuf rencontres ont été organisées avant l'ouverture du débat public avec l'équipe technique du Sycotm (promoteur) afin d'échanger d'abord sur les aspects logistiques de l'installation du Secrétariat général, puis sur les premières modalités d'organisation du débat public. Les rencontres avec le promoteur ont également permis d'échanger sur les premières versions du dossier du promoteur.

En plus de ces rencontres avec le promoteur du projet, la Commission a également eu au total 47 rencontres avec des élus de la région concernée, des associations, des experts et des acteurs économiques. Le but de ces rencontres était pour la Commission de saisir le projet et son contexte afin de structurer le débat public. Afin de favoriser la plus grande participation publique à la préparation du débat public, la Commission a donné la possibilité aux internautes de proposer des thèmes de débat dans un premier temps puis de les classer. La Commission a aussi organisé une réunion publique pour discuter des modalités du débat public. C'est à l'issue de cette réunion que les modalités définitives ont été établies et validées par la CNDP.

Notons que lors de la préparation du débat public dans le cadre de ce projet de centre d'enfouissement des déchets, la Commission a été en mesure de constater la complexité de l'ensemble du dossier. C'est pourquoi elle a jugé nécessaire de créer un groupe de travail réunissant le promoteur du projet et des représentants des collectivités, des associations et des institutions pour favoriser un dialogue approfondi sur le sujet. Il s'agissait de permettre aux acteurs du débat d'acquérir, en amont du débat, une compréhension des outils utilisés par le promoteur pour la caractérisation du gisement de déchets afin que tous puissent prendre la parole de façon éclairée lors du débat public.

2.1.2 _ LE DÉBAT PUBLIC ORGANISÉ PAR LE PROMOTEUR

La Commission, une fois saisie du projet, peut aussi décider que le débat public soit organisé par le promoteur du projet selon les modalités émises par elle. Ce processus n'a été enclenché que quatre fois dans l'histoire de la CNDP, soit en 2004 (deux fois), 2005 et 2006. Il est difficile de retracer pourquoi la CNDP a décidé de confier l'organisation du débat au promoteur. La Loi sur la démocratie de proximité est aussi muette sur les conditions ou les critères qui pourraient guider la décision de la Commission. Elle ne fait que mentionner le choix qui s'offre à la Commission sans en préciser les conditions.

Les quatre cas qui ont fait l'objet d'un débat public organisé par le promoteur sont les suivants :

- Le projet d'aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers (2004) ;
- Le projet George Besse II (2004) ;
- Le projet de liaison routière sécurisée entre Saint-Denis de la Réunion et l'Ouest de l'île et de construction d'une infrastructure nouvelle TCSP interurbain/Tram-Train (2005) ;
- Le projet de développement portuaire de Bastia (2007).

Le débat public, dans les quatre cas, s'est tenu sous l'égide d'une commission de pilotage dont les membres ont été nommés par le promoteur. La Commission de pilotage s'implique dans la préparation du débat public. Elle contribue avec le promoteur à l'élaboration de documents pédagogiques, d'organisation de réunions publiques, de prises de contact avec les élus, les associations et les représentants socioprofessionnels, et de mise en place d'outils d'information variés. Il faut spécifier que l'on s'attend aux mêmes efforts déployés par le promoteur en amont du débat public lorsque celui-ci est organisé par la Commission que dans le cadre d'un débat public organisé par le promoteur, c'est-à-dire que tous les outils d'information nécessaires sont mis à la disposition du public.

À la différence d'une commission mise sur pied par la CNDP, l'objectif de la Commission de pilotage n'est pas de donner son avis sur le projet. La commission de pilotage joue le rôle d'arbitre du débat. Elle veille également à la transparence des échanges lors du débat en rendant publics les arguments exposés lors du débat. La commission de pilotage demande également au promoteur du projet de se mettre en situation de répondre de façon précise et rapide aux questions posées par le public.

Dans le cadre de la préparation du débat, la commission de pilotage a rencontré les principaux acteurs locaux et régionaux, c'est-à-dire les élus politiques, les associations, les représentants de l'État, les responsables socio-économiques et les représentants des syndicats professionnels. Ces rencontres ont permis à la commission de pilotage de saisir pleinement la dynamique entourant le développement du projet. Ce n'est qu'après ces entretiens que la commission de pilotage a choisi le lieu, la date et l'heure des huit réunions publiques. Ces rencontres ont aussi permis à la commission de pilotage d'expliquer son rôle et sa mission au niveau de l'organisation du débat public.

Les résultats du processus entourant le débat public organisé par le promoteur du projet sont mitigés. À titre d'exemple, dans le cas du projet George Besse II, la commission de pilotage estime que les participants n'auraient pas pu avoir la même information si le débat avait eu lieu dans une forme différente. Cependant, le débat a aussi fait l'objet d'un boycottage par des associations de citoyens. Les raisons entourant ce boycottage ne sont pas spécifiées dans le rapport.

Dans certains cas, l'impartialité de la commission de pilotage a été remise en question par certains participants prenant part au débat public. Cette remarque a été exprimée dans le cadre du débat sur le projet portuaire de Bastia. En plus de l'impartialité de la commission de pilotage, la crédibilité et la neutralité des experts invités ont aussi été sujettes à des critiques de la part des participants. Des doutes sur le niveau de transparence et le tri des contributions écrites ont aussi été exprimés.

2.1.3 _ LA CONCERTATION RECOMMANDÉE

Dans le cas où la CNDP conclut que le projet dont elle est saisie n'a pas d'impact national ou est de moindre portée, celle-ci peut recommander au promoteur d'enclencher un processus de concertation. La concertation recommandée a pour objectifs de :

- Présenter le projet ;
- Répondre aux interrogations et à certaines attentes du public ;
- Initier la réflexion, échanger des points de vue et faire des propositions afin de faire progresser, d'enrichir le projet et d'éclairer la décision.

Les modalités de la concertation sont en partie dictées par la Charte de la concertation du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. La Charte a essentiellement trois objectifs :

- 1.** Promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs craintes ;
- 2.** Améliorer le contenu des projets et faciliter leurs réalisations en y associant dès l'origine, aux côtés du promoteur, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
- 3.** Fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

La Charte établit également certains principes clés à la base de toute concertation publique. Ces principes peuvent se résumer ainsi :

- La concertation commence à l'amont du projet ;
- La concertation est aussi large que possible ;
- La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics ;
- La concertation exige la transparence ;
- La concertation favorise la participation ;
- La concertation s'organise à toutes les étapes du projet ;
- La concertation nécessite la présence d'un garant ;
- La concertation est financée par le promoteur du projet ;
- La concertation fait l'objet d'un bilan.

La décision de recommander une concertation plutôt que d'organiser un débat public revient à la Commission. Cette dernière se base sur la portée du projet. Même en considérant que les enjeux et impacts sur le milieu sont importants, la Commission peut décider que le projet saisi ne présente pas un caractère national au sens des dispositions inscrites dans le Code de l'environnement. Elle recommande donc la concertation plutôt que le débat.

La concertation est menée par une personne indépendante qui en sera le garant. Cette personne est choisie par la Commission nationale du débat public. Le garant veille au bon déroulement de la concertation à la qualité et à la sincérité des informations diffusées et en favorisant l'expression du public. Il est important de noter que la concertation n'a pas comme objectif d'apporter des réponses à toutes les questions, mais qu'elle soulève des éléments qui pourront nécessiter des approfondissements ultérieurs.

À titre d'exemple de concertation recommandée, il y a le projet de tramway entre Artois et Gohelle (2009). Le projet de tramway est passé devant la Commission nationale du débat public le 9 janvier 2009. Celle-ci a décidé que le promoteur du projet pouvait organiser la concertation en veillant «à la participation du public, notamment à l'occasion de réunions publiques pour assurer l'information de la population et l'expression des habitants et des usagers sur les différents aspects du projet, son impact sur l'environnement, son phasage et son financement ainsi que sur les modalités de concertation jusqu'à l'enquête publique et durant le chantier³». Dans ce cas-ci, la concertation recommandée avait comme objectif d'informer les habitants du territoire sur le projet de réalisation de deux lignes de tramway et de récolter leurs avis et leurs commentaires en amont des études techniques qui doivent être lancées. En résumé, la concertation a pour objectif d'associer la population le plus en amont possible du projet.

Certains outils sont prescrits par le Code de l'urbanisme (Art. L 300-2) pour le bon déroulement de la concertation : conférence de presse de lancement, expositions permanentes accompagnées de registres dans chaque mairie concernée par les tracés, dossier de concertation, dépliants, affiches, réunions publiques d'information, site Internet et articles d'informations dans la presse régionale ou locale.

Afin d'illustrer ce que ces prescriptions du Code représentent pour le promoteur du projet, nous prenons l'exemple du projet de débranchement du tram-train T4 jusqu'à Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Dans le cadre de ce projet, la population fut informée par 77 000 dépliants, 2 100 dossiers de concertation, 20 000 synthèses de ce dossier et cinq réunions publiques ont été organisées et ont attiré environ 2 500 participants. Le promoteur de projet a également organisé une rencontre avec les élus du territoire concerné afin de préparer la phase des réunions publiques. Cette rencontre a permis d'échanger à propos du déroulement et des objectifs de la concertation, ainsi que de présenter le rôle du garant.

—

³ Syndicat mixte des Transports Artois-Gohelle. *Tram Artois-Gohelle. Bilan de la concertation*, p. 10.

Toujours dans le but d'illustrer en chiffres le travail qui doit être entrepris par le promoteur d'un projet dans le cadre d'une concertation, le projet de « désaturation » de la ligne 13 par le prolongement de la ligne 14, dans la région de Paris, a nécessité un communiqué de presse, une insertion presse, 5 500 affiches, 110 dépliants, 6 500 exemplaires du dossier de concertation, six réunions publiques, trois rencontres avec des voyageurs et six permanences.

Il est à noter qu'afin de préparer la concertation et d'adapter au mieux ses modalités au territoire du projet, le promoteur a organisé des rencontres avec les élus et les associations d'usagers, en présence du garant.

