

2m11.2841.9

Université de Montréal

**Les audiences publiques en environnement au Québec :
perspectives communicationnelles**

**Par
Dorra GHARIANI
Département de communication
Faculté des arts et des sciences**

**Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en sciences de la communication**

Avril 2000

© Dorra GHARIANI, 2000



P.1928.1170

P
90
U54
2000
v.019

Université de Montréal

Les audiences publiques en environnement au Québec :
perspectives communicationnelles

Par
Doris GIARANI
Département de communication
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en sciences de la communication

Avril 2000

D. DORIS GIARANI, 2000



REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, Monsieur Gilles Brunel, professeur agrégé du Département de communication de l'Université de Montréal, pour ses conseils qui ont su m'orienter vers de bonnes pistes de recherche, pour la liberté et l'autonomie intellectuelles qu'il m'a offertes et surtout pour la disponibilité et la patience dont il a fait preuve à mon égard.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à Monsieur André Harvey, le Président du Bureau d'Audience Publiques sur l'Environnement qui m'a fourni les coordonnées des personnes à interroger et qui a pris la peine de les contacter lui-même pour leur exposer le sujet des entrevues.

Ma reconnaissance va aussi à toutes les personnes que j'ai interrogées pour leur patience et surtout pour la grande disponibilité dont ils ont fait preuve à mon égard.

Je remercie spécialement tous les membres de ma famille, pour leur encouragement et surtout pour leur soutien continu.

Enfin, j'exprime ma gratitude à mon frère Walid qui m'a soutenu pendant toutes les phases de l'élaboration de ce travail.

À la mémoire de mon père, le plus brave des papas, que je n'oublierai jamais
À la plus adorable des mamans, ma mère Béhija, pour son encouragement
À mon époux, si exceptionnel pour sa patience et son précieux soutien
Enfin, à mon adorable fille Béhija, que j'aime plus que ma vie

SOMMAIRE

L'évaluation environnementale a été introduite essentiellement pour pallier à l'inadaptation des méthodes traditionnelles d'aide à la décision reposant sur des études de faisabilité économiques et techniques. En fait, cette dernière s'est d'abord développée aux États-Unis avec l'entrée en vigueur, en 1970, de la procédure américaine d'évaluation environnementale, le *National Environmental Policy Act* (NEPA). Elle a été par la suite importée à la fois par le gouvernement canadien qui a introduit, en 1973, le *processus fédéral de l'évaluation environnementale* (PFÉE), et par la plupart des gouvernements provinciaux qui ont adopté leur propre d'évaluation environnementale durant la même période.

Au Québec, la participation du public à l'évaluation environnementale a été introduite au début des années 1980 sous la forme d'enquêtes et d'audiences publiques placées sous l'égide du *Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement* (BAPE). De manière générale, les audiences publiques se définissent comme un processus institutionnalisé encadré par la loi et imposé aux promoteurs de projets (dépassant une certaine envergure prescrite par la loi) qui auront des effets identifiables sur l'environnement biophysique afin de pouvoir en évaluer et en pondérer les différents impacts tels que les expriment les différentes catégories d'acteurs présentant des mémoires, et qui comportent à la fois des intérêts, des analyses, des valeurs, des idéologies et des intentions.

Dans cette perspective, et contrairement à la définition classique qui approche le processus d'audience publique comme une simple méthode de résolution de conflits, le présent projet de recherche l'aborde comme un mode de communication qui met en œuvre les moyens indispensables pour un meilleur dialogue et une meilleure compréhension entre les individus de même qu'entre l'État et la société civile. En ce sens, notre questionnement fondamental serait de savoir dans quelle mesure les moyens prévus par le MEF (ministère de l'Environnement et de la Faune) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure d'audience publique favorisent réellement

l'établissement d'un processus de communication fondé sur un échange équilibré, une valorisation des intérêts publics et une décision impartiale.

En effet, les résultats de la présente recherche ont permis d'identifier plusieurs aspects positifs des audiences publiques en matière de participation du public à l'évaluation environnementale, en ce sens qu'elle représente une méthode efficace favorisant la participation du public et surtout permettant d'acheminer leurs préoccupations aux organes décisionnels.

Cette démarche a permis également de déterminer les conditions d'adhésion du public aux projets en établissant les modalités de leurs insertions dans leurs milieux, dont les mesures de mitigation, d'atténuation ou de compensation. De plus, la recherche a démontré le rôle important de la commission d'enquête et d'audience publique à faire valoir les intérêts des citoyens participants, à vulgariser les informations et à traduire fidèlement dans son rapport leurs préoccupations et leurs recommandations.

Dans une perspective communicationnelle, le présent travail offre des informations sur le processus d'audience publique tel qu'il est appliqué au Québec. Dans ce sens, il met l'accent, sur le rapport entre le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement et le Gouvernement, notamment le ministère de l'Environnement et de la Faune et le Conseil des ministres, et la participation du Bureau au processus décisionnel. De même, il traite, du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques, de l'étude d'impact en tant qu'élément informationnel d'une grande importance, de la perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique et enfin, de la neutralité et l'impartialité de la commission d'enquête.

Cette recherche possède une dimension pratique, dans la mesure où elle traite d'une part, du processus d'audience publique non comme une simple théorie mais plutôt comme une méthode appliquée au Québec à des controverses bien particulières et de l'autre, des points de faiblesse de cette démarche telle qu'elle s'applique sur le plan pragmatique.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
REMERCIEMENTS.....	i
SOMMAIRE.....	iii
TABLE DES MATIÈRES.....	v
LISTE DES FIGURES.....	viii
LISTE DES TABLEAUX.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE.....	5
CHAPITRE II : CADRE THÉORIQUE.....	10
2.1 La politique québécoise en matière d'environnement.....	11
2.1.1 La procédure d'évaluation environnementale.....	11
2.1.2 La participation publique à l'évaluation environnementale.....	13
2.2 L'audience publique : un processus communicationnel.....	16
2.2.1 L'audience publique : une simple méthode de gestion de différends.....	17
2.2.2 L'audience publique : un processus communicationnel.....	18
2.3 Les hypothèses.....	20
CHAPITRE III : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	22
3.1 La description et la justification de la méthode de recherche.....	23
3.2 L'échantillonnage.....	23
3.3 La collecte des données.....	25
3.4 L'analyse des données.....	28
3.5 Les limites de la recherche.....	30

CHAPITRE IV : LES AUDIENCES PUBLIQUES AU BAPE.....	32
4.1 Le déroulement des audiences publiques au BAPE.....	33
4.1.1 Les mandats en vertu des articles 31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement.....	33
4.1.2 Les mandats en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement.....	36
4.2 Les communicants et les enjeux du processus communicationnel d'audience publique.....	37
4.2.1 Les communicants.....	37
4.2.2 Les enjeux.....	39
CHAPITRE V : PRÉSENTATION DES SIX (6) CAS.....	42
5.1 Projet de la centrale de valorisation du biogaz au centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal.....	43
5.2 Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est.....	55
5.3 Projet d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban.....	62
5.4 Projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore.....	70
5.5 Projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno.....	78
5.6 Projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc., à Asbestos.....	88
CHAPITRE VI : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....	100
6.1 La participation limitée du BAPE au processus décisionnel.....	101
6.2 L'accès partiel du public à l'information.....	106
6.3 La manipulation de l'étude d'impact par le promoteur.....	111
6.4 La coïncidence entre les intérêts publics et les intérêts particuliers	113

6.5 La neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'enquête et d'audience publique :	118
CONCLUSION	121
QUESTIONNAIRE	126
BIBLIOGRAPHIE	132

LISTE DES FIGURES

Figure 1	La participation publique à l'évaluation environnementale : phases et tendances.....	14
Figure 2	La procédure québécoise d'examen et d'évaluation des Impacts sur l'environnement : cheminement simplifié d'un projet.....	15
Figure 3	Les critères de la sélection des cas.....	24
Figure 4	L'analyse comparative des études de cas : stratégies et critères de validité et de fiabilité.....	26
Figure 5	Le traitement d'un projet au BAPE.....	36
Figure 6	La participation du BAPE au processus décisionnel.....	101
Figure 7	L'accès public à l'information.....	107
Figure 8	La manipulation de l'étude d'impact.....	111
Figure 9	La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique.....	113
Figure 10	La neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'audience publique.....	118

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	L'échantillonnage selon le côté récent des projets.....	25
------------------	---	----

INTRODUCTION

Au Québec, la participation du public à l'évaluation environnementale a été introduite au début des années 1980 sous la forme d'enquêtes et d'audiences publiques placées sous l'égide du *Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement* (BAPE). De manière générale, les audiences publiques se définissent comme un processus institutionnalisé encadré par la loi et imposé aux promoteurs de projets (dépassant une certaine envergure prescrite par la loi) qui auront des effets identifiables sur l'environnement biophysique afin de pouvoir en évaluer et en pondérer les différents impacts tels que les expriment les différentes catégories d'acteurs présentant des mémoires, et qui comportent à la fois des intérêts, des analyses, des valeurs, des idéologies et des intentions.

Théoriquement les audiences publiques s'adressent à tous les acteurs sociaux qui veulent s'exprimer tout en étant encadrés par une procédure explicite et formelle comportant des formes et des délais de présentation de mémoires. Les audiences publiques alimentent le processus décisionnel des grands projets en sollicitant l'information ascendante, en l'analysant et en faisant des recommandations quant à sa prise en compte (les grands projets comme les détournements de cours d'eau, l'installation d'industries polluantes dans des zones vertes, etc.). Selon l'ampleur des projets, les audiences publiques pourront occuper à des degrés différents les espaces publics, politiques et médiatiques.

Toutefois, contrairement à la définition classique qui approche le processus d'audience publique comme une simple méthode de résolution de conflits, nous la concevons dans le cadre de la présente recherche comme un mode de communication qui met en œuvre les moyens indispensables pour un meilleur dialogue et une meilleure compréhension entre les individus de même qu'entre l'État et la société civile. En ce sens, notre questionnement fondamental serait de savoir dans quelle mesure les moyens prévus par le MEF (ministère de l'Environnement et de la Faune) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure d'audience publique favorisent réellement l'établissement d'un processus de

communication fondé sur un échange équilibré, une valorisation des intérêts publics et une décision impartiale.

L'hypothèse principale qui sous-tend notre problématique est que la procédure d'audience publique du BAPE pourrait représenter un affaiblissement plutôt qu'un renforcement de la participation publique et des processus d'échange qui se manifeste à travers cinq sous-hypothèses, soit (1) la participation limitée du BAPE au processus décisionnel, (2) l'accès partiel du public à l'information, (3) la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur, (4) la coïncidence des intérêts particuliers, notamment des promoteurs, avec les intérêts publics et enfin, (5) la neutralité et l'impartialité limitées de la commission .

Afin de vérifier empiriquement cette hypothèse de recherche, nous avons procédé à une analyse d'études de six (6) cas ayant fait l'objet d'une audience publique. Les données ont été recueillies à l'aide d'une étude documentaire et d'entrevues semi-directives auprès de certains membres du BAPE occupant des différents postes au sein de cet organisme soit : des commissaires, des présidents de commissions et des analystes.

L'étude se divise en six (6) chapitres, dont le premier est réservé à la présentation de notre problématique de recherche. Le second présente le cadre théorique qui se fonde sur trois sous chapitres, soit les politiques gouvernementales en matière d'environnement au Québec ; la participation publique aux décisions relatives à l'environnement ; et l'audience publique : un mode de communication.

Le troisième chapitre est réservé à la démarche méthodologique où nous exposons notre méthodologie de recherche ; l'échantillonnage ; la collecte des données basée sur l'analyse documentaire et les entrevues semi-directives ; l'analyse des données et enfin les avantages et les limites de la recherche. Le quatrième chapitre traite du déroulement des audiences publiques et des communicants qui prennent parties au processus d'audience publique ainsi qu'aux enjeux qui sous-tendent celui-ci.

Le cinquième et avant dernier chapitre est consacré à la présentation ainsi que l'analyse comparative des six études de cas sélectionnés. La présentation est basée sur trois (3) axes fondamentaux, soit *la présentation et la justification du projet* ; *les préoccupations des citoyens* ; et *la décision de la commission et le suivi de l'audience*. De même, ce chapitre traite de la présentation des six entrevues appropriées aux projets sélectionnés. Celle-ci se fonde sur cinq (5) dimensions, soit : (1) la participation du BAPE au processus décisionnel ; (2) le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ; (3) l'étude d'impact ; (4) la perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique ; et (5) la neutralité et l'impartialité de la commission .

Finalement, dans le sixième chapitre, les résultats sont interprétés suivant les mêmes dimensions, soit (1) la participation limitée du BAPE au processus décisionnel ; (2) l'accès partiel du public à l'information ; (3) la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur ; (4) la coïncidence entre les intérêts publics et les intérêts particuliers ; et (5) la neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'enquête et d'audience publique.

CHAPITRE I
PROBLÉMATIQUE

La croissance économique d'après la seconde guerre mondiale fut caractérisée par une superbe ignorance de toute considération écologique. L'environnement était une notion totalement absente des préoccupations de l'époque, perçu exclusivement comme une ressource à exploiter et un facteur de production. Ce n'est que dans les années soixante-dix que le souci de protéger l'environnement commençait à se manifester et que les craintes s'exprimèrent avec la publication de rapports, notamment, celui du Club de Rome en 1972 intitulé «Halte à la croissance ?» qui consacre l'émergence de l'environnement sur les scènes politique, sociale et industrielle.

En effet, l'année 1972 fut marquante pour la protection de l'environnement en raison du déroulement à Stockholm de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, première conférence mondiale sur ce sujet aboutissant à la création en 1973 du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En 1972, les États membres de l'OCDE adoptèrent également le principe du «pollueur-payeur». Outre une prise de conscience globale des problèmes environnementaux, cette conférence souligna que ceux-ci sont planétaires. Ce sont dans les années 70-80 que l'on vit également apparaître dans certains pays des ministères de l'Environnement et un nombre de réglementations pour le protéger.

Toutefois, malgré ce but de prise de conscience, les questions de protection de l'environnement restèrent quelque peu marginales. Ce n'est qu'une fois passé le cap des années 80 et une recrudescence des grandes catastrophes écologiques que la prise de conscience écologique se renforça pour être omniprésente aujourd'hui. En fait, l'idée écologique va radicalement se modifier au milieu des années 80 et ce en raison de nouvelles catastrophes (Tchernobyl, Bâle, Exxon Valdez, etc.), de l'émergence de problèmes mondiaux (CFC, CO₂, destruction de la forêt amazonienne, pluies acides, etc.) et enfin du retour à la croissance à partir des années 86-87.

Le rapport de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, publié en 1980, lança le concept de «développement durable», concept qui vise à souligner

l'interdépendance entre la croissance économique et la qualité de l'environnement. Sept ans plus tard, le rapport Brundtland publié par la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED), soutenait que l'on peut rendre compatibles développement économique et protection de l'environnement.

Le protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone (1987), le sommet de l'Arche des sept pays les plus industrialisés (1989), la création de l'Agence Européenne de l'Environnement (1989) et la deuxième conférence mondiale sur le climat (1990) prouvent que les problèmes écologiques mondiaux sont passés au premier plan. Vingt ans après Stockholm, c'est à Rio que se sont joués les espoirs de voir devenir le développement durable une réalité. Le sommet de Rio a maintenu l'expression «*développement durable*» qui exprime la même volonté de ne pas réduire les ressources des générations à venir.

L'issue de la conférence a donné naissance à l'Agenda 21 qui résume le plan global adopté par les Nations Unies. Le résultat le plus important de ce plan fut le Traité International sur les Variations Climatiques faisant obligation aux parties d'élaborer des programmes pour limiter les émissions de gaz à effet de serre susceptibles de créer des perturbations climatiques. En outre, quelques grandes questions telles le pollueur-payeur, le déplacement des activités à risque vers d'autres pays, l'information du public, la prise en compte des questions environnementales dans les choix politiques, le contrôle du trafic international des déchets toxiques, sont venus préciser les engagements spécifiques pris à Rio.

Dix mois après le sommet de terre de Rio, treize ministres de l'Environnement se sont réunis à Magog au Québec afin de préparer la première séance de la Commission des Nations Unies sur le Développement Durable (CDD) créée au Sommet. Cependant, les progrès sont lents et le Ministre canadien et ses homologues étrangers se donnent pour mission de donner des suites dignes de ces objectifs au Sommet. Mais malgré la mobilisation qui se veut de plus en plus générale et les efforts de tous, il reste que la

partie est loin d'être gagnée car toutes les mesures et actions entreprises ne suffisent pas à compenser la pollution croissante due essentiellement à l'augmentation constante de la population mondiale et des besoins de celle-ci.

En fait, l'écologie des années 90 ou vaudrait-il mieux dire le combat écologique aujourd'hui s'annonce plus participatif, responsable, proposant de passer à une société postindustrielle mais tout en respectant les mécanismes naturels. Le discours écologique s'annonce désormais plus sérieux, plus rationnel et intellectuel, plus puritain et discipliné.

Devant tous ces changements écologiques ou plutôt devant ce nouveau discours qui incite sans cesse et dans certains cas avec force à la nécessité de protéger l'environnement afin de garantir un avenir serein pour les générations futures, les gouvernements se trouvent dans l'obligation d'intervenir afin de protéger l'environnement, non seulement à court mais aussi à long termes.

En réalité, depuis l'émergence de la question environnementale sur la scène politique internationale au début des années 1970, les gouvernements nord américains y compris le gouvernement québécois, étaient parmi les avant-gardistes quant à l'adoption de réglementations envers les entreprises potentiellement polluantes dans le but de protéger l'environnement d'une part et de répondre, d'autre part, aux soucis croissant que l'opinion publique commençait à exprimer à cause du sérieux risque que celles-ci représentent.

Cet intérêt porté à la question environnementale par le gouvernement québécois s'est traduit, de point de vue communicationnel, dans des politiques et des formes de communication qui visent à aider le ministère de l'Environnement et de la Faune ainsi que le BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement), qui travaille sous sa tutelle, à accomplir leur mission de résolution de conflits. Ces politiques se manifestent essentiellement à travers la Procédure Québécoise d'Évaluation et d'Examen des Impacts

sur l'Environnement qui se traduit elle-même dans des formes de communication, notamment, les audiences publiques et la médiation environnementale.

Dans ce sens, le présent travail de recherche en communication porte sur une seule forme de communication gouvernementale en matière d'environnement, notamment, les audiences publiques adoptées au BAPE depuis 1978. Toutefois, celle-ci ne se définit pas pour nous comme une simple technique de gestion de conflits, mais plutôt comme un processus de communication qui tend par le biais de certains moyens communicationnels à établir un dialogue entre les promoteurs des projets et les citoyens, à instaurer un certain équilibre social, une certaine compréhension mutuelle et surtout à leur donner l'opportunité de s'exprimer en toute liberté et de communiquer leurs préoccupations sur des projets qui touchent non seulement leur milieu environnant mais également leur milieu social.

Donc, notre questionnement fondamental serait de savoir dans quelle mesure les moyens prévus par le MEF (ministère de l'Environnement et de la Faune) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure d'audience publique favorisent réellement, l'établissement d'un processus de communication fondé sur un échange équilibré et une décision impartiale.

CHAPITRE II
CADRE THÉORIQUE

2.1 La politique québécoise en matière d'environnement

2.1.1 La procédure d'évaluation environnementale

L'analyse économique traditionnelle des projets de développement, se fondant uniquement sur des études de faisabilité économiques et techniques, attribuait peu d'importance aux impacts environnementaux. Ainsi, au tout début des années 1970 l'évaluation environnementale a été adoptée en Amérique du Nord dans le but de remédier à cette situation (Sadler 1986b).

Le gouvernement américain a le premier introduit en 1970 la procédure d'évaluation environnementale, le *National Environmental Policy Act* (NEPA). Pour sa part, le gouvernement canadien a adopté cette nouvelle méthode en 1973. Il a créé le *Processus Fédéral d'Évaluation Environnementale* (PFÉE). Durant la même période, la plupart des gouvernements provinciaux ont créé leurs propres procédures.

Au cours de l'année 1978, le gouvernement québécois a créé la *Procédure d'Évaluation et d'Examens des Impacts sur l'Environnement* (PÉEIE). La mise en œuvre d'une telle procédure a été confiée au ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), alors que le *Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement* (BAPE) a été institué dans le but d'administrer le volet de la participation du public.

Toutefois, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que les pays membres de la Commission des communautés européennes ainsi que quelques autres pays en voie de développement, ont adopté des procédures d'évaluation environnementale (Wood et Lee 1988). Il convient de noter dans ce sens, que la Banque Mondiale ainsi que d'autres organismes d'aide internationaux ont joué un rôle très important pour répandre cette procédure dans plus d'une centaine de pays et d'organisations à travers le monde. Ainsi, elle est devenue au cours des trois dernières décennies l'une des plus efficaces formes communicationnelles ayant pour objectif la prise en compte des impacts

environnementaux des projets proposés dans les décisions relatives à l'environnement (World Bank 1992). Elle comporte deux objectifs fondamentaux soit,

- (1) faciliter la prise de décisions optimales et intégrées, en tenant compte explicitement des considérations environnementales. Le processus d'évaluation environnementale permet l'atteinte de cet objectif par la production d'information précise et structurée sur les impacts, les risques et les conséquences que peuvent avoir sur l'environnement les options et les propositions d'aménagement.
- (2) favoriser l'atteinte ou le soutien des objectifs fondamentaux que sont la protection de l'environnement et le développement durable. Ces points de référence ou buts sont formulés et structurés de diverses manières dans les lois et les politiques d'évaluation environnementale, tout comme les objectifs précis que le processus doit atteindre (Sadler 1996 : 16).

Dans ce sens, le processus d'évaluation environnementale se définit comme étant :

un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et des systèmes naturels, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions d'aménagement en particulier.

Dans ce contexte, toute procédure d'évaluation environnementale consiste essentiellement à dégager les impacts environnementaux de chaque projet de développement. Pour ce faire, deux éléments doivent être pris en considération, soit la réalisation de l'étude d'impact et l'élaboration de stratégies de participation du public (Gariépy 1995). Le premier élément, à savoir l'étude d'impact, se définit selon Sadler comme étant « un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociaux et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeurs ne soient pris » (1996 : 15).

En ce qui a trait au second, notamment les stratégies de participation du public, il vise à joindre et lier les citoyens et les groupes d'intérêt aux processus décisionnels relatifs à l'environnement. Il a pour but de créer un espace d'échange et d'interaction entre des univers apparemment disjoints.

En tant que processus largement répandu, l'évaluation environnementale permet également d'atteindre un certain nombre d'objectifs secondaires, entre autres :

- améliorer la coordination entre les organismes participants et les interventions ;
- permettre une meilleure conception et planification des projets, par exemple les rendre favorables à l'environnement et plus rentables ;
- donner plus de pouvoir et de moyens d'action collectifs grâce à la participation du public ;
- inculquer les valeurs environnementales et l'obligation de rendre des comptes dans un large éventail d'organisations ;
- internaliser les coûts et les dommages à l'environnement, conformément au principe pollueur-payeur (Sadler 1996 : 18).

2.1.2 La participation publique à l'évaluation environnementale

Les gouvernements adoptant des procédures d'évaluation environnementale, prévoient généralement les moyens nécessaires pour la mise en œuvre de la participation du public. Ainsi, bien que leurs procédures diffèrent, sept provinces canadiennes, dont le Québec, ont réclamé par le biais de la loi la participation publique au processus décisionnel (Doyle et Sadler 1996). La *figure 1* pourrait bien nous donner une idée sur les différentes phases et tendances du rôle et de la portée de la participation du public à l'évaluation environnementale depuis 1970.

La participation du public qui occupait au début des années 1970 une fonction de validation des projets, est devenue progressivement une partie intégrante de la planification de ces derniers. Au cours des années 1980, on a, d'un côté, mis en place des procédures d'examen de la portée de l'évaluation des impacts environnementaux et, d'un autre côté, expérimenté différentes formes de communication fondées sur la négociation dont essentiellement l'audience publique.

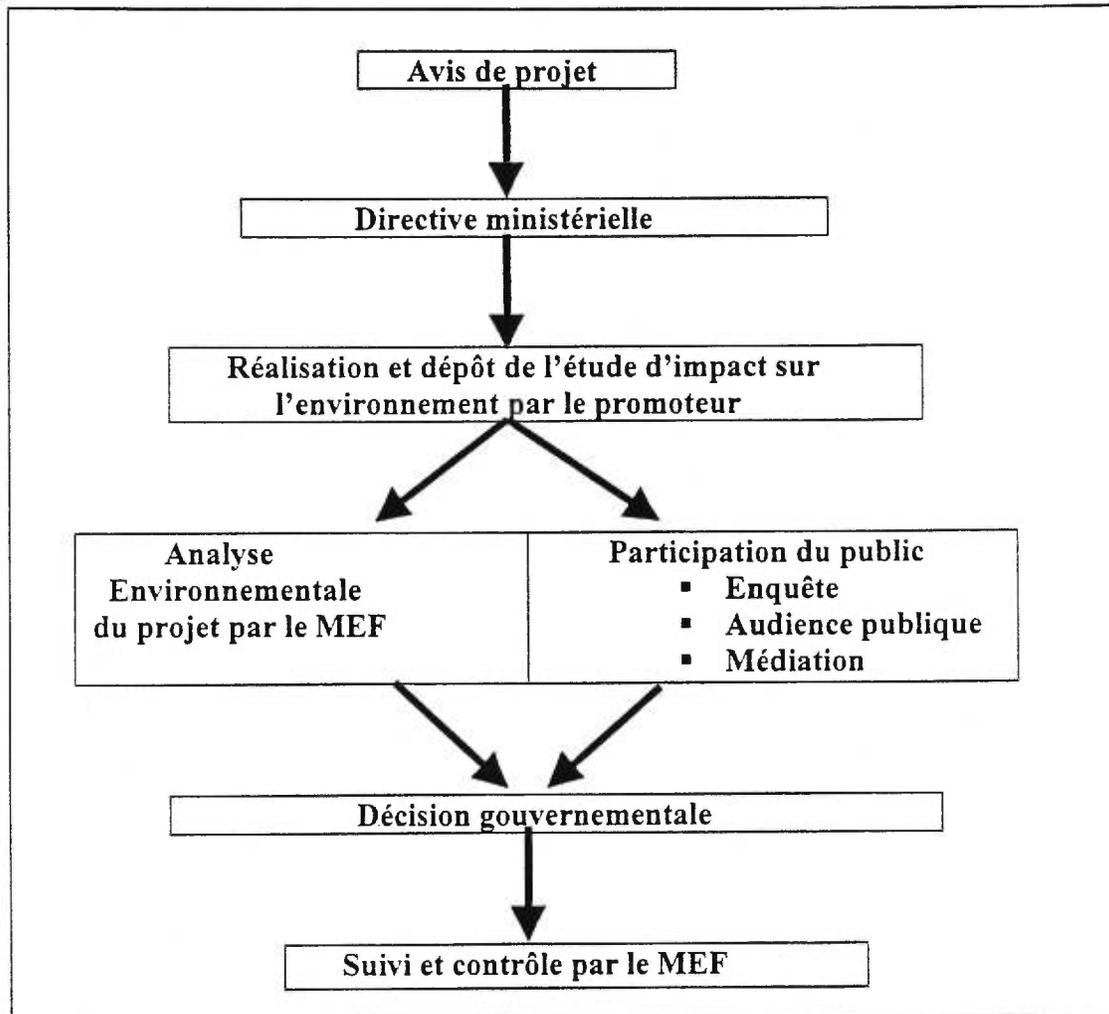
Figure 1 La participation publique à l'évaluation environnementale : phases et tendances

<u>Période approximative</u>
<p>Avant 1970 Études de faisabilité économique et technique Analyse coûts-avantages et planning Programming Budgeting System (P.P.B.S.) Participation : aucune possibilité</p>
<p>1970-1975 Introduction de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (ÉIE) Accent sur la description et la prévision des impacts Participation : devient partie intégrante de la planification</p>
<p>1975-1980 Dimension plus large de l'ÉIE (ex. étude des impacts sociaux, étude du risque) Accent sur la justification des projets Participation : devient partie intégrante de la planification</p>
<p>1980-1990 Liens entre évaluation, planification et gestion des impacts Accent sur la surveillance et l'évaluation des politiques Participation : expérimentation de la négociation et de la médiation</p>
<p>Depuis 1990 Généralisation des procédures d'ÉIE (C.É.E., Banque Mondiale) Plus grande portée de l'évaluation environnementale Vers la gestion de l'environnement, avec suivi et vérification Participation : formalisation de la médiation</p>

Adapté de : (Gariépy 1995 : 20, Sadler 1986b : 102, Sadler et Jacobs 1990 : 21).

Dans la procédure québécoise, la participation du public à l'évaluation environnementale a été mise en vigueur au début des années 1980 à travers une forme de communication que le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) a nommé *audience publique*. Cette forme de communication, se présente dans la pratique comme un processus consultatif non-judiciaire et non-décisionnel. En des termes plus simples, c'est au BAPE de tenir, sous directives ministérielles, les audiences publiques. Toutefois, la décision finale doit obligatoirement émaner du Gouvernement ou plus précisément du Conseil des ministres. La **Figure 2** nous expose le cheminement suivi de tout projet assujetti à la procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement.

