

## Conférence donnée lors du 40<sup>e</sup> anniversaire du BAPE

Michel Lamontagne, le 3 décembre 2019

Bonjour,

J'aimerais vous remercier pour cette invitation à venir partager avec vous ce 40<sup>e</sup> anniversaire du BAPE et, par le fait même, de la procédure d'évaluation environnementale du Québec.

C'est avec justesse que Léopold Gaudreau a rappelé que le Conseil consultatif de l'environnement a joué un rôle primordial dans l'initiation de cette nouvelle approche au cours des années 1970.

Reportons-nous justement à cette époque pour mieux comprendre les débuts du BAPE et des évaluations environnementales. À ce moment, du côté américain, on adoptait la National Environmental Policy (NEP) qui obligeait 80 agences fédérales à réaliser des études d'impacts pour leurs projets. À l'instar de plusieurs pays, ils utilisaient une approche environnementale sectorielle de lutte anti-pollution eau-air-sol. Cette approche commençait à être remplacée par une vision plus large de l'environnement introduisant des notions d'aménagement du territoire et des analyses pluridisciplinaires. Certains organismes tels que la Tennessee Valley Authority avait expérimenté cette approche de gestion intégrée des ressources.

## **Au Québec**

Au Québec, nous avons initié cette démarche dans le cadre de la mission Yamaska qui consistait à une étude pluridisciplinaire du bassin versant de la rivière Yamaska et à l'établissement d'un plan d'action et de conservation.

Au même moment, du côté fédéral canadien, on commençait à utiliser les évaluations environnementales comme outils de planification. Il faudra tout de même attendre en 1992 pour voir la Loi C-13 sur les évaluations environnementales être adoptée.

Du côté de l'Ontario, le ministre de l'Environnement adoptait en 1975 la Loi sur les évaluations environnementales qui s'appliquait aux projets gouvernementaux et privés majeurs laissant une importante discrétion au ministre quant au choix de ces projets.

Donc, comme on le mentionnait pour le Québec, ce fut en décembre 1978 que l'on adopta la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'y introduire un chapitre sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets et l'adoption en décembre 1980 de son règlement général s'y rapportant.

Au préalable, le gouvernement du Québec avait formé un Comité sur les études d'impact sur l'environnement afin de dégager les grandes orientations d'une politique québécoise en ce domaine.

Je peux vous assurer que ce ne fut pas une mince tâche. Je dois saluer ici le rôle de M<sup>e</sup> Jean Piette qui fut exceptionnel tout le long de cette réflexion. Des rencontres avec les ministères, les groupes environnementaux, l'industrie et même d'autres pays nous permirent de mieux saisir l'ensemble des préoccupations et de constater qu'il serait difficile d'établir un consensus.

À ce moment, le processus d'audiences publiques institutionnalisé était pratiquement inexistant dans les autres pays. Donc pour les uns cette approche était innovatrice et pour les autres c'était un empêchement au développement.

Je résumerai les conclusions du rapport du Comité :

- L'étude d'impact est un outil indispensable pour sensibiliser les promoteurs et la population aux conséquences environnementales de leurs projets
- L'étude d'impact permettra d'éclairer les gouvernements avant la prise de décision en ajoutant les considérations aux facteurs économiques et sociaux
- C'est à l'initiateur d'une activité ou d'un projet qu'incombe la responsabilité de produire une étude d'impact
- Le processus retenu devrait permettre d'impliquer la population par un mécanisme de participation et de consultation

- L'autorisation de procéder à une activité assujettie à une étude d'impact devrait relever du Conseil des ministres pour les grands projets définis par règlement.

Les travaux du Comité se devaient aussi de bien définir les conséquences administratives, juridiques et techniques liées au processus d'étude d'impact. C'est pourquoi le Comité proposa un projet de règlement par lequel 16 types de projets ou d'activités étaient répertoriés. Imaginez-vous les discussions sur le choix de ces activités (quelles routes, quels barrages, quelles industries, etc.).

Contrairement à l'approche ontarienne, nous croyions à ce moment, et encore aujourd'hui, qu'il était préférable de bien préciser les types de projets assujettis à la procédure pour éviter les décisions aléatoires.

Plusieurs autres administrations avaient une approche complètement différente soit d'établir le principe que tout est assujetti à l'exception des projets qui seraient retirés.

Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 1976 et la nomination de son premier ministre de l'Environnement, M. Marcel Léger, les choses s'accéléchèrent. On donna aux fonctionnaires le mandat de proposer un modèle d'évaluation environnementale accompagné d'une approche de consultation publique. Je rappelle que le Comité, en ce qui concerne la consultation publique, était beaucoup plus prudent suggérant que les études devaient être

rendues publiques. Pendant les deux années qui suivirent, plusieurs versions d'un projet de loi furent élaborées, discutées surtout avec les ministères concernés. La Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement introduisant un chapitre sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement fut donc adoptée en décembre 1978.

Pendant les deux années suivantes, plus de 20 versions d'un projet de règlement furent présentées, modifiées et représentées. Ce fut l'impasse. Tout était bloqué. Le premier ministre René Lévesque demanda à son secrétaire général Louis Bernard de trouver une entente entre les ministres sur l'aboutissement d'un projet de règlement.

Pour avoir participé à ces rencontres ministérielles, je peux affirmer que nous partions de loin et qu'un consensus semblait impossible. C'est grâce au ministre Bernard Landry, alors ministre d'État au développement économique, et à la ténacité du ministre Léger qu'une version finale fut entérinée par chacun des ministres participants.

