

Du Conseil consultatif de l'environnement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : un même intérêt pour la consultation du public

Revue abrégée du contexte historique

par

Léopold Gaudreau¹

Décembre 2019

¹ Biologiste-botaniste et écologue de la conservation de la biodiversité
Il a œuvré de 1975 à 2015 dans la Fonction publique québécoise dans le secteur de l'environnement

Introduction

Dans le cadre de ce texte², je m'attarderai à faire connaître les travaux et les interventions du Conseil consultatif de l'environnement (le Conseil)³ entre 1973 et 1979 sur trois aspects :

- ✓ la participation du public (comme on la désignait alors) ;
- ✓ l'importance et la nécessité des études d'impacts en matière d'environnement (expression remplacée progressivement par celle de l'« évaluation environnementale ») ;
- ✓ la consultation de la population et la tenue d'audiences publiques.

Sur ces différents aspects, le Conseil a exercé un rôle de précurseur en traçant naturellement la voie au BAPE.

² Ce texte s'inspire de la relecture de quelque 30 documents préparés par le Conseil (1. rapports produits à la suite de requêtes formulées par le ministre des Affaires municipales et de l'Environnement, puis par le ministre délégué à l'Environnement et enfin à la demande du ministre de l'Environnement ; 2. rapports d'études réalisées à l'initiative du Conseil ; 3. rapports découlant d'audiences publiques menées par le Conseil à la demande d'individus ou de groupes).

À cela, s'ajoute la prise de connaissance des mémoires et des débats lors de la Commission parlementaire qui, en 1978, a étudié le projet de loi 69 (projet de Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement). Enfin, il a aussi été très utile de parcourir les différents états de situation concernant l'évolution des préoccupations environnementales au Québec et les avancées de la participation du public en environnement au cours de cette période.

³ Léopold Gaudreau a vécu de très près l'expérience de la consultation publique au Conseil. À l'occasion, en 1977 et 1978, il a eu le privilège de jouer parfois au « conseiller » auprès de certaines personnes chargées plus spécifiquement de travailler aux modifications de la Loi sur la qualité de l'environnement adoptée en décembre 1978. En 1979, les premiers commissaires du BAPE l'ont associé à la préparation du cadre administratif préliminaire pour la préparation du cadre administratif préliminaire pour la tenue d'audiences.

La participation du public, une réalité inscrite, dès 1972, dans la Loi sur la qualité de l'environnement

S'intéresser au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, c'est aussi vouloir connaître les origines de cette institution gouvernementale.

Le BAPE est une grande organisation qui s'inscrit dans un contexte historique, social et politique que l'on a ignoré ou simplement oublié.

En effet, une grande majorité de personnes, y compris celles qui ont écrit sur l'histoire de la Loi sur la qualité de l'environnement⁴, ont généralement sous-estimé le fait que les fondements de la participation du public aux questions environnementales trouvent ses origines dans la Loi sur la qualité de l'environnement sanctionnée le 21 décembre 1972.

Participation du public à la cause environnementale inscrite dans la Loi sur la qualité de l'environnement en 1972

En 1972, la Loi sur la qualité de l'environnement crée deux organismes : les Services de protection de l'environnement (les SPE) et le Conseil consultatif de l'environnement. Ces deux organismes relèvent alors du ministre des Affaires municipales et de l'Environnement, monsieur Victor C. Goldbloom.

Cette loi établit un régime de protection de l'environnement axé sur une relation directe entre les demandeurs d'autorisation ou de permis et les Services de protection de l'environnement. Le public est exclu dans ce type de régime de protection de l'environnement. En décembre 1978, les amendements apportés à cette loi corrigeront cette situation.

Par contre, cette loi aborde déjà la participation du public à la protection de l'environnement. Elle instaure le Conseil consultatif de l'environnement qui va s'imposer comme un véritable instrument gouvernemental de la mise en œuvre de la participation du public.

⁴ À une exception près, deux avocats, soit M^e Lorne Giroux et Me Patrick Kenniff, y ont prêté de l'intérêt.

La création du Conseil est la manifestation d'une nouvelle pratique politique et administrative qui vise à remplacer la participation directe du citoyen auprès d'un ministre par un organisme représentatif des préoccupations du public : les membres du Conseil, à l'exception du président, proviennent tous de la société civile.

En vertu de l'article 8⁵ de la Loi sur la qualité de l'environnement de 1972, le Conseil est spécifiquement désigné comme organisme d'étude et de consultations. Il se rapporte au ministre responsable de la Loi à qui le Conseil doit transmettre les rapports de ses avis et de ses études. Le ministre doit rendre disponibles les études du Conseil, mais la Loi ne lui précise aucun délai.