Figure 2 La procédure québécoise d'examen et d'évaluation des Impacts sur l'environnement : cheminement simplifié d'un projet



Source : Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., Q-2, art. 31.1

Il convient de noter dans le même ordre d'idées que ce caractère consultatif, non-judiciaire et non décisionnel - qui fait la spécificité de la procédure d'enquête et d'audience publique du BAPE - jouit en réalité d'une grande crédibilité auprès de la grande majorité des intervenants grâce à son mécanisme plus souple et moins lourd permettant de recueillir le point de vue des citoyens (Gariépy et *al.* 1986).

Toutefois, bien que cette procédure québécoise de participation du public à l'évaluation environnementale soit considérée pour les raisons que nous avons évoquées précédemment comme un acquis à préserver, plusieurs critiques lui ont été adressées. Le rapport du Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux du Québec indique qu'elle présente,

le défaut majeur d'associer le public aux dernières étapes de l'évaluation quand le promoteur a terminé son étude d'impact, son projet est prêt et ses choix sont arrêtés, alors que les préoccupations des citoyens portent souvent sur la planification environnementale du projet. Comme les véritables enjeux d'un projet se jouent lors de la planification, au moment de la justification et des choix d'options, il devient difficile pour la population, sinon impossible, de discuter ces enjeux. (Québec 1988 : 55)

Par ailleurs, Gariépy (1991) souligne le fait que la participation du public n'est que symbolique et n'affecte que partiellement le processus décisionnel. Ainsi, dans le but de remédier à cette situation, maintes améliorations ont été proposées, notamment : l'introduction du concept d'*audiences génériques* portant sur les programmes et les politiques environnementales et ce afin de permettre une participation du public à l'étape stratégique de la décision ; l'établissement d'un *mécanisme favorisant l'implication du public dès l'élaboration de la directive ministérielle concernant l'étude d'impact* ; et finalement le recours à la *médiation* environnementale comme un nouveau mode communicationnel aidant à résoudre les conflits entre les parties consentantes, sans nécessairement recourir aux audiences publiques.

2.2 L'audience publique : un processus communicationnel

Dans le domaine des Sciences de l'Information et de la Communication, ce sont les pratiques unificatrices qui ont surtout été jusque là des objets d'intérêt, qu'elles aient été étudiées dans une perspective critique ou pas. Qu'il s'agisse de la culture de masse, de la mondialisation, de la propagande, des réseaux et systèmes d'information ou du rôle des technologies dans la modification des modes de vie, l'attention s'est surtout concentrée sur les valeurs, cultures et pratiques partagées (Carayol 1997).

Dans le champ de la communication organisationnelle, la même tendance est discernable : l'attention s'est surtout portée sur les normes, la culture, l'identité et l'image des organisations, les modalités de construction du consensus, à travers les pratiques managériales notamment. Depuis quelque temps, de nouveaux thèmes d'études semblent se multiplier en rapport avec cette tendance «baroque» dont nous parlions à l'instant. Parmi ceux-ci les thèmes de la négociation de la médiation et des audiences publiques, qui sont en rapport avec le dissensus (Carayol 1997).

2.2.1 L'audience publique : une simple méthode de gestion de différends

À partir du début des années 1970, aux États-Unis et un peu plus tard au Canada et au Québec, les audiences publiques ont acquis une importance quant à la résolution des conflits environnementaux. Ces Etats se sont servis de cette méthode pour gérer les controverses qui se rapportent aux effets écologiques des projets de développement. Toutefois, qu'elles s'inscrivent dans un contexte d'émergence et de multiplication des pratiques d'audience publique traduisant par-là une crise dans les mécanismes de régulation sociale (Jean Bonafé-Schmitt 1997) ou dans une vague de mode, les audiences publiques sont généralement définies comme de simples méthodes de résolution de conflits.

Bien qu'elle soit une pratique assez récente, plusieurs auteurs d'horizons très différents ont limité sa définition et sa portée à la gestion de différends. Dans ce contexte, nous tenons à souligner qu'une telle vision et conception réductrices de cette activité ne vont pas nous empêcher - dans le cadre de ce mémoire - de la redéfinir, comme beaucoup de chercheurs en communication et en sociologie, comme un processus et un mode de communication.

Il existe donc, au niveau de l'audience publique, une flagrante confusion conceptuelle consistant à la restreindre à une simple méthode qui tente de résoudre les conflits d'une manière consensuelle en recherchant l'adhésion des parties prenantes aux

négociations à une éventuelle décision tenant compte notamment des intérêts de chacune d'elles.

Dans ce sens, même les chercheurs, tels que Amy (1983-87), qui ont critiqué le processus d'audience publique en affirmant qu'il comporte des distorsions politiques majeures, dont notamment, la séduction et la cooptation des environmentalistes en compromettant leurs idéaux, les inégalités de pouvoir entre les parties en termes d'accès au processus, la capacité à négocier et l'expertise qui favorisent les intérêts favorables au développement au détriment des intérêts environnementaux, l'ont fait en se basant sur cette même définition.

2.2.2 L'audience publique : un processus communicationnel

Nous estimons que l'audience publique en environnement est avant tout un mode communicationnel qui vise à instaurer ou réinstaurer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre différentes parties, soit citoyens, groupes environnementaux, promoteurs, experts, membres du BAPE, afin d'établir ou de rétablir un lien social et communicationnel où la commission d'audience publique serait définie comme un tiers impartial.

Dans ce sens, cette procédure, qui fait l'objet du présent travail de recherche, consisterait à instaurer les conditions processuelles permettant une bonne communication orientée vers un consensus entre deux parties potentiellement opposées, notamment les promoteurs des projets de développement d'un côté et le public de l'autre.

Ainsi, l'audience publique se présente comme un espace d'échange où les citoyens et les groupes d'intérêt interagissent sur la base d'un équilibre en termes d'accès à l'information et de capacité à négocier. En de termes plus concrets, une telle forme de communication permet aux différentes parties prenantes au processus décisionnel d'intervenir dans les projets qui les concernent, directement soit-il ou indirectement, et ce

en communiquant leurs préoccupations ainsi que leurs opinions, devenant par là des acteurs actifs lors du processus de la prise de décision.

Toutefois, des conditions spécifiques au domaine d'application du processus d'audience publique du BAPE, à savoir l'environnement, et à la nature des conflits publics qui les sous-tendent, doivent être satisfaites dans le but de favoriser un climat de négociation, d'intercompréhension et d'échange entre les protagonistes et d'instaurer les bases d'un dialogue équitable.

Ces conditions consistent essentiellement dans le choix des moyens adéquats aboutissant à une négociation équilibrée et par là à un accord juste et équitable basé sur une participation publique au processus décisionnel, un équilibre entre les parties en termes d'accès à l'information, une distinction entre les intérêts publics et les intérêts privés et enfin sur la neutralité et l'impartialité de la commission d'enquête et d'audience publique.

En ce qui a trait à cette dernière, notamment la commission d'audience publique, il importe de noter qu'elle assume - en optant pour différentes techniques de communication, à savoir la distribution de la parole, la traduction et la reformulation des demandes ainsi que la gestion des émotions et des crises - un rôle déterminant quant à l'instauration de l'équilibre entre les protagonistes. Pour ce faire, elle doit témoigner d'une certaine neutralité et impartialité par rapport aux parties en conflit ainsi que d'une certaine distanciation vis-à-vis des appartenances sociales, culturelles et politiques de ses membres.

Ainsi, tel que nous l'avons déjà clarifié, en l'absence de ces conditions, la participation du public à court et à long termes, quant aux décisions relatives à l'environnement, demeure partielle.

2.3 LES HYPOTHÈSES

Le présent travail de recherche s'appuie sur une *hypothèse principale* et cinq *sous-hypothèses*.

L'hypothèse principale : dans le cadre de la Procédure Québécoise d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement, les audiences publiques ont été introduites et développées par le BAPE pour pallier aux faiblesses touchant la participation publique aux processus décisionnels (BAPE 1986). Elles visent, dans ce sens, à défendre l'intérêt public en matière de l'environnement et ce, en permettant l'expression des conflits, des oppositions et des controverses environnementales. Cependant, mise en pratique, cette démarche pourrait représenter un affaiblissement plutôt qu'un renforcement de la participation publique et des processus d'échange qui se manifeste à travers (1) *la participation limitée du BAPE au processus décisionnel*, (2) *l'accès partiel du public à l'information*, (3) *la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur*, (4) *la coïncidence des intérêts particuliers, notamment des promoteurs, avec les intérêts publics* et enfin, (5) *la neutralité et l'impartialité limitées de la commission* .

Sous-hypothèse 1 : la procédure d'enquête et d'audience publique du BAPE présente le défaut majeur d'intervenir tardivement dans le processus décisionnel, ceci fait, que le gouvernement a, non seulement le mot final, mais également initial. Ainsi, même si la consultation accorde au BAPE un pouvoir d'influence en lui permettant de donner son avis sur une décision à venir, la participation de ce dernier quant aux décisions relatives à l'environnement demeure partielle et la responsabilité de la décision appartient toujours aux élus.

Sous-hypothèse 2 : l'accès public à l'information est partiel en ce sens que, les citoyens se trouvent, pendant la période d'information et de consultation publiques, généralement noyés par une grande quantité de documents dont la majorité est de natures technique et scientifique.

Sous-hypothèse 3 : la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur en minimisant les impacts environnementaux et gonflant les avantages socio-économiques des projets pour détourner le public voire la commission d'enquête et d'audience publique, des vrais enjeux des controverses en question.

Sous-hypothèse 4 : la coïncidence des intérêts particuliers, notamment des promoteurs, avec les intérêts publics se manifeste particulièrement au niveau des gros projets de développement susceptibles d'offrir des solutions aux problèmes socio-économiques des citoyens.

Sous-hypothèse 5 : la commission d'enquête et d'audience publique est partiellement neutre et impartiale parce qu'elle subit d'une part, maintes pressions socio-économique et politique qui affectent généralement le contenu de son rapport, et dépend de l'autre, de la perception de son président du conflit.

CHAPITRE III
DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Sur le plan méthodologique, nous avons opté pour une analyse comparative d'études de cas de six (6) projets de développement ayant fait l'objet d'une audience publique. Nous avons partagé notre démarche sur quatre sections : (1) la description et la justification de la méthodologie, (2) l'échantillonnage, (3) la collecte des données et (4) l'analyse des données.

3.1 La description et la justification de la méthode de recherche

Bien que les méthodes de collecte des données en sciences sociales soient multiples, notamment l'enquête par questionnaire, la collecte des données, l'entretien, l'observation directe, l'analyse de contenu, le sondage, etc., l'analyse comparative des études de cas se prête mieux, d'un côté, aux questions de recherche qui devraient permettre d'établir «comment» et «pourquoi» le phénomène se produit et d'un autre côté, aux situations où le chercheur a peu de contrôle sur le phénomène étudié.

Dans ce sens, une telle technique semble être bien appropriée au présent travail de recherche de natures descriptive et explicative et par là à notre problématique que nous avons exposées au cours du premier chapitre et qui traite des audiences publiques du BAPE dans une perspective communicationnelle. En fait, depuis la formalisation des audiences publiques (1978) et malgré les multiples expériences réalisées depuis cette date et les nombreuses données documentaires existantes, cette forme de résolution de conflits environnementaux n'a jamais fait, jusqu'à date, l'objet d'une analyse empirique dans le champ de la communication.

3.2 L'échantillonnage

Les études de cas ont été minutieusement sélectionnées à partir de quatre critères (*Figure 3*) :

- le côté récent des projets (1994-1999) ;
- la diversité des types de projets ;
- la disponibilité des personnes à interroger ;
- le nombre limité des cas à étudier (6 projets).

Le premier critère de sélection est établi dans le but d'éviter le risque de certains oublis de la part des interviewés. Afin que toutes les données soient encore présentes dans leurs esprits, nous avons opté pour des cas récents, soit entre les années 1994-1999. Au cours de cette période, trente (30) mandats d'audience publique ont été confiés au BAPE, parmi eux, nous avons retenu six (6) projets (*Tableau 1*).

Le deuxième critère vise à assurer un échantillon représentatif de la diversité des types de projets assujettis à la PÉEIE (Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement) : projets routiers, lieux d'enfouissement sanitaire, projets d'assainissement des eaux, implantation de voies réservées, projets de gestion de déchets, etc.

Figure 3 Les critères de la sélection des cas

Critères	Cas
1. le côté récent des projets (1994-1999) ; 2. la diversité des types de projets ; 3. la disponibilité des personnes à interroger ; 4. le nombre limité de cas à étudier.	1. Projet de la centrale de valorisation du biogaz au centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal (1994) ; 2. Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est (1995) ; 3. Projet d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban (1998) ; 4. Projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore (1998) ; 5. Projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno (1998) ; 6. Projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc. à Asbestos (1998).

Le troisième critère vise à permettre l'analyse des projets selon la disponibilité des personnes appropriées à interroger. Enfin, le quatrième critère vise à permettre une analyse en profondeur de chaque entrevue.

Tableau 1 L'échantillonnage selon le côté récent des projets

Période Mandats	1978	1994	1995	1996	1997	1998	Total
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Audiences publiques	70	10	7	10	2	1	100

Ainsi, parmi un total de cent (100) mandats d'audience publique confiés au BAPE par le ministre de l'Environnement et de la Faune entre 1978 et 1999, nos six (6) projets se présentent comme suit :

1. Projet de la centrale de valorisation du biogaz au centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal ;
2. Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est ;
3. Projet d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban ;
4. Projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore ;
5. Projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno;
6. Projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc. à Asbestos.

3.3 La collecte des données

Comme le suggère Yin (1994 : 32-38), quatre critères permettent de s'assurer de la qualité d'une recherche s'appuyant sur une analyse comparative d'études de cas, soit d'une part, la validité et la fiabilité de la démarche et d'autre part, la validité interne et externe de la démarche. La *figure 4* résume les stratégies utilisées pour répondre à ces critères. Le critère de la validité de la démarche réfère à l'établissement de mesures opérationnelles pour les concepts étudiés, alors que le critère de la fiabilité renvoie à la démonstration que la démarche méthodologique peut être répétée et produire les mêmes

résultats. Dans ce cadre, deux méthodes de collecte de données sont utilisées, soit une étude des données documentaires et la réalisation d'entrevues semi-directives.

Figure 4 L'analyse comparative des études de cas : stratégies et critères de validité et de fiabilité

Critères	Stratégies proposées par Yin 1994	Démarche adoptée
Validité de la démarche Établissement de mesures opérationnelles pour les concepts étudiés	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser plusieurs sources d'informations • Cohérence au niveau de la structure de la preuve (<i>chain of evidence</i>) • Révision des rapports individuels d'étude de cas pour la validation des faits et la structure de la preuve 	<ul style="list-style-type: none"> • Deux méthodes de collecte des données : collecte de données documentaires et entrevues semi-directives • Cadre théorique et modèle d'analyse : concepts, dimensions et indicateurs • Révision des rapports individuels d'études de cas par des informations privilégiés
Fiabilité Démonstration que la démarche méthodologique peut être répétée et produire les mêmes résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser un protocole de collecte des données • Développer des banques de données distinctes 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'entrevues semi-directives ; étude thématique des données documentaires • Comptes rendus d'entrevues ; fiches d'analyses documentaires ; rapports individuels d'études de cas
Validité interne Établissement de relations causales entre la variable dépendante et les variables indépendantes	<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir une démarche reliant les données recueillies aux propositions théoriques • Concevoir un cadre thématique d'organisation des études de cas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre théorique et modèle d'analyse : concepts, dimensions et indicateurs • Cadre thématique d'organisation des études de cas
Validité externe Possibilité de généralisation des résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser une logique de reproduction dans une structure à cas multiples 	<ul style="list-style-type: none"> • L'étude des six (6) cas

Source : Yin (1994 : 33)

3.3.1 Les données documentaires

Le premier pas fait dans ce sens, se situe au niveau de la recension et l'analyse de la masse documentaire pertinente au sujet. Le présent est d'ailleurs destiné à faire état du travail accompli en ce sens. Autrement dit, notre recherche s'amorce logiquement sur la description, la compréhension et l'analyse critique des écrits pertinents au sujet. L'examen du discours contextualise le chercheur tout en disposant l'esprit du lecteur à cerner puis comprendre tout l'intérêt du sujet. Ceci dit, la recension des écrits qui gravitent en périphérie de notre sujet constitue notre point de départ méthodologique dans le cadre de ce mémoire.

De même, la collecte des données existantes comporte un avantage majeur quant à la réalisation de nos entrevues semi-directives : il consiste à déterminer les thèmes à évoquer d'un côté et les personnes à interroger de l'autre. Par ailleurs, il importe de noter que les données documentaires sur lesquels nous avons fondé notre recherche proviennent du Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement (BAPE), ce qui leur confère une crédibilité scientifique.

3.3.2 Les entrevues semi-directives :

Les six entrevues que nous avons effectuées dans le cadre de ce mémoire, ont été faites avec des membres du BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) à Québec et à Montréal. Ceux-ci occupent des postes assez importants au sein de cet organisme et jouissent d'une expérience pertinente au niveau du processus d'enquête et d'audience publique.

Parmi nos six (6) interviewés, nous avons quatre femmes et deux hommes. La prise de contact avec eux s'est effectuée à Montréal dans différents lieux à l'extérieur du local du BAPE. Au sein de cet organisme, ils occupent les fonctions suivantes : trois (3) présidents de commission ; deux (2) analystes ; et un (1) commissaire.

Afin de réaliser les entrevues semi-directives, nous avons élaboré un questionnaire portant sur des thèmes devant mener à vérifier dans quelle mesure les données obtenues correspondent aux résultats attendus par hypothèse. La durée moyenne des entrevues est d'environ une heure et demie. Cependant, pour des contraintes de temps, l'entrevue concernant le cas du projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore, n'a duré que trente-sept minutes. Par contre, l'entrevue effectuée avec notre cinquième informateur touchant le projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno, a duré deux heures et quart. Enfin, nous tenons à signaler que les entrevues se sont toutes déroulées en dehors des locaux du BAPE.

Nous commençons toujours nos entrevues par une petite introduction et ce dans le but d'offrir une idée générale au répondant sur notre sujet. Ensuite, nous discutons en détail des questions plus spécifiques. Dans cette perspective, il convient de mentionner que ces entrevues nous ont permis de recueillir les différents points de vue des répondants relevant du domaine théorique aussi que pratique.

Cependant, sur certains points tels que la neutralité de la commission et la manipulation de l'étude d'impact, les personnes que nous avons interrogées ont répondu avec réserve en essayant de nous offrir une image et une perception idéalistes sur le processus d'audience publique. Ceci s'explique entre autres, à mon avis, par le fait que je suis une étudiante étrangère, donc les responsables du BAPE ne voulaient pas me dévoiler les faiblesses auxquelles se heurte cette démarche.

3.4 L'analyse des données

Rappelons que l'hypothèse principale qui sous-tend notre problématique est que la procédure d'audience publique du BAPE pourrait représenter un affaiblissement plutôt qu'un renforcement de la participation publique et des processus d'échange qui se manifeste à travers cinq sous-hypothèses, soit (1) la participation limitée du BAPE au processus décisionnel, (2) l'accès partiel du public à l'information, (3) la manipulation

de l'étude d'impact par le promoteur, (4) la coïncidence des intérêts particuliers, notamment des promoteurs, avec les intérêts publics et enfin, (5) la neutralité et l'impartialité limitées de la commission.

En fait, dans le but de confronter les données recueillies (examinées, catégorisées et classifiées) à cette hypothèse principale, nous avons fondé notre analyse sur cinq (5) dimensions fondamentales correspondant à nos cinq sous-hypothèses, soit :

1. La participation du BAPE au processus décisionnel ;
2. Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ;
3. L'étude d'impact ;
4. La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique;
5. La neutralité et l'impartialité de la commission ;

La première dimension, *la participation du BAPE au processus décisionnel*, réfère à l'organe politique qui prend la décision finale concernant les projets soumis à la procédure d'enquête et d'audience publique. Les indicateurs pour évaluer cette dimension sont relatifs à la détermination de la relation entre le BAPE et le MEF (Ministère de l'Environnement et de la Faune) ainsi qu'entre le MEF et le conseil des Ministres. Suivant cette relation, se définit à notre avis la vraie question de la prise de décision et dans quelle mesure elle pourrait être contestable.

La deuxième dimension, *le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*, réfère d'une part à l'accès public à l'information et d'autre part à la quantité d'informations mise à la disposition de celui-ci au cours de cette période. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension sont relatifs à la détermination du degré d'accès du public à l'information ainsi qu'à la quantité de documents mise à leur disposition pendant cette période.

La troisième dimension, *l'étude d'impact*, réfère au contenu de l'étude d'impact et dans quelle mesure cette étude pourrait devenir un élément de désinformation qui pourrait contenir maintes informations techniques difficiles à comprendre, ainsi que plusieurs

données dans certains cas escamotées. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension sont relatifs à la façon dont le promoteur manipule le contenu de son étude, au jargon technique et scientifique contenu dans les documents d'information et enfin à la manière dont la commission procède pour remédier à de telles contraintes.

La quatrième dimension, *la perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*, réfère à la perception des requérants et des promoteurs du processus d'audience publique. L'unique indicateur permettant d'analyser cette dimension est l'attitude de ces deux parties de la procédure d'audience publique en question.

La dernière dimension, *la neutralité et l'impartialité de la commission*, réfère au degré de neutralité de la commission d'enquête et d'audience publique. Les indicateurs utilisés pour évaluer cette dimension, sont d'un côté les enjeux qui ont influencé leurs interventions et de l'autre, leurs conceptions de leurs rôles (instaurer l'équilibre entre les parties ou être neutre et impartial).

3.5 Les limites de la recherche

La recherche documentaire et les entrevues ne prétendent pas offrir des données représentatives de la totalité des problèmes communicationnels de la procédure d'enquête et d'audiences publiques au BAPE, mais offriront plutôt des réponses et des pistes pour mieux comprendre et appréhender, jusqu'à une certaine limite, l'importance d'approcher le processus d'audience publique non comme étant une simple technique de résolution de conflits, mais en tant que mode de communication.

De même, cette recherche ne peut pas prétendre offrir un modèle général du rôle et de l'importance de la communication dans le processus d'audience publique en général et dans le domaine de l'environnement en particulier. Par contre, elle peut offrir une description pertinente des problèmes de communication dans la procédure d'enquête et d'audience publique au BAPE, aidant par-là, la réflexion sur l'inévitable nécessité de

concevoir et percevoir un tel processus comme un mode communicationnel dont la réussite dépend essentiellement de la mise en œuvre des conditions et des moyens d'une véritable communication axée sur un dialogue équilibré entre les différentes parties prenantes au processus.

CHAPITRE IV
LES AUDIENCES PUBLIQUES AU BAPE

4.1 Le déroulement des audiences publiques au BAPE

En accordant à la population une influence comparable à celle des spécialistes de diverses disciplines, le législateur lui donnait l'occasion de devenir l'un des piliers de l'action préventive au Québec et de planifier le développement le plus harmonieux possible. En confirmant l'importance de la consultation publique dans le processus de l'évaluation environnementale, le gouvernement a estimé qu'il fallait considérer, pour l'analyse d'un projet, les préoccupations sociales, culturelles, économiques, et environnementales tout en mettant en relief la nécessité d'une évaluation interdisciplinaire des répercussions sur le milieu.

Agent d'évolution sociale, le BAPE recherche le consensus, ce véhicule d'acceptation des projets par la société et cette condition incontournable d'un développement durable. Équité, impartialité, neutralité, respect et transparence sont les principes qui guident son action. Le BAPE reçoit différents types de mandats du ministre de l'Environnement et de la Faune. D'une part, la PÉEIE (Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement), édictée aux articles 31.1 et suivant la *Loi sur la qualité de l'environnement*, prévoit la tenue de périodes d'information et de consultation publiques, et l'accomplissement de mandats d'enquête et d'audience publique. D'autre part, tous les autres mandats portant sur des projets non assujettis à la PÉEIE découlant de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qu'il s'agisse de mandats d'enquête, de médiation ou d'audience publique.

4.1.1 Les mandats confiés au BAPE en vertu des articles 31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement

**** La période d'information et de consultation publiques***

Lorsque le ministre de l'environnement et de la Faune juge recevable l'étude d'impact d'un projet, il confie au BAPE le mandat de la rendre publique. Pour ce faire, le BAPE ouvre des centres temporaires de consultation dans les régions où le projet doit se réaliser, et ce

pendant une période réglementaire de 45 jours. Le public peut également consulter le dossier aux bureaux du BAPE à Québec et à Montréal ainsi que dans deux bibliothèques universitaires, soit celle de l'Université Laval ou celle de l'Université du Québec À Montréal. C'est au cours de cette période que les personnes, les groupes ou les municipalités peuvent demander la tenue d'une audience publique.

** L'audience publique*

Si le BAPE reçoit du ministre un mandat de tenir une enquête et une audience publique. Cette dernière doit se dérouler en deux parties. La première partie est consacrée à la recherche de l'information et la seconde à la procédure des opinions. L'originalité de la procédure assure une information complète et rend le débat plus serein.

- La première partie de l'audience

Consacrée à l'information, cette partie de l'audience donne l'occasion au promoteur de présenter son projet. Le public et la commission peuvent ensuite questionner ce dernier pour connaître toutes les facettes et toutes les répercussions du projet à l'étude. À cette première partie de l'audience sont convoqués le promoteur, la ou les personnes qui ont demandé une audience, de même que des représentants de différents ministères ou organismes publics agissant comme personnes-ressources. La procédure suivie est simple et favorise un échange public entre la commission et la population, le promoteur, les organismes et les ministères. Au terme de la première partie de l'audience publique, ceux et celles qui souhaitent exprimer leur opinion sur le projet disposent d'au moins 21 jours pour préparer leur exposé oral ou leur présentation écrites.

- La deuxième partie de l'audience

Cette partie de l'audience est réservée aux personnes, aux groupes ou aux municipalités qui souhaitent exprimer leurs opinions sur le projet à l'étude. Ceux-ci peuvent appuyer le

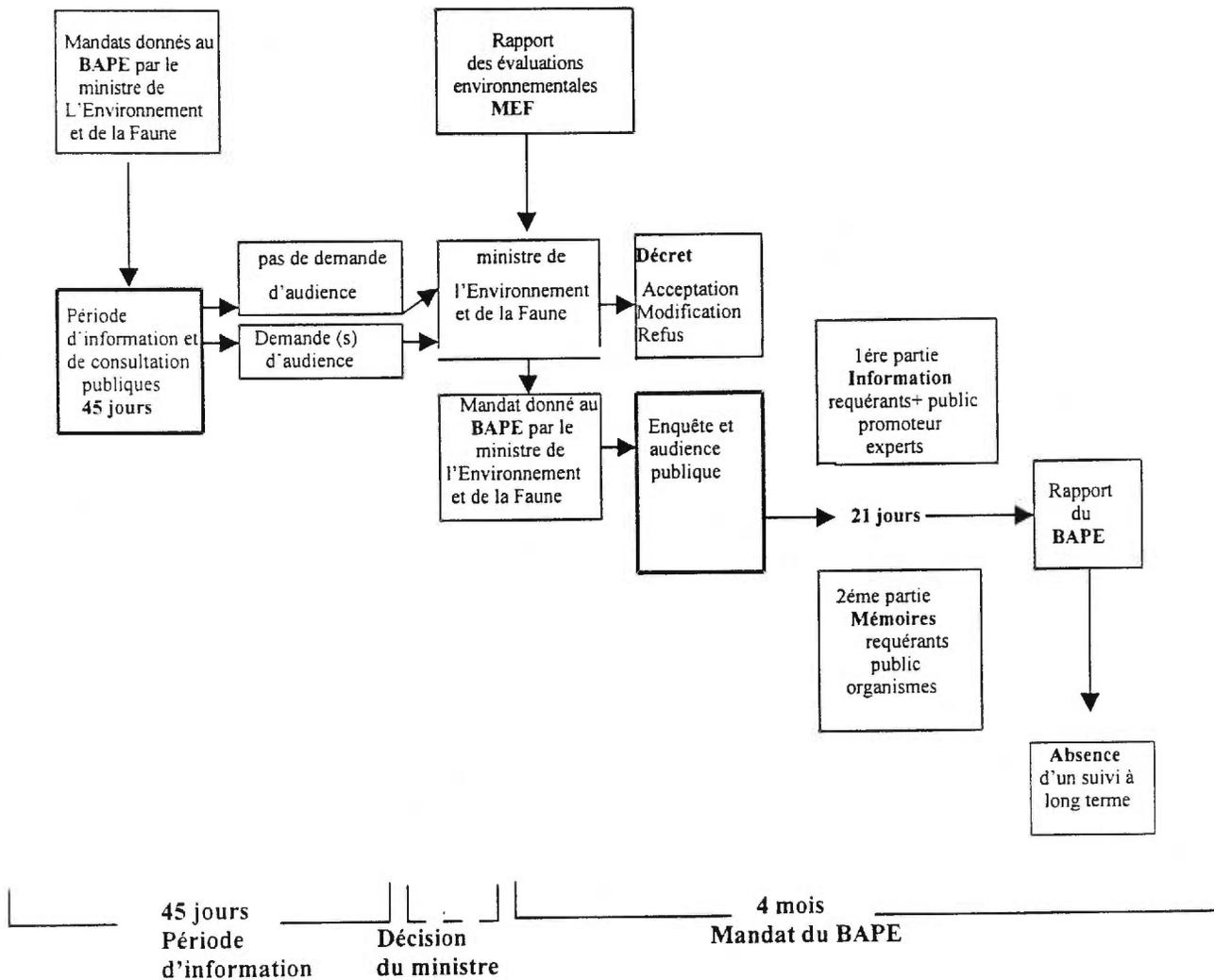
projet tel qu'il a été présenté par le promoteur, exprimer leurs objections à sa réalisation ou proposer des modifications. Cette partie de l'audience publique fournit à la commission d'enquête une bonne connaissance de l'opinion du milieu. Elle aide à mieux cerner les retombées d'un projet et à comprendre les valeurs propres aux collectivités intéressées, favorisant ainsi une analyse qui tient compte de tous les éléments.