### **De la théorie à la pratique**

J'aimerais vous raconter brièvement comment le ministre de l'Environnement, Marcel Léger, m'initia, avant que la Loi soit adoptée, au niveau processus que nous préconisions.

On me confia le fameux projet d'autoroute sur les battures de Beauport. 80 % de cette autoroute de 7 kilomètres était construite. Il restait environ 1,3 kilomètre.

Les représentations des groupes environnementaux, surtout des ornithologues, firent en sorte que le projet du ministère des Transports battait de l'aile. Ce mandat me semble aujourd'hui suicidaire. Après l'assermentation des commissaires, nous avons donc organisé cette première audience (n° 0) à Beauport. Nous n'avions pas prévu une si grande participation publique qui nous obligea à installer des haut-parleurs dehors pour permettre la participation du public. Ce fut un difficile début. Pour vous montrer l'incompréhension du processus, au cours de la soirée, voyant la difficulté de maintenir l'ordre, le député de Beauport se présenta au micro pour me demander de lui céder la place de président de l'assemblée prétextant qu'il connaissait la population et que les citoyens l'écouteraient. Comme vous voyez, la chose n'était pas gagnée.

Lors d'un autre mandat que je présidais, celui du réseau de transport La Grande, tronçon La Vérendrye-Duvernay (mars 1980), Hydro-Québec avait délégué une bonne quinzaine de personnes pour la première partie de l'audience.

Les citoyens bien préparés ainsi que les commissaires avaient posé beaucoup de questions durant plusieurs jours jusqu'au vendredi après-midi. C'est peu avant l'ajournement de cette période de

questions que le représentant officiel d'Hydro-Québec s'adressa à moi pour me signifier que son équipe avait bien répondu à nos préoccupations et qu'elle ne se représenterait pas si la période de questions était prolongée la semaine suivante. Vous imaginez la situation. J'ai donc suspendu la séance temporairement. Le président d'Hydro-Québec fut contacté pour l'informer de la situation.

Il parla à son représentant. Quelques minutes plus tard, nous reprenions la séance et le représentant d'Hydro-Québec déclara que l'entreprise était disponible au bon vouloir de la commission.

Ces quelques exemples démontrent que l'acceptation de la procédure et du rôle du Bureau ne s'est pas faite du jour au lendemain et que beaucoup d'éducation a été nécessaire pour son acceptabilité.

Quand nous travaillons dans la fonction publique, il faut s'attendre la plupart du temps à voir ce que nous avons mis sur pied être modifié ou carrément abandonné. Je suis toujours étonné de voir que le BAPE a parcouru ce long chemin et persiste sans modification fondamentale.

## **Aujourd'hui**

J'ai pris connaissance du projet de loi 102 adopté le 28 mars 2017 dont l'objectif était de moderniser le régime d'autorisation environnementale et notamment la procédure d'évaluation et

d'examen des impacts sur l'environnement. J'ai pu constater une amélioration de la participation du public entre autres par la création du Registre des évaluations environnementales et la possibilité pour les citoyens de faire des commentaires et suggestions au ministre sur la directive à l'initiateur de projet avant que celle-ci soit finalisée.

Toutes ces modifications me semblent pertinentes. Par contre je comprends que la notion des consultations dites ciblées, quelque chose de nouveau, aurait avantage à être mieux définie à l'usage.

J'avais, en 1988 lors d'une réflexion devant le Comité Lacoste qui se penchait sur une révision de la procédure (la première d'une longue série), mentionné une préoccupation que j'avais lors de la mise sur pied du Bureau et du processus d'évaluation environnementale : soit les rôles du Bureau et du ministère de l'environnement.

Comme on le sait, le ministère, parallèlement au BAPE, produit une analyse des projets soumis à la lumière de son expertise, des avis des ministères et il faut bien le dire à la lumière des informations obtenues lors des audiences publiques.

Le ministre reçoit donc deux rapports, celui de son ministère et celui du BAPE, avant de prendre une décision concernant sa recommandation au Conseil des ministres.

La question qui pourrait se poser est à savoir qui produit une recommandation finale au ministre quant aux aspects environnementaux et socio-économiques du projet.

Je comprends cependant que les cabinets de ministre sont bien pourvus pour traiter des considérations politiques. Cependant, le ministre doit être tenté de demander à son sous-ministre ce que j'appellerais un avis global. Celui-ci est donc placé dans une mauvaise position entre son rapport et celui du BAPE. Si nous avons vécu avec cette approche depuis quarante ans, cela ne doit pas si mal fonctionner. Mais pour ma part, j'ai toujours cru qu'il y avait un certain dédoublement de l'expertise et des rôles. Le Bureau pourrait aviser le ministre sur les directives à transmettre par le ministère aux initiateurs de projet. Les ministères pourraient transmettre leurs avis au Bureau qui produirait un seul rapport pour le ministre. Mais bon, d'autres pourraient apporter une argumentation inverse aussi valable.

Bref, je m'arrête là pour vous dire de nouveau qu'il m'est toujours agréable de constater que le Bureau et la procédure d'étude d'impact et de consultation publique se portent bien et résiste bien aux intempéries sociales et économiques depuis quarante ans. Je demeure fier d'avoir participé à l'instauration de ce système avec beaucoup d'autres notamment avec les premiers commissaires permanents Luc Ouimet, Louise Roy et M<sup>e</sup> Michel Yergeau qui agissait en tant que vice-président.

Bon quarantième.