

2M11.2844.5

Université de Montréal

**Communication et médiation environnementale au Québec :
analyse de cas**

**Par
Imed HIDRI
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

© Imed HIDRI, 2000



2011-0844-2

P
90
U54
2000
V.017

Université de Montréal

Communication et médiation environnementale au Québec :
analyse de cas

Par
Jana HEDKI
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
Maîtrise en sciences (M.Sc.)
en sciences de la communication

Avril 2000

© Jana HEDKI, 2000



**Université de Montréal
Faculté des études supérieures**

Ce mémoire intitulé

**Communication et médiation environnementale au Québec :
analyse de cas**

présenté par

Imed HIDRI

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président du jury

Pierre BOUDON

Directeur de recherche

Gilles BRUNEL

Membre du Jury

André LAFRANCE

Mémoire accepté le : -----

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier sincèrement toutes les personnes à l'université de Montréal et à l'extérieur qui m'ont aidées et soutenues pendant mes études. Grâce à l'appui de ces personnes, j'ai pu finir ma recherche avec succès.

J'aimerais d'abord exprimer ma reconnaissance à mon directeur de recherche, Monsieur Gilles Brunel, professeur agrégé du département de communication de l'Université de Montréal, pour son enthousiasme hautement stimulant qui a guidé mon parcours, sa disponibilité et sa participation de près à l'évaluation de mes idées, sa patience et les efforts dont il a fait preuve à mon égard.

Je désire également exprimer mes remerciements à Monsieur André Harvey, le Président du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement, qui, malgré son horaire chargé, a pris le temps de m'offrir les coordonnées des personnes que j'ai interviewées.

Finalement, je voudrais exprimer mon appréciation toute particulière à tous les membres du BAPE que j'ai interrogés dans le cadre de ce mémoire et ce, pour la disponibilité, l'ouverture d'esprit et la patience dont ils ont fait preuve au cours des entrevues.

À mes parents pour tous ce qu'ils ont fait pour mon propre succès
à mes frères et sœurs pour leur soutien moral
à Dorra, ma bien aimée pour sa patience
à ma fille Béhija qui m'a donné tant de joie
et à la famille Ghariani pour l'amour dont ils ont fait preuve à mon égard

SOMMAIRE

La participation du public à l'évaluation environnementale, au Québec, était 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). Depuis, les processus de participation du public à l'évaluation environnementale ont considérablement évolué, accordant un rôle grandissant aux méthodes de résolution de conflits fondées sur la négociation. Ainsi, dès le début des années 1990, la médiation environnementale a acquis un statut particulier en étant graduellement formalisée dans la procédure administrative du BAPE.

Au-delà de son domaine d'application, la médiation se définit en général comme un mécanisme de régulation sociale ou comme une simple technique de gestion de conflits. Or selon nous, elle se définit plutôt comme étant une forme de communication qui vise à créer ou recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre des individus ou des groupes afin d'établir ou de rétablir un lien social. Dans ce sens, la médiation environnementale qui fait l'objet de notre mémoire serait un processus consistant à créer les conditions processuelles pour permettre une bonne communication orientée vers un consensus entre deux parties potentiellement opposées, notamment les promoteurs des projets de développement et les requérants d'audiences publiques.

Dans cette perspective, le présent travail de recherche porte sur le processus communicationnel de médiation environnementale. Notre objectif principal était d'établir dans quelle mesure les moyens prévus par le Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure de médiation environnementale permettent l'établissement d'un processus de communication qui favorise l'échange et par-là l'atteinte des objectifs d'instauration ou de renforcement de l'équilibre entre les protagonistes en termes d'accès à l'information, d'expertise, etc.

En effet, les résultats du présent travail de recherche démontrent que la formalisation de la médiation dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale pose le problème de la conciliation des deux conceptions de la médiation soit, une simple méthode de résolution de conflits avec un mode de communication ; une activité qui relève de la rationalité instrumentale avec une activité qui relève de la rationalité communicative. En ce sens, si cette procédure est arrivée depuis sa formalisation à résoudre certains conflits environnementaux, elle 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, notamment les promoteurs et les requérants.