** Le rapport de la commission*

Une fois l'audience publique terminée, la commission procède à une étude rigoureuse du projet en s'appuyant notamment sur les transcriptions de l'audience, les documents déposés, les mémoires des participants à l'audience et sur ses propres recherches. La commission considérera, le cas échéant, les témoignages et les rapports d'experts externes.

Ensuite, elle procède à la création de son rapport. Ce rapport contient les constatations, l'analyse et les conclusions de la commission établies à la lumière des préoccupations exprimées par la population, les groupes et les municipalités. À la lumière du mandat de quatre mois, le président du BAPE le communique au ministre de l'environnement et de la Faune qui dispose de 60 jours pour le rendre public. Ainsi, il revient au ministre de soumettre ses recommandations au Conseil des ministres, lequel prend la décision finale d'autoriser intégralement le projet, d'imposer certaines modifications ou conditions quant à sa réalisation ou de le refuser (*Figure 5*).

Figure 5 Le traitement d'un projet au BAPE



Adapté du rapport annuel du BAPE 1996-1997 : 13.

4.1.2 Les mandats en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement

* L'enquête

Pour certains projets visés par la PÉEIE, le ministre de l'Environnement et de la Faune peut, avant de mandater le BAPE pour tenir une audience publique, lui confier un mandat

d'enquête afin qu'il ait un éclairage plus large, lequel peut porter notamment sur les préoccupations des citoyens et des requérants ou sur la possibilité d'une médiation.

Par ailleurs, d'autres types de mandats d'enquête peuvent être confiés au Bureau en vertu de l'article 6.3 : l'enquête sur un projet non assujetti à la procédure, l'enquête et l'audience publique sur un projet non assujetti à la procédure, sur une politique ou un programme ou sur toute autre question environnementale.

** La médiation*

La médiation en environnement est un processus souple qui vise à aider le promoteur du projet et les personnes ou les groupes qui requièrent une audience publique à régler les différends relatifs aux répercussions du projet sur l'environnement et à conclure une entente sur les points en litige. Le rapport de médiation est remis au ministre de l'Environnement et de la Faune à la fin du mandat de deux mois. Il appartient à celui-ci de le rendre public et de décider du suivi à donner au dossier. Le mandat d'enquête et de médiation en environnement n'enlève pas aux personnes requérantes le droit de maintenir leur demande d'audience publique.

4.2 Les communicants et les enjeux du processus communicationnel d'audience publique

4.2.1 Les communicants

Bien qu'elles soient publiques, complexes et multilatérales, les controverses environnementales sont généralement perçues comme une simple polarisation entre le promoteur d'un projet et ses opposants, souvent associés au public. Elles impliquent de fait plusieurs parties possédant chacune leurs propres intérêts : instances gouvernementales, entreprises privées, groupes d'intérêt, experts et simples citoyens. En outre, le public ne forme pas un bloc monolithique ; il regroupe des individus, des groupes et des représentants plus ou moins mandatés de ces groupes. De plus, toute

controverse est polycentrée, c'est-à-dire que les systèmes de valeurs qui s'expriment à l'occasion des controverses sont multiples et complexes. Enfin, chaque partie à une controverse construit le problème selon une rationalité qui lui est propre :

Chacun des intervenants construit ce que nous avons convenu de nommer un «univers de pertinence», c'est-à-dire l'ensemble de ce qui est en cause dans la controverse en cours, un univers composé d'une variété d'entités, personnes, institutions, organismes vivants, objets, processus, énoncés de politiques, valeurs, etc. Les énoncés (mémoire, intervention au cours des audiences) de chaque participant mobilisent ainsi un nombre limité de telles entités et établissent entre elles les relations qui leur paraissent pertinentes. Éléments et relations pertinents peuvent être les mêmes ou varier selon les intervenants. En outre, (...), on assiste fréquemment à des inversions de valorisation : ce qui pour les uns apparaît partie du problème (...), pour d'autres fait partie de la solution ou encore se révèle totalement absent du discours.» (Limoges et al. 1993:105).

Ainsi, malgré les apparences, il n'y a pas en jeu une seule question opposant deux parties clairement identifiées. À cause de la multiplicité des rationalités qui s'opposent dans une controverse, il est illusoire de penser qu'il existe, déjà donné, un seul enjeu qu'il s'agirait d'explicitier. En somme, les enjeux des controverses environnementales sont non seulement polycentriques, mais ils se construisent et se définissent dans l'interaction des acteurs :

Controversies are not first defined, and only after this initial work of definition opened up for public participation. Rather, the participants themselves, by engaging in dispute and generating interchanges, progressively shape the controversy and define its (disputed) content. This is why a public controversy almost never seems well focused, and also why much of the exchanges seem at cross-purpose. And indeed they are because a public controversy once again, is not a disputation between two parties. It is always a highly polycentred affair. Contrary to what happens in a scientific controversy, participants in a public controversy do not all agree on the identification of the relevant issues, or on what is at stake. (Limoges et al. 1993:420).

Par conséquent, le processus communicationnel d'audience publique, en matière d'environnement, se définit, non comme une opposition entre un promoteur et les requérants d'audience publique, mais plutôt comme un processus d'échange et d'interaction entre les multiples communicants, qui sont des acteurs possédant chacun leurs propres intérêts. Ces communicants se composent du promoteur, des requérants, des groupes environnementaux locaux et parfois internationaux, des tiers, des simples citoyens, des experts du MEF et des autres ministères (personnes-ressources), etc.

4.2.2 Les enjeux

Les enjeux qui sous-tendent les controverses environnementales en situation d'audience publique ne concernent, généralement, pas des questions reliées aux impacts environnementaux des projets particuliers, mais plutôt la possibilité de participer au processus décisionnel. En effet, les requérants d'audience publique conçoivent celle-ci comme un processus où ils peuvent, non seulement, communiquer leurs préoccupations, mais aussi et surtout défendre leurs intérêts aux niveaux local et national, et par conséquent participer activement à la prise de décision.

Ainsi, en ce qui a trait aux audiences publiques, les préoccupations renvoient davantage à la décision elle-même, c'est-à-dire aux fondements politiques de la décision (enjeux structurels) et au processus communicationnel, tels que les mécanismes d'accès à l'information et de participation du public (enjeux liés au processus communicationnel).

En fait, les enjeux structurels sont relatifs aux fondements politiques de la décision. Ils se manifestent par la remise en question de la justification des projets proposés par les promoteurs. Ils portent principalement sur le bien fondé de réaliser le projet. Les enjeux liés au processus communicationnel portent sur les procédures et les mécanismes de prise de décision, dont les mécanismes d'accès à l'information et de participation du public. Les désaccords portent sur l'opportunité d'échanger et d'interagir publiquement sur un projet particulier ou sur un type de projets ou même sur une politique, de même que sur la légitimité et la crédibilité des mécanismes de participation du public.

Ainsi, les requérants demandent la tenue de débats nationaux, tels que des audiences génériques sur les politiques environnementales gouvernementales préalablement à l'examen des projets particuliers. Les enjeux structurels et ceux liés au processus communicationnel sont souvent soulevés par les groupes à vocation environnementale. En ce qui a trait au domaine de l'énergie, par exemple, le Mouvement Au Courant, intervient, depuis sa création en 1990, sur la plupart des dossiers qui concernent les

questions énergétiques au Québec et en particulier sur les politiques, les stratégies et les programmes de la société d'État Hydro-Québec. Ce groupe revendique depuis sa création la tenue d'une audience générique sur la cogénération. Comme le souligne un document d'information émanant de cet organisme :

Lors de chacune de ses interventions, le Mouvement Au Courant, a, en particulier, remis en question l'absence de politiques adéquates au niveau de l'exploitation de ressources et l'absence de transparence et de participation du public dans les divers processus de planification et de décision. À chaque fois que l'occasion s'est présentée, il a axé son intervention sur la justification des projets proposés et sur les options alternatives, en particulier, la conservation de l'énergie et la gestion de la demande. (Mouvement Au Courant, historique du Mouvement Au Courant: document interne non-daté).

De même, en matière de gestion des déchets, la coalition montréalaise Action Re-Buts et le Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets (FCQGED), se sont formés en réaction à la gestion traditionnelle des déchets ou à des décisions d'implantation de nouveaux équipements de gestion des déchets, tels que les incinérateurs de déchets urbains ou les lieux d'enfouissement sanitaire. Ces coalitions de groupes préconisent une approche de gestion démocratique des déchets fondée sur les principes des 3 R (réduction, réemploi et recyclage-compostage) et la responsabilisation de chaque région face aux déchets qu'elle génère.

En outre, elles revendiquaient, depuis leur création au début des années 1990, la tenue d'une enquête générique sur l'ensemble de la gestion des déchets au Québec, dans l'objectif de définir une politique gouvernementale. De plus, ces coalitions interviennent depuis plusieurs années, non seulement en participant aux procédures institutionnelles de consultations publiques, mais également en cherchant à créer un nouvel espace public où seraient traités les enjeux relatifs à cette question sociale. Ainsi, les préoccupations de ces acteurs débordent des simples considérations relatives aux incidences environnementales des projets particuliers :

La demande pour un débat sur l'ensemble de la question des déchets ne remet donc pas en cause uniquement des projets précis. Cette demande remet aussi en question la façon même d'aborder le traitement et la gestion des déchets solides. Conçu de cette façon, l'enjeu prend plus d'ampleur et devient un nouvel espace socio-politique de contestation dont les retombés peuvent alors potentiellement affecter les institutions et les processus de décision. (...) Ces

acteurs ne sont pas limités aux moyens politiques traditionnels pour véhiculer leur message. (Séguin et al. 1995:207).

En somme, lorsque les intérêts sous-tendant les controverses environnementales sont liés principalement aux fondements politiques et au processus communicationnel, les enjeux ne deviennent négociables que dans le cadre d'un débat public élargi, à savoir, le processus d'audience publique. Par contre, lorsqu'ils sont liés à l'interprétation et l'évaluation des impacts environnementaux, les enjeux deviennent appropriés à une démarche de médiation.

CHAPITRE V
PRÉSENTATION DES SIX (6) CAS

Au cours de ce chapitre nous procédons à une présentation successive des six (6) rapports individuels d'études de cas qui font l'objet de notre recherche ainsi qu'à l'analyse des résultats des entrevues que nous avons réalisées. La présentation des études de cas est réalisée selon trois rubriques, soit (1) *la description et la justification du projet*; (2) *les préoccupations des citoyens* ; et (3) *la décision de la commission et le suivi de l'audience*.

L'analyse des entrevues est par contre réalisée selon cinq dimensions reliées à nos cinq sous-hypothèses soit : (1) *la participation du BAPE au processus décisionnel* ; (2) *le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques* ; (3) *l'étude d'impact* ; (4) *la perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique* ; et enfin (5) *la neutralité et l'impartialité de la commission*. Par ailleurs, il convient de mentionner qu'au cours de cette section relative à l'analyse des résultats, nous n'allons pas présenter le contenu total de toutes nos entrevues, mais uniquement les extraits que nous avons jugés plus pertinents de point de vue matière informationnelle.

5.1 Projet de la centrale de valorisation du biogaz au Centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal

5.1.1 La présentation du projet

** La présentation et la justification du projet*

Le projet du promoteur, la société Gazmont inc., consiste à implanter une centrale électrique à partir du biogaz produit au *Centre de tri et d'élimination des déchets* (CTED) de l'ancienne carrière Miron, acquis sous gestion privée par la Ville de Montréal en 1984. Le projet du CTED a été conçu en prévision d'une fermeture du site à la fin de l'année 1994. Toutefois, dans le but de valoriser cette source d'énergie inutilisée, la Ville de Montréal annonçait qu'elle allait poursuivre l'enfouissement des déchets au-delà de cette date. Durant la même période, Hydro-Québec invitait tous les producteurs indépendants à soumettre des projets de production privée d'électricité, ce qui a conduit la société

Gazmont à soumettre une proposition à la Ville de Montréal portant sur la production d'électricité à partir du biogaz.

Au terme de leurs négociations, Gazmont et la Ville de Montréal ont conclu une entente qui stipule que la Ville de Montréal fournirait sans frais à Gazmont le biogaz capté sur le site du CTED. En contre partie, Gazmont s'engagerait à lui payer une redevance provenant de ses ventes d'électricité à Hydro-Québec et ce, pour une durée de 25 ans. Ainsi, la Ville de Montréal est devenue, vu l'interdépendance entre la centrale électrique de Gazmont et l'ensemble du complexe du CTED, corequérante auprès du ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec pour l'obtention du certificat d'autorisation des installations.

Les principaux impacts traités par le promoteur dans son étude d'impact ont trait à la qualité de l'air, aux aspects visuels et au bruit. Selon lui, la construction de la centrale pourrait amener la création de 75 emplois temporaires pendant deux ans. L'exploitation, quant à elle, pourrait entraîner des dépenses de 3,7 millions dollars canadiens par année et pourrait créer une quinzaine d'emplois permanents. En vertu de l'entente intervenue, la Ville de Montréal va percevoir de Gazmont une redevance équivalente à 10% du montant obtenu de la vente d'électricité à Hydro-Québec, soit une somme d'environ un million de dollars annuellement au cours des dix premières années.

Étant assujetti à la Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement en vertu des articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le 2 février 1994, le ministre de l'Environnement et de la Faune rendait publique l'étude d'impact du présent projet. Au cours de la période d'information et de consultation publiques huit demandes d'audience ont été transmises au Ministre qui, par la suite, a mandaté le Bureau pour tenir une enquête et une audience publique sur ce projet du 21 mars au 21 juillet 1994.

Les séances de l'audience publique se sont déroulées dans les secteurs les plus concernés par le projet, soit la partie nord du quartier Saint-Michel. Les séances de la première partie de l'audience, consacrées à la présentation du projet et aux questions des citoyens et de la commission, se sont tenues entre le 28 mars et le 7 avril. Au cours de la deuxième partie, tenue du 4 au 6 mai, la commission a reçu 26 mémoires et présentations verbales.

** Les préoccupations des citoyens*

Au cours des séances publiques de la première partie de l'audience, près d'une trentaine de citoyens et organismes sont venus s'informer sur le projet. Lors de la deuxième partie, 26 mémoires et présentations verbales ont été reçus par la commission. Plusieurs thèmes ont dominé les interventions. Les préoccupations ont porté principalement sur le fait que les citoyens du quartier Saint-Michel doivent assumer la dégradation de leur qualité de vie en supportant des nuisances occasionnées par l'enfouissement des déchets provenant de la grande région métropolitaine sans qu'aucune mesure compensatoire ne leur ait été accordée. Cette situation a été amplifiée lorsqu'ils ont appris, peu de temps après avoir été consulté sur l'aménagement du parc Miron, que celui-ci ne leur serait pas accessible en 1994 tel qu'il était prévu et que la date de fermeture du lieu d'enfouissement était reportée à un délai indéterminé.

De façon générale, la commission a constaté que la population locale est indignée de devoir encore supporter pendant une durée de temps indéterminée les nuisances associées à l'enfouissement des déchets sur le site de la CTED. Car, le biogaz capté à la suite de la décomposition de la matière organique contenue dans les déchets et formé principalement de méthane (CH₄), de bioxyde de carbone (CO₂) et d'air constitue une importante source de nuisance par les mauvaises odeurs qu'il dégage et les risques d'explosion qui peuvent être causés par le méthane qu'il contient. De plus, une inquiétude récurrente exprimée par la population, consiste dans le fait que la centrale - une fois

construite - va devenir une incitation à continuer l'enfouissement des déchets et à poursuivre la production d'électricité au-delà des termes prévus initialement.

Bien que le promoteur ait proposé des solutions, notamment la purification du méthane contenu dans le biogaz, la vente du biogaz brut ou purifié chez des clients éventuels, la vente de vapeur dans un projet de cogénération ou l'utilisation de la chaleur résiduelle à des fins diverses, un bon nombre de participants ont considéré que ces solutions ne sont que des choix à approfondir. Plusieurs d'entre eux estiment que le projet ne tient pas compte du cadre de la politique de gestion intégrée des déchets, de la politique énergétique du gouvernement du Québec et du plan d'ensemble de la Ville de Montréal concernant le site du CTED et les quartiers environnants.

De l'avis de plusieurs, il importe de réaliser une audience générique sur la gestion des déchets solides puis d'élaborer une politique québécoise en cette matière avant d'étudier le présent projet. D'après le Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets (FCQGED), ceci permettrait entre autres, d'analyser un ensemble de technologies de traitement des déchets. En fait, maints participants ont souhaité l'élaboration et l'application d'un plan de gestion régional des déchets. De cet éventuel plan de gestion, le scénario de fermeture du CTED pourrait influencer par la quantité de biogaz généré la gestion de la centrale électrique. Selon STOP, d'autres facteurs, comme la décision éventuelle des maires de banlieue de réutiliser le CTED comme site d'enfouissement, pourraient aussi influencer la production du biogaz au site.

De même, le développement futur du site Miron semble être au cœur des préoccupations des citoyens du quartier et des organismes locaux. Les uns ont souhaité un aménagement rapide et adéquat de cet immense terrain. Les autres ont désiré y voir s'établir des entreprises génératrices d'emplois, compatibles entre elles et permettant une intégration avec le parc projeté et le quartier environnant. En fait, les gens ont participé à l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville et attendent impatiemment le plan de développement de l'ensemble du site. Cependant, l'arrivée de la centrale va exiger une

modification au règlement de zonage en vigueur, puisqu'il était désigné pour accueillir des industries légères. Des participants ont fait savoir à la commission que le projet ne cadrerait pas avec le zonage actuel.

Les aspects énergétiques du projet ont été largement discutés par au moins la moitié des participants à l'audience. Notamment les citoyens ne sont pas sûrs du bien-fondé du choix de l'option énergétique proposée. Ils auraient souhaité que toutes les options possibles de valorisation du biogaz soient étudiées et présentées à la population. À cet égard, ils estiment que la vente de biogaz avec ou sans traitement pour des procédés industriels du chauffage et de valorisation de l'énergie résiduelle aurait pu être étudiée.

Certains auraient souhaité un examen plus approfondi et actualisé du traitement du biogaz pour la vente du gaz naturel, soit le projet initialement prévu par la Ville. Le Groupe de Recherche Appliquée en Macro-Écologie (GRAME) estime que :

[...] Le promoteur n'a jamais fait la preuve devant la commission [...] que cette baisse là était suffisante pour que le projet ne soit pas rentable. Tout ce qu'on dit, c'est que la Ville de Montréal avait abandonné le projet, comme ça, parce qu'il y avait eu une baisse. Mais, ils ne nous ont pas apporté la preuve tangible, c'est-à-dire économiquement, avec des chiffres à l'appui, comme quoi cette baisse-là résultait en un projet non économique. Ça, on n'en a pas eu la preuve (M. Mario Laquerre, séance du 6 mai 1994 en après-midi).

Pour la majorité des participants à l'audience, il importe que le projet ait des retombées économiques ou environnementales positives pour la population du quartier. Toutefois, la Corporation du Développement Économique Communautaire centre nord (CDEC) signale qu'aucune retombée économique directe n'est prévue dans le milieu.

Pour certains citoyens, le projet de Gazmont, de façon générale, ne semble pas présenter de risque important pour la santé des gens vivant à proximité du site. Cependant, ils se sont interrogés sur les effets combinés que peuvent avoir les polluants rejetés entre eux et avec ceux provenant d'autres sources de contamination situées à proximité. En effet, en s'appuyant sur des études de la qualité de l'air de la CUM, des participants ont mis en lumière des dépassements de normes à certains endroits. Pour

cela, Action Re-buts, voit qu'il serait important d'estimer la part de l'inconnu dans toute évaluation du risque pour la santé afin d'avoir une idée réelle des dangers que coure la population. Ce groupe a également soutenu que le projet n'amènerait pas un gain environnemental important en regard du statu quo.

Enfin, un bon nombre de personnes a soutenu que les termes du contrat et de l'entente liant la société Gazmont avec Hydro-Québec et la Ville de Montréal n'étaient pas équitables. D'après eux, Hydro-Québec et la Ville de Montréal offriraient à Gazmont des termes trop avantageux : la première en achetant l'électricité à un coût supérieur au prix de vente, et la deuxième en assumant tous les risques associés à la garantie de livraison d'une certaine quantité de biogaz de qualité appropriée tout en recevant des redevances inférieures aux pratiques usuelles. Ils considèrent également que la population locale aurait droit à des compensations pour les nuisances subies depuis de nombreuses années.

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

La commission considère que l'ensemble des mesures qu'elle préconise en plus de celles d'atténuation proposées par le promoteur, pourraient améliorer l'acceptabilité sociale du projet. Ces mesures se résument comme suit :

- La commission croit que les résidents du quartier Saint-Michel, doivent obtenir des compensations, pour avoir supporté les conséquences de problèmes émanant d'un territoire beaucoup plus large que leur quartier. La commission croit que la meilleure forme de compensation doit viser des mesures qui agiront positivement sur la qualité de vie de la collectivité. En ce sens, elle préconise que la Ville de Montréal, avec la participation des municipalités de l'île de Montréal et de Gazmont, investissent tous les efforts possibles pour aménager un parc périphérique au CTED, répondant aux aspirations du milieu. C'est ainsi que la population pourrait à court terme profiter de ces espaces verts qui auraient pour fonction de créer un écran visuel aux activités d'enfouissement du CTED et à l'éventuelle centrale Gazmont. Donc, Ce parc devrait être aménagé dès maintenant, d'autant plus que le futur parc Miron ne pourrait permettre un accès public avant au moins dix ans. (BAPE 1994:133-134).
- L'acceptabilité sociale est également liée à la levée des incertitudes vis-à-vis de la fermeture du site d'enfouissement, du recouvrement final progressif et accéléré, et de la mise en valeur de l'ensemble du CTED. Il s'agit pour la commission d'une question fondamentale d'équité.

- Compte tenu de l'imminence(entre deux et quatre ans) de l'atteinte des limites fixées dans le certificat d'autorisation actuel et du temps requis pour obtenir une éventuelle autorisation pour augmenter la capacité d'enfouissement ou pour recourir à un autre lieu d'élimination, la commission presse fortement la ville de Montréal de prendre rapidement une décision sans équivoque quant au scénario de fermeture et, le cas échéant, d'entamer la procédure inhérente à l'obtention d'une nouvelle autorisation gouvernementale.
- Le scénario de fermeture à retenir devrait privilégier la fermeture progressive des sections d'enfouissement. En ce sens, la Ville devrait revoir son plan d'action relativement au recouvrement final et accéléré l'étanchéisation des zones où le profil maximal est atteint ou pourrait l'être rapidement. Elle devrait procéder dès lors, dans le cadre d'un plan d'ensemble, à l'aménagement progressif des zones recouvertes et en donner l'accès aux citoyens lorsque les conditions le permettront.
- La Ville de Montréal devrait (...) réduire la production du biogaz au CTED, en diminuant de façon significative et progressive la quantité de matière organique admise au site et ainsi concrétiser ses engagements en ce sens.
- Relativement à la zone industrielle du CTED, la commission considère également qu'il y a nécessité que soit définie à court terme, en concertation avec les organismes du milieu un plan d'ensemble pour le développement harmonieux de cette zone industrielle.
- La commission est en désaccord avec le projet de développement résidentiel de la Ville de Montréal sur le plateau périphérique du CTED (...) au cœur d'une zone urbaine déjà densément peuplée. Elle propose que cette zone soit plutôt intégrée à la fonction récréative du futur parc.
- Quant à l'impact sonore du projet, la commission est d'avis qu'il demeure possible qu'il soit plus élevé que prévu dans certains secteurs environnants, lors de conditions météorologiques défavorables, en raison de certaines faiblesses dans l'évaluation de cet impact. Elle estime essentiel que les normes et critères en vigueur soient respectés. Advenant une non-conformité lors de la mise en service de la centrale, Gazmont devrait, dans les six mois qui suivent, corriger la situation par des mesures appropriées. Par ailleurs, des mesures spécifiques, tel l'aménagement d'une zone tampon, devraient être mises en place afin de respecter le niveau maximal de bruit à la limite du futur parc public et du terrain de la centrale. Le coût de ces mesures devrait être assumé par Gazmont.
- Considérant que le projet Gazmont ne contribuerait pas à une détérioration de la qualité de l'air, la commission est d'avis que la centrale proposée n'aurait aucun impact significatif sur la santé de la population environnante.
- En ce qui concerne le choix de l'emplacement du site et après avoir examiné les différentes options étudiées par le promoteur, la commission est d'accord avec l'emplacement choisi.
- Enfin, pour l'aspect visuel, la commission convient que l'architecture de la centrale a été particulièrement soignée, mais elle considère que cette structure resterait éminemment visible et imposante et que les mesures d'atténuation proposées par le promoteur restent vagues. À cet effet, des écrans végétaux devraient être aménagés dans les zones d'où serait perçue la centrale. La commission estime que Gazmont devrait procéder à une étude de faisabilité pour évaluer la possibilité de réduire le gabarit de la centrale et la hauteur de la cheminée. Cette étude devrait être déposée auprès du ministre de l'Environnement et de la Faune. Si la faisabilité était confirmée, une évaluation environnementale complémentaire devrait alors lui être soumise.

Enfin, l'enquête de la commission a permis d'identifier certaines lacunes en matière de gestion des déchets sous la responsabilité gouvernementale. C'est ainsi que la commission considère que le ministère de l'Environnement et de la Faune devrait procéder sans plus tarder à l'actualisation de la réglementation sur les déchets solides, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au recouvrement final des sites d'enfouissement. De même, l'enquête sur le projet Gazmont a mis en évidence une fois de plus la nécessité pressante d'une audience générique.

La commission rappelle que le BAPE, à l'instar de plusieurs groupes et organisations, a déjà insisté à plusieurs reprises sur la tenue d'une telle enquête. Celle-ci pourrait permettre de doter le Québec d'une stratégie d'ensemble en matière de gestion des déchets à laquelle aurait participé la population. Elle favoriserait ainsi l'adhésion sociale et la mise en œuvre de moyens collectifs afin de gérer efficacement les déchets-ressources, l'un des grands défis environnementaux de notre temps.

Par ailleurs, quant au suivi environnemental de ce projet, l'Ordre des Ingénieurs du Québec, recommande que :

- La Ville, en tant que partenaire du projet, devrait prévoir des procédures d'audit environnemental en collaboration avec le promoteur.
- Des vérificateurs devraient être nommés par la Communauté Urbaine de Montréal et auraient comme mandat de garantir la véracité des rapports.
- Il devrait y avoir une assurance de l'efficacité des procédures de contrôle environnemental en ce qui a trait à la qualité de l'air, au bruit et à la sécurité des installations.
- Le suivi devrait être annuel et les résultats accessibles à tous.

5.1.2 La présentation de l'entrevue

L'interviewée sur ce projet est une femme formée en environnement. Elle travaille au BAPE depuis le début des années 1990 et a participé à dix-neuf (19) audiences publiques et cinq (5) médiations. Présentement, elle occupe le poste de vice-présidente du Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement. À l'occasion de cette entrevue, elle a

répondu à nos questions avec énormément de réserve. Cependant, nous avons réussi à bien mener l'entrevue et à recueillir le maximum d'informations pertinentes.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

Dès le début de notre entrevue, nous avons soulevé la question relative au rôle des décideurs, du MEF, ainsi que de la commission du BAPE dans la controverse en question. L'informateur #1 nous a souligné dans ce sens que :

le rôle des décideurs était d'une importance majeure, parce que c'est à eux et non à la commission d'enquête de prendre la décision finale. Par décideurs, j'entends le Conseil des ministres qui a vraiment le dernier mot sur tous les projets. Je pense que la commission sur ce cas, précisément, a joué un rôle très facilitateur, dans la mesure où elle a aidé les décideurs à prendre une décision éclairée et elle a réussi à donner aux citoyens la chance de s'exprimer sans aucune pression. Elle a également établi le dialogue entre les deux parties en conflit. Pour nous l'essentiel, c'est de tenter, si nos recommandations ne sont pas prises lors de la décision, de les faire apparaître dans les projets de Loi qui sont beaucoup plus globaux. Dans ce contexte, il sera mieux que la commission ne soit pas dotée d'un pouvoir décisionnel et que le BAPE laisse aux décideurs le soin de prendre la décision parce que cela nous préserve, disait-elle, de toute ingérence et c'est ce qui fait aussi la crédibilité de notre Bureau.

Donc, l'essentiel d'après cette répondante est que,

le processus permet aux gens de se repositionner avec leurs vraies valeurs et de cerner les problèmes et les attentes pour pouvoir ensuite s'acheminer vers les solutions. Ce qui amène une grande sérénité, parce qu'une commission n'est pas faite pour passer des projets ni pour tout savoir et tout prévoir mais pour tester la zone de convergence sociale et accomplir sa tâche comme il le faut.