En résumé, la concertation est recommandée lorsque la Commission nationale du débat public confirme que le projet a des impacts sur la région concernée, mais n'a pas de portée nationale. La concertation constitue donc un processus de moindre portée que le débat public. Comme nous avons mentionné plus haut, l'objectif de la concertation n'est pas de répondre à toutes les questions du public avant de procéder, mais de faire un tri des questions qui méritent une attention particulière et un approfondissement ultérieur.

Les bilans des concertations font état de limites de la concertation entreprise par les promoteurs des projets mentionnés ci-dessus. À titre d'exemple, le bilan de la concertation du projet de « désaturation » de la ligne 13 dans la région parisienne souligne que le processus entourant la concertation a fait l'objet de commentaires. La perception de la concertation est mitigée entre ceux qui estiment qu'il s'agit d'une démarche appréciable, signe de la volonté du maître d'ouvrage de traiter une situation devenue intolérable. Pour d'autres, cette concertation donne le sentiment que le projet a déjà été décidé. Ce dernier commentaire revient au sujet des trois exemples utilisés dans le cadre de ce rapport. Le public avait la nette impression que tous les éléments du projet avaient été décidés et que leur participation était limitée quant au développement du projet ou à l'exploration d'autres solutions.

2.1.4 _ DISCUSSION

La Commission nationale du débat public est le chien de garde de la participation publique dans le développement de grands projets en France. En plus d'assurer la participation publique durant toutes les phases du développement du projet, elle conseille également toute autorité compétente et les promoteurs sur toute question relative à la participation publique (Loi du 27 février 2002, Art. 134). Elle a aussi la responsabilité d'émettre des avis et des recommandations afin de favoriser la participation du public. Cependant, il faut retenir que la CNDP n'a pas pour mission de se prononcer sur le fond des projets. Son rôle est de fournir au ministre un bilan du processus consultatif qui aura été préparé préalablement par le promoteur du projet.

Le processus consultatif français constitue un exemple intéressant d'implication d'une agence gouvernementale dans l'organisation de la consultation publique. Dans les cas consultés pour cette recherche, très peu de critiques ont été formulées sur la méthodologie ou le déroulement du processus consultatif. Les débats ont surtout été centrés sur le fond des propositions de projets. Ceci démontre jusqu'à un certain point l'importance d'une tierce partie pour l'organisation de la consultation publique.

Dans l'ensemble, la CNDP met en œuvre les principes de la consultation publique tels qu'énoncés dans la première section de ce rapport. Son approche basée sur la consultation publique à toutes les phases du projet et sur l'importance de l'inclusion de toutes les parties prenantes fait de la CNDP un outil incontournable au bon déroulement de la consultation publique en France.

2.2

LE CAS DE L'ONTARIO

Le cas ontarien est intéressant puisqu'il offre un exemple très différent du cas français, particulièrement au niveau de l'implication d'une agence gouvernementale dans l'organisation du débat public et de la consultation préalable et en ce qui concerne la définition même de ce qu'est la consultation publique.

Dans cette partie du rapport, nous examinerons plus en détail les efforts entrepris par les promoteurs de projet en Ontario en ce qui a trait à la consultation préalable dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux. Nous analyserons les démarches de certains promoteurs ayant soumis des projets au ministère de l'Environnement de l'Ontario. Nous porterons une attention particulière aux activités de consultation entreprises par les promoteurs pendant deux étapes charnières du processus d'évaluation environnementale ontarien, soit la consultation préalable au développement des termes de références et la consultation préalable à l'évaluation environnementale.

Afin de mieux saisir ce que l'on attend des promoteurs de projet, nous résumerons en premier lieu le processus entourant l'évaluation des impacts environnementaux ainsi que les textes juridiques sur lesquels s'appuie le processus.

2.2.1 _ LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX EN ONTARIO

L'Ontario fut la première province canadienne à se doter d'un mécanisme d'évaluation des impacts environnementaux. La plus peuplée des provinces canadiennes a adopté en 1975, l'Ontario Environmental Assessment Act (EAA) qui s'inspirerait grandement du régime d'évaluation environnementale du gouvernement fédéral. Il est important de souligner que depuis 1975, l'EAA a subi de nombreuses transformations. À titre d'exemple, il y a la loi ontarienne 76, adoptée sous le gouvernement Harris en 1996, qui avait pour but de rehausser le niveau de protection de l'environnement, de responsabilisation et de participation publique. Dix ans plus tard, en 2006, le gouvernement McGuinty adoptait à son tour une réforme de l'EAA dans le but de réduire les délais pour les promoteurs de projets.

En Ontario, le processus d'évaluation des impacts environnementaux est défini par la Loi sur les évaluations environnementales (LÉE) et ses règlements d'application. Cette loi a pour but d'améliorer la situation des citoyens de l'Ontario ou d'une partie de la province en assurant la protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement. Pour ce faire, la LÉE voit à l'étude des problèmes en matière d'environnement, ainsi qu'à la planification des incidences de toute organisation avant que ne commencent les travaux d'aménagement ou de construction.

La LÉE s'applique aux activités (projets, plans ou programmes) envisagées par les ministères provinciaux, municipalités et organismes publics désignés par règlement, tels que les offices de protection de la nature et la Commission de l'énergie de l'Ontario. Certains projets sont désignés par règlement, comme les projets des secteurs public et privé désignés en vertu du Règlement de l'Ontario 116/01 (Projets d'électricité). La LÉE peut également s'appliquer à d'autres projets du secteur privé qui sont désignés par règlement ou lorsqu'une entente a été conclue entre le ministre de l'Environnement et le promoteur.

La consultation du public est une composante clé du processus d'évaluation environnementale⁴. Cette consultation obligatoire permet de cerner les questions éventuellement importantes dès le début du processus décisionnel et, pour le promoteur, de justifier toute restriction du champ d'application de l'évaluation environnementale.

Ce ne sont pas toutes les activités visées par la LÉE qui doivent passer par le processus d'évaluation environnementale individuelle. Les projets menés couramment et qui ont des incidences prévisibles pouvant être atténuées sont regroupés dans des « classes ». Ils ne justifient donc pas la tenue d'une évaluation individuelle. Ces activités courantes sont souvent associées à la voirie municipale, à l'infrastructure d'eau et d'égouts, à la construction et à l'entretien des autoroutes, à la gestion forestière, aux Offices de protection de la nature et à d'autres activités du secteur public.

Pour que les incidences environnementales soient prises en compte de la part des promoteurs, on exige de leur part qu'ils adhèrent aux méthodes de planification et de conception prescrites dans l'évaluation environnementale de portée générale (consultation du public comprise). De cette façon, l'autorisation n'a pas à être accordée chaque fois pour chacun des projets, mais les exigences de la LÉE sont respectées du fait que le promoteur a satisfait aux exigences de l'évaluation environnementale de portée générale. En d'autres termes, il existe en Ontario dix types de projet assujettis à la loi. Il s'agit de projets touchant aux infrastructures municipales, le transport urbain, les autoroutes provinciales, la gestion de la forêt, les activités dans les parcs provinciaux, la gestion des ressources naturelles appartenant à la Couronne, le contrôle des espèces nuisibles, l'ensemencement de poissons, la stabilisation des berges, les routes d'accès, les lignes de transmission hydro-électriques, les inondations et les projets touchant l'érosion. Ces classes de projet doivent satisfaire aux exigences de l'évaluation environnementale de portée générale.

⁴ À cet effet, le ministère de l'Environnement a élaboré plusieurs guides (codes de pratiques) afin de favoriser l'encadrement des activités de consultation et de médiation. À cet effet, Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Consultation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 69 p. et Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Using Mediation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 57 p.

Toute partie concernée ou intéressée peut demander que le ministre exige la préparation d'une évaluation environnementale individuelle pour tout projet normalement visé par l'une des évaluations environnementales de portée générale approuvées. N'importe quel particulier, groupe ou organisme peut demander que le ministre prenne un arrêté de conformité à la partie II (qui concerne l'évaluation environnementale) ou le ministre peut décider de prendre un tel arrêté de son gré. Chaque évaluation environnementale de portée générale est assortie de ses propres modalités de demande auprès du ministre. Les demandes portent habituellement sur d'importantes préoccupations environnementales que soulève un projet et ne peuvent être réglées par le processus d'évaluation environnementale de portée générale.

Le ministre peut refuser, accepter moyennant certaines conditions ou accorder une demande d'arrêté de conformité à la partie II. Il peut aussi renvoyer la demande à la médiation avant de prendre une décision définitive sur la nécessité d'une évaluation individuelle.