Pour le Québec, cette loi comporte une autre grande nouveauté en environnement. Ainsi, le Conseil peut : « *recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question visée par la présente loi* ». Plus intéressant encore, le Conseil peut alors agir de sa propre initiative et sans la tutelle du ministre. Cette question de tutelle du ministre au sujet de participation du public (tant pour le Conseil que pour le BAPE) fera l'objet de débats à la Commission parlementaire qui a étudié, en 1978, le projet de loi 69, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement.

Dans son premier rapport annuel (1973-1974), le Conseil se décrit comme un organisme d'études et d'aide à la participation du public à l'égard de la protection de la qualité de l'environnement. Cela est corroboré par les SPE dans un document d'information publié en 1974 pour expliquer la Loi sur la qualité de l'environnement. En janvier 1974, le ministre, monsieur Victor C. Goldbloom, confirme aux membres du Conseil que celui-ci est un organisme de consultation et que les Services de protection de l'environnement constituent l'organisme gestionnaire des opérations en environnement.

Bien que modestement et au risque, à l'occasion, d'irriter le gouvernement, ses ministères et ses organismes, la Loi, à l'article 8, permet au Conseil de

⁵ Article 8 de la Loi sur la qualité de l'environnement de 1972 : « *Le Conseil doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet relativement aux sujets visés par la présente loi. Il peut entreprendre l'étude de toute question relative à la qualité de l'environnement. Il peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question visée par la présente loi.* »

constituer une sorte de contrepoids au régime environnemental administré par les Services de protection de l'environnement.

Pour répondre adéquatement aux requêtes du ministre, pour entreprendre de sa propre initiative des études sur toute question relative à la qualité de l'environnement et pour entendre les requêtes d'individus et de groupes, le Conseil consultatif de l'environnement réalise alors diverses consultations (privées et publiques) auprès du public, des ministères, des Corps intermédiaires, des entreprises, etc. Ces consultations, il les nomme « audiences ».

À sa première année de fonctionnement, le Conseil instaure un « Service des audiences ». Le mandat et le fonctionnement de ce Service figurent dans le rapport annuel 1973-1974 du Conseil⁶. Bien qu'il ne compte qu'un seul conseiller scientifique, parler d'un Service des audiences était certes prétentieux, mais l'image et l'intention exprimées étaient fortes auprès d'un public qui veut de plus en plus être entendu.

Dès le départ, la publication, par le ministre, des rapports du Conseil à la suite d'audiences publiques a posé des difficultés. Ainsi, la Loi n'avait pas prévu une obligation au ministre de publier tout rapport d'audience ; seul un rapport d'études pouvait être publié. Une injonction a même été prise contre le ministre qui tardait à publier un rapport d'audiences du Conseil⁷. À compter de décembre 1976, le ministre délégué à l'Environnement, monsieur Marcel Léger, va les rendre publics dans un court délai. Les difficultés vécues par le Conseil pour la publication de ses premiers rapports d'audiences ont certainement inspiré le législateur à clarifier cette situation lors de la création du BAPE.

⁶ Mandats du Service des audiences du Conseil : enregistrer les requêtes et suggestions ; organiser les rencontres ; aider les individus, les groupes, si besoin est, à formuler leurs requêtes et suggestions ; maintenir avec le public des communications suffisantes pour mieux canaliser tout sujet qui relève de la compétence du Conseil.

⁷ En absence d'un délai fixé dans la Loi, on a vu, en 1976, un juge de la Cour supérieure refuser une demande d'injonction d'un Comité de citoyens, requérant dans l'audience sur le tracé hydro-électrique Chénier-Châteauguay pour le motif qu'il n'appartint pas à la Cour supérieure d'intervenir dans l'exercice de la discrétion du ministre quant au délai de publication des avis que lui remet le Conseil.

Le rôle de précurseur du Conseil consultatif de l'environnement de la consultation du public en environnement

Entre 1974 et 1979, le Conseil reçoit régulièrement des requêtes d'individus et de groupes sur toute question visée par la Loi. Les toutes premières consultations du Conseil se tiennent en privé et de manière sectorielle. Un citoyen ou un groupe présente sa requête devant le Conseil (généralement devant le président, un ou plusieurs membres du Conseil, le secrétaire et le professionnel au dossier). Par la suite, le Conseil tient une rencontre avec l'organisme ou l'entreprise promoteur du projet ou de l'intervention en litige. Rapidement, les audiences acquièrent un caractère public.