Une telle déclaration nous amène à constater que dans la pratique, le Conseil des ministres est l'unique organe doté d'un pouvoir décisionnel et que le rôle du BAPE, étant un organe consultatif, se limite à tenir l'audience, à donner aux citoyens la chance de s'exprimer et surtout à éclairer au maximum les décideurs sur les impacts réels des projets pour qu'ils puissent prendre la décision adéquate.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

Concernant la question relative à l'accès public à l'information, l'informateur #1 nous a révélé que dans le cas du projet de la centrale de valorisation du biogaz au Centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal,

L'accès du public à l'information était total, parce que le BAPE a fait énormément d'effort pour rejoindre les gens : avec les communiqués de presse, les affiches, etc. De même, je pense que le fait de rendre le rapport public 60 jours après l'audience, représente une des pierres d'assise pour l'information dans ce cas ainsi que dans les autres cas.

Nous comprenons de cette déclaration que la commission d'audience publique a mis à la disposition des citoyens toutes les informations dont elle disposait et n'a retenu en aucun cas des données pouvant leur servir à la compréhension de la controverse et de ses vrais enjeux. Cependant, nous nous demandons si la quantité d'information transmise pendant la période d'information et de consultation publiques touchant la présente controverse a noyé la population et est devenue en conséquence une contrainte. Ainsi, en lui posant la question, l'interviewée #1 a affirmé :

(qu') il y avait, comme dans toute audience, deux documents très importants qui aident les citoyens à avoir une idée claire sur le projet : le résumé de l'étude d'impact et l'analyse du ministère de l'Environnement et de la Faune portant sur les questions de recevabilité du projet. Ces deux documents que je considère comme majeurs, ont mis suffisamment en lumière les réponses fournies par le promoteur dans le présent dossier .

Après avoir affirmé que l'accès du public à l'information était total et que la quantité d'information mise à la disposition des citoyens pendant la période d'information et de consultation publiques ne constituait pas une contrainte, nous avons tenté de savoir de notre informateur #1 quel type de communication a utilisé le BAPE avec les citoyens au moment de l'audience. En effet, celle-ci a souligné que :

puisque'il n'existe pas de procédure qui favorise la vulgarisation des informations mises à la disposition des citoyens pendant cette période, la commission a opté pour une communication plutôt populaire, car par devoir de respect et d'équité, la commission a tenté sans cesse d'adopter un certain vocabulaire plutôt populaire qui soit accessible à tous ceux qui sont présents dans la salle. Dans ce sens, la commission était là pour faire une zone de transition.

Donc, selon notre informateur, même s'il existait un certain vocabulaire technique et scientifique compliqué pour les personnes présentes dans la salle d'audience, le rôle de la commission était de faire en sorte que l'information soit accessible à tous et ce, en assurant une vulgarisation adéquate.

** L'étude d'impact*

En évoquant la question de la manipulation de l'étude d'impact lors de son élaboration par le promoteur, l'informateur #1 a répondu par la négation en soutenant que :

Même si un promoteur tente de manipuler le contenu de son étude d'impact, l'audience permet de voir la vraie nature de celle-ci. Il y a des experts qui viennent de différents ministères et qui peuvent tout comme la commission poser des questions au promoteur. Ceci permet à la fin de l'audience d'avoir le maximum d'éclairage sur le projet et sur ses vrais impacts.

Donc, d'après cette déclaration, nous retenons de notre informateur #1 que même si le promoteur manipule d'une façon ou d'une autre le contenu de son étude, la commission ainsi que les différents experts réussissent à la fin de l'audience, par le biais de leurs questions, à avoir le maximum d'éclairage sur le projet et sur ses vrais impacts environnementaux.

** La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*

En évoquant la question relative à la perception des parties en conflit, notamment les requérants et les promoteurs, de la démarche d'audience publique, l'informateur #1 nous a révélé que dans le cas de la centrale de valorisation du biogaz de la ville de Montréal :

Les requérants et les participants étaient très satisfaits de l'audience et du processus parce qu'il est fait pour les aider, les écouter, leur donner la chance de s'exprimer et surtout d'acheminer leurs préoccupations et par-là participer à la prise de décision. Le promoteur de sa part, percevait assez mal ce processus parce qu'il a mis en question la justification de son projet ainsi que les modalités de sa réalisation. Il sentait que la commission était là pour le démasquer.

Donc, dans ce cas, les requérants et les participants à l'audience, contrairement au promoteur, étaient très satisfaits du déroulement de l'audience et de la démarche dans sa totalité. Ce qui explique cette attitude, c'est qu'un tel processus leur a permis non seulement de s'exprimer en toute liberté mais également d'intégrer à l'intérieur de la décision gouvernementale leurs intérêts et de faire valoir leurs jugements, parce qu'ils sont les vrais spécialistes de leur milieu.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

Se rapportant à la question de la neutralité et l'impartialité de la commission, nous avons demandé à notre interrogée #1 si la commission a penché dans la présente controverse sous certaines conditions vers l'une des parties . Ainsi, elle a répondu par la négative en assurant :

(qu') il y avait toujours une balance à faire, et le jeu de la démocratie était ouvert pour tout le monde. Mais, si la commission était là, c'est pour démêler tous les enjeux et identifier la vraie problématique et dans la mesure du possible, trouver des solutions. Tout ceci était dans le but de faire en sorte que la société soit confiante qu'on ne se laisse pas manipuler.

Par société, notre interrogée entend les citoyens et les groupes d'intérêts plutôt que les promoteurs. Donc, ce que nous retenons d'une telle réponse est que la commission a agi en toute neutralité et que son but était celui d'identifier la vraie problématique de ce projet en y proposant les solutions adéquates.

5.1.3 Commentaires

La démarche d'audience publique, portant sur le projet de la valorisation du biogaz de la ville de Montréal, telle que présentée par notre interviewée dans ce premier cas, ne pose aucun problème et ne donne lieu à aucune faille méritant d'être mentionnée. Comme nous pouvons le constater, sur certaines questions comme celles relatives à la manipulation de l'étude d'impact, à la perception des parties en conflit du processus d'audience publique et à la neutralité de la commission, nous avons recueilli des réponses

trop idéalistes qui cachent une certaine réserve de la part de l'interrogée. Ceci s'explique à notre avis par le poste important qu'occupe cette interrogée lui imposant d'être très vigilante dans ses réponses.

5.2 Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est

5.2.1 La présentation du projet

** La description et la justification du projet*

Le promoteur du projet, la Communauté Urbaine de Montréal (CUM), exploite une station d'épuration des eaux usées, dont le procédé de traitement primaire physico-chimique entraîne la production de résidus, notamment des boues d'épuration (90%) et des sables (10%). L'incinération de ces boues d'épuration après déshydratation, produit des cendres. En 1988, la CUM a acquis la carrière Demix, située à Montréal-Est à environ 4 Km de sa station d'épuration, pour disposer les cendres et les sables provenant de sa station d'épuration des eaux.

La CUM estime que le remblayage de la première cellule du lieu d'enfouissement sanitaire de la carrière Demix qu'elle exploite depuis 1989 sera complété au début de l'année 1996. En conséquence, elle demande au ministère de l'Environnement et de la Faune l'autorisation d'agrandir son site d'enfouissement et d'exploiter une nouvelle cellule pour son usage exclusif. L'agrandissement prévu permettrait l'enfouissement de 860 000 mètres cubes de cendres et de sables et pourrait répondre aux besoins d'enfouissement de la station d'épuration des eaux usées jusqu'à l'an 2008 (CUM 1994). Ayant déposé son avis de projet en juillet 1993, quelque temps après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, la CUM a dû se conformer aux exigences de la Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement (PÉEIE).

Le 16 mars 1994, le Ministre a confié au BAPE un mandat de tenir une audience publique concernant ce projet. La première partie de l'audience publique a eu lieu à Montréal-Est du 4 au 6 avril 1995. Celle-ci avait pour but de permettre à la population ainsi qu'à la commission d'obtenir du promoteur et des représentants des ministères et des organismes concernés l'information nécessaire à la compréhension du projet et de ses impacts sur les milieux biophysique et humain. Au cours de la deuxième partie de l'audience publique qui s'est tenue à Montréal les 9 et 10 mai 1995, la commission a reçu les opinions et commentaires de cinq groupes et individus.

** Les préoccupations des citoyens*

Selon le rapport du BAPE, les préoccupations des citoyens portaient non seulement sur les impacts environnementaux du projet, mais également sur la procédure de participation du public à l'évaluation environnementale et sur l'éventuelle audience générique sur la gestion des déchets au Québec. En ce qui a trait au projet, les préoccupations ont porté sur la caractérisation des cendres et des sables à enfouir, les possibilités de valorisation des boues de la station d'épuration des eaux usées, la collecte et le traitement des eaux de lixiviation et l'étanchéité de la carrière en regard du lixiviat.

Parmi les groupes environnementaux qui se sont manifestés lors de la période d'information et de consultation publiques, seuls le Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets (FCQGED) et Action Re-Buts ont demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune de tenir une audience publique sur le projet. Au cours des deux parties de l'audience publique, les thèmes suivants ont fait l'objet de critiques, d'inquiétudes, de préoccupations et de demandes de la part du public :

- l'évaluation des options de valorisation des boues de la station d'épuration des eaux usées de la CUM ;
- la nature des résidus à disposer ;
- les modes d'évaluation de la qualité du lieu d'enfouissement sanitaire Demix ;
- le mode d'exploitation du lieu d'enfouissement sanitaire Demix ;
- les impacts du projet sur l'environnement et la santé humaine ;
- l'information et la consultation publiques ;

- le suivi environnemental.

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

La commission a cherché à mieux circonscrire ces dimensions dans son évaluation du projet de la CUM. À cette fin, elle a constaté après l'analyse des différentes facettes du projet, que la cellule n°2 de la carrière Demix fait appel à des procédés dont la compréhension est facilement accessible à la population. Ceci est dans la mesure où il est inconcevable aujourd'hui que les eaux usées de toute une agglomération comme celle de la CUM puissent être rejetées aux grands cours d'eau entourant la métropole sans avoir reçu un traitement adéquat. Les résidents des secteurs concernés sont familiers avec ces ouvrages et peuvent se référer à certains cas similaires dans leur environnement immédiat.

Toutefois, la commission a mis l'acceptabilité du projet sous réserve des cinq conditions suivantes :

- La commission considère essentiel que la cellule n. 2 soit imperméabilisée et construite selon des plans et devis approuvés par le MEF.
- La commission exprime l'avis que seuls les sables et les cendres de grilles devront être enfouis dans la cellule n. 2 et que, conséquemment, la gestion séparée des cendres de grilles et de chaudière doit être instaurée à la station d'épuration des eaux usées de la CUM.
- La commission juge essentiel que des tests mensuels appropriés démontre le caractère inoffensif des sables et non dangereux des cendres de grilles à être enfouis dans la cellule n. 2 et ce, tant que le site sera en exploitation.
- La commission considère qu'en cas de détérioration de la qualité du lixiviat, un traitement surplace de ces eaux devrait être effectué pour qu'elles soient toujours conformes aux normes de rejet au réseau pluvial.
- La commission considère enfin que la CUM doit mettre en place un comité de suivi environnemental dans le but d'accroître l'acceptabilité sociale du projet.

5.2.2 La présentation de l'entrevue

L'interviewé sur ce projet est un homme. Il est membre à temps partiel au BAPE. Son expérience en matière d'audience publique est relativement bonne, dans la mesure où sa participation s'est limitée à trois (3) audiences uniquement. Toutefois, dans le dossier du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement Demix à Montréal-Est, sa

participation avait pour objectif essentiel de voir la manière dont les gens fonctionnaient et manœuvraient en situation d'audience publique.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

En soulevant la question du rôle du Conseil des ministres, du MEF et également de la commission d'audience dans le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est, l'informateur #2, a jugé plutôt important le rôle du Conseil des ministres. Il nous a révélé dans ce sens que :

Tel qu'était le cas dans le présent projet, il peut toujours y avoir entre les organismes publics des intérêts en jeu et de la complicité, car, bien que la présente controverse soit fondée sur le principe de valorisation des résidus, la Communauté Urbaine de Montréal n'a pas analysé de façon exhaustive ce côté. C'est pour cette raison qu'il y avait eu beaucoup d'incertitude entourant ce projet.

Comme nous pouvons le constater, la réponse de l'informateur #2 rejoint celle avancée par notre première interrogée, dans la mesure où il admet que la décision finale revient inévitablement au Conseil des ministres. Cependant, bien qu'il n'y ait aucune ingérence directe de la part des membres du gouvernement dans le déroulement du processus communicationnel d'audience publique en général, le répondant #2 reconnaît qu'entre organismes publics, tel qu'était le cas dans ce projet, certains intérêts sont entrés en considération, ce qui a soulevé énormément d'incertitude de la part des citoyens.

Ceci nous amène à conclure que la population et la commission, selon cet interviewé, ont un rôle et une influence limités sur le processus d'audience publique. Les décideurs ont alors un pouvoir discrétionnaire et une marge de manœuvre large leur donnant un avantage sur les requérants et même sur la commission d'audience publique.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

En abordant la question relative à l'accès public à l'information, le répondant #2 a assuré que dans la controverse en question,

l'accès public à l'information était un accès total parce que le BAPE a placé tous les documents recueillis relativement au projet dans des points d'accès faciles aux citoyens. En plus, lors de l'audience, le président de la commission était à la disposition des gens qui avaient des questions à lui poser.

Ainsi, tout comme l'interrogée #1, le présent répondant a soutenu que l'accès public à l'information concernant la présente controverse était total. Dans ce contexte, nous lui avons demandé si cet accès pourrait devenir limité du moment où on évoque la question de la quantité d'information mise à la disposition de la population au cours de la période d'information et de consultation publiques. Pour y répondre, il nous a confirmé :

(qu') absolument, c'est l'un des points de faiblesse existant dans la période d'information et de consultation publiques. Je pense que pour quelqu'un qui veut s'informer sur un sujet précis, le BAPE fournit et d'une façon exhaustive, toute la documentation nécessaire. Toutefois, le problème c'est qu'il ne fait pas assez d'effort de vulgarisation et d'interprétation des informations pour les gens concernés et intéressés.

Donc, contrairement à l'informateur sur le projet précédent, notre présent interviewé reconnaît que la quantité d'information mise à la disposition des citoyens pendant la période d'information et de consultation publiques, peut constituer une contrainte quant à l'accès à l'information. Toutefois, il a considéré que le jargon technique et scientifique contenu dans certaines études d'impact ne peut pas représenter un inconvénient à la masse des citoyens concernée par le projet puisque «la commission a tout expliqué et tout vulgarisé». Autrement dit, celle-ci a eu pour rôle de maintenir un certain niveau de langage que le simple citoyen pouvait saisir.

** L'étude d'impact*

Touchant la question relative à la manipulation de l'étude d'impact lors de son élaboration par le promoteur, l'informateur #2 nous a affirmé que dans la controverse en question, l'étude d'impact comportait certaines failles qui ont soulevé énormément de préoccupations de la part des citoyens. En fait, bien que le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix devait être fondé sur le principe de valorisation des résidus, la Communauté Urbaine de Montréal n'a pas analysé de façon exhaustive ce

côté. Ceci s'explique selon notre répondant par le fait que la CUM est tout simplement un organe public, car si le promoteur était un privé, la situation aurait bien changé. Cependant, l'informateur #2 a expliqué que «les faiblesses de l'étude d'impact en question étaient dévoilées par la commission». Dans cet ordre d'idées, il a clarifié davantage que :

Généralement, le promoteur ne fait pas lui-même son étude d'impact. Il signe un contrat avec une compagnie d'ingénierie spécialisée en la matière et c'est à ses ingénieurs de l'élaborer. Ceux-ci sont liés par un code de profession, ce qui fait qu'il existe toujours une certaine impartialité sur ce point. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la compagnie d'ingénierie fournit l'étude au promoteur, qui peut par la suite éliminer les points qui ne lui conviennent pas et décider de ne pas les mentionner dans ce qu'il va soumettre au MEF. Pourtant, même s'il réussit à le faire, il ne serait jamais en mesure de changer les conclusions finales de l'étude d'impact.

Je tiens, aussi à souligner, que les gens du ministère de l'Environnement ainsi que la commission reprennent généralement l'étude d'impact et l'analyse. Donc, il y a toujours une vérification qui est faite d'une façon assez sérieuse. Cependant, la situation change dans les cas où le promoteur est un organe public, car et comme je l'ai mentionné précédemment, il peut toujours exister entre les organismes publics des intérêts qui entrent en jeu, ce qui explique les failles présentes dans l'étude d'impact élaborée par la CUM dans ce dossier.

De cette manière, notre présent informateur admet que le promoteur peut camoufler certains aspects de son étude en éliminant les points qui ne lui conviennent pas, surtout quand il s'agit d'un organe public. Cependant, il juge que la commission d'enquête et les experts convoqués lors de l'audience soumettent généralement l'étude d'impact à une analyse et une vérification assez minutieuses et assez sérieuses.

** La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*

Le répondant #2 a confirmé que le présent cas a soulevé maintes préoccupations de la part des citoyens, qui n'ont pas été, en conséquence, satisfaits de la démarche d'audience publique en question. Cependant, il trouvait tout comme la première répondante que la perception des citoyens des audiences publiques est généralement plutôt favorable ce qui reflète une certaine satisfaction du processus dans sa totalité. Dans ce contexte, il a soutenu que :

les citoyens sont satisfaits du processus en tant que tel, puisqu'il leur donne la chance d'exprimer leurs préoccupations en toute liberté. Mais la question que je me pose moi-même est : étaient-ils satisfaits de la décision finale ? Y a-t-il des études pour voir le degré de satisfaction des citoyens vis-à-vis des décisions gouvernementales ? Honnêtement, je vous dirai que non.

Cet avis comme nous pourrions le constater, concerne les requérants et non les promoteurs. Il met l'accent sur la nécessaire distinction entre la satisfaction du processus d'un côté et de la décision finale, de l'autre. Ainsi, l'informateur #2 soutient que dans la majorité des cas, les requérants sont plutôt satisfaits du processus d'audience publique. Par contre, les promoteurs sont généralement réticents à entreprendre une telle démarche. Dans cette perspective, il ajoute :

(qu') en général, les promoteurs sont contre les systèmes qui alourdissent les structures et la procédure. Car, il est très gênant pour eux de se trouver sans cesse limités par des normes environnementales qu'ils ne doivent jamais transgresser. Je ne peux pas nier que le fait de ne pas accepter tous les projets tels qu'ils se présentent a un impact sur l'organisation des projets industriels au Québec, mais c'est exactement ce qu'on voulait : il faut qu'il y ait un mécanisme qui permet à l'environnement de se faire valoir comme étant une dimension qui a une existence propre.

En fait, les promoteurs sont, contrairement aux requérants, réticents au processus d'audience publique et favorables à la médiation qui traite les controverses dans un cadre beaucoup plus restreint et avec un nombre de requérants très limité.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

En ce qui a trait à la position de la commission dans le cas Demix, nous avons posé la question à notre interviewé, qui a assuré que :

La commission n'a penché en aucun cas vers l'une des parties en conflit. Au niveau de la divulgation de l'information, il y a eu une transparence totale. De même, tout document passant à travers les mains de la commission a été rendu accessible au public. De même, celle-ci ne fondait jamais son jugement sur des rapports sacrés. En plus, personne ne lui a imposé la manière dont l'audience devait se dérouler et personne n'a mis des limites quant à la traduction simultanée des préoccupations des citoyens ou des discussions. Tout s'est fait dans le respect mutuel de chacun.

Donc, d'après notre informateur #2, indépendamment de la complexité du cas, la commission a agi en toute neutralité et impartialité envers les deux parties en conflit dans la présente controverse.

5.2.3 Commentaires

Contrairement à l'interviewée #1 qui nous a répondu avec certaine réserve sur la plupart des questions que nous lui avons posées, l'informateur #2 a répondu ouvertement à toutes les questions. Ce dernier a semblé donner une importance majeure à la notion d'environnement.

En ce qui concerne le projet en question, le répondant a soulevé quelques éléments distinctifs notamment, la multiplicité de considérations qui peuvent exister entre les organismes publics et qui peuvent éventuellement mener, tel qu'il est le cas dans cette controverse, à nuire au processus et par-là à l'environnement. Dans ce sens, la Communauté Urbaine de Montréal a disposé de résidus dans la carrière Demix et ce, sans permis du Ministère de l'Environnement et de la Faune. Vient s'ajouter à ceci, l'entente qu'elle a obtenue avec la Ville de Montréal concernant la modification de la gestion des eaux de surface, ce qui a soulevé beaucoup de préoccupations de la part des citoyens.

5.3 Projet d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban

5.3.1 La présentation du projet

** La description et la justification du projet*

Le projet du promoteur, *Construction et pavage Portneuf inc.*, consiste à établir un dépôt de matériaux secs (DMS) à Saint-Alban dans le but de respecter à moindre coût les clauses contractuelles de ses clients qui exigent que les matériaux secs soient enfouis dans un DMS. Pour ce faire, il souhaite transformer sa sablière, dont l'exploitation est terminée, en DMS. Ainsi, l'entreprise profiterait de l'opportunité de la réhabiliter tout en

bénéficiant d'un site pour éliminer les matériaux secs. De plus, l'exploitation de son propre DMS, lui permettrait d'éliminer les résidus des diverses opérations de ses trois usines de béton bitumineux et de ses sites d'approvisionnement en sable, en gravier et en pierre dans la région de Portneuf. Les clientèles visées se composeraient principalement des municipalités, des commerces et des industries desquels le promoteur aurait obtenu des contrats de démolition.

Par ailleurs, le promoteur dit contribuer, par l'enfouissement de matériaux secs dans un site privé, à la prolongation de la durée de vie des sites publics. Il inscrit cette initiative dans le respect des principes du développement durable puisque à la fermeture du DMS, il retournerait le terrain, pour l'instant improductif, à une vocation agricole ou sylvicole. De plus, le fait d'être le seul à utiliser le site lui permettrait de minimiser les risques d'enfouir des matériaux non conformes à ceux autorisés dans un DMS. Enfin, il signale que l'établissement d'un DMS privé va, d'une part, prolonger la durée de vie des Lieux d'enfouissement sanitaire (LES) et d'autre part, consolider ses activités de façon à demeurer compétitif et ne pas perdre ses contrats.

** Les préoccupations des citoyens*

Étant assujettie à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le promoteur a transmis, entre janvier et juin 1996, l'étude d'impact suivi d'un rapport complémentaire au Ministère de l'Environnement et de la Faune. À la suite de la période d'information et de consultation publiques tenue par le BAPE, deux demandes d'audience publique étaient acheminées au Ministre. Le 21 mars 1997, ce dernier a confié au BAPE un mandat d'enquête et de médiation et le 11 avril suivant, le BAPE a informé le Ministre que les circonstances ne se prêtaient pas à une médiation.

Le 22 août, le BAPE reçoit le mandat de tenir une audience publique. La première partie de l'audience s'est déroulée en trois jours du 29 septembre au 1^{er} octobre 1997 et a suscité la participation d'environ 70 personnes. La deuxième partie s'est tenue le 27

octobre 1997 et a suscité la participation d'une vingtaine de personnes et le dépôt de sept mémoires.

Les préoccupations des participants peuvent être regroupées sous les six thèmes suivants :

- la gestion des résidus ;
- les impacts du projet sur le milieu naturel ;
- la raison d'être du projet ;
- les retombées socio-économiques du projet ;
- l'aménagement et l'exploitation du site ;
- les garanties, les assurances et le fonds de gestion post fermeture.

À la première partie de l'audience, la gestion des résidus a soulevé le plus d'intérêt. Les participants ont demandé au promoteur de préciser la nature, la provenance et la quantité des matériaux secs qu'il avait l'intention d'enfouir dans son DMS. De plus, ils ont cherché à savoir quelles étaient les possibilités de recycler les enrobés bitumineux. Ils voulaient connaître également la quantité de matériaux réutilisés lors des travaux de réfection des routes et ce qu'il advenait des résidus qui ne l'étaient pas. De même, ils lui ont demandé d'expliquer les techniques de recyclage de l'asphalte et des autres résidus de construction ou de démolition ainsi que leurs débouchés.

La raison d'être du projet est le second thème d'importance. Les questions ont porté principalement sur les raisons invoquées par le promoteur pour justifier son projet et sur les besoins de la région en matière d'élimination des résidus de construction ou de démolition. Les participants ont aussi questionné l'aménagement du site projeté et plus particulièrement la façon dont la gestion serait réalisée. Les impacts sur le milieu naturel ont aussi retenu l'attention, notamment ceux liés à la contamination des eaux souterraines et de surface pouvant avoir des conséquences sur les sources existantes d'eau potable.

Les préoccupations socio-économiques ont porté plus particulièrement sur la vocation du site après sa fermeture, la création d'emplois durant l'exploitation, les

répercussions sur la valeur foncière des chalets et la mise en valeur de la région. Quant à la responsabilité de la compagnie, elle a donné lieu à des questions relatives aux garanties, aux assurances et aux fonds de gestion postfermeture ainsi qu'à la création d'un comité de surveillance.

Au cours de la deuxième partie de l'audience, la grande majorité des mémoires ont traité de la récupération et du recyclage ainsi que des dangers de contamination associés à la proximité entre le fond de la sablière et la nappe phréatique. Dans ce sens, les mémoires sont unanimes à refuser l'établissement d'un DMS privé à Saint-Alban. Les participants optent plutôt pour une gestion publique des résidus et font valoir que le développement durable et la protection des ressources passent par le recyclage.

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

À l'issue de son analyse, la commission conclut que le promoteur n'a pas démontré la nécessité d'établir le DMS projeté. D'abord, sa demande s'appuie presque exclusivement sur la perte d'un seul contrat. Ensuite, ses besoins pour les 15 prochaines années ont été estimés sur la seule base de deux soumissions présentées au cours des dernières années. Enfin, il reconnaît lui-même ne pas savoir la nature et la quantité de matériaux qu'il est susceptible d'enfouir.

À cela s'ajoute le fait que la région, tout comme le Québec, est en situation de surcapacité d'enfouissement de matériaux secs. Or, l'objectif du MEF est de récupérer et de recycler 50% de ces résidus d'ici l'an 2000, ce que ne permet pas l'enfouissement étant fait au détriment de la récupération et du recyclage.

Par ailleurs, la commission considère que l'aménagement de la sablière tel qu'il est proposé ne sera pas en mesure d'empêcher le lixiviat de contaminer la nappe phréatique. Elle croit que cette nappe offre une qualité intéressante et qu'il y a nécessité de mieux gérer cette ressource exploitée et exploitable. Dans les circonstances, la commission

conçoit que l'établissement d'un DMS dans cette sablière ne pourrait se faire que par l'imperméabilisation de l'ensemble des ouvrages ainsi que par le captage et le traitement du lixiviât. À cet égard, le projet tel qu'il est proposé par le promoteur devrait être refusé.

Enfin, la commission ne saurait passer sous silence les intentions du MEF qui préconise d'interdire l'aménagement et l'agrandissement des DMS dans un avenir proche. Pour toutes ces raisons, elle juge que le projet de construction et pavage Portneuf inc. ne devrait pas être autorisé. Le promoteur devrait donc procéder à la restauration de sa sablière plutôt qu'à l'établissement d'un DMS.

5.3.2 La présentation de l'entrevue

L'interviewée sur ce projet est aussi une femme. Elle exerce au BAPE depuis plus que vingt ans et c'est pour cette raison qu'elle jouit d'une grande expérience en matière de mandats d'enquête et d'audience publique. Elle a participé à vingt-et-un (21) audiences publiques et trois (3) médiations. Cette interrogée, a manifesté au cours de l'entrevue une grande disponibilité à répondre à toutes nos questions sans exception. L'ambiance dans laquelle s'est déroulée l'entrevue était favorable et satisfaisante.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

À la question touchant le rôle des décideurs et de la commission du BAPE dans la controverse en question, l'informateur #3 nous a répondu que :

Le rôle des décideurs dans toute controverse est très important. En fait, c'est le Conseil des ministres qui dit oui ou non aux projets, même si la commission s'objecte. Sur ce cas, la commission a jugé qu'un tel projet ne devrait pas être autorisé. Cependant, son rôle est limité à bonifier un projet ou le rejeter dans ses recommandations, tout en rapportant au ministre de l'Environnement et au Conseil des ministres les préoccupations des citoyens. Par ailleurs, si le Gouvernement a l'intention d'autoriser un projet, la commission du BAPE ne peut en aucun cas, vu son pouvoir de recommandation, contrevenir à la décision gouvernementale.

Donc, selon ces déclarations, le rôle de la commission dans le dossier de Saint-Alban, de même que dans toutes les controverses, se limite au fait de relater sa vision du conflit et des intérêts qui les sous-tendent en termes d'impacts environnementaux et socio-économiques. De plus, ajoutait notre interviewée, le problème est «qu'il n'existe pas de règlement qui permet d'établir de nouveaux contacts avec les citoyens pour voir s'ils étaient satisfaits du déroulement de l'audience et de la décision finale du Conseil des ministres». Ceci dit, qu'il n'existe pas au MEF ni au BAPE un suivi pour savoir si le processus a tenu compte des intérêts des citoyens ainsi que de leurs attentes.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

En évoquant la question relative à l'accès public à l'information dans le présent dossier, notre troisième interrogée a, tel que la majorité des répondants, confirmé que c'était un accès total :

Au cours de l'audience du projet de Saint-Alban, les documents supplémentaires que la commission avaient demandés du promoteur ainsi que les mémoires élaborés par les citoyens ont été conjointement mis à la disposition du public. Dans cette perspective, il importe de dire que le ministre de l'Environnement et de la Faune n'a aucun pouvoir de décision sur ce que la commission fait au cours de l'audience publique ni sur ce qu'elle écrit dans son rapport. Elle est dans ce sens entièrement indépendante et autonome.