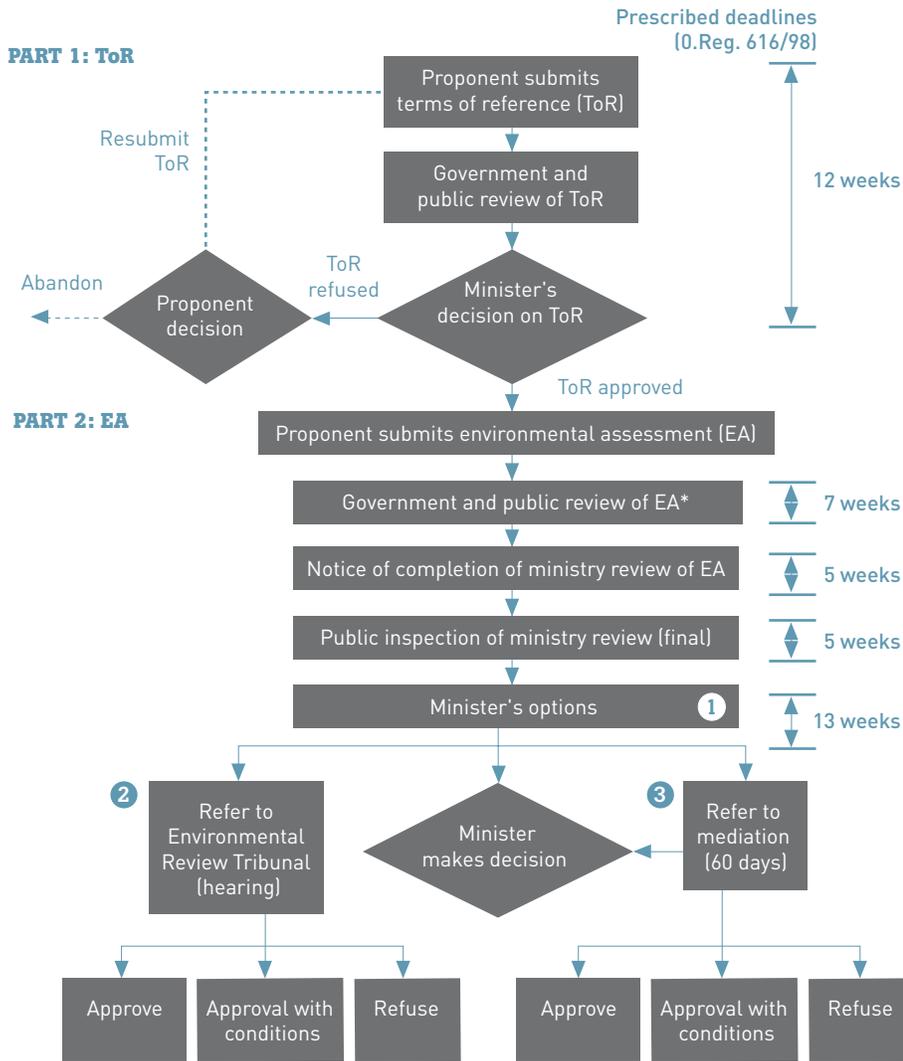
En vertu de la LÉE, le ministre peut demander le recours à la médiation pour le règlement de différends entre les promoteurs et d'autres parties intéressées durant la préparation du cadre de référence et de l'évaluation environnementale. La médiation peut également servir au règlement de questions soulevées dans des demandes d'arrêtés de conformité à la partie II. Lors des discussions, le médiateur tente de trouver des moyens de résoudre les litiges à la satisfaction des parties en cause, de sorte que le processus d'évaluation environnementale puisse se poursuivre. Après la médiation, le médiateur rédige un rapport sur le différend et toute source de désaccord. Le ministre se servira de ce rapport pour l'aider dans sa décision d'autoriser ou non le promoteur. Il doit rendre le rapport public peu de temps après avoir pris sa décision. Il peut aussi publier le rapport avant de prendre sa décision, mais seulement si toutes les parties en cause sont d'accord. Il existe essentiellement deux types de médiations. Le premier type est lorsque la médiation est dirigée par un médiateur nommé par le ministre. Dans ce cas, la personne choisie peut provenir du ministère de l'Environnement ou peut être une tierce personne de l'extérieur, comme un consultant. Un délai de 30 jours est accordé au médiateur pour que celui-ci remette un rapport de médiation au ministre. Il existe un autre type de médiation dans lequel le médiateur, la tierce personne, est choisi par les parties prenantes et le promoteur du projet⁵. Il s'agit d'un processus indépendant du ministère. Les modalités de la médiation sont développées par les parties prenantes et le promoteur du projet. Les délais sont les mêmes que pour le premier type de médiation.

Une fois le processus d'évaluation individuelle enclenché, le promoteur du projet est tenu de préparer le mandat pour l'évaluation environnementale. Ces termes de références sont sujets à la consultation publique comme nous le verrons un peu plus loin dans cette section du rapport. Le mandat constitue le cadre de référence de l'évaluation environnementale qui doit être approuvé par le ministre avant de procéder à l'évaluation des impacts environnementaux.

⁵ À titre d'exemple, ces firmes ont été mandatées à des fins de médiation récemment : AMEC Earth and Environmental, Mississauga, Ont. (Goldcorp Musselwhite Mine Power Supply Projet, 2010); Stantec (Durham\York Residual Waste Study, 2009); Dillon consulting et TSH Engineers, Architects, Planners (Long Range Solid Waste Management Plan, 2009).

Après une décision favorable du ministre au sujet des termes de références, le processus de l'évaluation des impacts environnementaux peut commencer. La première étape est la consultation publique. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus en détail dans cette section.

Figure 2 | Procédure ontarienne d'évaluation environnementale



(1) Le ministre a trois options : soumettre l'ensemble ou une partie de la demande au Tribunal ; prendre une décision ; ou recourir en médiation.

(2) S'il s'en remet au Tribunal, il aura 28 jours pour revoir la décision du Tribunal. Le Tribunal a les mêmes options que le ministre : autoriser, autoriser sous conditions ou rejeter le projet.

(3) Si le ministre choisit la médiation, il devra faire référence au rapport du médiateur dans sa décision.

Source : Garci, Sonya, 2009. « The Ontario Environmental Assessment Act », Kevin S. Hanna (ed.), *Environmental Impact Assessment. Practice and Participation*, Don Mills ON., Oxford University Press, p. 365.

Une fois l'ensemble du rapport sur l'évaluation complété, il est soumis au ministre pour que celui-ci soit en mesure de prendre une décision sur le projet. À cette étape, le ministre a trois options. Il peut prendre la décision d'approuver le projet, de l'approuver sous conditions ou de le refuser. Comme nous l'avons mentionné plus haut, en cas de litige entre le promoteur et certaines parties prenantes, il peut soumettre le projet à la médiation. Le médiateur doit alors soumettre un rapport au ministre dans un délai de 28 jours. Finalement, le ministre peut aussi soumettre le projet au Tribunal de l'environnement.

Le Tribunal de l'environnement est une instance indépendante chargée d'entendre les différends. Après l'examen de l'évaluation environnementale par le gouvernement et le public, le ministre peut, de son propre gré ou à la demande d'un particulier, saisir le Tribunal de la demande ou de toute partie de la demande pour qu'il tienne une audience et prenne une décision. Si le ministre décide que l'évaluation environnementale d'un promoteur doit faire l'objet d'une audience, le Tribunal tiendra des audiences publiques.

2.2.2 _ LA CONSULTATION PUBLIQUE DURANT LA PRÉPARATION DU MANDAT

Un principe général qui prévaut dans le cas de la participation publique en Ontario c'est que la responsabilité au niveau de la consultation publique relève du promoteur du projet. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario s'implique très peu dans la consultation publique. C'est au promoteur que revient la tâche de distribuer les documents au public et d'afficher le mandat à des fins de consultations. Pour consulter la documentation disponible pour la préparation des termes de références, le public ontarien doit se rendre sur le site Web du promoteur et non sur celui du ministère de l'Environnement.

Les consultations publiques entourant la préparation des termes de références doivent être inclusives et transparentes. Le type de consultation est au choix du promoteur du projet. Néanmoins, le processus consultatif choisi doit refléter le souci du promoteur à répondre aux préoccupations des communautés locales et des organisations gouvernementales touchées directement par le projet.

À titre d'exemple, dans le cas du projet du site d'enfouissement Footprint⁶, le promoteur a résumé son processus de consultation pour le mandat en sept points :

- 1.** Réunions informelles et discussions téléphoniques avec les élus locaux, les entrepreneurs et les organisations communautaires ;
- 2.** Réunions et conversations téléphoniques avec les fonctionnaires du ministère ;
- 3.** Lettres et courriels distribués à l'ensemble de la communauté ;
- 4.** Visite et ateliers ;
- 5.** Annonces publicitaires dans les journaux et dans certains médias électroniques ;
- 6.** Site Web ;
- 7.** Distribution de dépliants.

—

⁶ Beechwood Road Environmental Centre New Landfill Footprint. Terms of Reference Greater Napanee, Ontario, 2010.

Ces activités constituent un exemple de travail consultatif en amont de la soumission des termes de références au ministre. Dans ce cas-ci, c'est le promoteur qui s'occupe lui-même de l'organisation des activités de consultation.

Il existe d'autres cas où le promoteur confie l'organisation de ces activités à une tierce partie, une agence extérieure. C'est le cas par exemple du projet de l'agrandissement du quai de Goderich Harbour⁷. Dans le rapport sur le mandat, le promoteur assure avoir consulté les parties prenantes locales, les utilisateurs du port et les représentants des Premières Nations tout au long du processus préparatoire des termes de références.

Les activités de consultation sont semblables à celles ayant eu lieu au premier cas décrit précédemment. Conversations téléphoniques, envois de lettres et correspondance électronique constituent la plus grande partie des activités de consultation. Une réunion publique fut aussi organisée pour expliquer et décrire le projet. Les parties prenantes ont aussi pu exprimer leurs préoccupations concernant le projet durant cette rencontre qui a duré quatre heures. Certaines parties prenantes ont aussi exprimé leurs préoccupations par voie de lettre.

2.2.3 _ ACTIVITÉS DE CONSULTATION EN PRÉPARATION DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Une fois les termes de référence acceptés par le ministre, le promoteur peut enclencher le processus d'évaluation des impacts environnementaux. Au niveau de la consultation publique durant cette étape, le promoteur est responsable de mettre de l'avant le processus consultatif auquel il s'est engagé dans le mandat.

Durant l'évaluation environnementale, plusieurs outils consultatifs sont à la disposition des promoteurs : réunions publiques, rencontres avec les parties prenantes, rencontres avec les élus locaux, etc. À titre d'exemple, la Corporation of the Township of Algonquin Highlands a soumis au ministre le mandat pour un projet de site d'enfouissement⁸. Afin de préparer l'évaluation environnementale, le promoteur a consulté les diverses agences gouvernementales impliquées dans le projet et certaines parties prenantes. Cette consultation a donné lieu à des commentaires écrits au sujet de l'ébauche du rapport d'évaluation environnementale.

Un fait à souligner est que la consultation avec les Premières Nations a pris la forme de discussions avec le ministère ontarien des Affaires autochtones et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Aucune réunion publique n'a eu lieu avec les communautés algonquines. Leur participation s'est limitée à l'envoi par écrit de commentaires sur l'ébauche du rapport d'évaluation environnementale.

La consultation publique dans le cadre de ce projet se résume à la tenue de trois activités publiques (séance d'information sur le projet, une visite libre des lieux et une séance où le public a été invité à poser des questions au promoteur), à des annonces dans les journaux locaux et dans les stations de radio, à un site Web et à des envois postaux de documentation sur le projet.

⁷ Goderich Harbour Wharf Expansion. Terms of Reference. Goderich Ontario, 2010.

⁸ Township of Algonquin Highlands Waste Management Plan. Environmental assessment Report. Township of Algonquin Highlands, Ontario. 2010.