À partir de 1976, la tenue d'une audience est encadrée par le *Manuel de procédure suivie par le Conseil pour la préparation et la tenue de ses audiences*⁸. Un examen des règles adoptées au début du fonctionnement du BAPE pour le déroulement de ses audiences publiques montre une certaine parenté avec les éléments figurant au Manuel de procédure du Conseil. Ce document administratif expose comment doit être formulée une requête d'audience, comment l'on doit préparer un mémoire et il aborde la logistique de la tenue d'une audience. Lors de la tenue d'une audience publique, le Conseil exige à tous les intervenants de s'exprimer à partir d'un mémoire préalablement déposé au Conseil. Sur place, il peut accueillir les commentaires et les questions des personnes présent à l'audience.

Entre 1974 et 1979, le Conseil consultatif de l'environnement va tenir plusieurs audiences publiques, sur un très grand nombre de problématiques environnementales. Pour des dossiers plus sectoriels et d'importance plus locale, il va utiliser un mécanisme plus souple, moins public, que l'on appelle maintenant la « médiation »⁹.

⁸ Outre le *Manuel de procédure suivie par le Conseil pour la préparation et la tenue de ses audiences*, le Conseil a aussi adopté un Guide à l'usage du requérant qui demande d'être entendu.

⁹ Exemples de médiations environnementales de la part du Conseil.

1. Garage municipal de la Commission des transports de la Communauté métropolitaine de Québec (CTCUQ) vs le Comité de citoyen dans le quartier Saint-Sauveur : un problème de bruit et d'odeurs lié au fonctionnement 24 heures sur 24 des autobus stationnés près du garage de la CTCUQ. 2. Projet de prolongation du rang Saint-Gabriel en Beauce : conflits entre la municipalité, les citoyens propriétaires de terres agricoles et le ministère des Transports.

La liste non exhaustive suivante donne un aperçu de l'envergure et de la diversité des consultations publiques du Conseil.

1. Rapport sur le tracé hydro-électrique Chénier-Châteauguay - tracé proposé par Hydro-Québec pour l'implantation d'une ligne de transport d'électricité de 735 KV reliant le poste Chénier (Saint-Benoît) au poste Châteauguay. Requête formulée en 1975 par l'Association des espaces verts du mont Rigaud. À la suite des recommandations du Conseil, le projet a été abandonné. Rapport déposé au ministre le 13 avril 1975.
2. Rapport du Conseil consultatif de l'environnement sur le projet de réaménagement de la rue Gaspé, Bromont. Requête formulée en 1975 par un comté local de citoyens. Rapport remis au ministre le 19 novembre 1975.
3. Rapport du Conseil consultatif de l'environnement au ministre sur un projet de deuxième zone industrielle à Saint-Augustin et à Neuville (mai 1976). Requête formulée par le Comité de citoyens de Saint-Augustin et de Neuville. Rapport transmis au ministre le 22 mars 1976.
4. Rapport d'audiences sur l'impact environnemental du projet ADICO (complexe commercial et hôtelier), Baie Saint-François, Valleyfield (octobre 1976). La requête est formulée par la Société de la sauvegarde du canal et du patrimoine de Valleyfield en juin 1976. Rapport déposé au ministre le 27 octobre 1976.
5. Audiences sur les impacts environnementaux du projet de développement de la Baie-James suite à une requête d'audience du Comité pour la défense de la Baie-James. Rapport déposé au ministre le 13 mars 1977.
6. Rapport sur les implications environnementales et sécuritaires de l'usine d'eau lourde La Prade (décembre 1977). Ce rapport fait suite à une requête du Comité de citoyens de Gentilly. Ce rapport porte sur l'environnement, le développement de Gentilly et sur les impacts sur la santé de la population. Rapport acheminé au ministre le 15 décembre 1977.
7. Rapport d'audiences sur les implications environnementales du projet minéralo-portuaire (Îles-de-la-Madeleine). La requête a été faite par la municipalité de Grosse-Île, le Comité de l'environnement des Îles-de-la-

Madeleine et le Centre de recherche écologique de Montréal en février 1977. Le rapport fut soumis au ministre le 26 juin 1978.

Les audiences publiques tenues aux Îles-de-la-Madeleine représentent certainement le modèle le plus achevé d'audiences publiques tenues du Conseil et certainement le type d'audiences qui se rapproche le plus de celles tenues par le BAPE.

Localisation des corridors de transport : pour l'implantation des études d'impacts et pour des consultations publiques obligatoires

En 1974, le ministre des Affaires municipales et de l'Environnement, monsieur Victor C. Goldbloom, demande au Conseil de « *définir en détail une politique et une formule qui permettrait de comparer de façon scientifique les divers tracés pour une route, une ligne de transmission d'électricité, un oléoduc, un gazoduc, compte tenu de leurs impacts écologiques, sociaux et économiques* ».