Donc, contrairement à leur rôle limité dans le processus de prise de décision, la commission du BAPE sur ce projet, avait le pouvoir total sur le processus d'information. Cependant, afin de mieux cerner cette question aussi importante d'accès public à l'information, nous avons demandé à notre interviewée #3 si la masse des citoyens était noyée d'une part, par la quantité énorme d'information mise à sa disposition au cours de la période d'information et de consultation publiques et de l'autre par sa nature trop technique et scientifique difficile à saisir par les simples citoyens. Ainsi, elle nous a confirmé que :

La quantité d'information mise à la disposition du public a toujours présenté un problème pour les citoyens qui ne savent généralement pas lire l'étude d'impact. Pour cette raison, ils ne peuvent que rarement porter un jugement sur ce qui est présenté dans cet élément

informationnel important. En conséquence, ils se contentent de la lecture de son résumé, ce qui est le cas pour le présent dossier

Tel que nous pouvons le remarquer, la présente répondante met en exergue le fait que le problème de la quantité d'information et du jargon technique qu'elle contient s'est posée dans ce projet particulier et se pose dans la majorité des cas au simple citoyen plutôt qu'aux groupes environnementaux ou aux citoyens experts. Dans ce sens, même si la commission d'enquête essaye de vulgariser toute information technique et faciliter la compréhension des propos soulevés par les documents, son rôle demeure relativement suffisant.

** L'étude d'impact*

Quant à la question relative à la manipulation de l'étude d'impact du projet en question lors de son élaboration par le promoteur, la répondante #3 a assuré que :

dans le présent dossier, le promoteur a présenté une étude d'impact fiable. De plus, en situation d'audience publique, les promoteurs ne sont généralement pas en mesure de manipuler ce document d'information déterminant, pour les raisons suivantes : l'étude d'impact se fait généralement consulter par les experts des différents ministères qui posent des questions assez précises. De même, la commission discute davantage avec le promoteur sur des points importants et des questions de fond afin de détecter les trous en cas où elles existent. Bref, nos enquêtes sont vraiment épluchées dans les détails.

Ainsi, en se fiant à ces affirmations, l'étude d'impact portant sur le projet de Saint-Alban ou sur n'importe quel projet, ne peut pas être manipulée par le promoteur parce que la commission d'enquête et d'audience publique de même que les experts des différents Ministères effectuent des enquêtes poussées sur le projet et sur ses éventuels impacts socio-économiques et environnementaux.

** La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*

En ce qui a trait à la question de la perception des protagonistes du présent processus d'audience publique, notre interrogée #3 partage l'avis des répondants (1) et

(2) en confirmant que les citoyens participants aux séances d'audience publique de Saint-Alban étaient très favorables à cette démarche. Cependant,

le problème, selon elle, est qu'à cette audience de même qu'à d'autres, les citoyens reviennent souvent avec les mêmes questions, soit pour que le promoteur fournisse plus d'information, soit pour qu'il réponde à leurs questions plus convenablement et plus clairement. Parfois, ils se sentent nerveux parce qu'ils pensent ne pas avoir assez de réponses et/ou parce qu'ils ne peuvent pas prédire les recommandations de la commission. Par contre, les promoteurs trouvent généralement lamentable le fait de passer par cette démarche. Ils trouvent extrêmement gênant le dépouillement de l'étude d'impact devant tous les participants pour mettre en exergue toutes ses failles. Car, si la commission parvient à dévoiler plusieurs trous, cela pourrait nuire à leurs projets tels qu'ils les présentent et les souhaitent.

Donc, bien qu'ils reviennent souvent avec les mêmes questions, les citoyens qui ont pris partie au dossier en question, étaient favorables à la démarche d'audience publique. Par contre, les promoteurs étaient sur ce dossier de même que sur d'autres défavorables à la procédure d'audience publique où on leur pose trop de questions pertinentes. En outre, quant à sa propre perception, notre troisième interrogée souligne sa satisfaction à l'égard du déroulement et des résultats de l'audience du présent projet parce que «la commission a fait beaucoup d'effort pour collecter le plus d'informations possibles». Cependant, elle est plutôt pour la médiation parce qu'elle permet, selon elle, de résoudre sans recourir à la procédure d'audience publique maints problèmes.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

Dans ce qui suit, nous avons tenté de savoir si la commission qui a été chargée du dossier de Saint-Alban, a penché vers l'une des parties prenantes au processus. Ainsi, l'informateur #3 a, tout comme la majorité des interrogés, rejeté cette éventualité en soutenant que :

la commission dont j'étais membre, a tenté d'étudier les impacts de ce projet et de voir dans la mesure du possible comment pourrait-il être amélioré. Elle a essayé dans ce sens, d'étudier et d'établir la meilleure façon de l'améliorer sur les plans environnemental aussi que socio-économique. Et je pense que c'est le cas pour toutes les commissions d'audience publique.

Donc, la commission d'enquête et d'audience publique, selon elle, étudie et analyse le projet tel qu'il est proposé par son promoteur et établit dans la mesure du possible les solutions de rechange en toute neutralité et impartialité.

5.3.3 Commentaires

L'un des points les plus importants soulevé par l'interrogée #3 est celui relatif au rôle de la commission à vulgariser toutes les informations de nature technique et scientifique. Dans ce sens, notre répondante juge que les efforts déployés par cette dernière, surtout dans des projets extrêmement litigieux et complexes, demeurent relativement suffisants, pour ne pas dire, limités. Par contre, elle affirme que la participation du BAPE au processus décisionnel sur ce projet de même que sur tous les projets demeurent limitée, pour la simple raison que le Gouvernement s'accapare pour lui seul le pouvoir décisionnel, particulièrement sur les projets qu'il a l'intention d'autoriser.

En ce qui concerne le présent projet, il convient de noter que c'est l'un des rares cas que la commission a refusé catégoriquement. La raison derrière ce refus, est qu'il ne convenait pas aux orientations gouvernementales du ministère de l'Environnement et de la Faune, qui suggère d'interdire l'aménagement et l'agrandissement des dépôts de matériaux secs dans un avenir rapproché.

5.4 Projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint Nicéphore

5.4.1 La présentation du projet

**** La description et la justification du projet***

Le projet du promoteur, les compagnies *Gestion Jules Joyal inc.* et *Gestion Michel Joyal inc.*, consiste à agrandir un dépôt de matériaux secs (DMS) situé dans la région de Saint-Nicéphore. Ces deux cogestionnaires ont réhabilité en 1986 la partie excavée d'une

sablière, qu'ils exploitaient depuis 1962, en y implantant un DMS. Ils ont obtenu les autorisations nécessaires de la Commission de Protection du Territoire Agricole du Québec (CPTAQ) et du ministère de l'Environnement et de la Faune d'alors. Ce DMS a été exploité jusqu'en 1994, année où sa capacité d'enfouissement, de 191 000 mètres cubes de matériaux secs, a été atteinte.

Pour les promoteurs, le projet d'agrandissement de leur DMS se justifie tout d'abord par la grande quantité de matériaux secs qu'ils gèrent à l'intérieur des activités de la compagnie de transport, d'excavation et de démolition *R.C. Hébert Transport inc.* dont ils sont les propriétaires, d'une part et de leur système de collecte de matériaux secs de l'autre.

De même, ils font référence au nombre limité de DMS dans la région d'un côté et aux objectifs de la politique de gestion intégrée des déchets solides ainsi qu'aux préoccupations de plus en plus grandes des citoyens en faveur de la récupération, de l'autre. Enfin, les deux derniers éléments de justification avancés par le promoteur consistent dans le fait que le projet d'agrandissement de leur dépôt de matériaux secs permettrait de réhabiliter la partie excavée de la sablière en la remblayant de matériaux secs.

** Les préoccupations des citoyens*

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a reçu le mandat du ministre de l'Environnement et de la Faune de tenir une enquête et une audience publique concernant ce projet. La période d'information et de consultation publiques s'est tenue du 13 janvier au 27 février 1998. La première partie de cette audience s'est déroulée du 28 avril au 30 avril 1998, elle a nécessité la tenue de quatre séances publiques au cours desquelles les participants ont posé une centaine de questions. La deuxième partie s'est déroulée les 1^{er} et 2 juin 1998. Durant cette période, huit des dix mémoires écrits ont été présentés, auxquels il faut ajouter trois mémoires verbaux.

Les questions posées au cours de l'audience publique peuvent être regroupées sous les six thèmes suivant :

- l'aménagement et l'exploitation du site ;
- les impacts du projet sur les eaux souterraines et de surface ;
- les impacts du projet sur les milieux naturel et humain ;
- les politiques provinciale et municipale en matière de gestion des déchets et d'aménagement du territoire ;
- la raison d'être du projet ;

Lors de l'audience publique, l'aménagement et l'exploitation du site constituaient le thème qui a soulevé le plus d'intérêt. Certains participants ont demandé s'il existait une autre façon plus sécuritaire d'exploiter le DMS que celle suggérée par le promoteur dans l'étude d'impact et qui prévoit laisser le lixiviat se déverser directement dans la rivière Saint-François. D'autres, voulaient connaître la façon dont se ferait le contrôle des déchets à l'entrée du site pour s'assurer de leur conformité avec la définition réglementaire des matériaux secs.

Un participant a demandé de sa part, si des données d'analyse environnementale étaient disponibles pour être en mesure de préciser l'ampleur de la contamination causée par l'ancien DMS. Les informations demandées, portaient sur la notion de droits acquis notamment, en ce qui a trait au respect d'une zone tampon exigée par le règlement de zonage municipal pour l'exploitation de la sablière et du DMS projeté. Un autre a demandé si le promoteur avait reçu des avis d'infraction de la part du MEF pendant l'exploitation de l'ancien DMS. Il a aussi questionné le promoteur sur les garanties financières, le fond postfermeture, la création d'un comité de citoyens et l'accès au site par un autre chemin que celui proposé dans l'étude d'impact.

Les impacts sur les eaux souterraines et de surface ont été le second thème d'importance. Les citoyens ont interrogé le promoteur sur les risques de contamination de leurs puits d'eau potable ainsi que sur les risques associés à la contamination des eaux de la rivière Saint-François.

Au regard des impacts sur les milieux naturel et humain, les participants ont soulevé des questions relatives à la préservation de leur qualité de vie, à la détérioration du réseau routier, à l'augmentation du niveau de bruit ainsi qu'aux problèmes d'érosion de la sablière et de dépôts de sédiments potentiellement contaminés dans le fond de la rivière Saint-François.

Quant aux politiques provinciale et municipale, les citoyens ont demandé de faire le point sur les politiques qui encadrent l'implantation ou l'agrandissement d'un DMS. Ils se sont demandés également à propos des objectifs visés pour la réduction des matériaux secs ainsi que des normes ou règlements pour limiter certains contaminants. Enfin, ils ont posé des questions sur la raison d'être du projet.

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

La consultation publique menée à l'occasion du mandat d'enquête et d'audience publique sur le projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore par Gestion Jules Joyal inc. et Gestion Michel Joyal inc. indique que, pour la majorité des participants, le projet avantagerait, avant tout, le promoteur et non la population. Selon eux, les inconvénients que subiraient les citoyens seraient supérieurs aux avantages qu'amènerait ce projet. La municipalité de la région, quant à elle, s'oppose catégoriquement à la réalisation de ce projet sur son territoire.

En outre, vu le manque des données fournies par le promoteur, la commission croit que les teneurs de fond des contaminants présents dans les eaux souterraines ont été établies de façon sommaire. Elle est également d'avis qu'une connaissance exhaustive de ceux-ci aurait été essentielle à son analyse afin de fixer s'il y avait lieu des normes d'eau souterraine à respecter en aval du site projeté et de l'ancien DMS. La commission considère également qu'il était primordial que le potentiel aquifère de la nappe phréatique sous le site projeté soit évalué par le promoteur, d'autant plus qu'environ 150 puits d'eau potable sont présents dans la zone d'étude.

Pour ce qui est du milieu humain et en ce qui concerne les impacts sur la santé publique, la commission partage l'opinion du ministère de la Santé et des Services sociaux jugeant qu'il existe un risque potentiel de contamination des sources d'approvisionnement en eau potable environnantes. À cet égard, elle retient aussi que vu les qualités de perméabilité du sable, une sablière est le pire endroit pour implanter un DMS.

Enfin, la commission est d'avis que l'augmentation de la circulation des camions sur le boulevard Allard pourrait contribuer à accélérer la dégradation de cette route et causer une détérioration du climat sonore dans la zone d'étude. Elle a constaté par la même que ce projet a très peu de retombées socioéconomiques positives sur la région. Dans ce contexte, elle a invité le ministre de l'Environnement et de la Faune à recommander au gouvernement du Québec de ne pas autoriser ce projet.

5.4.2 La présentation de l'entrevue

L'interviewée dans le cas du projet d'agrandissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Nicéphore est une membre du BAPE qui jouit d'une expérience remarquable au niveau du processus d'enquête et d'audience publique, soit 20 mandats. Toutefois, il convient de mentionner qu'à cause de certaines contraintes, elle a répondu à nos questions d'une façon très brèves. Malgré cela, nous avons réussi à bien mener l'entrevue et à recueillir le maximum d'informations pertinentes. En voici les plus importants extraits.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

Dans tous les cas qui ont précédé, la majorité des interviewés nous a confirmé que seul le Conseil des ministres a le droit de prendre la décision finale et que le rôle du MEF tout comme celui du BAPE se limite à avancer des recommandations. Dans ce même ordre d'idées, l'informateur #4 a affirmé que «sur la présente controverse, la commission

d'audience publique n'a fait que recommander». De même, en évoquant la même question, mais d'une façon générale, elle nous a révélé ce qui suit :

Je pense que certains projets ne devaient jamais être autorisés, mais puisque la prise de décision et plus particulièrement le jeu des intérêts se situent à haut niveau, la commission ne fait que recommander. Encore là, cette dernière ne peut pas prévoir - surtout en ce qui a trait aux projets que le Gouvernement voulaient autoriser - si ses recommandations seront prises en considération dans le décret ministériel. Pourtant, elle réussit toujours sur le plan environnemental à gagner son pari en améliorant les projets.

Donc, selon cette interviewée, le rôle de la commission est tel que nous l'avons déjà souligné celui de recommandation. Dans ce contexte, nous avons demandé à notre quatrième informateur s'il existe une manière de remédier à cette situation dans les cas où le public n'est pas satisfait de cette décision définitive. Ainsi, elle a soutenu que :

L'unique façon de remédier à une telle situation serait d'essayer de changer le gouvernement en place ou alors créer suffisamment de pression pour l'obliger à faire marche arrière. Ce serait essentiellement une pression publique avec des valeurs morales et des principes qui aura pour effet à mon avis de l'obliger à se rétracter.

À la suite de cette réponse, nous pouvons constater que la solution proposée par notre présente répondante est quasiment impossible à réaliser. Dans cette perspective, les citoyens et encore moins le BAPE se révèlent incapables de provoquer le changement après que le Gouvernement ait pris sa décision.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

En abordant la question de la communication du BAPE dans ce dossier de Saint-Nicéphore pendant la période d'information et de consultation publiques, notre informateur #4 nous a assuré que,

La communication du Bureau avec les citoyens pendant cette période en particulier et au cours du processus en général s'est très bien faite. La commission est arrivée, à mon avis, à atteindre son objectif de rendre ce processus accessible à la population. En fait, son objectif premier était de rendre accessible toutes les informations et permettre par la même une bonne compréhension du dossier. Ceci a fait, qu'elle assure un certain niveau de vulgarisation et aborde les plus importants enjeux techniques et scientifiques pour que tout le monde puisse suivre le débat.

Ainsi, la commission d'audience publique sur ce dossier a déployé un effort considérable pour que tous les participants aussi différents soient-ils comprennent toutes les informations avancées, ce qui renforce leur position et augmente leur satisfaction, ce qui confirme davantage les déclarations de la majorité de nos interviewés.

** L'étude d'impact*

Selon la répondante #4, «manipuler une étude d'impact, ce n'est point changer les données, mais plutôt en donner le moins possible». Dans ce sens, elle soutient,

(qu') il revient à la commission d'aller chercher toute l'information pour faire la nuance sur le projet. Ce qui fait la beauté de la procédure d'audience publique en question ainsi qu'en général, c'est que, même si le promoteur manipule les données ou certaines informations, cette démarche réussit toujours à mettre en lumière ces manipulations et finit par avoir l'heure juste sur le projet.

De cette manière, elle assure tout comme les informateurs (1), (2), (3) et (5) qu'il est très difficile pour ne pas dire impossible de manipuler l'étude d'impact en situation d'audience publique et ce, pour la simple raison que la commission d'audience publique effectue une enquête et une analyse poussées du dossier en question de façon à dévoiler ses tenants et ses aboutissants. Par ailleurs, la répondante #4 attribue une importance majeure au résumé de l'étude d'impact qu'elle considère comme l'unique élément d'information pouvant offrir au simple citoyen une juste idée sur le projet et remédier par la même à la quantité d'information énorme que mettent certains promoteurs à la disposition des citoyens.

** La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*

En lui demandant si les parties en conflit étaient satisfaites du présent processus, notre informateur #4 a affirmé que :

Contrairement au promoteur qui s'est montré très méfiant quant au présent processus d'audience publique, les citoyens trouvaient dans cette procédure un espace unique qui leur permettait de s'exprimer en toute liberté et de dévoiler leurs vraies préoccupations. En fait, au

cours du dossier de Saint-Nicéphore, le promoteur a tenté sans cesse de défendre ses propos et de présenter les bons côtés de son projet. Par contre, les citoyens revendiquaient et mettaient en évidence les principaux impacts environnementaux et surtout sociaux du projet.

Ainsi, notre quatrième interrogée considère que le processus d'audience publique en question était un lieu exemplaire de débat, d'échange et de négociation. Par ailleurs, elle a ajouté que la commission a recommandé le refus de ce projet vu ses éventuels impacts nuisibles sur l'environnement.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

En évoquant en dernier lieu la question relative à la position de la commission dans la controverse de Saint-Nicéphore par rapport aux protagonistes, l'informateur #4 a rejoint la majorité des interrogés, en affirmant que cette dernière était toujours neutre et impartiale et que rien n'a influencé son jugement. De plus, en dehors de ce cas particulier, elle a assuré que «si un projet avait des impacts environnementaux majeurs, la commission ne va pas tarder à le refuser ou à exiger des améliorations». Donc, si la commission d'audience publique - dont l'interviewée faisait partie - lors de l'étude et l'analyse du projet en question a découvert que le projet tel qu'il était proposé par le promoteur nuirait à l'environnement, elle l'aurait souligné dans son rapport.

5.4.3 Commentaires

Comme nous pourrions le constater, sur certains axes, notamment ceux relatifs à la perception des parties du processus d'audience publique et la neutralité de la commission, l'interviewée nous a fourni des réponses simples et brèves qui rejoignent les réponses des autres interviewés.

En outre, il convient de noter que ce projet est l'un des rares cas que la commission a refusé catégoriquement. Ceci était pour la simple raison qu'il ne traduisait pas l'esprit des orientations gouvernementales en matières d'incinération des déchets d'une part, et

présentait des impacts environnementaux majeurs, de l'autre. En fait, l'interrogée #4 a souligné que sur 135 projets ayant fait l'objet de médiation ou d'audience publique depuis 1978, seulement 10 ont été explicitement refusés par une commission. Enfin, nous tenons à souligner que, seul le présent informateur, parmi les six que nous avons interviewés, a conçu et abordé le processus d'audience publique de point de vue communicationnelle en évoquant la question de débat, d'échange et de négociation.

5.5 Projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno

5.5.1 La présentation du projet

** La description et la justification du projet*

Le promoteur, le *Ministère des Transports du Québec* (MTQ), a projeté la construction d'une voie de contournement de type autoroute au sud de Jonquière ainsi que l'élargissement de la route 170 à Saint-Bruno. Ce projet de lien routier (Alma-La Baie) s'insère dans un cadre plus global de réalisation du lien routier entre Alma et La Baie et fait partie des attentes régionales depuis 1970 dans la mesure où il visait à relier la sous-région du Saguenay à celle du Lac-Saint-Jean.

Les raisons principales de ce projet sont : la sécurité routière, l'amélioration de la circulation et le soutien de l'activité économique. En effet, le bilan routier actuel est lourd en dommages corporels et matériels. L'amélioration de la sécurité est donc impérative. L'autoroute, présenterait ainsi un niveau de sécurité au moins trois fois supérieur à celui d'une route de la catégorie de la route 170, et jusqu'à dix fois supérieur à celui de certains de ses tronçons, dans la mesure où sur une autoroute le contrôle des accès est total puisque aucun accès résidentiel n'est permis.

De même, le promoteur et la ville de Jonquière voient dans l'autoroute projetée un facteur de localisation industrielle. C'est que les parcs industriels existants sont situés à proximité du tracé proposé et en créant ce lien routier, de nombreuses entreprises vont se développer et s'installer près des axes de circulation rapide et des échangeurs :

La présence d'une voie de circulation rapide, constituant un des principaux facteurs de localisation pour les entreprises, contribuera positivement à leur accessibilité et favorisera l'implantation de nouvelles entreprises industrielles et commerciales de grandes surfaces dans le prolongement de l'échangeur Panet (René-Lévesque), permettant d'augmenter l'attrait de Jonquière pour la clientèle extérieur. (Mémoire de la ville de Jonquière).

Enfin, le projet a reçu de nombreux appuis dès son origine (1970). Son caractère prioritaire a été rappelé dans la planification stratégique régionale du Saguenay-Lac Saint-Jean. L'exercice de cette planification a été conduit par des états généraux qui regroupaient 657 décideurs, soit des représentants élus des paliers municipal, régional et national, ainsi que des représentants issus des milieux industriel, touristique, socio-économique et culturel. Ceci en plus d'une pétition regroupant près de 50 000 signatures de personnes du Saguenay-Lac Saint-Jean qui fut déposée auprès de l'Assemblée nationale du Québec pour demander au Ministre des Transports (MTQ) de compléter l'autoroute Alma-La Baie.

** Les préoccupations des citoyens*

Les préoccupations des citoyens diffèrent suivant la localisation des infrastructures. Pour le contournement de Jonquière, elles ont porté sur la justification du projet et ses impacts sur l'économie, les activités agricoles et la qualité de vie. Pour l'élargissement de la route 179 à Saint-Bruno, ce sont principalement les répercussions du projet sur le climat sonore qui ont été portées à l'attention de la commission. Au cours de ce chapitre, nous allons présenter une synthèse des témoignages entendus à l'audience. La première partie de l'audience s'est tenue du 17 au 19 novembre 1997 à Jonquière et la seconde, du 15 au 17 décembre 1997 au même endroit.

En ce qui concerne la justification du projet, un groupe de commerçants de Jonquière représentant quelque 130 commerces se sont demandés dans quelle mesure Jonquière bénéficierait de cette nouvelle structure routière, outre possiblement de nouvelles installations d'entreprises. Leur porte-parole a émis des réserves quant aux motifs présentés (par la Ville de Jonquière), soit la visibilité et l'accessibilité pour le parc industriel, s'appuyant sur le développement qu'aurait connu Chicoutimi à la suite du passage de l'autoroute.

Ces commerçants ont mis en question le motif voulant que les entreprises accordent beaucoup d'importance à la présence d'une bonne infrastructure de transport pour s'installer à un endroit plutôt qu'à un autre. Selon eux l'influence de ce facteur serait très limitée, de l'ordre de 10%.

Pour d'autres participants, il paraît certain que les secteurs commerciaux tout autant que touristiques vont souffrir de cette nouvelle infrastructure. Ils sont d'avis que celle-ci n'aurait que peu d'effets sur la motivation des entreprises à s'installer à Jonquière et que le mouvement migratoire des consommateurs vers Chicoutimi va se poursuivre, probablement même s'accélérer. De fait, selon eux, le désenclavement causé par la construction de deux échangeurs, celui de Saint-Hubert et celui de Panet, va contribuer à amplifier cette tendance et ce sont les centres commerciaux de Jonquière et les commerces du centre-ville qui vont devoir en souffrir le plus.

La majorité des agriculteurs venus s'exprimer ont affirmé leur désir de conserver les terres en agriculture. Acceptant pour la plupart les modifications proposées par le MTQ entre les deux parties de l'audience, ils ont néanmoins mis en relief les inconvénients résultants des pertes et des enclavements des terres agricoles créés par le passage de la nouvelle voie de contournement de Jonquière. Cependant, il convient de signaler qu'à la suite des modifications proposées par le promoteur qui les ont satisfaits du moins partiellement, la quasi-totalité a donné son accord au projet.

D'autres revendications ont trait à la qualité de vie. Elles concernent l'accroissement du niveau sonore, les altérations visuelles du paysage, le bris du patrimoine familial, les pertes d'intimité des résidents, la pollution de l'air ainsi qu'une diminution de la sécurité. Concernant l'élargissement de la route 170 à Saint-Bruno, l'unique préoccupation exprimée par les citoyens a trait au bruit généré par l'achalandage accru sur l'autoroute. L'un des citoyens de Saint-Bruno a demandé au MTQ de financer à 100% une analyse statistique du bruit afin de savoir si les normes sont dépassées à l'intérieur des limites de Saint-Bruno ou pas.

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

La commission est d'avis que le projet est justifié principalement en raison de la plus grande sécurité des personnes qu'il est susceptible de générer. En effet, ce projet va permettre un niveau de sécurité, comme nous l'avons mentionné auparavant, trois fois supérieur à la situation actuelle de la route 170, là où il ne s'agit pas seulement d'accidents avec dommages matériels, mais également d'accidents avec morts et blessés graves.

De même, ce projet va d'une part, améliorer la fluidité de la circulation, réduire la congestion et diminuer le temps de déplacement et d'autre part offrir un avantage concurrentiel aux entreprises par la réduction des temps et des coûts de transport et par l'accès rendu plus facile aux marchés et aux clients.

Pour les commerçants et les gens d'affaires, dont un bon nombre s'opposent au projet par crainte de perdre une partie de leur clientèle qui passait par la route 170, ils devraient obtenir des garanties. Pour cela, le MTQ devrait s'engager à installer, une signalisation complète et efficace, capable de contre-balancer le fait que l'autoroute ne passe pas à l'intérieur de la ville.

Le promoteur a aussi, dans son étude d'impact, présenté un programme de surveillance environnementale qui va s'effectuer en trois phases, soit avant le début des travaux, c'est-à-dire lors de la préparation des plans et devis, au cours des travaux de construction et au cours de l'utilisation et de l'entretien.

Le MTQ, a indiqué qu'à l'étape des plans et devis, il va faire l'inventaire et l'analyse de tous les puits d'eau potable susceptible d'être touchés par le projet. En phase de construction, il va s'assurer de l'application de l'ensemble des normes, directives et mesures environnementales contenues dans les plans et devis et va par la même procéder au besoin, pendant quelques années après les travaux de construction, à une vérification périodique des mesures d'atténuation liées à l'utilisation et à l'entretien de la nouvelle route de contournement.

Dans le même contexte, la commission voit que ces activités de suivi et de surveillance dont le but est de contrôler la conformité des travaux avec les autorisations des plans, sont d'une importance capitale pour la population et la protection de l'environnement. Elle propose pour cela que les personnes concernées soient individuellement informées du résultat de l'inventaire des puits d'eau potable. Un plan de suivi de la qualité de l'eau souterraine des puits s'impose, de façon à apporter rapidement les mesures correctives que nécessiterait une contamination.

Donc, le MTQ devrait -comme il l'avait indiqué dans son étude d'impact- informer le public du suivi des mesures d'atténuation, de l'avancement des travaux et de la vérification de leur conformité avec le certificat d'autorisation et les normes en vigueur. De façon générale et en prenant acte du consensus régional à l'endroit du projet, la commission est d'avis qu'il est justifié.

5.5.2 La présentation de l'entrevue

L'interrogée dans ce cas est une analyste du BAPE qui jouit, vu son ancienneté (1991), d'une bonne expérience en ce qui concerne le processus d'enquête et d'audience publique, soit 3 mandats. Il convient de mentionner qu'elle était, contrairement aux autres répondants, extrêmement ouverte, en ce sens qu'elle a tenté de nous fournir le maximum d'informations sur toutes les questions que nous lui avons posées, sans aucune réserve.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

Contrairement aux autres personnes que nous avons interviewées jusqu'ici, l'informateur #5 nous a révélé que la dimension politique peut entrer en jeu dans certains dossiers, tels que celui d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno que nous traitons ici. Il a affirmé dans ce sens que :

Le gouvernement voulait absolument que cette autoroute se fasse afin de faciliter la circulation de l'un des ministres qui habitait tout proche de la région concernée par le projet. Dans le fond, la commission sentait que le projet était vraiment souhaité, ce qui a favorisé la position du promoteur malgré que son étude d'impact révélait plusieurs failles. De plus, il convient de dire que lorsque le promoteur est public, ceci fait toute la différence. Dans ce cas par exemple, le Ministère des transports du Québec a tout un service relatif à l'environnement et il a essayé d'appliquer des petites règles environnementales un peu générales, mais dans les faits, tout ceci n'était qu'une simple formalité et la défaillance de l'étude d'impact dans ce dossier en était une preuve indiscutable.