2.2.4 _ DISCUSSION

Le gouvernement ontarien, à la suite de ces réformes du processus d'évaluation environnementale, a fait des choix importants. La consultation préalable se fait maintenant à deux étapes bien en amont des éventuelles audiences publiques et est menée sous la responsabilité du promoteur. De plus, la médiation est un outil d'aide à la décision qui est mobilisé davantage. Enfin, des guides très détaillés ont été élaborés pour encadrer et appuyer la participation des différentes parties prenantes, notamment le promoteur tant dans les dispositifs de consultation que de médiation⁹. Ainsi, le cas ontarien offre une diversité intéressante de cas de figure en lien avec la consultation préalable.

La consultation publique dans le cas du processus d'évaluation environnementale en Ontario reste limitée en comparaison avec le cas français et le cas québécois. Même si la loi ontarienne insiste sur une consultation active, une discussion franche et transparente qui doit impliquer le promoteur et les parties prenantes, il reste que le travail de consultation entrepris par les promoteurs de projet ne reflète pas cette exigence. Le cas du projet de développement du corridor de l'autoroute 427 dans la région de Toronto illustre bien ce constat¹⁰.

Dans le cadre de la préparation de l'évaluation environnementale, le promoteur inscrit dans son rapport que des consultations ont eu lieu avec les Premières Nations. Cette consultation cependant se limitait à l'envoi de trois notices durant le processus d'évaluation environnementale : la première notice était pour les informer du déclenchement du processus ; la deuxième pour les informer de la tenue d'une séance publique de questions-réponses ; et la troisième pour informer les communautés des Premières Nations que le processus était terminé.

Il semble y avoir un certain laxisme de la part du promoteur en ce qui concerne l'organisation d'échange direct avec le public et certaines parties prenantes. Une des conséquences de cette absence de discussion est le faible nombre de participants se présentant aux diverses activités publiques. Dans plusieurs cas, on ne dénombre qu'une ou deux dizaines de participants par rencontre publique.

Ce laxisme peut s'expliquer en partie par les réformes du processus d'évaluation des impacts environnementaux qui ont souvent eu comme objectif de rendre l'exercice plus rapide pour le promoteur. La participation publique transparente semble avoir été dans certains cas sacrifiée au profit d'un processus environnemental moins long pour le promoteur.

Le manque d'implication du ministère de l'Environnement de l'Ontario semble aussi constituer un obstacle à la participation publique dans le cadre des évaluations environnementales. Le ministère ontarien ne joue pas le rôle de chef de file ou même de tierce partie durant le processus comparativement à la CNDP en France ou jusque dans une certaine mesure au BAPE au Québec. Il joue un rôle assez effacé lors des consultations publiques.

⁹ Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Consultation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 69 p. et Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Using Mediation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 57 p.

¹⁰ Highway 427 Transportation Corridor. *Environmental Assessment Report*. Brampton, Ontario, 2010.

2.3

SYNTHÈSE DES ACTIVITÉS DE CONSULTATION

L'acceptabilité sociale des projets est sans doute aujourd'hui le principal défi des promoteurs, qu'ils soient privés ou publics. Les enjeux sociopolitiques reliés aux projets apparaissent ces dernières années au cœur de l'évaluation environnementale. Les promoteurs doivent par conséquent déployer des ressources de plus en plus importantes et prévoir une planification de leurs activités permettant de dégager le temps nécessaire pour informer, consulter et négocier avec les parties prenantes. D'une certaine manière, il n'est pas exagéré de penser que la dimension « processuelle » des projets est aussi importante que la dimension « substantielle » ou en d'autres termes, que la manière de faire les choses devient aussi essentielle que ce qui est fait.

La description des activités de consultation qui précède permet de tirer plusieurs constatations concernant la pratique de la consultation préalable, lesquelles peuvent être regroupées en deux catégories. Premièrement, les cas retenus montrent une très grande diversité dans le type d'activités réalisées. Allant de l'information à la négociation en passant par la consultation et la concertation. Deuxièmement, si certaines activités peuvent être qualifiées de relativement « classiques », d'autres apparaissent particulièrement innovatrices et mériteraient d'être développées et davantage diffusées. Dans un cas comme dans l'autre, les activités de consultation identifiées sont en tous points des illustrations concrètes des différents principes proposés par les différentes revues de littérature sur le sujet. Nous proposons une brève synthèse analytique de ces pratiques sur la base des descriptions des cas retenus. Il sera question :

- Des pratiques d'information, de coproduction de connaissances, de consultation et de négociation ;
- De la coconstruction des démarches de participation, de la flexibilité, de la transparence et de la traçabilité de celles-ci ;
- D'une perspective globale et intégrée

2.3.1. _ INFORMATION, COPRODUCTION DE CONNAISSANCES, CONSULTATION ET NÉGOCIATION

Une part importante des activités de participation concerne depuis toujours la dimension informative. Certaines activités sont en fait essentiellement informatives. Le premier type d'activité constitue la réalisation d'études sociopolitiques qui consiste à identifier les acteurs concernés et les intérêts qu'ils pourraient percevoir vis-à-vis du projet. Cette activité se fait sans contact direct à partir des connaissances des membres de l'organisation, des consultants, ou d'autres personnes-ressources. Les revues de presse et l'analyse de contenu des médias s'inscrivent dans ce type d'activités.

Le deuxième type d'activités se caractérise par une posture de communication à sens unique, du promoteur vers les différentes parties prenantes, surtout la population en général. Elles marquent souvent le début des activités de participation et peuvent prendre diverses formes. La plupart des promoteurs mettent de l'avant ce deuxième type d'activités. Elles sont ouvertes et ne font pas l'objet d'invitations particulières. Elles peuvent porter tant sur le processus de participation adopté que sur la substance du projet. Les plus courantes sont, notamment :

- Les communiqués de presse ;
- Les conférences de presse ;
- La publicité dans les médias ;
- La distribution par la poste de dépliants ou de bulletins ;
- La mise en ligne d'un site Internet ;
- La mise en service d'une ligne téléphonique d'information ;
- Les journées portes ouvertes et expositions ;
- Les rencontres et tournées publiques d'information ciblées ou non.

Le troisième type d'activités qui semble plutôt novateur est la coproduction de connaissances. Il consiste à mettre en place un processus afin de coproduire une partie significative de l'étude d'impact en faisant participer dès le départ les parties prenantes. Le cas du projet du complexe La Romaine d'Hydro-Québec avec la communauté autochtone en est un exemple. En plus de vouloir mettre en valeur les savoirs traditionnels de la communauté par rapport au savoir scientifique des experts du promoteur, il s'agissait de faire valider les différentes analyses par des représentants de la communauté.

Quatrièmement, il est question des activités de consultation. Elles sont diversifiées et nombreuses dans les cas retenus. Elles se caractérisent par le fait qu'elles visent à connaître l'opinion, les intérêts et les demandes des parties prenantes. Le promoteur cherche donc à s'informer plus ou autant qu'à informer. Les activités peuvent être faites sur invitation ou être ouvertes. Elles sont habituellement de nature ponctuelle. Les plus courantes sont, notamment :

- Sondages, courriels et interviews ;
- Rencontres avec certaines parties prenantes ;
- Ateliers et forums thématiques.

La négociation apparaît comme une activité de participation en plein essor. Il s'agit non seulement de négocier certaines dimensions du projet avec des parties prenantes, mais de convenir de compensations de diverses natures. En effet, il peut être question de compensations environnementales (reboisement, remplacement de milieux humides, études sur des espèces de la flore ou de la faune, réhabilitation d'un site) comme de compensations sociales ou économiques (politique sur la main-d'œuvre, la formation ou les achats à l'échelle locale, fonds de développement économique, contribution financière à l'aménagement d'un parc, compensation pour activités de négociation et de promotion du projet, contribution au transport en commun, ententes particulières concernant les retombées fiscales, etc.). L'ensemble des projets retenus comportaient d'importantes activités de ce type.

Ces compensations peuvent dans un premier temps être directement reliées aux projets, à partir de certaines de ses dimensions ou selon le territoire directement concerné. Dans un deuxième temps, se développent des compensations qui ont une portée plus générale, qui dépassent le territoire ou certains groupes d'acteurs en particulier pour viser un intérêt plus général comme le développement de programmes de recherche fondamentale ou le financement de projets environnementaux par une fondation. Des dividendes ou des redevances versés chaque année au gouvernement peuvent aussi illustrer ce type de compensations. Ces compensations mériteraient d'être développées et valorisées davantage, car elles complètent les limites rencontrées au niveau des modes de compensation à l'échelle locale ou régionale.

2.3.2. _ COCONSTRUCTION DES DÉMARCHES DE PARTICIPATION, FLEXIBILITÉ, TRANSPARENCE ET TRAÇABILITÉ

Un sixième et un septième types d'activités sont très liés entre eux et misent respectivement sur la coconstruction de la démarche de participation, en portant directement sur l'ouverture des possibilités quant aux techniques de participation à privilégier, et sur la promotion du suivi ou de la traçabilité des échanges et la permanence du dialogue. Le premier type d'activités permet de convenir avec les parties prenantes du processus de participation à retenir. De plus, il peut y avoir évolution dans la nature et le fonctionnement des activités de participation en cours de route.

Le deuxième type d'activités vise à donner un caractère continu aux échanges afin de faire un suivi avec certaines parties prenantes ou sur un thème particulier du projet. En ce sens, ces activités permettent de développer et d'entretenir une relation de dialogue avec les parties prenantes et d'institutionnaliser la participation. Ce type d'activités favoriserait le développement de la confiance et la transparence par rapport à la démarche de participation. Les activités les plus courantes sont, notamment :

- Rencontres bilan ;
- Séances de validation (diffusion de compte-rendu) ;
- Conseiller ou porte-parole permanent ;
- Tables d'échanges ;
- Création d'un comité hybride permanent ;
- Création d'un centre de relations.

En ce sens, la création de comités de suivi, de vigilance ou de surveillance s'inscrit exactement dans ce type d'activités bien que leur constitution soit prévue au moment de la construction et de l'exploitation des projets. La création de ces comités doit être discutée dès le début des activités de participation. Des enjeux importants concernent par ailleurs ces comités au niveau de leur composition, de leur indépendance, de leur expertise et de leur financement. En effet, la création et le fonctionnement de ce type de comités ont été abordés à maintes reprises dans l'ensemble des cas retenus.