Le Conseil remet au ministre son rapport d'étude en juillet 1976. Il s'agit là d'un exemple de nombreux rapports d'études que le Conseil, au cours des ans, va soumettre au ministre¹⁰. Ces études conduites par le Conseil peuvent certainement se comparer à celles réalisées par le BAPE à la suite de la tenue « d'audiences génériques ».

¹⁰ Exemples de rapports d'études (autres que des rapports d'audiences) du Conseil, entre 1974 et 1980, remis au ministre suite à sa demande, à l'initiative du Conseil ou sollicité par des individus ou groupes :

1. Conséquences écologiques de la fluoruration de l'eau (14 avril 1975) ; 2. Aménagement des berges de lacs et de rivières (29 mai 1976) ; 3. Localisation de corridors de transport (juillet 1976) ; 4. Recyclage du papier au Québec (1977 et 1978) ; 5. Exploitation des algues marines au Québec (19 avril 1978) ; 6. L'usage du tabac dans les endroits publics et la protection des non-fumeurs (30 mai 1979) ; 7. Politique sur les espaces naturels au Québec (28 septembre 1979) ; 8. Propositions d'actions sur le mercure au Québec (10 décembre 1979) ; 9. Propositions d'un contrôle des pesticides au Québec (15 juillet 1980) ; 10. Commentaires sur des projets de loi ou de règlement à incidence environnementale (14 rapports entre 1974 et 1987).

Le rapport sur la *Localisation des corridors de transport* est très important dans l'histoire du Conseil. Il touche à de nombreux enjeux environnementaux, dont plusieurs vont trouver des réponses dans les propositions d'amendements à la Loi sur la qualité de l'environnement adoptée en 1978 (projet de loi 69), dont la création du BAPE.

En octobre 1976, à la suite d'une élection générale au Québec, le Conseil juge utile de réacheminer le rapport sur la *Localisation des corridors de transport* au nouveau ministre délégué à l'Environnement, monsieur Marcel Léger.

En effet, le Conseil sait que le ministre, ses conseillers politiques et ses autres collaborateurs, les juristes et les hautes autorités des SPE réfléchissaient à des modifications importantes à la Loi sur la qualité de l'environnement. Il est alors connu que le ministre souhaite y inclure le concept d'études d'impacts pour des projets majeurs sur l'environnement, sur les ressources et sur le territoire. Il veut aussi institutionnaliser certaines mesures favorisant la participation de la population sur certaines questions environnementales.

En tenant compte des expériences entreprises par le gouvernement du Canada, par celui de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de certains États américains, le Conseil documente abondamment, dans son rapport, la nécessité de modifier la Loi sur la qualité de l'environnement de 1972. Parmi les projets qu'il souhaite voir inclus dans la Loi figurent ceux qui ont des impacts importants quant à la localisation, à l'aménagement du territoire et à leurs aspects sociaux et économiques. En 1976, ces projets échappent à une obligation d'examen et d'autorisation des Services de protection de l'environnement.

Dans son rapport sur la *Localisation des corridors de transport*, le Conseil plaide donc l'obligation pour que des études d'impacts soient systématiquement réalisées pour de tels projets. Il argumente et recommande que toutes ces études d'impacts soient accompagnées de mécanismes favorisant la participation du public, dont une consultation publique, pour ainsi tenir compte des préoccupations des gens susceptibles d'être affectés. En appui à ses recommandations, le Conseil met en lumière les processus de

consultation de la population qui existent alors en Colombie-Britannique, en Ontario et en Alberta¹¹.

Un chapitre du rapport du Conseil sur la *Localisation des corridors de transport* est consacré à la participation du public. Dans son rapport, le Conseil recommande au ministre de s'assurer que la participation du public s'intègre dorénavant dans tout processus de planification de projets susceptibles d'impacts majeurs sur l'environnement. Le Conseil demande que le citoyen puisse intervenir non seulement à fin du processus de décision d'un projet, mais au début même du processus de sa planification.

Pour encadrer ce type de consultation publique, le Conseil propose au ministre de constituer un nouvel organisme, désigné sous le nom de *Commission permanente de l'environnement et des ressources*. Le Conseil estime que cette Commission doit être un organisme paragouvernemental, indépendant et qu'elle puisse décider par elle-même de la tenue d'une audience publique. Au vu du Conseil, ce nouvel organisme deviendrait le trait d'union entre les parties suivantes : le gouvernement, le ministre responsable de l'environnement et le public.