Dans ce contexte, je pense qu'il y avait, vu les circonstances qui entouraient le projet, un certain accroissement du rôle des membres du gouvernement ainsi que du promoteur. Toutefois, il faudrait mentionner que cet accroissement ne s'est pas manifesté directement au cours de l'audience, mais tel que je l'ai déjà mentionné, la commission sentait ce côté politique qui se jouait et savait que la décision du Conseil des ministres allait autoriser le projet. La politique dans ce genre de procédure embarque toujours, mais à chaque fois d'une façon différente.

Ainsi, l'interviewée #5 a reconnu qu'au cours du processus d'audience publique du BAPE, l'environnement n'est qu'un enjeu parmi d'autres de natures sociale, économique et politique. Dans certains dossiers, tel que le présent, ces enjeux peuvent l'emporter sur l'environnement. Dans ce contexte, nous lui avons demandé si ce côté politique omniprésent dans cette controverse a influencé le rôle de la commission. Ainsi, elle a

révélé que la commission a toujours joui d'une liberté totale au niveau de l'élaboration de son rapport. Donc, le jeu d'intérêts se situe plutôt au niveau du Conseil des ministres :

La commission a, comme dans tout dossier, envoyé au Ministre le rapport avec toutes les recommandations qu'elle a jugé nécessaires pour que le projet soit acceptable et réalisable. En plus, le Ministre a reçu un autre éclairage de ses fonctionnaires. Après avoir pris connaissance du contenu de ces documents, il a fait ses recommandations au Conseil des ministres, puis c'est ce dernier qui a pris la décision finale. Cependant, il s'est arrivé dans un autre dossier, que le Conseil des ministres a pris une décision complètement opposée à toutes les recommandations du MEF.

Donc, comme nous pourrions le constater, le Conseil des ministres demeure l'unique organe décisionnel, dont la décision n'est point dans bien des cas le reflet des préoccupations des citoyens ni des recommandations de la commission du BAPE mais plutôt, des intérêts politiques ou économiques qui se jouent.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

Comme la majorité des répondants, notre informateur #5 nous a confirmé en faisant allusion au présent dossier de Saint-Bruno, que l'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques était total. Elle a dit dans ce contexte :

De point de vue communicationnel, l'approche du BAPE pendant cette période s'est toujours faite d'une façon qui permet de faire évoluer toute la procédure vers une meilleure compréhension du dossier et une plus grande vulgarisation des informations. Sur ce cas par exemple, la commission a invité les requérants au cours de l'audience à voir les comptes-rendus afin de prendre connaissance des discussions et du déroulement du processus.

De cette manière, elle rejoint les autres répondants et confirme que le BAPE divulgue toutes les informations dont il dispose aux citoyens pendant cette période. Donc, la commission a, selon elle, assuré son rôle d'informer et de communiquer avec les parties prenantes au processus d'audience publique et plus spécifiquement avec les requérants, en ce sens qu'elle a mis l'information à leur disposition.

Par ailleurs, en évoquant dans le même contexte la question du rôle de la commission et des experts dans la vulgarisation de toute information de natures technique et scientifique dans la présente controverse, la répondante #5 nous a confirmé que :

La commission et les experts sont là pour vulgariser tout le côté technique et le simplifier au maximum de façon qu'il soit compréhensible pour tous les citoyens présents. Nous ne voudrions surtout pas que le débat se transforme en un débat d'experts. Dans une audience, il ne faut jamais perdre la salle et si ceci devient trop technique, avec des grands mots que les gens ne comprennent pas, il y a le risque de perdre tout son auditoire. Cependant, malgré les efforts qu'on déploie, il y aurait à la fin des gens qui ont compris mais aussi d'autres qui n'auraient rien saisi.

(...)

En fait, depuis que le BAPE a existé, la procédure adoptée pour informer les citoyens en période d'information ainsi que pendant l'audience a toujours demeuré la même. La seule et unique différence, c'est que jadis il y avait un analyste et un agent d'information pour prendre en charge la période d'information et de consultation publiques sur le projet. Ils présentent d'une façon sommaire le projet et font le résumé de l'étude d'impact tout en s'appuyant sur une documentation complète et parfois même des dispositifs. Par contre, depuis deux ou trois ans le promoteur s'est lui-même approprié la tâche de présenter le projet et d'élaborer le résumé de son étude d'impact.

Par cette réponse, notre interviewée a soulevé deux points importants. Le premier consiste dans le fait que le promoteur a pris en charge depuis l'année 1998 la responsabilité d'élaborer le résumé de l'étude d'impact en plus de l'élaboration de celle-ci qu'il s'est approprié depuis 1978. Le second consiste dans le fait que malgré qu'elle offre aux requérants toutes les données à sa disposition et déploie un effort pour leur vulgariser et simplifier le jargon technique et scientifique, la commission d'audience publique ne réussit pas toujours, selon l'interrogée, à atteindre son objectif de telle manière que certains citoyens n'arrivent pas à saisir le sens de certains termes, ce qui peut à notre avis affecter leur appréhension de la controverse et de ses vrais enjeux.

** L'étude d'impact*

À chaque fois que nous avons posé la question relative à la manipulation du contenu de l'étude d'impact lors de son élaboration, les répondants nous ont donné des réponses nuancées, mais sur le principe identiques. Dans ce contexte l'informateur #5 a confirmé que :

Dans ce cas de Saint-Bruno, l'étude d'impact comportait plusieurs failles parce que le promoteur, notamment le MTQ, était sûr que le projet allait être accepté par le Gouvernement puis que ça répond au besoin de l'un des ministres. Par ailleurs, je tiens à souligner que tout promoteur peut manipuler l'étude d'impact. Cependant, il n'a pas intérêt à le faire parce que la commission peut à travers son analyse poussée découvrir toutes les failles et tous les trous. Sauf qu'il arrive parfois qu'ils soient tellement cachés que nous faisons un grand effort pour les découvrir. Par exemple, un petit mot caché quelque part dans l'étude pourrait faire toute la différence pour la population. Comme vous le savez, les citoyens ne prennent pas la peine de lire ce document en entier. En conséquence, il revient à la commission de les éclairer sur chaque détail. Mais, bien que celle-ci ait une certaine expérience et une certaine habileté, certaines failles peuvent lui échapper.

Ainsi, elle admet, d'un côté, que l'étude d'impact du projet en question se heurtait à plusieurs failles et de l'autre, que la commission est généralement en mesure de dévoiler les faiblesses d'une étude d'impact, même si le risque avec les gros promoteurs disposant de ressources humaines et financières importantes, est à ne pas nier. Dans cette mesure, l'étude d'impact pourrait devenir dans certains cas un élément de désinformation qui détourne les requérants des vrais enjeux des projets de développement.

** La perception des parties en conflit du processus d'audience publique*

Selon la cinquième répondante,

les citoyens participants à la controverse de Saint-Bruno étaient satisfaits du processus parce qu'il leur a permis de communiquer leurs opinions et de mettre en valeur leurs intérêts. Cependant, ce n'est pas tout le monde qui profite du processus du BAPE, mais c'est juste une minorité. Souvent, rares sont les citoyens qui connaissent les vrais impacts environnementaux des projets de développement et par-là font des requêtes d'audience publique. Ces dernières sont généralement avancées par les groupes environnementaux notamment, plus conscients des répercussions environnementales des projets.

(...)

De leur part, les promoteurs ont souvent essayé par tous les moyens de passer outre la procédure et donc de l'éviter, parce qu'elle mettait en question leurs projets. Il est à noter dans ce sens, que le BAPE ne reçoit des mandats que sur quelques projets.

Donc, en dehors du cas particulier, cette réponse implique que les citoyens requérants d'audience publique, bien qu'ils soient généralement satisfaits du déroulement de ce processus, leur nombre demeure très limité par rapport à ce qu'il devait être. Cette situation revient, à notre avis, au fait qu'ils ne sont pas bien informés sur les projets particuliers. En outre, tout comme les autres informateurs, la présente répondante estime

que les promoteurs ne veulent généralement pas de cette démarche parce qu'elle sert principalement à questionner leurs projets.

Cependant, Elle ne rejoint que la répondante #3, en assurant que le nombre des projets qui ont été traités par le BAPE dans le cadre de la procédure d'audience publique est relativement limité par rapport à ce qu'il devait être, ce qui restreint le rôle et la portée de cet organisme.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

En lui posant la question relative à la position de la commission d'audience publique dans cette controverse par rapport aux concepts de neutralité et d'impartialité, l'interviewée #5 a confirmé que,

la commission a tenté d'être neutre et impartiale en ce sens qu'elle se méfiait tout au long de l'audience du promoteur en analysant minutieusement ses propos ainsi qu'en posant les questions susceptibles de dégager les vrais enjeux et la vraie vision du projet. Cependant, la commission a beau être habile, mais le promoteur était beaucoup plus habile qu'elle, surtout qu'il est un organe public et que le projet est voulu.

De cette manière, nous sommes en mesure de constater que même si la commission d'audience fait un effort pour aider les simples citoyens à saisir et appréhender l'étude d'impact convenablement, elle se révèle parfois incapable d'accomplir cette tâche vu l'expertise et l'expérience des promoteurs, en particulier publics, dans ce domaine.

5.5.3 Commentaires

Vu ses impacts environnementaux mineurs, le présent projet n'était pas très problématique et par conséquent n'a pas soulevé trop de négociations entre les promoteurs et le public participant. Pour cette raison, la commission l'a jugé socialement, économiquement et écologiquement justifié. Toutefois, notre cinquième interviewée a, contrairement à tous les autres répondants, soutenu que la dimension politique peut bien

influencer certains dossiers, lors de l'audience de même qu'au moment de la prise de décision. De plus, elle a reconnu l'habileté de certains promoteurs à manipuler l'étude d'impact. En conséquence, certaines failles peuvent, malgré les efforts de la commission et des experts, passer inaperçues et limiter par-là l'accès public à l'information ainsi qu'affecter négativement le processus en entier.

5.6 Projet d'usine de production de magnésium par métallurgie Magnola inc. à Asbestos

5.6.1 La présentation du projet

**La description et la justification du projet*

Métallurgie Magnola inc., un des gros pollueurs au Canada, propose de construire une usine de production commerciale de magnésium d'une capacité nominale de 58 000 tonnes par année. Le magnésium serait extrait de résidus miniers provenant de la transformation de la serpentinite au moyen d'un procédé d'électrolyse développé par les chercheurs du Centre de technologie Noranda, avec la collaboration du Centre de recherches minérales du Québec et de Lavalin.

Métallurgie Magnola est détenue par Métallurgie Noranda inc. qui est, elle-même, une filiale de Noranda inc., l'une des plus importantes entreprises d'exploitation de ressources naturelles au Canada. La principale justification du projet, selon son promoteur, est d'effectuer une percée dans un marché où une croissance importante de la demande mondiale est prévue. Pour lui, le magnésium offre l'avantage d'une légèreté et d'un rapport haute résistance/poids qui lui permet d'être utilisé dans un grand nombre d'applications. De même selon le promoteur et le représentant des ministères de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, l'usine projetée placerait le Québec comme deuxième ou troisième plus important producteur de magnésium de première fusion au monde.

L'importance du projet s'évalue également par les investissements et le nombre d'emplois qu'il générerait. Selon l'étude d'impact, le projet coûterait entre 500 et 700 millions de dollars et offrirait entre 1000 et 1500 emplois pendant les deux ans que durerait la construction de l'usine. De même, le développement industriel généré par l'implantation d'une telle usine peut selon le promoteur, se réaliser en amont de la production par l'achat de biens et de services ou, en aval par l'installation de l'usine.

Enfin, le promoteur a fait mention que certaines firmes exerçant leurs activités dans ce secteur industriel, étant motivées par les travaux de l'Institut de la Technologie du Magnésium, pourrait découvrir de nouvelles applications pour augmenter la gamme de leurs produits offerts ou que de jeunes entreprises soient intéressées par une plus grande utilisation de ce métal.

** Les préoccupations des citoyens*

Les préoccupations des citoyens ont porté sur plusieurs thèmes. D'abord, certains participants ont remis en question le fondement même du choix d'un procédé utilisant du chlore. Ils justifient leur objection par le fait que le chlore est générateur de contaminants organochlorés considérés comme hautement toxiques. Ainsi, ils ont suggéré l'utilisation d'un autre procédé de production du magnésium qui ne nécessite pas l'électrolyse et ne produit pas de tels contaminants.

De même, parmi les principaux organochlorés produits par le procédé que le promoteur a retenu, nous trouvons les dioxines, les furannes, les chlorobenzènes et les chlorophénols. Bien que certains participants aient été rassurés quant aux impacts de ces substances, certaines appréhensions ont persisté quant aux effets des dioxines et furannes sur l'agriculture et sur les animaux de la ferme. Du côté des groupes environnementaux tant provinciaux que régionaux, il semble qu'une même constatation ressorte quant à la problématique des organochlorés. Ils considèrent que le projet aurait un impact négatif

sur l'environnement, qui augmenterait au fur et à mesure que la production annuelle de Magnola évolue.

Par ailleurs, touchant la question d'approvisionnement en eau, les participants préoccupés par cet aspect ont été satisfaits de savoir que les modifications apportées par le promoteur occasionneraient une plus faible sollicitation de la rivière Nicolet-Sud-Ouest. Cependant, certains ont incité à la prudence quant à l'impact du pompage dans l'éventualité d'un doublement de la production en 2010 ou en cas de sécheresse des bassins d'eaux pluviales approvisionnant en partie l'usine Magnola.

De plus, une productrice agricole a fait connaître ses préoccupations en ce qui concerne l'impact potentiel des émissions atmosphériques non évalués par le promoteur sur les pâturages et les animaux de ferme. Pour leur part, les forestiers ont signifié leurs attentes quant à la protection de la ressource et des habitats fauniques au moment des travaux d'exploitation forestière en proposant l'élaboration d'un plan d'aménagement des ressources forestières et fauniques.

De même, la notion du développement durable a été abordée en audience sous différentes facettes. Plusieurs intervenants ont considéré que l'utilisation de résidus miniers comme matière première au procédé est un bel exemple de développement durable, puisqu'elle est considérée comme une ressource inexploitée dans une région où elle existe en abondance.

En contrepartie, d'autres ont considéré que le développement durable exige aussi une attention particulière pour les rejets dans l'environnement et qu'à ce titre le projet de Magnola s'en éloignerait, compte tenu de la quantité et de la toxicité des rejets. Dans une perspective plus globale, certains participants ont indiqué que la participation du public est un principe de base du développement durable.

Enfin, divers volets relatifs à la santé ont été abordés, notamment la question des dioxines et des furannes dont plusieurs participants ont soulevé la grande toxicité, la persistance dans l'environnement et les effets néfastes sur la chaîne alimentaire. Sur ce dernier aspect, une productrice laitière a jugé très inquiétant les effets potentiels du projet Magnola sur la santé de la population qui consomme des produits agricoles.

[...] Un expert a répondu que les dioxines se fixaient dans les produits laitiers et dans les graisses animales. Le processus de contamination s'enclenche par les retombées sur les fourrages et les grains consommés par les animaux, [...] Comment peuvent-ils déclarer que les risques de contaminations ont infiniment minimales s'ils n'ont pas mesuré l'effet sur la chaîne alimentaire ? [...] Peut-on risquer la santé d'une grande partie de la population du Québec, du Canada et de l'étranger puisque le Québec est exportateur de denrées alimentaires saines ? (Mémoire de Mme Jocelyne Bergeron-Pinard.)

Malgré ces préoccupations, plusieurs participants ont exprimé leur aptitude à recevoir Magnola, puisqu'elle possède des structures d'accueil adéquates, notamment le parc industriel et les ouvrages municipaux (épuration des eaux, lieu d'enfouissement sanitaire, lieu d'élimination de neiges usées). De même, l'assurance des retombées économiques tant pour la Ville d'Asbestos que pour la MRC (Municipalité Régionale de Compté) et le Québec était présente de façon évidente dans le discours de plusieurs intervenants.

Même si le projet Métallurgie Magnola n'est pas encore implanté, on peut déjà remarquer un véritable enthousiasme de la part de l'ensemble des intervenants socio-économiques de la région d'Asbestos, [...] Magnola amène son lot de retombées positives aux niveaux économique, social, culturel et bien évidemment touristique. (Mémoire du Comité touristique de la région d'Asbestos).

De même, la majorité des participants de la région venus s'exprimer en audience ont accueilli chaleureusement le projet en considérant que ses impacts économiques se feront sentir positivement et que les impacts sur la santé et l'environnement seront atténués en grande partie par le promoteur.

Cependant, seul le groupe environnemental international Greenpeace s'est clairement opposé au projet tel qu'il a été présenté en audience, en raison du caractère très toxique et persistant des organochlorés et des quantités de rejets. Toutefois, plusieurs

participants, dont des organismes à vocation environnementale et des citoyens, ont soutenu que ce projet peut devenir viable dans la mesure où certaines bonifications qui concernent les aspects de l'agriculture, du doublement de la capacité de production en 2010 et de l'approvisionnement en eau lui seront apportées (BAPE 1998 : 70).

** La décision de la commission et le suivi de l'audience*

La commission chargée d'étudier le projet d'usine de production commerciale de magnésium à Asbestos par Métallurgie Magnola inc. reconnaît que ce projet pourrait avoir un impact économique positif pour le Québec. Toutefois, pour ce qui est des différentes problématiques environnementales, elle a conclu que le projet, dans sa forme actuelle, devrait subir des modifications majeures avant d'être considéré comme acceptable.

La commission est d'avis que les estimations du promoteur quant au volume des organochlorés sont peu fiables et qu'elles pourraient occasionner une sous-évaluation du volume réel rejeté dans l'environnement et mal représenter leur répartition finale entre les rejets solides et les émissions atmosphériques effectives ainsi que donner une représentation inexacte de leur composition réelle.

Dans ce sens, la commission soutient dans son rapport que l'élimination des rejets d'organochlorés constitue une condition essentielle à toute approbation gouvernementale. Une façon de tendre vers cet objectif serait d'ajouter au procédé proposé de l'équipement visant à capter et à détruire les organochlorés avant leur sortie de l'usine projetée. De même, elle recommande la modification des étapes du procédé de façon à éviter la formation d'organochlorés.

La commission considère aussi que les concentrations de dioxines et de furannes dans l'air ambiant à l'extérieur de la zone industrielle de Magnola pourraient atteindre ou même dépasser le seuil sécuritaire de 500fg/m³ du ministère de l'Environnement et de la

Faune. Pourtant, étant établi pour des projets d'incinération de produit dangereux circonscrits dans le temps, ce critère n'est nécessairement pas sécuritaire pour un projet industriel qui émettrait des dioxines et des furannes de façon continue pendant une période beaucoup plus longue.

Pour ce qui est des rejets conventionnels du procédé Magnola et de ses impacts sur le milieu naturel, la commission a constaté que l'analyse du promoteur en ce qui a trait aux impacts des émissions atmosphériques conventionnelles de l'usine projetée sur la qualité de l'air ambiant est incomplète. Pour cette raison, elle a recommandé que le promoteur mesure les niveaux de fond manquants et les ajoute aux concentrations simulées dans l'air ambiant afin de compléter son analyse, réévaluer le choix des équipements d'épuration susceptibles de réduire davantage les émissions de particules du procédé Magnola et effectuer un suivi rigoureux des concentrations de particules totales en suspension dans l'air ambiant dès la mise en marche de l'usine projetée.

Par ailleurs, l'étude des retombées économiques du projet Magnola pour la région d'Asbestos a amené la commission à considérer que, pendant la phase de construction de l'usine, le nombre d'emplois directs prévu serait moins important que ce qui était présenté dans l'étude d'impact. Autrement dit, compte tenu du bassin de main-d'œuvre disponible dans la MRC et de la présence dans le dossier des grandes firmes-conseils et d'entreprises spécialisées, les possibilités d'embauche de même que l'accès aux emplois spécialisés seraient moindre pour les travailleurs de la MRC.

Dans le même ordre d'idées, la commission a conclu l'absence de renseignements précis relatifs aux compétences exigées et aux programmes de formation à mettre en place, bref, aux types d'emplois à créer dans la région.. La commission considère que le promoteur, en plus de la transmission d'une information minimale à la population et aux diverses maisons d'enseignement, devrait s'engager avec les organismes pertinents de la MRC d'Asbestos dans une démarche intégrée de formation de la main-d'œuvre locale.

En terminant, la commission est d'avis que, advenant l'autorisation du projet, Magnola devrait réaliser un suivi environnemental rigoureux, permanent et transparent, durant l'exploitation de son éventuelle usine. À cette fin, elle recommande que le promoteur forme un comité de relation avec les citoyens. Ce comité, pourrait inclure des représentants des municipalités concernées, des producteurs agricoles et forestiers, d'organismes économiques et de santé communautaire et gouvernementale, ainsi que des citoyens. Il aurait pour tâche de se référer à des experts scientifiques gouvernementaux pour fournir un éclairage impartial sur les résultats du suivi environnemental.

5.6.2 La présentation de l'entrevue

L'interrogé dans ce cas est un membre permanent du BAPE qui jouit d'une expérience assez récente en ce qui concerne le processus d'enquête et d'audience publique, soit 4 mandats. En effet, il a répondu ouvertement à toutes nos questions, ce qui nous a permis de bien mener l'entrevue et de recueillir maintes informations pertinentes.

** La participation du BAPE au processus décisionnel*

Dès que nous avons abordé la question du rapport du BAPE avec le MEF, ainsi que de ce dernier avec le Conseil des ministres sur cette controverse bien particulière, l'informateur #6 a souligné dans ce sens que :

Après avoir reçu le mandat du ministre de l'Environnement, la commission a fait une audience sur le projet. Lors du déroulement de celle-ci, elle avait la pleine autorité de faire ce qu'elle voulait. En ce sens, elle aurait pu rejeter le projet de Magnola, mais elle ne l'a pas fait parce qu'il faut vraiment avoir de bonnes raisons pour le faire. Cependant, elle a tout de même mis des conditions extrêmement sévères à sa réalisation dans son rapport. Ainsi, après l'élaboration de ce rapport, c'était au ministre de l'Environnement d'élaborer le sien et de le présenter au Conseil des ministres. Déjà là, il y avait une certaine pression sur lui. Théoriquement, le Conseil des ministres prend la décision finale sur la lumière de ce rapport. Cependant, dans ce cas, des enjeux politiques ont intervenu au moment de la prise de décision. Pour cette raison, l'opposition au présent projet n'était pas due à ses impacts environnementaux majeurs seulement mais aussi au contenu du décret ministériel qui avait comporté des conditions beaucoup moins sévères que celles parues dans le rapport du BAPE.

Tel que l'a soulevé le répondant #6, il pourrait toujours exister des enjeux politiques ou socio-économiques qui affectent le processus décisionnel du Conseil des ministres. D'où, au-delà de l'effort déployé par la commission dans le but de faire participer les citoyens au processus d'audience publique et par-là au processus décisionnel, il pourrait y avoir sur certains projets, tel que le présent, un accroissement direct soit-il ou indirect du rôle de certains membres du gouvernement et par conséquent du promoteur. Toutefois, ce même informateur assure que ces enjeux n'influencent en aucun cas le travail accompli par la commission d'audience publique.

En outre, le présent processus a tout de même connu un accroissement du rôle de certains groupes environnementaux et des médias. Dans ce sens, notre dernier interrogé a souligné que :

Les groupes environnementaux, Greenpeace en particulier, ont âprement défendu leur position au cours de l'audience de même qu'à la sortie du rapport du BAPE. De plus, avant l'émission du décret par le Conseil des ministres, les médias ont largement fait état de cette position et des conclusions du BAPE. Dans ce contexte, Radio Canada Télévision était présente à l'audience. De même, nombreux articles étaient publiés dans les journaux locaux et nationaux.. En somme, je pense que les médias ont joué un rôle très important dans cette controverse.

Donc, vu l'ampleur du projet en question ainsi que de ses impacts environnementaux, les séances d'audience publique ont retenu l'attention des médias qui ont essayé directement ou indirectement d'influencer le rapport du BAPE de même que la décision du Conseil des ministres. Cependant, si le rapport du Bureau a mis maintes conditions pour la réalisation du projet, la décision ministérielle, selon notre informateur, n'a que partiellement rendu compte des préoccupations et des intérêts des différents participants.

** Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*

Selon tous les cinq autres interviewés, l'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques concernant les cas étudiés, était total dans la mesure où la totalité des documents dont disposent le BAPE étaient mis à la disposition des citoyens. Dans cet même ordre d'idées, notre répondant #6 a assuré que :

La période d'information de 45 jours était à mon avis suffisante pour permettre au public intéressé de s'informer sur le projet de Magnola. De même, en plus des avis dans les journaux de Montréal et du Québec et les journaux régionaux, tous les documents relatifs au projet ont été déposés dans plusieurs centres de consultation et étaient également disponibles à la salle d'audience. En plus, des avis informant sur la tenue des audiences sont publiés dans les journaux régionaux et nationaux et dans les bureaux du BAPE à Montréal et à Québec ainsi qu'à l'Université du Québec à Montréal. Donc, pour les gens intéressés au projet, l'accès à tous les documents était bien facile.

Toutefois, même si nous admettons qu'une période de 45 jours est suffisante pour s'informer sur un projet, le public peut bien se trouver noyé par une quantité énorme de documents à tel point qu'il lui devient presque impossible de bien s'informer sur le projet. En posant la question à notre informateur #6, il a soutenu que :

Le public était noyé non seulement pendant la période d'information mais également pendant l'audience, parce que pour répondre à toutes les questions, la commission demandait toujours des documents supplémentaires. Le problème résidait alors dans l'impossibilité de remédier à une telle situation. (...) parce que la commission se sentait aussi parfois noyée par les documents, sauf qu'elle fait le tri pour y arriver. Bref, je reconnais que c'est assez compliqué, mais c'est ainsi que ça se passe et pas autrement.

De cette manière, il reconnaît tout comme certains de nos répondants que la quantité d'information que doit consulter les citoyens pour saisir la controverse et ses enjeux peut souvent constituer une sérieuse contrainte pour l'accès public à l'information. De plus, notre présent informateur a soulevé la question de la complexité du jargon technique et scientifique dans le dossier de Magnola en particulier. Il a assuré dans ce sens que :

La commission a essayé de vulgariser toutes les informations. Mais, la compréhension profonde de tous les enjeux et impacts associés à ce projet nécessitait souvent un certain niveau de connaissance de base, ce qui n'est pas donné à tous les participants.

Donc, même si le BAPE divulgue toute l'information à la population intéressée par le projet, la quantité d'information et le jargon technique et scientifique demeurent des obstacles quant à un accès total et équilibré à l'information.

** L'étude d'impact*

Les cinq répondants précédents ont affirmé que même si l'étude d'impact est manipulée, la commission d'audience publique réussit dans la majorité des cas à en dévoiler toutes les failles. Dans le même sens, notre présent répondant a soutenu,

(qu') il est toujours possible pour le promoteur d'escamoter les chiffres et les impacts surtout dans les projets de grande envergure tel qu'était le cas dans le projet Magnola. dans ce dernier, il s'est arrivé que le promoteur a sous-estimé la quantité réelle de dioxine et de furannes produite. Pour cette raison, la commission a été formée en fonction des compétences susceptibles de vérifier la crédibilité et la fiabilité de telles informations. Dans ce sens, elle a fait recours à deux experts en dioxyde et en génie-chimique qui l'ont aidé à établir une contre-expertise. De même, elle s'est appuyée sur la contre-expertise du MEF ainsi que des autres ministères.

Donc, le promoteur dans certains cas peut se montrer très habile, mais la commission, telle que celle chargée de la controverse en question, recourt à maints experts pour s'assurer de la fiabilité des données incluses dans l'étude d'impact. Cependant, le risque est selon le cinquième interviewé toujours existant.

** La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique*

En évoquant la question relative à la perception des parties du processus communicationnel d'audience publique, le répondant #6 nous a précisé concernant le présent projet :

(qu') au cours de l'audience, les citoyens d'Asbestos jugeaient qu'il était inutile de tenir une telle démarche. Ils faisaient une confiance aveugle au promoteur et ils attendaient impatiemment les 350 nouveaux emplois et les nombreux autres emplois indirects annoncés. Cependant, à la sortie du rapport, ceux-ci se sont montrés insatisfaits des recommandations de la commission qu'ils ont jugées très sévères. Par ailleurs, les groupes environnementaux qui ont participé à l'audience étaient très satisfaits du processus et des recommandations de l'audience.

Généralement, le processus d'audience publique est très apprécié par les citoyens et les groupes environnementaux, parce qu'il leur permet d'obtenir des gains non seulement environnementaux mais également sociaux. Cependant, dans le dossier de Magnola, les citoyens étaient insatisfaits du processus ainsi que des recommandations de la commission pour la simple raison qu'ils étaient prêts à accueillir le projet même s'il doit générer des retombées environnementales considérables. Cette situation revient selon notre dernier informateur au fait que ce projet devrait résoudre maints de leurs problèmes socio-économiques notamment du chômage.