2.3.3. _ PERSPECTIVE GLOBALE ET INTÉGRÉE

Pour clore cette section, il nous semble pertinent d'insister sur l'importance de tirer profit des expériences antérieures des promoteurs afin de développer des activités de participation et de poursuivre la transformation de la culture de la participation. En ce sens, la notion d'apprentissage organisationnel nous apparaît ici capitale pour étudier le développement de la consultation préalable. À cet égard, l'analyse des cas retenus milite en faveur de l'adoption d'une perspective globale et intégrée des projets. En effet, bien en amont de l'évaluation environnementale, la conception du projet et la manière d'élaborer ses contours et de penser son inscription sur le territoire, mais également dans la société en général, sont fondamentaux à l'ère de l'acceptabilité sociale, du développement durable et de la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE). L'optimisation et la compensation sont, en plus des différentes techniques de participation, des principes qui favorisent l'adoption d'une perspective globale et intégrée.

CONCLUSION

Les deux cas étudiés dans cette section, la France et l'Ontario, laissent voir une consultation préalable importante tant au plan des procédures que de leurs pratiques concrètes. Dans les deux cas, des réformes importantes durant les années 1990 et 2000 ont permis de diversifier les pratiques de consultation préalable. Si dans le premier cas, la CNDP est garante de cette consultation préalable en y jouant un rôle de premier plan, dans le deuxième cas, il revient au promoteur d'assurer cette exigence. Ainsi, bien que les deux cas aient plusieurs points en communs, ils se différencient fondamentalement en proposant des modèles qui offrent une consultation préalable très intégrée et bien en amont du processus d'évaluation environnementale. Ces deux modèles peuvent conduire à différentes options en termes de processus, alors que le rôle joué par un organisme public indépendant et les responsables politiques varie énormément. Nous verrons dans la section 3 quels sont les enseignements que l'on peut tirer de ces deux cas pour le contexte québécois.

3

PRINCIPES-CADRES ET « MEILLEURES PRATIQUES »

À la lumière des constats des deux sections précédentes, cette section porte sur les principes-cadres ou les « meilleures pratiques » à retenir dans l'exercice de la consultation préalable concernant les grands projets. Les travaux de recherche sur le sujet, tant chez les praticiens que les universitaires connaissent une expansion rapide. L'intérêt qu'ils suscitent et les questions qu'ils posent traversent les disciplines des sciences sociales et interpellent également les sciences naturelles. Nous traiterons dans un premier temps des constats généraux concernant la consultation préalable pour par la suite aborder les principes-cadres qui devraient conduire les meilleures pratiques.

3.1

LES CONSTATS GÉNÉRAUX

Le premier grand constat concerne une vieille idée, celle qu'il y aurait une « bonne et meilleure » façon de faire. Celle-ci pourrait être trouvée à force d'expériences et d'études menées sur le sujet. Or, il s'agit bien là d'un héritage de la modernité, caractéristique du modèle de décision rationnelle au cœur de la manière de penser le savoir, la production de connaissances et la science en général. Loin de nous ici l'intention de faire le procès de ce paradigme. Néanmoins, il n'apparaît pas pertinent pour l'instant de tenter de définir une approche qui serait valable de manière universelle. Une posture « one-size-fits-all » n'apparaît pas utile. Les projets ne sont jamais les mêmes, comme les territoires qui les accueillent, les acteurs concernés, le contexte politique et économique ou encore le secteur d'activités dans lequel ils s'inscrivent. Bien au contraire, les études réalisées comme les expériences menées laissent entendre que l'adaptation et le « sur-mesure » prévalent. Si certaines techniques peuvent être utilisées de manière plus fréquente à certaines étapes, bien souvent elles se juxtaposent. Le déploiement de plusieurs activités de nature différente en même temps et auprès des mêmes parties prenantes est courant. À la limite, comme le rapporte Reed (2008), le succès dépend davantage de la dynamique créée par les facilitateurs au sein des parties prenantes que des méthodes et techniques utilisées. Néanmoins, certaines pratiques montrent que les activités d'information concernant la population en général, mais également les parties prenantes doivent être menées au moment de la conception du projet et tout au long de celui-ci. Les activités de consultation doivent être menées auprès des parties prenantes, et ce, dans une perspective de continuité afin de développer des relations à long terme lors desquelles les parties développent la confiance, apprennent l'une de l'autre et négocient des solutions.

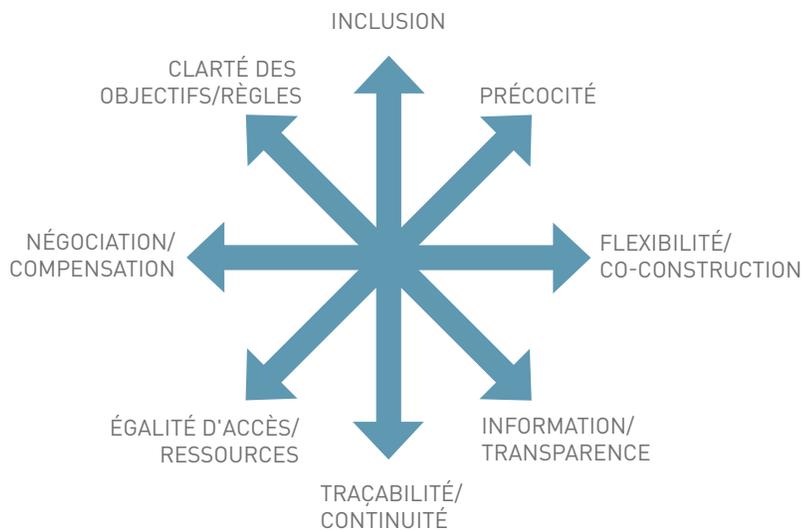
Le deuxième grand constat concerne la portée de la participation publique. Composante essentielle de toute procédure d'évaluation environnementale, la participation publique se doit d'être intégrée à toutes les étapes d'un projet de la conception à l'exploitation et la post exploitation. Elle doit en plus être abordée comme un processus continu et non comme étant composée d'événements ponctuels sans lien entre eux. La définition de la consultation préalable doit être large comme celle de la participation publique – et celle des parties prenantes d'ailleurs. Reed (2008) propose ceci : « process where individuals, groups and organisations choose to take an active role in making decisions that affect them (...) stakeholders are defined as those who are affected by or can affect a decision » (p. 2418). Malgré certains risques associés à la participation publique, ses avantages sont nombreux tant d'un point de vue normatif (légitimité), pragmatique (qualité) que du renforcement des capacités des parties prenantes (Dietz et Stern, 2008).

3.2.

LES CONSTATS SPÉCIFIQUES

Les constats spécifiques concernant la consultation préalable sont au nombre de huit et peuvent être illustrés par la figure 3. Ils se recoupent en partie avec les critères des forums hybrides développés par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe dans leur ouvrage *Agir dans un monde incertain* (2001) (voir Annexe 1) et les « best practices » proposés par Mark S. Reed (2008) (voir Annexe 2).

Figure 3 | Les principes de la consultation préalable



,INCLUSION DES PARTIES PRENANTES

Les activités de participation ne doivent pas *a priori* exclure aucune des parties prenantes. L'identification de celles-ci est primordiale et peut se faire par différentes techniques. La diversité et la qualité des parties prenantes sont également un critère important. La démarche de consultation préalable doit donc être envisagée de manière ouverte et inclusive.

PRÉCOCITÉ DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

La participation des parties prenantes doit être envisagée dès la conception du projet. Bien que les promoteurs peuvent être réticents à consulter de manière précoce par crainte de perdre le contrôle du processus, ils ont tout intérêt à tester rapidement leurs idées auprès des parties prenantes et en même temps de connaître les perceptions et les intérêts de celles-ci par rapport au projet afin de pouvoir dès le début adapter celui-ci

FLEXIBILITÉ ET DE COCONSTRUCTION

Il apparaît important de placer au cœur de la démarche de consultation préalable les notions de flexibilité et de coconstruction tant à l'endroit du processus envisagé, de l'information produite que du projet dans sa substance. Ainsi, les intérêts et souhaits des parties prenantes comme de la population pourront être intégrés au fur et à mesure de l'avancement du projet donnant ainsi de la crédibilité au promoteur et générant de la confiance entre les parties.

INFORMATION ET TRANSPARENCE

L'accès à l'information et la transparence du promoteur dans ses relations et ses actions apparaissent comme des principes essentiels à une bonne consultation préalable. La distribution de documents et l'annonce des rencontres permettent aux parties prenantes de mieux comprendre le processus en cours et le contenu du projet. L'accès à l'information et la transparence facilitent la participation, favorisent la confiance et la crédibilité, permettent à certaines parties prenantes de se joindre au projet à différents moments et contribuent à l'équilibre dans les rapports de force entre celles-ci. Enfin, la mise en commun du savoir scientifique et du savoir local permettrait de réduire les incertitudes et de rapprocher les parties.

TRAÇABILITÉ ET CONTINUITÉ

La capacité de retracer les décisions et les modifications tant dans la démarche que concernant le projet comme tel apparaît nécessaire pour les parties prenantes. La production de comptes rendus (en ligne ou en papier) de même que les activités de validation et de bilan permettent chaque fois de faire le point et la mise à jour entre les parties. Cette façon de procéder leur permet de prendre en considération leurs intérêts dans le projet ou de comprendre s'il y a lieu pourquoi cela n'est pas possible. La continuité des échanges quant à elle facilite le suivi avec certaines parties prenantes. En ce sens, elle favorise le développement et l'entretien d'une relation de dialogue avec les parties prenantes et institutionnalise la participation. Ce type d'activités encouragerait le développement de la confiance et la transparence par rapport à la démarche de participation.

ÉGALITÉ D'ACCÈS ET DES RESSOURCES

Qu'il s'agisse des ressources disponibles comme du temps dont disposent les parties prenantes, la consultation préalable ne se fait pas dans un vacuum de relations de pouvoir. Le manque d'expertise et de temps est souvent un obstacle à la participation. Cela peut être mal perçu par les parties prenantes et la population, et ce, au point d'être présenté comme un atout pour le promoteur sur lequel il bâtira en partie sa stratégie. Il est donc important de contribuer à partager les ressources nécessaires à la consultation et à donner aux parties le temps requis pour participer.