Dans une perspective communicationnelle, la présente étude offre des informations sur le processus de médiation environnementale tel qu'il est appliqué au Québec. Elle met l'accent, dans ce sens, sur le rapport entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement, le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques, l'étude d'impact en tant qu'élément informationnel d'une importance majeure, l'équilibre entre les parties en conflit, soit les promoteurs des projets et les requérants d'audience publique, en terme d'expertise et le rôle et la position du médiateur lors des négociations entre les protagonistes.

Cette recherche possède une dimension pratique, en ce sens qu'elle traite d'une part, de la médiation environnementale non en tant que théorie mais plutôt comme étant une méthode appliquée au Québec à des controverses bien particulières, et qu'elle offre de l'autre, une idée relativement précise sur les faiblesses auxquelles se heurte, de point de vue communicationnel, l'application de cette démarche.

TABLES DES MATIÈRES

Remerciements	i
Sommaire	iii
Table des matières	v
Liste des figures	viii
Liste des tableaux	ix
PREMIÈRE PARTIE	
MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE	
ET PROCESSUS DE COMMUNICATION	1
INTRODUCTION	2
CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE	4
CHAPITRE II : CADRE THÉORIQUE	9
2.1 Les politiques gouvernementales en matière d'environnement	10
2.1.1 L'évaluation environnementale.....	10
2.1.2 La participation du public aux décisions relatives à l'environnement.....	13
2.2 La médiation environnementale : une méthode de résolution de conflits	17
2.2.1 La définition.....	17
2.2.2 La médiation en évaluation environnementale.....	18
2.3 La médiation environnementale : un mode de communication	24
2.3.1 La définition.....	24
2.3.2 Le médiateur : un troisième négociateur.....	27
2.4 Les hypothèses	31
CHAPITRE III : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	33
3.1 La stratégie de recherche	34
3.1.1 La définition et la conception de la recherche.....	36
3.1.2 La collecte des données.....	36
3.1.3 L'analyse des données et la conclusion.....	36
3.2 La sélection des études de cas	37

3.3 La collecte des données	39
3.3.1 Les données documentaires.....	39
3.3.2 Les entrevues semi-directives.....	40
3.3.3 Les rapports individuels d'études de cas.....	42
3.4 L'analyse des données	42
DEUXIÈME PARTIE	
PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNÉES	46
CHAPITRE IV : LA MÉDIATION DANS LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'EXAMEN ET D'ÉVALUATION DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	47
4.1 La médiation : de l'expérimentation à la formalisation	48
4.2 Les parties prenantes au processus communicationnel de médiation	54
CHAPITRE V : PRÉSENTATION DES SIX ÉTUDES DE CAS	56
5.1 Les cas d'absence de consentement à la médiation	59
5.1.1 Cas #1 : la construction du poste de distribution Roussillon à la Prairie.....	59
5.1.2 Cas #2 : l'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est.....	68
5.2 Les cas de consentement à la médiation sans entente	75
5.2.1 Cas #3 : le rehaussement du réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg.....	75
5.2.2 Cas #4 : la modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain.....	86
5.3 Les cas de consentement à la médiation avec entente négociée	94
5.3.1 Cas #5 : l'aménagement de la station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes.....	94
5.3.2 Cas #6 : le réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne.....	103
CHAPITRE VI : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS	112
6.1 La communication gouvernementale : de haut en bas	113
6.2 Les limites du processus communicationnel de médiation pendant la période d'information et de consultation publiques	118

6.3 La manipulation de l'étude d'impact.....	121
6.4 L'absence d'équilibre entre les parties en terme d'expertise.....	127
6.5 Le troisième négociateur.....	129
CONCLUSION.....	135
Notes.....	140
Appendice A : Liste des mandats de médiation confiés au BAPE depuis 1990.....	142
Appendice B : Questionnaire.....	145
Bibliographie.....	151

LISTE DES FIGURES

Figure 1	La participation du public à l'évaluation environnementale : phases et tendances.....	14
Figure 2	Les principales méthodes de résolution de conflits.....	18
Figure 3	Comparaison entre les conflits privés et les conflits publics.....	22
Figure 4	Structure et composantes du processus de médiation environnementale.....	23
Figure 5	Le modèle de la médiation.....	28
Figure 6	Les six études de cas sélectionnés.....	38
Figure 7	La procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement : cheminement simplifié d'un projet.....	48
Figure 8	Le système acteurs dans le processus communicationnel de médiation.....	55
Figure 9	La présentation des cas selon les deux sections et les trois rubriques.....	57
Figure 10	Les cinq (5) axes de la présentation des entrevues.....	58
Figure 11	Le futur du BAPE.....	117
Figure 12	L'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques.....	119
Figure 13	La manipulation de l'étude d'impact.....	121
Figure 14	Les experts dans le processus de médiation.....	127
Figure 15	Le troisième négociateur.....	130