** La neutralité et l'impartialité de la commission*

Dans la présente dimension de notre analyse de ce dernier cas, nous avons tenté de savoir de notre répondant si la commission avait penché vers l'une des parties prenantes au processus. Ainsi, tout comme la totalité des répondants, il a rejeté cette éventualité en expliquant que :

La commission a toujours dévoilé les faits en présence des citoyens. Et au fur et à mesure que le processus se déroule, elle s'est forgée elle-même sa propre opinion à propos de la controverse. Cependant, elle n'a pas pris position avec l'une des parties concernées.

Ainsi, la commission d'enquête et d'audience publique mandatée sur le dossier de Magnola, n'a pas cherché à influencer le processus en influençant l'une des parties, parce qu'elle avait, selon lui, un devoir de neutralité et d'objectivité.

5.6.3 Commentaires

Il convient de mentionner au tout début, que Magnola est un projet extrêmement litigieux qui a soulevé énormément d'opposition de la part des groupes environnementaux. Toutefois, les citoyens d'Asbestos, étant mal informés sur l'ampleur des impacts environnementaux du projet et prédisposés à accepter son éventuelle réalisation dans leur région afin de résoudre certains de leurs problèmes socio-économiques, se sont opposés fortement à la commission d'audience publique et aux

groupes environnementaux plutôt qu'au promoteur. Dans ce sens, leurs intérêts ont paradoxalement coïncidé avec ceux de ce dernier.

Par ailleurs, notre dernier répondant a tout comme la majorité de nos interrogés mis l'accent sur le rapport entre le conseil des ministres, le MEF et le BAPE en regard de la participation au processus décisionnel. Dans ce sens, il a souligné que les impacts environnementaux d'un projet, même s'ils sont énormes, ne sont guère dans certains gros projets les seuls à affecter la décision finale. Dans le cas de Magnola, il y avait un enjeu politique omniprésent, qui a finalement, selon notre informateur, orienté la décision du Conseil des ministres. Enfin, il est à noter que la commission d'audience publique est tel que l'ont assuré nos répondants, loin d'être influencée dans sa tâche par ces enjeux ou par cette pression.

CHAPITRE VI
INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre présente les résultats de l'analyse comparative des six études de cas, consistant à vérifier empiriquement dans quelle mesure les données recueillies correspondent aux résultats attendus par hypothèse. Il comprend cinq sections, soit (1) la participation limitée du BAPE au processus décisionnel ; (2) l'accès partiel du public à l'information ; (3) la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur ; (4) la coïncidence entre les intérêts publics et les intérêts particuliers ; et (5) la neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'audience publique.

6.1 La participation limitée du BAPE au processus décisionnel

L'analyse comparative des études de cas a montré que le rapport du Gouvernement au BAPE est, tel qu'indiqué dans la *Figure 6*, celui de tutelle. Dans le cadre de la procédure communicationnelle d'enquête et d'audience publique, le BAPE a pour rôle d'explorer les terrains de conflits environnementaux, de déterminer les enjeux qui sous-tendent la controverse en question, de constater les possibilités d'entente et de rédiger en dernier lieu un rapport qui exprimerait sa vision du projet en fonction des intérêts défendus par les différents intervenants. C'est ce qu'on appelle des recommandations.

Figure 6 La participation du BAPE au processus décisionnel

Répondants	1	2	3	4	5	6
Questions						
À qui revenait la décision finale sur cette controverse, au BAPE, au MEF ou au Conseil des ministres (C/M) ?	C/M	C/M	C/M	MEF	C/M	C/M
Y-avait-il des enjeux politiques dans la controverse en question ?	Non	S/R	Non	Non	Oui	Oui

Usant de son pouvoir, le ministre de l'Environnement et de la Faune reçoit le rapport et ne tient compte que des recommandations qu'il juge appropriées et c'est au

Conseil des ministres de prendre la décision finale. L'interrogé #6 nous a confirmé dans ce contexte que :

Le ministre de l'Environnement et de la Faune ne prend aucune décision. La grande majorité croit que c'est lui qui décide. Mais, dans les faits, le Ministère de l'environnement n'a aucune décision à prendre concernant un projet. C'est au Conseil des ministres d'accomplir cette tâche à la lumière des recommandations du ministre de l'Environnement .

Cependant, ce pouvoir discrétionnaire de prise de décision fait que le rapport entre le Gouvernement en général et le BAPE ne s'inscrit pas dans un contexte d'échange et d'interaction équilibrés. Mais bien au contraire, dans un contexte de communication ascendante et à sens unique, dans lequel, le ministre de l'Environnement et par-là le Conseil des ministres peuvent ne pas tenir compte des recommandations du BAPE, dont les compétences techniques, scientifiques et pratiques de ses membres et leur proximité des problèmes particuliers ainsi que des parties en conflit, font que sa vocation principale est de faire des recommandations et par conséquent prendre partie au processus décisionnel.

Ainsi, dans le cas, considéré extrêmement litigieux, de l'usine de production de magnésium de Magnola, les requérants ont rejeté le projet. Toutefois, malgré ce refus et la réticence manifestée par la commission du BAPE quant à sa réalisation, le ministre de l'Environnement et de la Faune a tout de même ordonné l'attribution d'un certificat d'acceptabilité au promoteur de Métallurgie Magnola inc. à Asbestos.

En réalité, Greenpeace s'est clairement opposé au projet tel qu'il a été présenté en audience, et ce, en raison du caractère très toxique et persistant des organochlorés et des quantités de rejets. L'informateur #6 disait dans ce sens que «les groupes environnementaux, Greenpeace en particulier, ont âprement défendu leur position, même après la tenue de l'audience et lors de la sortie du rapport du BAPE».

De même, la commission du BAPE chargée d'étudier le dossier reconnaissait que ce projet pourrait avoir un impact économique positif pour le Québec. Cependant, ses

impacts environnementaux seront tellement importants, qu'il serait impossible de le réaliser dans la forme proposée par son promoteur. D'où, des modifications majeures devaient y être apportées. Ces modifications, allaient jusqu'à rendre le projet irréalisable, affirmait l'interviewé #6.

Dans ce sens, la commission a communiqué au ministre de l'Environnement et de la Faune le fait, que l'élimination des rejets d'organochlorés constitue une condition essentielle à toute approbation gouvernementale. Une façon de tendre vers cet objectif serait d'ajouter, au procédé proposé, de l'équipement visant à capter et à détruire les organochlorés avant leur sortie de l'usine projetée et de modifier les étapes du procédé de façon à éviter la formation d'organochlorés.

De plus, la commission considérait que les concentrations de dioxines et de furannes dans l'air ambiant à l'extérieur de la zone industrielle de Magnola pourraient atteindre ou même dépasser le seuil sécuritaire de 500 fg/m³ du ministère de l'Environnement et de la Faune. Ce critère qui a été établi pour des projets d'incinération de produits dangereux circonscrits dans le temps, n'est pas nécessairement sécuritaire pour un projet industriel qui émettrait des dioxines et des furannes de façon continue pendant une période beaucoup plus longue.

Toutefois, le ministre de l'Environnement et de la Faune et par-là le Conseil des ministres n'ont pas tenu compte de toutes ces recommandations, jugées pertinentes par plus d'un groupe environnemental, et ont autorisé le projet sous certaines conditions relatives à ses modalités de réalisation. L'informateur #6 nous a souligné dans ce sens que «la décision du Conseil des ministres a été contestée par les groupes environnementaux car les conditions inscrites au décret, étaient moins sévères que les recommandations de la commission».

Par ailleurs, dans le cas du projet d'amélioration routière entre Jonquière et Saint-Bruno, selon l'interrogée #5, la commission d'audience publique trouvait que le ministre

de l'Environnement et de la Faune a attribué au promoteur du projet, notamment le MTQ, un avis de recevabilité sur une étude d'impact qui comportait plusieurs failles. Ce faisant, les membres de la commission ont senti que le projet était déjà approuvé par le MEF et que, par conséquent, leur rôle serait limité au simple fait d'informer la population sur le projet et non, tel qu'est dicté dans les règlements, à favoriser l'échange, la négociation et la participation du public au processus décisionnel. Il nous a révélé dans ce contexte que :

Ce cas précisément, avait une dimension politique très importante. Ceci est dans le sens où, le gouvernement voulait absolument que cette autoroute se fasse, afin de faciliter la circulation de l'un des ministres qui habitait tout proche de la région concernée par le projet. Dans le fond, la commission sentait que le projet était vraiment souhaité, ce qui a favorisé la position du promoteur, bien que son étude d'impact révélait plusieurs failles.

En fait, il importe d'indiquer dans ce contexte que la décision gouvernementale d'autoriser un projet se base, en plus du rapport de la commission d'enquête et d'audience publique du BAPE, sur un rapport d'analyse environnementale élaboré par les experts du MEF, indiquant que le projet du promoteur est justifié. Cependant, ce rapport d'analyse environnementale est préparé en amont de l'audience publique, de façon que les données et les argumentations qui y sont incluses ne peuvent être soumises à l'examen public. Donc, ce rapport se présente davantage comme une justification de l'autorisation gouvernementale plutôt qu'une argumentation objective portant sur l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement.

En conséquence, dans un document de réflexion élaboré dans le cadre du projet de révision du régime québécois d'évaluation environnementale, le BAPE a recommandé que le rapport d'analyse environnementale préparé par les experts du MEF soit remis avant la tenue de l'audience publique (BAPE 1995 : 9). Ce faisant, cela permettrait d'apporter un éclairage technique et scientifique susceptible d'alimenter les discussions lors des audiences publiques, et par-là même, de réduire la nécessité pour la commission du BAPE de recourir à des experts indépendants.

Par ailleurs, outre les études de cas que nous avons effectuées, le cas du projet de Soligaz, représente dans ce sens un dossier éloquent (Brunel 1996). Malgré les recommandations de la commission du BAPE qui insistait sur la gravité des impacts environnementaux que pourrait générer ce projet, le MEF a ordonné l'attribution d'un certificat d'autorisation au promoteur, sous certaines conditions relatives à ses modalités de réalisation. L'interviewée #4 nous a affirmé que :

Dans ce dossier, c'étaient des intérêts politiques et économiques qui primaient. Mais le plus important, est que le BAPE a fait de son mieux pour éclairer le ministre de l'Environnement en lui transmettant les vrais préoccupations des citoyens. Dans des cas pareils, il existe toujours maintes interventions qui rentrent en ligne de compte, notamment, celles des groupes environnementaux, des industriels, des financiers, et surtout des politiciens qui font souvent pencher la balance de leurs côtés.

En somme, dans une perspective communicationnelle, le rapport du BAPE au MEF, est, dans un nombre non négligeable de dossiers, celui de subir plutôt que de participer à produire la décision. En ce sens, l'échange entre les deux parties, se fait de haut en bas.

L'analyse des études de cas a montré que des enjeux politiques et socio-économiques, interviennent avec force dans le processus décisionnel, surtout quand il s'agit des gros projets de développement, et ce, tout en négligeant les deux questions qui font, théoriquement, l'essence même de la procédure d'audience publique, soit : les impacts environnementaux des projets particuliers et la possibilité pour le public de communiquer ses préoccupations, de défendre ses intérêts et par-là de participer au processus décisionnel. L'informateur #5 a révélé dans ce sens que :

C'est vrai que les audiences publiques sont pour les gens des tribunes en or. Car, elles obligent toujours le promoteur à faire attention. Toutefois, ce n'est pas juste la population qui bénéficie du BAPE, mais d'autres, pour des raisons plus politiques et matérielles. L'essentiel, en tous les cas, c'est qu'une telle procédure permet non seulement aux citoyens de s'exprimer en toute liberté mais également contribue à leur conscientisation sur les vrais impacts des projets industriels. Par ailleurs, l'après audience n'est pas aussi démocratique puisque dans ce genre de procédure la politique embarque toujours, mais chaque fois d'une façon différente.

Ainsi, deux grandes catégories de préoccupations publiques sous-tendent les controverses environnementales. La première catégorie renvoie à l'impact d'une décision

particulière, c'est-à-dire, à l'évaluation des impacts environnementaux des projets particuliers. La seconde renvoie davantage à la décision elle-même, c'est-à-dire, aux fondements politiques de la décision et aux processus communicationnels, tels que les mécanismes d'accès à l'information et de participation du public. Dans ce sens, Limoges et *al.* soulignent que «la population n'a pas seulement des préoccupations d'objets, elle n'est pas préoccupée que de risques ou d'externalités, elle a aussi, de façon très fortement marquée, des préoccupations de processus.» (1993 : 55).

Enfin, au cours des entrevues que nous avons effectuées auprès des membres du BAPE, certains interrogés ont affirmé que ce rapport communicationnel à sens unique se manifeste également dans la diminution remarquable du nombre de mandats de médiation et d'audience publique attribués au Bureau, et ce, surtout, depuis l'année 1995. L'interviewée #5 a assuré que :

Au cours des quatre dernières années, le BAPE commence à recevoir beaucoup moins de mandats de médiation et d'audience publique, soit, 25% de la totalité des projets soumis au MEF au lieu de près de 50%. (...) En fait, il est arrivé souvent, pendant cette période, que des membres du Bureau passent des semestres entiers sans recevoir de mandat. C'est vrai qu'ils peuvent assister à des colloques ou lire sur l'évaluation environnementale, mais ce n'est vraiment pas leur raison d'être.

Les raisons de cette récession au niveau des mandats sont, selon la même répondante, multiples, soit les coupures budgétaires et la récession économique qui ont fait que l'environnement coûte de plus en plus cher pour le Gouvernement.

6.2 L'accès partiel du public à l'information

La totalité des interviewés a jugé que le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques tel qu'il s'applique actuellement est très satisfaisant (*Figure 7*). En fait, pendant cette période de 45 jours, le BAPE organise deux sessions préparatoires avant la tenue de l'audience, une avec le promoteur et l'autre avec les citoyens concernés par le projet. Ceci est dans le but d'informer les participants du déroulement de l'audience pour qu'ils ne se sentent ni

intimidés, ni gênés de cette expérience toute nouvelle. L'informateur #5 nous a confirmé dans ce sens que «jusqu'à date, le BAPE organise des réunions avec les citoyens séparément pour les informer sur le déroulement de l'audience et pour les familiariser avec le processus».

En réalité, tous les interviewés, sans exception, nous ont confirmé que ce qui fait la crédibilité du BAPE, c'est effectivement l'accès total du public pendant cette période à toutes les informations disponibles. Chaque document pouvant aider la population concernée par le projet, se doit d'être publié et vulgarisé. Dans ce contexte, l'interrogée #3 nous a révélé que :

L'accès du public à l'information est total. Tous les documents sont mis à la disposition de la commission, notamment, l'étude d'impact, les questions que les ministères ont posées, ainsi que toutes les études complémentaires. C'est dicté dans le règlement. La totalité de cette information est déposée dans des centres d'information. Même au cours de l'audience, tous les documents supplémentaires demandés par la commission ainsi que les mémoires élaborés par les citoyens sont également mis à la disposition du public. Pour cette raison, le BAPE a une grande crédibilité auprès des citoyens.

Figure 7 L'accès public à l'information

Questions \ Répondants	1	2	3	4	5	6
L'accès public à l'information concernant cette controverse, était-il total ou partiel ?	Total	Total	Total	Total	Total	Partiel
Le public, était-il noyé par la quantité d'information mise à sa disposition lors de la période d'information et de consultation publiques touchant la présente controverse?	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
La commission, a-t-elle réussi dans ce dossier à vulgariser l'information technique et scientifique au public ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

L'informateur #2 a également confirmé la même idée en disant :

Oui, c'est un accès total et impartial. En fait, le BAPE place tous documents recueillis dans des points d'accès facile aux citoyens. Il leur offre la possibilité de photocopier et leur donne le droit d'apporter toute la documentation sur n'importe quelle audience publique. Présentement, ils peuvent même recevoir de l'information sur Internet. Croyez-moi, les gens

trouvent les efforts déployés par le BAPE vraiment fantastiques. De même, pour tout projet, l'étude d'impact est rendue publique. En plus, le président de l'audience est toujours avisé d'être disponible en cas où les gens auraient des questions à lui poser.

L'informateur #4 aussi, a partagé la même opinion, dans ce sens elle juge que :

Le BAPE communique bien les informations. Et puisque c'est son mandat, donc, il se doit de bien le faire. Généralement, la communication, pendant la période d'information et de consultation publiques ou même pendant l'audience, se fait très bien et la commission arrive toujours à atteindre son objectif qui est celui de rendre ce processus accessible à la population.

Donc, tous nos informateurs nous ont confirmé que de point de vue communicationnel, l'approche adoptée par le BAPE s'est toujours faite d'une façon qui permet de faire évoluer toute la procédure vers une meilleure compréhension du dossier ainsi qu'une plus grande vulgarisation des informations et de rendre public tout document faisant la marque d'une teneur scientifique.

Toutefois, cet accès si total soit-il, n'est en réalité qu'un des points de faiblesse de ce processus d'enquête et d'audience publique. Car dans la totalité des cas, les citoyens se trouvent noyés par une quantité considérable de documentation à tel point qu'il devient presque impossible pour eux d'avoir une vision claire du projet et une idée juste de ses vrais impacts sur leurs milieux et social et environnemental. D'autant plus que, pendant l'audience et dépendamment des questions posées, la commission demande davantage des documents supplémentaires, afin d'avoir une vision plus globale et plus juste du projet. En fait, la totalité des personnes ont jugé de l'avantage de cet accès. Cependant, ils ont reconnu que la quantité des informations à consulter dépasse, dans la majorité des cas, et de loin la capacité des citoyens. L'informateur #2 nous a confirmé cette idée en disant :

C'est l'un des points de faiblesse qui existe dans la période d'information et de consultation publiques. Je pense que pour quelqu'un qui veut s'informer sur un sujet précis, le BAPE, fournit et d'une façon exhaustive, toute la documentation nécessaire. Toutefois, le problème est qu'il ne fait pas assez d'effort de vulgarisation et d'interprétation des informations pour les gens concernés et intéressés. Donc, toute la masse d'information est disponible, seulement, il n'existe personne pendant la période de consultation pour l'expliquer.

L'informateur #6 pense que par devoir, tout document que la commission juge nécessaire pour le déroulement de l'audience, doit obligatoirement être mis à la disposition des citoyens pour être consulté. Cependant, il juge qu'en réalité l'accès du public à l'information n'est pas vraiment total. Il explique sa vision par le fait que :

Pendant la période d'information, les citoyens ont accès à toutes les informations disponibles. Mais quelle est l'information disponible ? S'il y a une poursuite du dossier dans le cadre d'une enquête et d'une audience publique, on double automatiquement la documentation en volume. Donc, en période d'information, en vérité, il n'y a pas toute l'information, puisque, la commission va demander pendant l'audience, encore une vingtaine voire une trentaine d'études qui ont été faites dans les derniers mois et qui n'étaient pas rendues publiques pendant la période de consultation. Dans l'ensemble, les citoyens accèdent à l'information, mais certainement pas toute l'information .

Donc, le défaut du processus d'audience publique, d'une certaine façon, est qu'il ne rend pas l'information facile à saisir à tout le monde. En effet, la commission commence la lecture du dossier tel qu'il est présenté par son promoteur, et demande au fur et à mesure de cette étape un certain nombre de documents supplémentaires. De cette manière et dans chaque séance, elle ajoute encore de l'information à la quantité déjà disponible. C'est pour cette raison et comme nous l'a souligné le même répondant :

qu'il existe une charge énorme de documents rendus publics dont la commission a besoin pour analyser et enquêter sur le projet. Toutefois, si cette dernière tente sans cesse de rendre toute information accessible à la population concernée, c'est pour qu'elle ne soit pas accusée d'avoir des informations privilégiées.

De même, en plus de cet inconvénient, dans les cas assez litigieux et complexes comme celui de Magnola, les citoyens se trouvent souvent confrontés à une autre contrainte, à savoir celle des documents de nature trop technique rendant la compréhension du dossier encore plus difficile, surtout pour les simples citoyens de niveau d'instruction assez bas. Ainsi, pour remédier à une telle situation, la commission tente au cours des audiences publiques de simplifier et de vulgariser au maximum toutes les informations de nature scientifique ou technique. L'informateur #2 disait dans ce contexte :

C'est vrai qu'il existe un certain jargon technique et scientifique peu accessible à la masse des citoyens et c'est pour cette raison qu'il existe une lourde responsabilité sur la commission

pour expliquer et surtout maintenir le niveau de langage à un seuil où l'ensemble des gens peuvent le comprendre. En fait, c'est au président de la commission et aux commissaires d'expliquer tous dans les moindres détails, ce qui se fait, à mon avis, dans la majorité des cas.

C'est vrai que la commission opte toujours pour un langage assez populaire, accessible à tous les participants de l'audience. De même, il est vrai que si ces derniers ne sont pas satisfaits des réponses et qu'ils les trouvent incomplètes, la commission va immédiatement le signaler au promoteur pour qu'il fournisse des réponses supplémentaires plus complètes et plus claires. C'est également vrai, que la commission s'appuie sur les vidéos comme moyen pouvant servir à mieux expliquer la vraie problématique du projet. Cependant, il ne faut pas oublier qu'il existe toujours des dossiers trop techniques dont le contenu est extrêmement complexe, même pour la commission. L'informateur #6 a affirmé dans ce contexte que :

C'est vrai qu'il existe toujours des dossiers plus techniques que d'autres. Personnellement, je pense que malgré les efforts déployés par la commission à vulgariser, il y a toujours des limites. Dans un cas bien particulier et bien complexe qui concernait la qualité de l'air, aucune personne n'a compris le contenu du débat : ni les personnes présents dans la salle, ni la commission et même, les gens qui jouissaient de certaines connaissances en la matière, arrivaient à peine à comprendre la problématique en question.

Le même répondant nous a confirmé en parlant du projet d'usine de magnésium par Métallurgie Magnola inc., à Asbestos que :

Dans ce projet, de nombreux documents techniques ont été déposés pendant et après l'audience aux fins de l'analyse par la commission. C'est vrai que la commission a essayé au maximum de vulgariser toutes les informations, mais la compréhension profonde de tous les enjeux et des impacts qui sont associés demande un certain niveau de connaissance de base, surtout dans le cas d'un projet aussi complexe que Magnola.

Nécessairement, un tel problème peut bien affecter l'équilibre entre le promoteur et les citoyens en terme d'accès à l'information. Dans ce sens, nous tenons à souligner qu'il faudrait savoir comment rendre l'information aussi technique et scientifique, soient-elles, accessible à toute personne présente dans une salle d'audience. Car c'est le seul moyen de garantir une meilleure et juste compréhension du projet et de ses vrais impacts sur les milieux social et environnemental, sinon, l'accès public à l'information serait toujours malgré les efforts déployés par chaque commission partiel.

6.3 La manipulation de l'étude d'impact par le promoteur

Quatre de nos six interrogés (*Figure 8*), ont révélé que le promoteur ne pouvait en aucun cas manipuler le contenu de son étude d'impact. L'informateur #2 a exposé les raisons en clarifiant que :

Le promoteur ne peut en aucun cas manipuler le contenu de son étude d'impact, parce que ce n'est pas à lui de la faire. Ce dernier signe un contrat avec une compagnie d'ingénierie et c'est à elle de la réaliser. (...) De toute façon, l'étude est toujours reprise par les gens du ministère de l'environnement et par la commission. Donc, il y a toujours une vérification qui est faite d'une façon assez sérieuse.

Figure 8 La manipulation de l'étude d'impact

Question	Répondants					
	1	2	3	4	5	6
Était-il possible pour le promoteur du projet en question de manipuler le contenu de l'étude d'impact ?	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui

Également, l'informateur #1 a confirmé la même idée en disant :

Les gens qui réalisent l'étude d'impact, sont habituellement des consultants ayant une réputation à conserver. Donc, ils se doivent d'être le plus juste possible. De même, les avis, le projet et l'étude d'impact elle-même sont évalués par le ministère de l'Environnement avant la tenue de l'audience publique. Après cette étape, les analystes du BAPE, sont tenus à contre vérifier celle-ci, pour voir sa cohérence et s'ils ont des doutes, ils peuvent toujours se référer à des spécialistes pour une contre expertise.

Donc, chaque commission opte pour une analyse minutieuse de l'étude d'impact afin de dévoiler toute faille et toute imprécision. Toutefois, bien que celle-ci ne se montre pas généralement confiante vis-à-vis du promoteur, dans le sens où elle analyse minutieusement son étude d'impact, il existe tout de même certains détails qui lui échappent. L'informateur #5 a soutenu dans ce contexte que : «La commission a beau être habile, mais le promoteur est parfois, beaucoup plus habile qu'elle».

De même, dans certains cas et en fonction du statut du promoteur, l'étude d'impact peut bien devenir un élément de désinformation plutôt que d'information, tel qu'était le cas dans le projet d'amélioration de la liaison routière entre Jonquière et Saint-Bruno. L'interrogée #5 a mentionné que l'étude d'impact de ce projet révélait plusieurs failles :

Lorsque le promoteur est public, notamment le ministère des Transports du Québec, ceci fait toute la différence. (...) La preuve, est bien claire dans la façon dont l'étude d'impact était préparée. Je pense que pour ce genre de promoteurs, le rapprochement avec le milieu n'existe presque pas, car s'ils se rapprochaient plus des citoyens et essayaient de prendre en compte leurs intérêts et leurs préoccupations dès le début, plusieurs projets auraient pu être résolus, sans nécessité de requête.

Dans le même sens, l'informateur #6 a expliqué qu'il est toujours possible pour un promoteur d'escamoter les chiffres et les impacts, surtout dans un cas comme celui du projet d'usine de magnésium de Métallurgie Magnola inc. Il disait qu'«il existe en réalité peu d'usines comparables à celle de Métallurgie Magnola inc., donc, il est fort possible de sous estimer les vrais impacts d'un tel projet sur l'environnement». Le même informateur a révélé que la commission était d'avis que les estimations du promoteur étaient peu fiables et qu'elle a également relevé de nombreuses erreurs de calculs et de concordance dans l'étude d'impact présentée par Métallurgie Magnola inc. qui pourraient engendrer un risque élevé pour les écosystèmes locaux, ainsi que pour les travailleurs et la population.

En somme, bien que les commissions d'enquête et d'audience publique fassent des efforts considérables afin de s'assurer de la fiabilité et la crédibilité de toute étude d'impact présentée par un promoteur, le risque de passer à travers certains détails défailants, particulièrement quand il s'agit des gros projets de développement de même que des projets publics, demeure non négligeable. D'où, la manipulation de ce document informationnel important est un acte possible et faisable.

6.4 La coïncidence entre les intérêts publics et les intérêts particuliers

L'analyse comparative des études de cas en ce qui a trait à la perception des parties du processus d'audience publique indique qu'alors que les promoteurs des cas sélectionnés étaient plutôt réticents à entreprendre la démarche d'audience publique, l'ensemble des requérants et, particulièrement les groupes environnementaux, se sont montrés généralement favorables à la tenue d'une telle démarche (*Figure 9*).

La réticence des promoteurs quant au processus d'audience publique, s'explique principalement par le peu de contrôle que cette démarche leur fournit sur le processus de participation du public en terme de délais et de résultats. De leur part, les requérants, considèrent que ce processus leur donne l'opportunité de communiquer publiquement leurs préoccupations et de défendre leurs intérêts, non seulement, sur la justification des projets en particulier, mais également, sur les politiques environnementales et gouvernementales.

Figure 9 La perception des parties en conflit de la démarche d'audience publique

Questions \ Répondants	1	2	3	4	5	6
À votre avis, les citoyens étaient-ils satisfaits du processus en question ?	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
À votre avis, les promoteurs étaient-ils satisfaits du processus en question ?	Non	Non	Non	Non	Non	S/R

Dans toutes les études de cas, les promoteurs étaient d'emblée disposés à entreprendre une démarche de médiation plutôt qu'une démarche d'audience publique. Ils sont même allés sur certains projets jusqu'à faire des représentations auprès du ministre de l'Environnement et de la Faune pour qu'il confie au BAPE un mandat de médiation plutôt que d'audience publique.

En fait, dans le cas du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix, bien que les requérants ont mis en question la justification même du projet, un mandat de médiation a été confié au BAPE à la demande des élus locaux de la Communauté Urbaine de Montréal (CUM), promoteur du projet, dans l'objectif d'accélérer le processus d'examen public du projet et d'obtenir plus rapidement le certificat d'autorisation requis. Ceci est dans le but d'éviter à la CUM une perte de 750 mille \$, coûts d'enfouissement dans un autre site autorisé, en cas où la nouvelle cellule ne serait pas en opération avant la fermeture imminente de la première. Ainsi, dans ce contexte, la CUM espérait pouvoir arriver à une entente négociée avec les requérants et obtenir l'autorisation gouvernementale avant la fermeture de la première cellule.

Par ailleurs, les promoteurs perçoivent le processus d'audience publique, généralement, comme un processus qui entraîne un délai important entre le dépôt de l'avis du projet auprès du MEF et la décision gouvernementale. Le délai statutaire de cette démarche est au minimum de 4 mois, soit, le double de celui du processus de médiation. En plus, ils conçoivent une telle démarche comme un obstacle, en ce sens qu'elle représente, la plupart du temps, le lieu d'une remise en question de la justification du projet pouvant déboucher sur des considérations relatives à l'évaluation des politiques environnementales gouvernementales. L'informateur #5 a révélé dans ce sens que :

Le BAPE a des délais réglementaires qu'il ne doit jamais dépasser. Quatre mois pour une audience, ce n'est point suffisant. Seulement, il y a d'autres étapes que le projet doit franchir et où c'est plus lourd et plus long à faire accepter. Dans ce sens, les fonctionnaires du MEF peuvent prendre plus de temps pour faire leur rapport, car ils ne sont pas limités par des délais réglementaires comme ceux qui travaillent au BAPE. C'est pour cette raison, qu'il y a plusieurs promoteurs qui ont décidé d'aller en Ontario ou ailleurs dans le monde et c'est pour cette même raison, qu'il existe beaucoup de projets que nous sommes entrain de perdre.