NÉGOCIATION ET COMPENSATION

Reposant sur la bonne foi des parties et les intérêts communs, la négociation pour sa part doit porter sur des dimensions environnementales mais également socio-économiques. Il est aujourd'hui convenu que le promoteur doit envisager des éléments de compensation pour le projet à réaliser. Ces compensations peuvent être de nature environnementale ou socio-économique. Il est également souhaitable que la négociation puisse porter aussi sur des dimensions qui dépassent le projet en soi afin d'envisager des effets positifs à l'échelle régionale ou sociétale dans une perspective d'intérêt général, de développement durable et de responsabilité sociale des entreprises.

CLARTÉ DES OBJECTIFS ET DES RÈGLES

La clarté des objectifs permet aux parties prenantes de comprendre et de s'entendre sur les attentes réciproques qu'elles ont envers la démarche. Il est important de ne pas laisser croire aux parties prenantes que, par exemple, le consensus devra être atteint ou que les ressources matérielles et temporelles sont illimitées. Chaque activité doit comporter des objectifs clairs et partagés. La clarté des règles est également un principe à respecter afin d'éviter la manipulation ou les situations inéquitables entre les parties prenantes. Les critères et les actions constituant le processus de consultation doivent être connus à l'avance et, idéalement, il ne saurait être question de revenir sur ces règles en fonction de la situation ou d'une des parties en particulier.

3.3

LES ENSEIGNEMENTS DES ÉTUDES DE CAS

Plusieurs enseignements sont à tirer de la revue des études de cas. Ces enseignements nous permettront par la suite de faire des propositions pour le contexte québécois. Ils peuvent être regroupés en quatre catégories :

- La flexibilité des procédures ;
- La responsabilité de la procédure et la place du promoteur ;
- La modulation au cas par cas ;
- L'encadrement autour des procédures.

3.3.1 _ LA FLEXIBILITÉ DES PROCÉDURES

Comme il a déjà été mentionné en conclusion de la section 2, les deux études de cas montrent des procédures où la consultation préalable est très développée et offrent chacune différentes options pour l'évaluation environnementale et la participation publique. En ce sens, ces procédures font preuve d'une grande flexibilité. La France par la CNDP offre trois options, soit le débat public organisé par la CNDP ; le débat public organisé par le promoteur ; et la concertation recommandée. En prévoyant une consultation sur le mandat et sur l'évaluation environnementale, tout en envisageant la possibilité de recourir à la médiation en tout temps, la procédure ontarienne offre un modèle intéressant. De plus, avec les classes d'évaluations environnementales générales, elle accélère le processus pour plusieurs catégories de projets. Les deux études de cas laissent également voir un ensemble de pratiques et d'activités de consultation allant de la conférence de presse à la formation de groupes de travail plus permanents (voir à ce sujet la section 2.3). Les deux procédures sont ainsi des illustrations concrètes qu'il n'y a pas de « one best way », mais plutôt que les procédures visent à s'adapter à la nature des projets ou aux demandes des parties prenantes.

3.3.2 _ LA RESPONSABILITÉ DE LA PROCÉDURE ET LA PLACE DU PROMOTEUR

La France et l'Ontario ont fait des choix forts différents. En France, la CNDP, organisme neutre et indépendant, est responsable de la procédure et c'est elle qui prend les décisions concernant la procédure particulière qui convient à chaque projet. En ce sens, elle est garante de la neutralité, de la légitimité et de la crédibilité de la procédure. Par ailleurs, elle permet également au promoteur d'être proactif en optant pour un débat public mené par lui ou une concertation recommandée. Cette dernière procédure est plus légère, et le promoteur peut y être plus impliqué même si la CNDP a toujours un rôle fort actif. Néanmoins, les différents cas étudiés montrent que lorsque le promoteur prend davantage en charge les activités de consultation, la procédure peut être considérée impartiale aux yeux de plusieurs et miner la crédibilité et la légitimité de son travail tout en fragilisant la participation des parties prenantes.

En Ontario, la procédure est plus pragmatique. C'est le ministre qui tranche à chacune des étapes et des demandes. Le promoteur a quant à lui la responsabilité d'organiser les activités de consultation aux différentes étapes. Le recours possible à la médiation en tout temps et le contrôle strict des délais pour chacune des étapes sont d'autres caractéristiques d'un modèle plus pragmatique. L'existence de classes d'évaluations environnementales générales s'explique aussi par le fait que l'Ontario possède une expérience en matière d'évaluation environnementale et qu'elle a été en mesure de mener des réformes significatives par le passé.

3.3.3 _ LA MODULATION AU CAS PAR CAS

Il nous apparaît intéressant de souligner que les deux procédures visent à favoriser la modulation des procédures au-delà des options prévues. En effet, comme le démontrent les cas français et ontarien on a développé des pratiques afin de mieux adapter la consultation aux caractéristiques et aux attentes des parties prenantes.

En France, la CNDP a développé une approche de consultation des parties prenantes en amont du débat public afin d'identifier les demandes et d'adapter la procédure à celles-ci. Ainsi, la CNDP ou le Comité de pilotage dans le cas où le débat est organisé par le promoteur mènent des entrevues et des rencontres auprès des parties prenantes dans le but de connaître leurs demandes et de prendre en compte les caractéristiques spécifiques des projets. Certaines initiatives, comme la formation de groupes de travail et la mise en place d'un secrétariat permanent sur place avant le débat public pour informer la population concernée, vont également dans ce sens. En outre, la CNDP ne se limite pas à intervenir lors des séances du débat public, mais elle intervient activement en amont, par exemple, en demandant d'ajuster le dossier du promoteur.

Dans le cas ontarien, le recours à la médiation en tout temps sur l'ensemble ou une partie du projet ou le renvoi au Tribunal en définitive permet une certaine modulation de la procédure en fonction des demandes des parties prenantes ou des caractéristiques spécifiques du projet. Mais au-delà de ces possibilités, le ministère de l'Environnement a élaboré une série de guides de pratiques à l'endroit des parties prenantes et notamment des promoteurs en ce qui concerne les activités de consultation ou de médiation¹¹. Ainsi, une panoplie de pratiques est proposée pour mieux encadrer le déroulement de la procédure de manière à l'adapter aux besoins.

3.3.4 _ CADRE LÉGAL ET ADMINISTRATIF

Certains éléments réglementaires ou administratifs peuvent venir appuyer le déploiement de la concertation préalable. Qu'il s'agisse d'une loi, d'une charte ou d'un code, l'environnement légal et administratif peut être varié et appuyer de différentes manières le principe de la participation publique et de la consultation préalable. Dans le cas de la France, la Loi sur la démocratie de proximité, la Charte de la concertation ou les codes de l'environnement ou de l'urbanisme prévoient une consultation ou une concertation en amont des projets. À ces éléments, nous pourrions ajouter la Convention d'Aarhus¹², signée en 1998, qui vise entre autres à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Bref, divers éléments de nature juridique ayant une portée qui diffère ont été adoptés ces dernières années et construisent un environnement propice au développement de la consultation préalable. Dans le cas de l'Ontario, les réformes successives ont permis de modifier les procédures en vue d'accélérer le processus, de réduire les coûts, d'accroître la responsabilité des parties prenantes, mais également de toujours réaffirmer l'importance de la consultation en matière de protection de l'environnement et d'évaluation environnementale.

¹¹ Voir Annexes 3 et 4 pour la table des matières de ces guides.

¹² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

3.4

LES MESURES ENVISAGEABLES DANS LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS

L'expérience du Québec en matière d'évaluation environnementale et de participation publique se situe d'une certaine manière entre les deux études de cas retenues. D'un côté, le BAPE se rapproche de la CNDP, car comme elle il est un organisme neutre et indépendant, expert de l'évaluation environnementale et de la participation publique. De l'autre, le BAPE se rapproche du cas ontarien, car il est confronté aux mêmes types d'attentes et d'enjeux, de nature plus pragmatique (coûts, délais, etc.) et évoluant dans un contexte politique, économique, social et environnemental comparable. Ainsi, le modèle du BAPE se situe quelque part entre les deux cas, sous certains angles, il est plus près du débat public neutre et encadré, sous d'autres, il est plus pragmatique, compte tenu par exemple du rôle du ministre ou de la procédure de médiation. Il s'agit d'un modèle hybride qui trouve sans doute une partie de son explication dans l'histoire et la culture québécoises. Afin de tirer profit des diverses expériences et des meilleures pratiques reconnues, compte tenu du contexte québécois, plusieurs mesures sont envisageables. À court ou moyen termes, des mesures de nature pragmatique apparaissent souhaitables.

3.4.1 _ UNE CONSULTATION PRÉALABLE SUR L'AVIS DE PROJET ET LA DIRECTIVE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La première mesure envisageable immédiatement et très pragmatique concerne l'organisation de la consultation préalable par le promoteur. Comme cette pratique se développe rapidement de manière volontaire, mais sans que cela soit toujours bien encadré, rapporté et valorisé, elle devrait être envisagée dès l'avis de projet et lors de l'élaboration de la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement. Ainsi, la consultation préalable serait prévue à la Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet. Cette dernière prévoit au point 3 l'intégration des objectifs du développement durable, dont l'inclusion de la participation des citoyens dans sa conception, et au point 5 l'incitation à consulter le public en début de procédure. Même si certains promoteurs ont développé ces pratiques de manière volontaire, il apparaît pertinent de renforcer les obligations de consultation à cette étape afin de favoriser une plus grande collaboration dans la production de l'étude d'impact. Ces consultations devraient faire l'objet de bilans spécifiques afin de favoriser et de renforcer la transparence de la procédure. Cette obligation à mener la consultation préalable et d'en faire rapport permettrait de responsabiliser davantage le promoteur envers les parties prenantes. À la lumière du bilan de cette consultation, il pourrait très bien envisager de poursuivre, de modifier ou de ne pas donner suite au projet.

Par ailleurs, des guides d'accompagnement des parties prenantes à la consultation préalable, afin de présenter les « meilleures pratiques », pourraient à court terme être élaborés. À cet égard, l'expérience du cas ontarien serait fort utile.