Politique de participation de la population à la protection de l'environnement, un élément majeur militant en faveur du droit du citoyen d'être entendu et pour la création du BAPE

Relativement à la participation du public à la protection de l'environnement, il est intéressant de rappeler à notre mémoire une courte partie du message inaugural prononcé à l'Assemblée nationale, le 8 mars 1977, par le premier ministre, monsieur René Lévesque. Le premier ministre s'exprime ainsi :

¹¹ Ainsi en Alberta depuis 1972, la législation en matière de consultation environnementale a institué deux mécanismes de consultation du public : les « *Publics inquiries* » et les « *Publics hearings* ». L'Alberta, avec son « *Environmental conservation authority* », dont l'activité principale est le maintien et le développement de la participation de la population, a réalisé, en 1976, 12 projets d'audiences publiques pour lesquels une d'information adéquate avait été préalablement diffusée par cet organisme de consultation.

« Voués jusqu’à ce jour à des tâches normatives, les Services de protection de l’environnement joueront dorénavant en plus, un rôle de promoteur, avec la mission précise d’aider tous les Québécois à acquérir ce qu’on pourrait appeler une conscience sociale à l’égard de leurs milieux de vie, avec le goût de les protéger et de les défendre adéquatement contre toute agression.

Pour en arriver à cet objectif, on commencera par mettre sur pied, dans les plus brefs délais, un réseau de groupes de citoyens prêts à animer un programme de participation à cette défense de la qualité du milieu.

Pour sa part, le Conseil consultatif de l’environnement se verra confier un mandat d’écoute plus active des personnes, des corps intermédiaires et des entreprises qui font face à des situations problèmes ».

Le premier ministre reconnaît ici le rôle exercé jusqu’alors par le Conseil dans le domaine de la consultation publique et souhaite une plus grande implication du Conseil dans ce domaine.

Pour sa part, dans son mémoire déposé à la Commission parlementaire qui étudie le projet de loi modifiant, en 1978, la Loi sur la qualité de l’environnement, M^e Lorne Giroux, avocat et juriste¹², s’exprime ainsi sur le Conseil consultatif de l’environnement.

« En ce qui concerne le Conseil consultatif de l’environnement, lorsque la première loi est adoptée en 1972, moi et d’autres avions des doutes sur le Conseil consultatif de l’environnement parce qu’on se disait : on n’a pas mis dans la Loi de 1972 des dispositions analogues à la Loi sur l’environnement de la Colombie-Britannique. En effet, cette loi permet l’intervention des citoyens dans les dossiers à caractère environnemental. Au Québec, la Loi créant le Conseil consultatif pouvait noyer le poisson.

Or, l’histoire nous a donné tort. Il s’est avéré que le Conseil consultatif de l’environnement a fait un travail remarquable de l’année 1972 à l’an 1978. Il

¹² M^e Lorne Giroux est maintenant juge à la Cour d’appel du Québec. Dans les années 1970 et 1980, il a beaucoup débattu et publié sur la Loi sur la qualité de l’environnement.

a surtout acquis auprès des citoyens une crédibilité extrêmement importante dont le gouvernement bénéficie grandement. »

Par ailleurs, pour donner une suite au message inaugural, monsieur Marcel Léger, ministre délégué à l'Environnement¹³, requiert l'avis du Conseil consultatif de l'environnement sur le nouveau rôle d'écoute auprès de la population que pourrait lui confier le gouvernement.

L'avis remis par le Conseil au ministre¹⁴ s'articule autour de trois grandes thématiques :

- ✓ la participation du public ;
- ✓ les audiences publiques ;
- ✓ et les mécanismes juridiques et administratifs pour favoriser une plus grande participation de la population.

La participation du public

À l'égard de la consultation du public, le Conseil souligne, entre autres, dans son rapport que :

- 1- La participation du public est essentielle pour tout projet d'aménagement et de développement susceptible de dommages environnementaux importants.

¹³ Monsieur Marcel Léger, ministre délégué à l'Environnement (1976-1979) et ministre de l'Environnement (1979-1982), fut un visionnaire à plusieurs points de vue en matière d'environnement. Il avait souhaité que le futur ministère puisse être résolument axé sur la prévention plutôt que sur la correction des problèmes environnementaux. Il voulait mettre à la base de toutes les interventions environnementales une approche écologique basée sur la capacité de support des milieux. Il comptait mettre à contribution six millions « d'inspecteurs », c'est-à-dire que chaque citoyen et citoyenne du Québec deviennent des défenseurs et des protecteurs de leur environnement. Comme le ministre l'a affirmé à plusieurs reprises lors de la Commission parlementaire sur le projet de loi 69, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement en 1978, monsieur Léger souhaitait accorder au public une « grande paire d'oreilles » pour entendre leurs doléances. Il faisait alors allusion au mandat d'écoute de la population par le biais du BAPE. En ce sens, la participation de la population à la protection de l'environnement devait être l'une des assises des modifications de la Loi en 1978.