La répondante #3 a confirmé la même idée, concernant le projet d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban en disant :

Pour dire vrai, les promoteurs trouvent lamentable de toujours passer par le BAPE. Dans ce sens, ces derniers trouvent extrêmement gênant le dépouillement de l'étude d'impact qui se fait en audience devant tous les participants et qui est censé mettre en exergue toutes les failles de leurs études, parce que si la commission parviendrait à dévoiler plusieurs trous, cela pourrait nuire à leurs projets. Par exemple, dans ce cas là, la commission s'est

fondamentalement opposée au projet parce qu'elle trouvait qu'il n'était pas justifié et que s'il allait être autorisé, il pourrait générer des impacts environnementaux majeurs, notamment au niveau de la contamination des nappes phréatiques. Les citoyens de leur part ne voulaient pas d'un tel projet dans leur région, et la commission trouvait qu'ils étaient très méfiants et très soupçonneux vis-à-vis des propos que le promoteur avançait, parce qu'ils avaient la nette conviction que du moment où l'argent est en jeu, les promoteurs ne prennent en considération que leurs intérêts.

Pour donner un exemple sur cette emprise de délais qu'a le processus d'enquête et d'audience publique sur les promoteurs, nous nous référons au cas du projet de la centrale de cogénération d'énergie à Montréal-Est (qui n'a pas fait l'objet de notre étude). En fait, la commission d'enquête et d'audience publique a donné, dans ses recommandations, un avis favorable au projet, et ce, depuis le mois de juin 1994. Toutefois, jusqu'à date, le gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur ce projet.

De même, dans le cas du projet de la centrale de valorisation du biogaz au centre de tri et d'élimination des déchets de la Ville de Montréal, le projet n'avait pas d'impacts environnementaux majeurs, mais bien au contraire, il représentait un projet d'envergure sur le plan économique. Seulement, la procédure et la décision gouvernementale étaient tellement longues, que le projet est devenu irréalisable parce que les normes économiques ont changé et n'étaient plus applicables.

En somme, à l'encontre de la médiation, l'audience publique exige des promoteurs de s'en remettre à l'analyse, aux constatations et aux recommandations d'une commission d'enquête et d'audience publique. Donc, si au cours d'une médiation le promoteur peut arriver à établir une entente avec les requérants, il doit, en situation d'audience publique, se fier aux recommandations de la commission.

De même, les recommandations issues d'une audience publique, contrairement à celles issues d'une médiation, n'ont pas assez de légitimité pour être prises en considération par le gouvernement. Ainsi, en s'engageant dans le processus communicationnel d'audience publique, les promoteurs ont beaucoup moins de chance d'éliminer les oppositions à la réalisation du projet. Car, si les requérants ont déjà refusé

d'aller en médiation, c'est qu'ils mettent en cause la justification du projet, voir s'y opposent fondamentalement.

Par ailleurs, contrairement aux promoteurs, les requérants refusent la démarche de médiation parce qu'ils estiment que seule l'audience publique permet de débattre publiquement et de la justification des projets et des politiques environnementales. L'analyse des études de cas indique que les requérants, dont plus particulièrement les groupes environnementaux qui possèdent une expérience de la PÉEIE (Procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux), sont souvent favorables à entreprendre une démarche d'audience publique.

Ces requérants, qui inscrivent la question des impacts environnementaux des projets dans une vision globale, estiment que seule une telle démarche permet d'échanger, d'interagir et de discuter sur la justification des projets. À cet égard, ils revendiquent la tenue des débats nationaux, tels que des audiences génériques sur la cogénération et la gestion des déchets, devant permettre de définir des politiques environnementales globales.

Cependant, dans certains dossiers, citons à titre d'exemple celui du projet d'usine de production de magnésium par Métallurgie Magnola inc. à Asbestos, les citoyens de la région, qui devaient, théoriquement, être les premiers à subir les impacts environnementaux majeurs qu'un tel projet pourrait générer, se sont eux-mêmes opposés aux rôles actifs des groupes environnementaux, notamment, Mouvement Au Courant et Greenpeace, ainsi qu'aux recommandations de la commission d'enquête et d'audience publique du BAPE. Cette position des simples citoyens s'explique par les retombées économiques très importantes qu'aurait apporté un tel projet au niveau socio-économique, notamment, en créant des postes d'emploi dans une région, où le taux de chômage est extrêmement élevé.

Ainsi, sur ce cas, les intérêts des citoyens requérants ont paradoxalement coïncidé avec ceux des promoteurs malgré les effets néfastes que devrait générer la réalisation du projet. Dans ce sens, l'informateur #6 a soutenu que :

La population locale, prise avec un taux de chômage élevé, soutenait fortement le projet créateur de 350 emplois. Elle faisait tellement confiance au promoteur, qu'elle a jugé inutile le fait de tenir une audience publique. Cette dernière s'est même montrée contre la présence des représentants des différents groupes environnementaux qu'elle considérait comme des étrangers à la région d'Asbestos. Cette insatisfaction des citoyens s'est surtout manifestée à la sortie du rapport. (...) Par contre, certains groupes environnementaux extérieurs comme Mouvement Au Courant et l'Union Québécoise pour la Conservation de la Nature (UQCN) avaient beaucoup de réserves concernant ce projet. Greenpeace rejetait carrément le projet à cause de la production de composés organochlorés.

Dans le même ordre d'idée, l'interviewée #5 a confirmé et même expliqué les raisons d'une telle attitude en disant :

Généralement, les requêtes d'audience publique sont avancées par les groupes environnementaux plutôt que par les citoyens, parce qu'ils sont plus conscients des répercussions environnementales des projets. Pour cette raison, leur intervention dans les controverses et les conflits environnementaux n'est pas toujours la bienvenue de la part des habitants des régions où se réalisent les projets, surtout s'il s'agit de gros projets de développement susceptibles de créer des postes d'emploi. (...) Cette attitude est tellement forte que tout ce qui concerne les normes et le processus d'évaluation environnementale est perçu comme une source de nuisance à leurs intérêts économiques particuliers. Donc, je pense que la population est maintenue dans une certaine ignorance parce qu'elle ne sait pas à quel point le développeur va polluer.

En somme, nous estimons que même si nos études de cas ont démontré que, d'un côté, les requérants sont généralement favorables à la démarche d'audience publique parce qu'elle met en exergue leurs intérêts et que les promoteurs de l'autre, sont souvent défavorables à une telle procédure parce qu'elle met en question leurs projets, les intérêts de ces deux parties peuvent, tel que nous l'avons vu, coïncider. Nous tenons dans cette perspective à ajouter que touchant la réalisation de gros projets dans des régions souffrant de problèmes socio-économiques considérables, les deux parties se rangent assez souvent au même camp pour défendre leurs intérêts communs contre l'intervention et des groupes environnementaux et de la commission du BAPE.

6.5 La neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'enquête et d'audience publique

En principe, la commission doit toujours avoir une attitude équitable à l'égard de toute personne présente à l'audience. Dans ce sens, elle tente d'étudier la meilleure façon qui permet d'améliorer le projet et de faciliter son acceptation et sur le plan environnemental et sur le plan socio-économique. En fait, la totalité de nos répondants, ont soutenu que toute décision émanant de la commission est totalement indépendante et neutre, tentant dans tous les projets, aussi différents soient-ils, d'étudier leurs impacts et de voir comment peuvent-ils être améliorés (*Figure 10*). Ceci est dans le but de parvenir à la fin de l'audience à rendre le projet très bien contrôlé sur tous les niveaux.

Figure 10 La neutralité et l'impartialité limitées de la commission d'audience publique

Question	Répondants					
	1	2	3	4	5	6
La commission, a-t-elle penché vers l'une des parties en conflit lors de la controverse en question ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

La répondante #3 a souligné dans ce sens que :

La commission étudie chaque dossier de manière autonome et ne valorise que les côtés qui méritent de l'être. Donc, s'il s'avère qu'un projet ne mérite pas d'être bonifié, celle-ci n'hésite pas à le refuser.

Également, l'interrogé #2 a confirmé la même idée en disant :

Notre principe se résume dans la phrase suivante : ce n'est pas parce qu'un projet est économiquement profitable, que nous devons le réaliser. Avant tout, il faut qu'il soit acceptable sur le plan environnemental aussi que social, car ce sont les deux valeurs les plus immédiates.

Donc, selon eux, la commission agit impartialement non seulement envers les personnes présentes dans la salle, mais également dans son jugement sur les projets et sur les améliorations qui doivent y être apportées. Car, sa vocation n'est guère de prendre le

parti des requérants ou des promoteurs, mais plutôt d'essayer de transmettre les intérêts et les préoccupations des citoyens et d'élaborer son rapport de la meilleure façon qu'elle soit. Afin de confirmer ces propos, l'informateur #5 a soutenu que :

la commission agit en toute liberté et sans aucune pression. Son jugement est pris uniquement en fonction de l'ampleur du projet. (...) Au moment où elle reçoit le mandat, elle se donne carte blanche. Autrement dit, personne n'influence sa démarche ni le contenu de son rapport. Donc, elle prend toujours la position qu'elle juge juste, bien que ceci puisse créer certaines insatisfactions.

Ainsi, tel que nous le remarquons les personnes que nous avons interviewées dans le cadre de ce mémoire affirment unanimement que la commission d'audience publique répond négativement aux pressions. Cependant, nous estimons que vu la situation économique qui impose aujourd'hui de plus en plus ses règles, celle-ci se trouve confrontée dans la majorité des cas, à deux types d'enjeux complètement opposés : celui de l'environnement et en contre partie celui de l'économie, et c'est à elle de savoir comment faire l'équilibre entre ces deux variables lors de l'élaboration de son rapport. L'un des répondants a souligné que :

Désormais, la commission ne peut plus négliger le côté économique, sinon nous vivrions dans un monde utopique. Il semble que d'une certaine façon, pour le gouvernement actuel, l'environnement n'est pas le numéro 1. Il y a une orientation gouvernementale plutôt vers l'économique. Je pense que les orientations que prend le gouvernement, suivent habituellement les tendances de la société et des citoyens qui cherchent actuellement à avoir des emplois plutôt que de protéger les petits poissons à côté de chez eux. Pour cette raison, la commission cherche toujours à contre balancer les avantages et les inconvénients d'un projet afin de pouvoir proposer les mesures aptes à le rendre le plus acceptable possible sur le plan socio-politique et même sur le plan économique. Donc il va falloir trouver des réaménagements pour réaliser le projet mais, tout en le rendant acceptable sur le plan environnemental.

Donc, la répondante #5 admet que dans les conditions économiques actuelles, l'environnement n'est pas le seul enjeu qui oriente l'intervention d'une commission d'audience publique. L'aspect économique des projets est aussi un critère sur lequel elle se base pour évaluer les dossiers. Sinon, comment expliquer le fait que la majorité des projets soit approuvée bien que le nombre de ceux qui peuvent représenter certains risques pour l'environnement soit non négligeable.

Par ailleurs, bien que la totalité des interrogés insistent sur la neutralité de la commission, nos études de cas ont révélé que les points saillants de chaque projet sont généralement valorisés dépendamment de la formation des commissaires. Autrement dit, si le commissaire d'enquête et d'audience publique est intéressé par l'aspect sécurité, il va par conséquent valoriser davantage cet aspect en dépit des autres. Donc, le rapport est orienté ou comme disait l'interrogée #5 «teinté» en fonction du côté que le président juge important. La même répondante, nous a confirmé cette idée en évoquant le projet Grand-Mère qui n'a pas fait l'objet de notre étude :

C'était un dossier qui m'avait beaucoup intéressé, donc j'avais avancé à ce moment là certaines propositions que la commission trouvait comme une piste permettant d'évoluer le déroulement du dossier. Donc, tous les documents déposés étaient orientés vers la piste que nous avons jugées adéquate. Ceci a fait que la commission a orienté le contenu, dès la première partie de l'audience par rapport à certains côtés qu'elle jugeait importants. On est comme une équipe et ce qu'on fait c'est teinter le rapport selon ce qu'on est dans le fond. Ceci dépend de la composition d'équipe et surtout du président de la commission.

Ainsi, la façon d'agir de la commission influence le déroulement de l'audience et même le contenu de son rapport. Ceci fait que, les présents dans la salle, sont inévitablement influencés en fonction des points que la commission met en exergue. L'informateur #3 disait dans ce contexte : «nous ne cherchons pas à influencer, mais je pense que nécessairement toute information influence».

En somme, nous estimons à la suite de l'analyse de nos six études de cas que la commission d'enquête et d'audience publique n'est que relativement neutre et impartiale. Ceci revient au fait qu'elle subit, particulièrement sur les gros projets, maintes pressions de natures politico-économiques et qu'elle s'affecte par les tendances et les orientations de ses membres et spécifiquement de son président.

CONCLUSION

À partir d'une analyse comparative de six études de cas de projets assujettis à la procédure québécoise d'évaluation environnementale, ce mémoire traite de l'importance de concevoir le processus d'audience publique, non seulement comme une simple technique de résolution et de gestion de conflits mais aussi comme un mode communicationnel permettant de mettre en valeur les intérêts publics par rapport aux intérêts particuliers.

C'est dans ce sens que le questionnement principal de la recherche serait de savoir dans quelle mesure les moyens prévus par le MEF (ministère de l'Environnement et de la Faune) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure d'audience publique favorisent réellement, l'établissement d'un processus de communication fondé sur un échange équilibré et une décision impartiale.

L'hypothèse principale qui sous-tend notre problématique est que la procédure d'audience publique du BAPE pourrait représenter un affaiblissement plutôt qu'un renforcement de la participation publique et des processus d'échange. Afin de la vérifier empiriquement, cinq sous-hypothèses ont été dégagées, soit (1) la participation limitée du BAPE au processus décisionnel, (2) l'accès partiel du public à l'information, (3) la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur, (4) la coïncidence des intérêts particuliers, notamment des promoteurs, avec les intérêts publics et enfin, (5) la neutralité et l'impartialité limitées de la commission .

Les résultats de la recherche indiquent que cette hypothèse n'est que partiellement confirmée. En effet, ils permettent d'identifier, dans une certaine limite, la portée et les limites du processus d'audience publique comme étant une activité communicationnelle dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale. La recherche a permis d'identifier plusieurs aspects positifs des audiences publiques en matière de participation du public à l'évaluation environnementale. Elle représente, dans ce sens, une méthode

efficace favorisant la participation du public et surtout permettant d'acheminer leurs préoccupations aux organes décisionnels.

Cette démarche permet également de déterminer les conditions d'adhésion du public aux projets en établissant les modalités de leurs insertions dans leurs milieux, dont les mesures de mitigation, d'atténuation ou de compensation. De plus, la recherche a démontré le rôle important de la commission d'enquête et d'audience publique à faire valoir les intérêts des citoyens participants, à vulgariser les informations et à traduire fidèlement dans son rapport leurs préoccupations et leurs recommandations.

Cependant, les résultats de la recherche ont également montré plusieurs limites de ce processus sur le plan communicationnel. Premièrement, le rapport du BAPE au Gouvernement, notamment au MEF et au Conseil des ministres, est, dans un nombre non négligeable de dossiers, celui de subir plutôt que de participer à produire la décision. En ce sens, l'échange entre les deux parties, se fait de haut en bas.

Deuxièmement, l'accès public à l'information si total paraît-il, n'est en réalité qu'un des points de faiblesse du processus d'enquête et d'audience publique. En fait, dans la totalité des cas, les citoyens se trouvent noyés par une quantité considérable de documentation de natures technique et scientifique à tel point qu'il devient presque impossible pour eux d'avoir une vision claire du projet et une idée juste de ses vrais impacts sur leurs milieux social et environnemental.

Troisièmement, bien que les commissions d'enquête et d'audience publique fassent des efforts considérables afin de s'assurer de la fiabilité et la crédibilité de toute étude d'impact présentée par un promoteur, le risque de passer à travers certains détails défailants, particulièrement quand il s'agit des gros projets de développement de même que des projets publics, demeure non négligeable. D'où, la manipulation de ce document informationnel important est un acte possible et faisable.

Quatrièmement, les résultats de notre recherche ont démontré que, même si les requérants, d'un côté, sont généralement favorables à la démarche d'audience publique parce qu'elle met en exergue leurs intérêts et que les promoteurs de l'autre, sont souvent défavorables à une telle procédure parce qu'elle met en question leurs projets, les intérêts de ces deux parties peuvent coïncider, particulièrement quand il s'agit de la réalisation de gros projets de développement dans des régions souffrant de problèmes socio-économiques considérables.

Enfin, les résultats l'analyse ont révélé que la commission d'enquête et d'audience publique n'est que relativement neutre et impartiale. Ceci revient au fait qu'elle subit, particulièrement sur les gros projets, maintes pressions de natures politico-économiques et qu'elle s'affecte par les tendances et les orientations de ses membres et spécifiquement de son président.

En somme, si le processus d'audience publique a réussi à résoudre certains conflits environnementaux, il n'a pas encore réussi à intégrer toutes les conditions et les critères de mise en œuvre d'une bonne communication qui se fonde sur un dialogue, un échange et une négociation équilibrés entre les parties prenantes au processus (les promoteurs et les requérants) menant à la mise en valeur des intérêts publics et par conséquent à la participation au processus décisionnel. De plus, nous estimons suite à cette recherche que la réussite du processus d'audience publique est également conditionnée par l'instauration d'un suivi et un contrôle de l'après audience ; bref, une évaluation non seulement à court mais, aussi à moyen et à long termes.

Finalement, nous tenons à souligner qu'une telle recherche pourrait être complétée par des travaux supplémentaires touchant les différents parties prenantes au processus telles que, par exemple, une étude comparative d'études de cas d'audience publique au Québec et au niveau fédéral qui soulève leurs points de convergence de même que de divergence au niveau communicationnel. Notre propos dans ce mémoire s'est limité à l'étude du processus d'audience publique comme étant un mode communicationnel, ce

qui n'a jamais été entrepris jusqu'ici dans le domaine des audiences publiques au Québec.

QUESTIONNAIRE

1. Vous avez participé à une audience publique sous l'égide du BAPE, à titre de :

- Président de la commission []
- Commissaire []
- Analyste []
- Autre.... []

2. Quelle est votre expérience au niveau de la participation publique en environnement ?

- Audience publique(fois)
- Médiation environnementale(fois)

3. Pourriez-vous nous décrire brièvement le projet en question tout en mettant l'accent sur les effets saillants du processus d'audience publique ?

.....

.....

.....

.....

.....

4. À qui revenait la décision finale sur cette controverse ?

BAPE [] MEF [] Conseil des ministres []

5. Y avait-il des enjeux politiques dans la controverse en question ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

Précisez.....

.....

6. Comment décrivez-vous le rôle de chacun des acteurs dans la résolution de la controverse ?

- | | Déterminant | peu déterminant | inexistant |
|---|-------------|-----------------|------------|
| • Les décideurs (élus-conseil des ministres) | [] | [] | [] |
| • Les promoteurs (privés et publics) | [] | [] | [] |
| • Les requérants (municipalités, groupes, citoyens) | [] | [] | [] |
| • La commission | [] | [] | [] |

7. Pensez-vous qu'il y avait un accroissement (direct ou indirect) du rôle de certains (es) de ces acteurs :

- Membres du gouvernement []

- Groupes environnementaux []
- La commission []
- Autre []

Précisez.....

8. Quels sont les effets saillants de point de vue communicationnel du présent processus d'audience publique?

- Présence des médias locaux ou nationaux []
- Disfonctionnement de la communication entre le BAPE et l'une des parties []
- Désaccord sur la compréhension et l'interprétation de l'étude d'impact []
- Questions incompréhensibles de la part des citoyens []
- Autre []

Précisez.....

9. Pouvez-vous nous expliquer quel type de communication utilisait le BAPE avec les requérants dans cette controverse ?

- Communication populaire []
- Communication technique []
- Communication scientifique []
- Tous ensemble []

Précisez.....

10. Pensez-vous que le BAPE communiquait bien les informations à chacune des étapes de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PÉEIE) touchant la présente controverse ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

Précisez.....

11. L'accès du public à l'information concernant la controverse en question, était-il :

- Total [] Partiel []

Précisez.....
.....

12. Pendant la période d'information, les parties en conflit avaient-elles le même accès à l'information ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

13. Pensez-vous que la masse des citoyens était noyée par la quantité d'informations mises à leur disposition au cours de la période d'information et de consultation publiques ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

Précisez.....
.....

14. Pensez-vous que le jargon technique et scientifique est accessible à la masse des citoyens concernée par le projet en question ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

15. Si non, comment remédiez- vous à cette situation ?

.....
.....
.....

16. Pensez-vous que cette situation peut affecter l'équilibre entre les parties ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

Précisez.....
.....
.....

17. D'après vous, est-il possible pour un promoteur de manipuler l'étude d'impact ?

- Oui [] Non [] Ne sait pas []

18. Pourquoi ?

.....
.....
.....

19. Si oui, est-il vrai pour le présent projet ?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....
.....

20. À votre avis, les citoyens étaient-ils satisfaits du processus ?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....
.....

21. À votre avis, le public était-il satisfait des recommandations de la commission concernant le présent projet ?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....
.....

22. À votre avis, le promoteur était-il satisfait du processus ?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....
.....

23. À votre avis le promoteur était-il satisfait des recommandations de la commission concernant le présent projet ?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....
.....

24. Vu le côté inégale des ressources (la non expertise et la non-expérience des citoyens), la commission penche-t-elle, en toute bonne foi, vers l'une des parties (les requérants par exemple)?

- Oui Non Ne sait pas

Précisez.....

25. Quels sont les enjeux qui peuvent influencer – en toute bonne foi - votre intervention dans une controverse quelconque (le taux de chômage, les enjeux économiques, les enjeux environnementaux, les enjeux politiques,...) ?

.....

26. Pourriez-vous nous dire dans quelle tranche d'âge vous vous situez?

- 20...29 []
- 30...39 []
- 40...49 []
- 49 et plus []

27. Sexe

- Masculin [] Féminin []

28. Dans quelle région habitez-vous ?

.....

**Merci infiniment pour votre collaboration et votre patience
 et à bientôt**

BIBLIOGRAPHIE

Amy, Douglas J.

1983a The politics of environmental mediations. *Ecology Law Quarterly*, Vol.11, no.1:1-19.

1987b *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia university Press.

A.Q.E.I.

1991 Mémoire sur « La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement », présenté à la commission de l'aménagement et des équipements, Québec.

1992 Mémoire « pour une évaluation d'impacts utile, efficace et crédible », présenté au comité du Sénat canadien chargé de l'examen du projet de loi C-13, loi canadienne sur l'évaluation environnementale, Ottawa.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

1986 *Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la gestion des conflits – Bilan et perspectives*. Montréal : Bureau à d'audiences publiques sur l'environnement.

1995 *L'évaluation environnementale: une vision sociale* (Collection « Nouvelles pistes », no 2). Montréal : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Beauchamp, A., Roy, L. et Sadler, B.

1993 *Le gestionnaire et les publics : pour une collaboration fructueuse*. Montréal : Bureau de consultation de Montréal.

Bonafé-Schmitt, J.P.

1997 In *Communication et Organisation : Négociation et médiation dans l'entreprise*. ISIC – Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, n. 11, p. 33-62.

Brunel, G

1996 *Décision et communication. Le cas des audiences publiques en environnement au Québec*, dans *Sciences de la société*, no 39 – Octobre 1996.

- Canada. Canadian Environmental Assessment Research Council (Ed.)
 1988 The place of Negotiation in Environmental Assessment. Ottawa :
 Canadian Environmental Assessment Research Council.
- Carayol, P
 1997 In Communication et Organisation : Négociation et médiation dans
 l'entreprise. ISIC – Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, n. 11,
 p. 63-83.
- Doyle, D. et Sadler B.
 1996 Évaluation environnementale eau Canada: Cadres, procédures et
 caractéristiques de l'efficacité. Rapport en appui à l'Étude internationale
 sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Hull : Agence
 canadienne d'évaluation environnementale.
- Gagnon, C.
 1995 Développement local viable : approches, stratégies et défis pour les
 communautés. Coopératives et Développement, Vol.26, no.2: 61-82.
- 1993 La recomposition des territoires : développement local viable : récits et
 pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise. Paris :
 L'Harmattan.
- Gariépy, M.
 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, no.4: 353-
 374.
- 1997 Évaluation environnementale, participation publique et décision à la
 québécoise : un modèle à la croisée des chemins. In Projets
 d'infrastructures et débat public, Techniques, Territoires et Sociétés,
 no.34: 43-55. Paris : Ministère de l'Équipement, du Logement, des
 Transports et du Tourisme.
- Gariépy, M. et Hamel, P.
 1989 Défis et paradoxes de la consultation. Trames. Vol.2, no.2: 4-10.
- Gariépy, M., Ouellet, B., Domon, G. et Phaneuf Y.
 1986 Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des
 impacts environnementaux. Montréal : Bureau d'audiences publiques sur
 l'environnement, pagination multiple.
- Gauthier, B.
 1993 Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données (2^e éd.).
 Québec : presses de l'Université du Québec.

- Hamel, P.
1986 Les pratiques planificatrices dans le contexte actuel : comment interpréter l'appel à la participation? *Revue internationale d'action communautaire*, Vol.15, no.55: 65-76.
- 1996b Le point de vue communautaire a l'égard de la participation dans le cadre des audiences publiques. In *Compte rendu du quatrième congrès annuel de l'AQEI sur la participation du public à l'heure des bilans: 24-25 novembre 1995*, sous la dir. De AQEI: 139-149. Montréal : Association québécoise pour l'évaluation d'impacts.
- Hydro-Québec
1994 Le processus de participation publiques à Hydro-Québec. Direction communications et relations publiques, Service communications : équipement et SEBJ.
- Hyman, E. et B. Stiftel
1988 *Combining facts and values in environmental impact assessment : theories and techniques*. Boulder, Col. : Westview Press.
- Limoges, Camilles
1993 «Expert Knowledge and decision-making in controversy contexts». *Public Understand Science*, Vol. 2, p. 417-426.
- Meunier, Pierre B. et Gagnon Hélène V.
1994 Le régime Québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées. *Journal of Environmental Law and Practice*, Vol.7: 43-91.
- Morris, P. et R. Therivel
1995 *Methods of Environmental Impact Assessment*. Vancouver : UBC Press.
- Parenteau, R.
1991 La consultation publique : une forme de participation du public aux décisions. In *La participation politique : leçons des dernières décennies*, sous la dir. De Jacques T. Godbout: 147-171. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Québec
1988 *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure à parfaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- 1995a *La réforme de l'évaluation environnementale : proposition d'orientations*. Sainte-Foy : Ministère de l'environnement et de la Faune.

- 1996b Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie. Montréal : Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles.
- 1997a Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Rapport 1996-1997. Sainte-foy : Gouvernement du Québec, Les publications du Québec/Salter,
- Quivy, R. et L. Van Campenhoudt
1988 Manuel de recherche en sciences sociales. Paris : Dunod.
- Sadler, B.
1986a Environmental conflict resolution in Canada. *Resolve*, Vol.18, no.1: 1-8.
- 1993 Mediation provisions and options in Canadian environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.13, no.6: 375-390.
- 1996 L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : évaluer la pratique pour améliorer le rendement. Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. Hull : Agence canadienne d'évaluation environnementale et Internationale Association for Impact Assessment.
- Sadler, B. et R. Verheem
1996 Strategic Environmental Assessment : Status, Challenges and Future Directions. The Hague, Netherland : Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Séguin, M., L. Maheu et J-G. Vaillancourt
1995 «Les poubelles du Québec : d'un enjeu de groupes de pression à un enjeu de mouvement social». *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, Vol. 32 no. 2, p. 189-214.
- Simos, J.
1990 Évaluer l'impact sur l'environnement : une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Six, J.F.
1990 Le temps des médiateurs. Paris : Seuil.
- Stake, Robert E.
1994 Case Studies. In *Handbook of Quantitative Research*, sous la dir. de Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln: 236-247. London : Sage Publications.

- Tessier, R. et vaillancourt J.G.
- 1996a Introduction : modèles, valeurs, perceptions et action en sciences sociales de l'environnement. In *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, sous la dir. de R. Tessier et J.G. Vaillancourt: 9-18. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
 - 1996b *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Thriewel, Riki
- 1993 «Systems of strategic environmental assessment». *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 13, no. 3, p. 145-168.
- Thriewel, Riki et M.R. Partidario (Éds.)
- 1996 *The practice of Strategic Environmental Assessment*. London : Earthscan.
- Wood, Christopher et N., Lee
- 1988 «The european directive on environmental impact assessment : implementation at last ?». *The Environmentalist*, Vol. 8, no 6, p.177-186.
- World Bank
- 1991 *Development and the environment*. World Development Report. New York : Oxford University Press.
- Yin, Robert K.
- 1994 *Case study research : design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, calif. : Sage (Applied Social Research Methods Series).