3.4.2 _ DES DÉLAIS PRESCRITS POUR L'ENSEMBLE DES ÉTAPES DES PROCÉDURES

Afin d'éviter que ces changements ne soient perçus comme pouvant se traduire par des délais supplémentaires à la procédure actuelle, il serait souhaitable de déterminer un échéancier pour l'ensemble des étapes des procédures, comme c'est le cas pour le modèle ontarien. Ceci répondrait à un souci d'efficacité à l'égard du processus décisionnel en même temps qu'à une préoccupation grandissante de la part des promoteurs en lien avec les exigences de planification de leurs activités.

3.4.3 _ UN ENGAGEMENT POLITIQUE EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE ET DE LA CONSULTATION PRÉALABLE

Afin de favoriser le développement de la participation publique et la consultation préalable, il serait envisageable que le gouvernement prenne position à cet égard en en faisant un principe de planification et de décision. Bien que la Loi sur le développement durable prévoit à l'alinéa e de l'article 6 du chapitre 2 le principe suivant :

« 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».

Il pourrait être intéressant d'envisager la formulation, comme le prévoit la Charte de la concertation (France), d'une série de principes liés à la participation publique et la consultation préalable. Cette formulation pourrait être intégrée à la loi ou faire l'objet d'une charte. Les principes énoncés à la section 3.2 seraient particulièrement pertinents à cet effet. Cet engagement aurait une portée juridique à définir tout en ayant une portée symbolique importante et donnerait une légitimité reconnue supplémentaire à la participation publique et la consultation préalable.

3.4.4 _ PISTES DE RÉFLEXION À PLUS LONG TERME

Dans une perspective à plus long terme, à la lumière des principaux constats de ce rapport, il serait envisageable de donner plus de flexibilité à la procédure d'évaluation environnementale des projets en réfléchissant à différentes options de consultation publique. Parmi ces options, la tenue d'une concertation recommandée par le BAPE pourrait y figurer. À la lumière de l'expérience française, le BAPE serait également garant de cette option. Compte tenu de l'expérience et de la pratique québécoises, le choix des différentes options pourrait revenir au BAPE. Il en irait de même pour la médiation.

Dans la même perspective, en plus d'être le garant de l'ensemble des procédures quant au choix des options et de la désignation des commissaires pour chacune d'elles, le BAPE serait appelé à envisager un rôle de sensibilisation, d'information et d'adaptation de ces procédures aux attentes des parties prenantes et aux caractéristiques propres de chaque projet. Il pourrait notamment organiser des entrevues et des rencontres auprès des parties prenantes en amont des séances d'audiences publiques, de concertation ou de médiation comme le fait la CNDP.

Enfin, afin de responsabiliser davantage les promoteurs vis-à-vis des procédures de consultation, il serait intéressant d'envisager le principe de l'utilisateur-payeur pour financer les coûts de l'ensemble des activités du BAPE. Ce principe est notamment appliqué dans le cas de la Régie de l'énergie auprès des promoteurs et de la CNDP en France¹³. Ceci permettrait de développer la consultation préalable et la participation publique sans que directement le gouvernement ait à en assumer les coûts.

* * *

Ce rapport de recherche a permis d'identifier par la revue de la littérature un certain nombre de principes en lien avec la consultation préalable. Il a également proposé une description de deux études de cas, en France et en Ontario. Une analyse des procédures et des pratiques a aussi été présentée afin de tirer des enseignements et d'identifier des pistes de réflexion et d'action pour le contexte québécois. En terminant, il faut insister sur la nécessité de poursuivre la réflexion sur la consultation préalable en particulier et la participation publique en général au Québec comme à l'étranger. En effet, ces deux phénomènes sont au centre du développement de la gouvernance de nos sociétés à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale, et l'expérience québécoise apparaît extrêmement riche. Celle-ci gagnerait à être mieux connue et étudiée. Des initiatives comme celle du BAPE contribuent à l'avancement des connaissances en appuyant la recherche dans le domaine.

¹¹ *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, Section 3 «Organisation du débat public, Art. L. 121-9. , III. - Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.

BIBLIOGRAPHIE

Allain, Sophie, 2009. «Décrypter l'activité délibérative dans la régulation territoriale par la négociation», *Négociations*, 2 (12), p. 229-243.

Beechwood Road Environmental Centre New Landfill Footprint, 2010. *Terms of Reference Greater Napanee*, Ontario.

Befeki, Tamara et Marc T. Epstein, 2006. *Integrating Social and Political Risk into Management Decision-Making*. The Society of Management Accountants of Canada.

Benn, Suzanne, Dexter Dunphy et Andrew Martin, 2009. "Governance of Environmental Risk: New Approaches to Managing Stakeholder Involvement", *Journal of Environmental Management*, 90, p. 1567-1575.

Blondiaux, Loïc, 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Blondiaux, Loïc, 2005. «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes», M.-H. Bacqué et Y. Sintomer (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte, p. 119-138.

Blondiaux, Loïc, 2004. «Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche», *Swiss Political Science Review*, 10 (4), p. 158-169.

Blondiaux, L. et Y. Sintomer, 2002. «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.

Brown, Barb et Margie Flynn. 2008. *The Meta-trend Stakeholder Profile. The Changing Profile of Stakeholders in a Climate- and Water-Stressed World*, www.greenleaf-publishing.com.

Buysse, Kristel et Alain Verbeke, 2003. «Proactive Environmental Strategies: A Stakeholder Management Perspective», *Strategic Management Journal*, 24 (5), p. 453-470.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001. *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.

Chess, Caron et Kristen Purcell, 1999. "Public Participation and the Environment: Do we Know What Works?", *Environmental Science & Technology*, 33 (16), p. 2685-2692.

Collins, Kevin et Ray Ison, 2009. "Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation", *Environmental Policy and Governance*, 19, p. 358-373.

Commission nationale du débat public, 2007. *Compte-rendu du débat public sur le projet portuaire de Bastia*, Bastia.

Commission nationale du débat public, 2007. *Compte-rendu du débat public sur le projet George Besse II*, Vallée du Rhône.

Commission nationale du débat public, 2004. *Compte-rendu du débat public sur le projet de liaison routière sécurisée entre Saint-Denis de la Réunion et l'Ouest de l'île et de construction d'une infrastructure nouvelle «TCSP inter-urbain/Tram-Train»*, La Réunion.

Commission nationale du débat public, 2004. *Compte-rendu du débat public sur le projet d'aménagement routier de l'itinéraire Caen-Flers*, Caen.

Commission nationale du débat public, 2010. *Bilan de la Concertation préalable du projet de désaturation de la ligne 13 par le prolongement de la ligne 14*, Paris.

Commission nationale du débat public, 2010. *Compte-rendu du débat public sur le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardi*, Picardie et Val-d'Oise.

Commission nationale du débat public, 2010. *Compte-rendu du débat public sur le projet de centre de traitement des déchets ménager d'Ivry-Paris XIII*, Paris.

Deloitte - Samson Bélaïr / Deloitte & Touche, 2009. *Ouvrir la porte à vos parties prenantes : la clé du développement durable*, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Consulting/ca_fr_con_ouvrir_la_porte_a_vos_parties_prenante_080109.pdf

Dietz, Thomas et Paul C. Stern (eds), 2008. *Public Participation in Environmental Assessment and Decision-Making*, Washington, The National Academies Press.

Final Southeast Collector Trunk Sewer, 2010. *Environmental Assessment Report*, York, Ontario.

Forrest, Carol J., 1998. "Demystifying Public Environmental Concerns: Implementing Community Assessments", *Environmental Quality Management*, 7 (3), p. 55-68.

Gagnon, C., L. Lepage, G. Côté, M. Gauthier, P. Champagne, F. Miller et L. Simard, 2001. *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale ?*, Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ottawa.

Garci, Sonya, 2009. « The Ontario Environmental Assessment Act », Kevin S. Hanna (ed.), *Environmental Impact Assessment. Practice and Participation*, Don Mills ON., Oxford University Press, p. 361-379.

Gariépy, Michel, 2005. « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy, et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 257-270.

Gariépy, Michel, 1991. « Toward a dual-influence system: assessing the effects of public participation in environmental impact assessment for Hydro-Quebec projects », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 11, p. 353-374.

Glicken, Jessica, 2000. "Getting stakeholder participation 'right': a discussion of participatory processes and possible pitfalls", *Environmental Science and Policy*, 3 (6), p. 305-310.

Gobert, Julie, 2010. «Éthique environnementale, remédiation écologique et compensation territoriale : entre antinomie et correspondances», *VertigO - La revue en sciences de l'environnement*, 10 (1), p. 1-13.

Goderich Harbour Wharf Expansion, 2010. *Terms of Reference*, Goderich, Ontario.

Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Consultation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 69 p.

Government of Ontario, 2007. *Code of Practice. Using Mediation in Ontario's Environmental Assessment Process*, Environmental Assessment Act, RSO 1990, Chapter E.18, 57 p.

Harvey, Brian et Anja Schafer, 2001. "Managing Relationships with Environmental Stakeholders: A Study of U.K. Water and Electricity Utilities", *Journal of Business Ethics*, 30 (3), p. 243-260.

Highway 427 Transportation Corridor, 2010. *Environmental Assessment Report*. Brampton, Ontario.

IAIA, 2006. *Participation publique. Principes internationaux pour une meilleure pratique*. Publication spéciale, Série n° 4, août, 4 p., http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4_fr.pdf

IAIA, 1999. *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*, http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf

IFC, 2007. *Dialogue avec les Parties Prenantes : le manuel des bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement*, 202 p., [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full_French/\\$FILE/IFC_StakeholderEngagement_French.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full_French/$FILE/IFC_StakeholderEngagement_French.pdf)

Isaksson, Karolina, Tim Richardson et Krister Olsson, 2009. "From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning", *Environmental Impact Assessment Review*, 29, p. 294-304.

Lascoumes, Pierre, 1998. «La scène publique, passage obligé des décisions?», *Responsabilité et environnement, Annales des Mines*, N° 10, p. 51-62.

Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès, 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences PO.

Lawrence, David P., 2003. *Environmental Impact Assessment. Practical Solutions to Recurrent Problems*, New Jersey, Wiley-Interscience.

Marshall, Ross, 2002. "It's Good to Talk: The Importance of Consultation in SIA". *IAIA Business & Industry Series*, No. 1, p. 5-6, <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Bi1%20pdf.pdf>

Miller, John S. et Kenneth E. Lantz Jr., 2010. "Options for Improving Transportation Project Scoping", *Public Works Management and Policy*, 14 (4), p. 332-350.