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 1	Nombre de projets examinés par le BAPE selon le type de mandats depuis sa création en 1978.....	49
-----------	---	----

PREMIÈRE PARTIE
MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE ET PROCESSUS DE
COMMUNICATION

INTRODUCTION

La participation du public à l'évaluation environnementale, au Québec, était 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). Depuis, les processus de participation du public à l'évaluation environnementale ont considérablement évolué, accordant un rôle grandissant aux méthodes de résolution de conflits fondées sur la négociation. Ainsi, dès le début des années 1990, la médiation environnementale a acquis un statut particulier en étant graduellement formalisée dans la procédure administrative du BAPE.

Au-delà de son domaine d'application, la médiation se définit en général comme un mécanisme de régulation sociale ou comme une simple technique de gestion de conflits. Or selon nous, elle se définit plutôt comme étant une forme de communication qui vise à créer ou recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre des individus ou des groupes afin d'établir ou de rétablir un lien social. Dans ce sens, la médiation environnementale qui fait l'objet de notre mémoire serait un processus consistant à créer les conditions processuelles pour permettre une bonne communication orientée vers un consensus entre deux parties potentiellement opposées, notamment les promoteurs des projets de développement et les requérants d'audiences publiques.

Dans cette perspective, le présent travail de recherche portera sur le processus communicationnel de médiation environnementale. Notre objectif principal serait dès lors d'établir dans quelle mesure les moyens prévus par le Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et mis en œuvre par le BAPE (Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement) dans le cadre de la procédure de médiation environnementale permettent l'établissement d'un processus de communication qui favorise l'échange et par-là l'atteinte des objectifs d'instauration ou de renforcement de l'équilibre entre les protagonistes en termes d'accès à l'information, d'expertise, etc.

Notre mémoire se divise en deux parties contenant chacune trois chapitres. Dans la première partie, *médiation environnementale et processus de communication*, les trois chapitres théoriques, la problématique, le cadre théorique et la méthodologie de recherche sont exposés. En ce qui a trait au premier chapitre, notamment la *problématique*, il présente la question centrale de la recherche. Dans le second chapitre à savoir, le *cadre théorique*, les concepts relatifs à la recherche sont introduits et discutés : les politiques environnementales en matière d'environnement ; la médiation environnementale : une méthode de résolution de conflit ; la médiation environnementale : un mode de communication. Enfin, dans le troisième chapitre, soit la *démarche méthodologique*, la stratégie de recherche, la sélection des études de cas ainsi que la collecte et l'analyse des données sont expliquées.

Dans la deuxième partie, *présentation et analyse des données*, les trois chapitres pratiques sont présentés. Le chapitre IV : *la médiation dans la procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement* présente d'une part la médiation environnementale au Québec de l'expérimentation à la formalisation et d'autre part, les parties prenantes au processus communicationnel de médiation. Le chapitre V : *analyse des données II : présentation des six (6) études de cas*, fait à travers la présentation des six études de cas et des six entrevues appropriées l'état des données recueillies sur le processus communicationnel de médiation environnementale au Québec.

Enfin, le chapitre VI : *interprétation des résultats*, présente l'interprétation des données recueillies à travers la recherche documentaire et les entrevues semi-directives en se basant sur cinq unités d'analyse, soit (1) la communication gouvernementale : de haut en bas ; (2) les limites du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ; (3) la manipulation de l'étude d'impact ; (4) l'absence de l'équilibre entre les parties en terme d'expertise ; et (5) le troisième négociateur.

CHAPITRE I
PROBLÉMATIQUE

La question de la protection de l'environnement fait désormais partie du quotidien. Cela ne fut cependant pas toujours le cas. En effet, 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 les craintes s'exprimèrent vraiment 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 la scène politique, sociale et industrielle.

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). De même, au cours de cette année, 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.

Cependant, malgré ce début 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, 1992, 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 de 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.