¹⁴ Avis de nature confidentielle, non rendue publique, mais dont de larges extraits sont publiés dans le rapport annuel 1976-1977 du Conseil.

- 2- La planification de tels projets et les décisions ultérieures doivent considérer les préoccupations du public.
- 3- L'absence d'une participation du public aggrave inévitablement les désaccords quant à l'utilisation durable des ressources et aux possibilités de protection de l'environnement.
- 4- Pour être efficace et crédible, tout processus de participation de la population doit être alimenté et éclairé par une information de qualité fournie au préalable.
- 5- Depuis 1970, l'intérêt de la population à jouer un rôle actif dans les diverses problématiques environnementales s'est accru, car les citoyens et les groupes ont trouvé chez le Conseil un lieu pour s'exprimer.
- 6- Le Conseil conclut cette thématique en précisant que la participation du public doit reposer sur un processus démocratique et équitable entre différentes parties au dossier. Tous doivent disposer d'une capacité réelle de se faire entendre objectivement.

Les audiences publiques

Quant aux audiences publiques :

1. Le Conseil estime que le type d'audiences qu'il a développé et expérimenté permet un réel débat public. Il favorise des échanges éclairants entre les intervenants.
2. Une audience aide la population à mieux comprendre la nature des enjeux en litige. Elle contribue à préciser ce qui a été fait ou n'a pas été réalisé pour minimiser les conséquences environnementales. Elle permet au promoteur de mieux connaître les points de vue du public face à son projet.
3. L'audience publique exige une analyse scientifique et rigoureuse des faits, lesquels doivent figurer dans un rapport exhaustif remis au ministre responsable. Le rapport doit s'accompagner de constatations, de conclusions et de recommandations.
4. Le Conseil est d'avis que tout rapport d'audiences doit être rendu public. Sa publication permet de prendre connaissance de l'analyse faite des préoccupations citoyennes soulevées ainsi que de la nature et de la justification des recommandations formulées.

5. Selon le Conseil, pour bien jouer leur rôle lors d'une audience publique, les individus ou les groupes doivent, dans la mesure du possible, être techniquement aidés afin de pouvoir exprimer adéquatement leur opinion sans être handicapés par rapport au promoteur d'un projet.

Mécanismes de mise en œuvre de la consultation publique

Enfin, le Conseil suggère au ministre deux scénarios de mise en œuvre de la consultation publique pour des dossiers environnementaux.

1. Pour mettre en place d'un tel processus de consultation du public, le Conseil se dit prêt à assumer cette responsabilité que la Loi en 1972 lui a attribuée. Depuis 1974, le Conseil a tenu plusieurs audiences publiques sur des problématiques environnementales controversées et d'envergure. Cependant, pour exercer ce rôle, le Conseil veut demeurer un organisme consultatif neutre et indépendant, une sorte « d'ombudsman de l'environnement ». Il requiert de conserver son pouvoir de décision sur les dossiers pouvant faire l'objet d'audiences. Il rappelle qu'il doit obtenir les ressources nécessaires pour remplir ces obligations, ce qui lui fait grandement défaut.
2. En l'absence d'un intérêt du ministre pour ce scénario de mise en œuvre du mécanisme des audiences publiques, le Conseil recommande, parmi d'autres mécanismes analysés, la création de la *Commission permanente de l'environnement et des ressources*¹⁵. Là encore, le Conseil insiste pour que cette nouvelle structure légale et administrative soit indépendante et autonome vis-à-vis du gouvernement et qu'elle puisse, à son initiative, entendre les individus et les groupes en audiences publiques.

La participation du citoyen encadrée de façon plus juridique en 1978

Lorsque l'on prend connaissance des amendements à la Loi sur la qualité de l'environnement adoptés en décembre 1978, on se rend compte que le

¹⁵ Comme le Conseil l'avait suggéré en 1976 dans son rapport sur la *Localisation des corridors de transport*.

ministre n'a pas retenu les propositions du Conseil relativement aux mécanismes proposés par le Conseil pour favoriser la participation du public dans le cadre d'audiences publiques à la demande du ministre.

Rappelons que les amendements adoptés en 1978 à la Loi sur la qualité de l'environnement reconnaissent aux citoyennes et aux citoyens :

- ✓ le droit à la qualité de l'environnement ;
- ✓ le droit de participer à des décisions environnementales ;
- ✓ le droit à l'accès aux informations à caractère environnemental ;
- ✓ le droit d'être informé, d'intervenir juridiquement et d'être entendu notamment dans le cadre de projets soumis à une évaluation environnementale.