O'Faircheallaigh, Ciaran, 2010. "Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making", *Environmental Impact Assessment Review*, 30 (1), 19-27.

Ortis, W. et Alan Strudler, 2002. "The Ethical and Environmental Limits of Stakeholders Theory", *Business Ethics Quarterly*, 12 (2), 215-233.

Ortwin, Renn, Thomas Webler, Horst Rakel, Peter Dienel et Brendon Johnson, 1993. "Public Participation in Decision-Making: A three step procedure", *Policy Sciences*, 26 (3), p. 189-214.

Raymond, Christopher M., Ioan Fazey, Mark S. Reed, Lindsay C. Stinger, Guy M. Robinson et Anna C. Evely. "Integrating local and scientific knowledge for environmental management", *Journal of Environmental Management*. 91, 2010, p. 1766-1777.

Reed, Mark S., 2008. "Stakeholder participation for environmental management: A literature review", *Biological Conservation*, 141 (10), p. 2417-2431.

Roome, Nigel et Frank Wijten, 2006. "Stakeholder Power and Organizational Learning in Corporate Environmental Management", *Organization Studies*, 27 (2), p. 235-263.

Simard, Louis, 2008. "Conducting Projects in Uncertain Times. The Case of Electric Power Lines", *Public Works Management & Policy*, 12 (4), p. 578-589.

Simard, Louis, 2006. « Négocier l'action et l'utilité publique. Les APC du transport de l'électricité en France et au Québec », *Négociations*, 2 (6), p. 99-112.

Simard, Louis, 2003. *Conflits d'environnement et concertation : le cas du Québec et de la France autour des lignes THT*. Thèse de doctorat en sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris.

Simard, Louis, Alain Dupuis et Luc Bernier, 2006. « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, 49 (3), p. 308-333.

Soma, Katrine, 2010. "Framing Participation with Multicriterion Evaluations to Support the Management of Complex Environmental Issue", *Environmental Policy and Governance*, 20 (2), p. 89-106.

Syndicat mixte des Transports Artois-Gohelle, 2009. *Tram Artois-Gohelle, Bilan de la concertation*, Hénin-Beaumont.

Theys, Jacques, 2003. « La gouvernance entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement Durable et Territoires*, Nov. (Dossier 2), p. 1-35.

Tomassian, Marlène, 2009. « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrication » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité », *Négociations*, 1 (11), p. 185-198.

Township of Algonquin Highlands Waste Management Plan, 2010. *Environmental assessment Report*. Township of Algonquin Highlands, Ontario.

WBCSD, 2005. *Environmental and social impact assessment guidelines*, 54 p., http://www.wbcd.org/web/publications/cement_esia_guidelines.pdf

WBCSD, 2008. *Measuring Impacts. Framework Methodology*, 78 p., <http://www.wbcd.org/DocRoot/gB1QYq9Fx9A5R2hCnD8R/MIMethodology.pdf>

Webler, Thomas et Seth Tuler, 2006. Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision-Making: Combined Results for 10 Case Studies", *The Policy Studies Journal*, 34 (4), p. 699-722.

West Carleton Environmental Centre, 2010. *Terms of Reference West Carleton*, Ontario.

ANNEXE 1

CRITÈRES DES FORUMS HYBRIDES

(CALLON ET AL., 2001)

LE DEGRÉ DE DIALOGISME DES PROCÉDURES (P. 219)

Critères	Sous-critères	Valeur
Intensité	<ul style="list-style-type: none">degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possiblesdegré d'intensité du souci de composition du collectif	Forte - - Faible
Ouverture	<ul style="list-style-type: none">degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constituésdegré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat	Forte - - Faible
Qualité	<ul style="list-style-type: none">degré de sérieux des prises de paroledegré de continuité des prises de parole	Forte - - Faible

LES CRITÈRES DE MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES (P. 223)

Critères	Valeur
Égalité des conditions d'accès	Élevée - - Faible
Transparence et traçabilité des débats	Élevée - - Faible
Clarté des règles organisant les débats	Élevée - - Faible

ANNEXE 2

« BEST PRACTICES » POUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE

(REED, 2008)

- 1.** Une philosophie qui met l'accent sur le renforcement, l'équité, la confiance et l'apprentissage : le pouvoir d'influencer et la capacité technique de s'engager
- 2.** La participation doit être considérée le plus tôt possible
- 3.** Les acteurs pertinents doivent être analysés et représentés de manière systématique : définir le système concerné, les acteurs, leurs différences et les catégoriser
- 4.** Objectifs clairs et partagés sur le processus. Pas nécessairement le consensus : de la négociation à la délibération
- 5.** Les méthodes choisies en fonction du contexte, des objectifs, des types de participants et du niveau approprié d'engagement : capacité d'évoluer, de se transformer
- 6.** Des aptitudes fortes en facilitation : la manière tout aussi importante que les outils utilisés. Impartialité, versatilité et accessibilité
- 7.** Intégration des savoirs locaux (*know-how*) et scientifiques (*know-why*) : permet d'aborder les incertitudes
- 8.** La nécessité de l'institutionnalisation : changement des cultures organisationnelles et augmentation des marges de manœuvre vis-à-vis de la hiérarchie

ANNEXE 3

CODE OF PRACTICE. CONSULTATION IN ONTARIO'S ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCESS,

[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/
documents/2007/ConsultationJune2007.pdf](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2007/ConsultationJune2007.pdf)

TABLE OF CONTENTS

Glossary	ii
1. Introduction	1
1.1 Purpose of This Code of Practice	1
1.2 Who Should Use This Code of Practice	3
1.3 What Is Consultation	4
1.4 How the Ministry Uses Information Gathered from Consultation	5
2. Consultation and the Environmental Assessment Process	7
2.1 Proponent Obligations	7
2.2 Ministry Obligations	8
2.2.1 Reviews (Terms of References or Environmental Assessments)	8
2.2.2 After the Publication of the Ministry Review (Environmental Assessments)	9
2.2.3 Public Record	10
2.2.4 If an Environmental Assessment Is Referred to a Hearing	11
3. Consultation Requirements	13
3.1 Individual Environmental Assessments	13
3.1.1 Notification Requirements	17
3.1.2 Identifying Aboriginal Communities	20
3.1.3 Reporting and Documenting the Consultation Process to the Ministry	21
3.1.4 Steps to Take by the Public if They Have Concerns	22
3.2 Streamlined Environmental Assessments (Class Environmental Assessment, Electricity and Waste Management Projects)	23
4. Developing a Consultation Plan	32
4.1 Recommended Strategies to Develop a Consultation Plan	33

4.1.1	Develop Principles	33
4.1.2	Elements of a Successful Consultation Plan	34
4.1.3	Refusing to Participate	43
4.2	Completing the Consultation Process	43
4.3	Ongoing Efforts to Consult	44
5.	Roles and Responsibilities	45
5.1	Proponents	45
5.2	Government Review Team	46
5.3	Ministry of the Environment	47
5.4	Interested Persons	50
Appendix A		
	Environmental Assessment in Ontario	53
Appendix B		
	Notification Templates and Samples	56
Appendix C		
	Key Government Agencies	65
Appendix D		
	Regional/District/Area Offices of the Ministry of the Environment	66
 LIST OF FIGURES		
Figure 1 :	Determining Consultation Requirements Based on Project Complexity and Environmental Sensitivity	14
Figure 2 :	Minimum Consultation Requirements	16
Figure 3 :	Consultation Methods	37
Figure A1 :	Environmental Assessment Process	53
Figure A2 :	Generic Class Environmental Assessment Process/Environmental Screening Process	54
Figure A3 :	Components of Ontario's Environmental Assessment Program	55

ANNEXE 4

CODE OF PRACTICE. USING MEDIATION IN ONTARIO'S ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCESS

[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2007/
Final%20Mediation%20June%202007.pdf](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2007/Final%20Mediation%20June%202007.pdf)

TABLE OF CONTENTS

Glossary	ii
1. Introduction	1
2. Mediation and the Environmental Assessment Act	4
2.1 Opportunities to Use Mediation to Address Environmental Assessment Requirements	5
2.2 Referred Mediation	6
2.2.1 Identification of the Parties	7
2.2.2 Appointment of a Mediator	8
2.2.3 Timelines	8
2.2.4 Costs	8
2.2.5 Mediator's Report	9
2.2.6 Confidentiality	9
2.3 Self-directed Mediation	10
3. Mediation During the Consultation Process	12
3.1 Determining Whether Mediation Is Appropriate	13
3.1.1 Benefits of Mediation	14
3.1.2 Alternatives to Mediation	15
3.2 Choosing Between Referred and Self-directed Mediation	16
3.3 Preparing a Request for Referred Mediation of an Environmental Assessment	17
4. Roles and Responsibilities	19
4.1 Proponents	19
4.2 Environmental Assessment and Approvals Branch	19
4.2.1 Project Officers for an Environmental Assessment	20

4.2.2	Project Evaluators for a Part II Order	20
4.2.3	Project Evaluators for an Elevation Request	21
4.2.4	Branch Mediation Advisor	22
4.3	Environmental Assessment Coordinator	22
4.4	Mediator	22
4.5	Interested Persons	24
4.6	Parties	24
5.	Preparing for Mediation	25
5.1	Identifying the Issue(s)	25
5.2	Identifying the Parties	25
5.3	Developing a Cost-share Agreement	26
5.4	Selecting the Mediator	27
5.5	Developing a Confidentiality Agreement	28
6.	Mediation Process	29
6.1	Mediator's Report	30
6.2	After the Mediation Process	32
6.3	Minister's Decision about the Undertaking Following Referred Mediation	33
6.4	Director's Decision on an Elevation Request Following Referred Mediation	34
Appendix A		
	Use of Mediation in an Environmental Assessment Process	37
Appendix B		
	Use of Mediation in a Generic Class Environmental Assessment Process	38
Appendix C		
	Details of the Environmental Screening Process for Electricity Projects	39
Appendix D		
	Details of the Environmental Screening Process for Waste Management Projects	40
Appendix E		
	Steps in the Mediation Process	41
Appendix F		
	Tasks of a Mediator in a Complex Multi-party Dispute	42
Appendix G		
	Mediator's Toolkit	44
Appendix H		
	Mediation Agencies	57