Ces amendements permettent la création un organisme de consultation publique, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, et la mise en place d'un régime d'évaluation environnementale.

Par ailleurs, le législateur profite de ces amendements pour modifier les mandats accordés en 1972 au Conseil consultatif de l'environnement en limitant son rôle en matière de consultation de la population.

Ainsi, à compter de 1979 :

« Le Conseil doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet relativement aux sujets visés par la présente loi.

Il peut aussi, de sa propre initiative ou à la demande de personnes ou de groupes, formuler un avis sur les politiques en matière d'environnement.

Il peut, à ces fins, entreprendre les études nécessaires ».

Les études du Conseil vont devoir alors se limiter aux seules politiques en matière de l'environnement et non comme auparavant à toutes questions relatives à l'environnement. La Loi restreint aussi son rôle en matière de participation du public. Les consultations publiques du Conseil, appuyées par

des ressources financières très limitées, doivent s'en tenir qu'à des études sur des politiques environnementales¹⁶.

Sans nous prononcer sur les implications de ces modifications sur le futur du Conseil, nous laissons à M^e Lorne Giroux le soin de le faire¹⁷.

Lors de la Commission parlementaire qui étudie le projet de loi 69, M^e Giroux expose au ministre délégué à l'Environnement que le projet d'amendements à la Loi constitue pour le Conseil consultatif de l'environnement un net recul par rapport aux rôles qu'il a assumés depuis 1973 en matière de participation du public. Ainsi, les nouvelles dispositions de la Loi le mettent sous tutelle du ministre responsable. Selon M^e Giroux, ces nouvelles dispositions réduisent considérablement pour le Conseil ses initiatives d'entreprendre, à sa discrétion, ou à la seule demande des individus et des organismes, des études et de tenir des audiences publiques.

M^e Lorne Giroux ajoute qu'en enlevant au Conseil son pouvoir d'entreprendre des consultations, on lui enlève tout le dynamisme et la crédibilité acquise à ce jour et dont les effets positifs retombent sur le gouvernement. Il ajoute : *« Sa grande réputation et sa grande crédibilité, le CCE l'a justement obtenue parce qu'il a tenu des audiences à la demande même des citoyens préoccupés par des problèmes environnementaux »*.

Le ministre délégué à l'Environnement, monsieur Marcel Léger, dit reconnaître l'intérêt des propos de M^e Lorne Giroux. Toutefois, il affirme qu'il tenait à bien distinguer les fonctions du BAPE de celles du Conseil consultatif de l'environnement. Il ajoute qu'il ne voulait pas d'une incohérence d'actions face à la population entre deux organismes de participation du public. Le ministre réaffirme alors qu'il veut garder

¹⁶ Malgré tout, le Conseil va conduire pas moins d'une trentaine d'études et de nombreux avis au ministre portant sur des commentaires à des lois et des règlements en matière d'environnement jusqu'à sa disparition en 1996. En 1987, une loi constitue le Conseil de la conservation et de l'environnement (une fusion du Conseil consultatif de l'environnement et du Conseil consultatif des réserves écologiques - deux conseils sous l'égide du ministre de l'Environnement). En 1996, dans le cadre de grandes compressions budgétaires gouvernementales la grande majorité des conseils consultatifs au gouvernement du Québec sont abolis ; il en fut ainsi pour le Conseil de la conservation et de l'environnement.

¹⁷ Commission parlementaire de la Commission permanente de la protection de l'environnement, le mercredi 27 septembre 1978. Vol. 20 N° 163.

maintenant le Conseil à l'extérieur de toutes les opérations et confier celles-ci au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Conclusion

Une lecture d'un ensemble de faits historiques qui se sont déroulés entre 1973 et 1980 en matière d'environnement au Québec nous amène à conclure que le BAPE est l'aboutissement juridique et administratif naturel d'un ensemble de facteurs dont l'origine est antérieure à sa création. L'existence du BAPE s'inscrit dans ce contexte historique comme une suite logique d'un mouvement initié en 1974 et auquel le Conseil consultatif de l'environnement a largement contribué.

En effet, le Conseil consultatif de l'environnement fut un acteur incontournable dans l'histoire environnementale au Québec et qui a mené à la création du BAPE. Dès 1974, cet organisme devient l'initiateur et le promoteur de la mise en œuvre de la participation du public. Le Conseil développe alors dans la société québécoise une habitude en matière d'audiences publiques pour entendre les individus et les groupes sur leurs préoccupations environnementales.

On peut certainement conclure que le Conseil consultatif de l'environnement aura été au cours de son cheminement historique le « passeur », au BAPE, d'un héritage fait d'une culture et de façons de pratiquer la participation citoyenne et la consultation publique notamment par l'exercice des audiences publiques.

Notes complémentaires

Note 1 : Composition du Conseil consultatif de l'environnement

Président, cadre supérieur de la fonction publique, nommé par le gouvernement pour un mandat de 5 ans, renouvelable.

Dix membres issus de la société civile nommés par le gouvernement pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Les membres doivent être représentatifs de divers milieux de la société : milieu industriel, milieu scientifique, associations vouées de protection de l'environnement, etc.

Le président et les membres demeurent en fonction tant que leur mandat respectif n'est pas renouvelé ou tant qu'ils n'ont pas été remplacés.

Note 2 : Réseau d'échange et de communication

Dans le cadre de son fonctionnement, le Conseil consultatif de l'environnement a mis en place un vaste réseau de communications et d'échanges avec les différents ministères et les organismes gouvernementaux et paragouvernementaux. Il a fait nommer par les autorités de ces organisations un agent de liaison avec qui le Conseil avait un lien privilégié tant pour effectuer des requêtes, demander des informations et des commentaires ou fournir de l'information. Ils étaient au nombre de 71 « yeux » et « oreilles » du Conseil.

Le Conseil maintenait aussi des relations soutenues avec de nombreux organismes, associations et groupes représentatifs des secteurs de la science, de l'environnement, des communications et de l'industrie.

Note 3 : Budget annuel

Pour les salaires, le paiement des « jetons de présence » des membres, le fonctionnement administratif et la tenue des consultations, le Conseil a reçu au cours des ans un budget qui a varié entre 89 900 \$ (1973-1974) et 300 000 \$ (1979-1980). Le Conseil compte, outre le président, sept autres employés permanents.

Note 4 : Participation du public aux questions d'intérêt environnemental : positionnement du Conseil

Une thématique prioritaire pour le Conseil.

Le Conseil veut que chaque citoyen se sente impliqué ; que chaque citoyen se sache responsable ; que chaque citoyen puisse prendre une part de la responsabilité dans la protection des différents milieux de vie.

Pour contrer une certaine forme d'apathie de la population observée, au cours des années précédentes à l'endroit des problèmes environnementaux, le Conseil entend faire œuvre d'éducation du public à la protection de l'environnement.

Le Conseil considère qu'il faut améliorer considérablement le manque d'informations environnementales. Il veut susciter et favoriser la création d'organismes pour faciliter les échanges sur les questions d'intérêt public en matière d'environnement.

Le Conseil a expérimenté le fait que, lors de la tenue d'audiences publiques, la participation du public était le processus décisionnel le plus rentable en matière d'affaires.

Note 5 : Guide à l'usage du requérant qui demande d'être entendu par le Conseil

En plus du *Manuel de procédure suivie par le Conseil pour la préparation et la tenue de ses audiences*, le Conseil a préparé un Guide à l'usage du requérant qui demande à être entendu par le Conseil. Ce guide a été préparé en 1976 :

- ✓ parce qu'il appartenait au Conseil de décider ou non de la tenue d'une audience ;
- ✓ vu la nécessité de bien établir le rôle du Conseil dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement en matière d'audiences publiques ;
- ✓ à cause du nombre croissant de demandes d'audiences, de la grande variété et de l'envergure des problèmes en cause et des budgets restreints du Conseil ;

- ✓ face à la nécessité de convenir de la façon qu'un requérant doit effectuer une demande d'audience et du besoin pour le Conseil de mieux évaluer l'intérêt de mettre en l'avant le processus d'audience¹⁸ et l'obligation pour le requérant de déposer un mémoire.

Note 6 : Rapport d'audiences

Le Conseil a produit de 2 à 3 rapports d'audiences par année. Chacun des rapports compte quelques centaines de pages.

Entre le moment de la décision d'accepter la tenue d'une audience, la tenue à proprement dite de cette audience et la transmission au ministre du rapport d'audience, il ne s'écoule que quelques mois.

¹⁸ Le Conseil met en place, en 1976, un processus décisionnel pour disposer rapidement d'une demande d'audience : a- si la demande nécessite un permis ou une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, ou d'une autre loi, le dossier est d'abord référé par le Conseil aux Services de protection de l'environnement ou à l'un ou l'autre des ministères gouvernementaux concernés. Le Conseil s'assure au nom du requérant du suivi de sa requête ; d'autres requêtes seront traitées par une médiation qui implique uniquement les parties concernées ; c- dans les autres cas de requêtes, le Conseil accepte de tenir une audience. Dans tous les cas, avant que le Conseil arrête une décision, il consulte ses agents de liaison concernés.