Devant tous ces changements écologiques et d'autres ainsi que 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.

De sa part, le gouvernement québécois a traduit son intérêt à la question environnementale par l'adoption, entre autres, de la Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement (PÉEIE) avec ses deux méthodes de résolution de conflits, soit la procédure d'audience publique adoptée au BAPE depuis 1978 et la médiation environnementale formalisée depuis 1990. Dans le cadre de notre mémoire nous nous intéresserons particulièrement à la deuxième méthode, notamment le processus de médiation.

Ainsi, au-delà de son domaine d'application, la médiation se définit en général comme un mécanisme de régulation sociale ou comme une simple technique de gestion de conflits. Or selon nous, elle se définit plutôt comme étant une forme de communication qui vise à créer ou recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre des individus ou des groupes afin d'établir ou de rétablir un lien social. Dans ce sens, la médiation environnementale qui fait l'objet du présent travail de recherche serait un processus qui consiste à créer les conditions processuelles pour permettre une bonne communication orientée vers un consensus entre deux parties potentiellement opposées, notamment les promoteurs des projets de développement d'un côté et les requérants d'audiences publiques de l'autre.

En des termes plus concrets, la médiation environnementale se présente pour nous comme un lieu où les citoyens et les groupes ont le droit d'agir sur la base d'un équilibre en termes d'accès à l'information, d'expertise et de capacité de négociation afin de communiquer leurs préoccupations et leurs opinions sur des projets qui les touchent et participer en conséquence aux processus de prise de décision.

Dans cette perspective, notre objectif principal serait d'établir 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 de médiation environnementale permettent l'établissement d'un processus de communication qui favorise l'échange et par-là l'atteinte de ces objectifs d'instauration ou de renforcement de l'équilibre entre les antagonistes.

CHAPITRE II
CADRE THÉORIQUE

2.1 Les politiques gouvernementales en matière d'environnement au Québec

2.1.1 L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale a été introduite au début des années 1970 essentiellement pour pallier à l'inadaptation des méthodes traditionnelles d'aide à la décision reposant sur des études de faisabilité économiques et techniques (Sadler 1986b). L'analyse économique traditionnelle considère les impacts environnementaux des projets comme des «externalités» qui sont, par conséquent, exclues des études devant mener à la décision. L'institutionnalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement découle de la volonté d'«internaliser» ces effets externes dans le processus décisionnel.

L'évaluation environnementale 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 d'Évaluation Environnementale (PFÉE), et par la plupart des gouvernements provinciaux qui ont adopté leurs propres procédures d'évaluation environnementale durant la même période. Au Québec, l'adoption, en 1978 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q.) a eu pour effet d'établir pour certains projets une Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement (PÉEIE) sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et d'instituer le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement (BAPE), chargé d'administrer le volet de la participation du public de la procédure.

En Europe, l'entrée en vigueur, en 1988, de la directive de la Commission des Communautés Européennes, a amené les pays membres à adopter des procédures d'évaluation environnementale (Wood et Lee 1988). Enfin, ces dernières années, les organismes d'aide internationaux, tels que la Banque Mondiale, ont intégré l'évaluation

environnementale à leurs activités de développement et d'évaluation des projets, ce qui a eu pour conséquence de répandre cette procédure dans la plupart des pays en voie de développement (World Bank 1992). Dans ce contexte, l'évaluation environnementale s'est imposée, au fil des années, comme l'une des principales formes d'aide à la décision à travers le monde.

Selon l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale réalisée conjointement par l'Agence Canadienne d'Évaluation Environnementale et International Association for Impact Assessment (Sadler 1996), le processus d'évaluation environnementale est appliqué dans plus d'une centaine de pays et d'organisations, avec pour objectif la prise en compte des impacts environnementaux des projets proposés dans les décisions relatives à l'environnement.

Ainsi, après plus de vingt cinq ans d'existence, l'évaluation environnementale constitue une discipline en voie de formalisation, tant sur le plan théorique que pratique (Gilpin 1995, Jain et *al.* 1993, Lawrence 1994, Morris Therivel 1995, Munn 1979, Sadler 1996, Simos 1990, Wathern 1988). Selon la même étude, le processus d'évaluation environnementale comporte deux objectifs fondamentaux, soit d'une part, «de faciliter la prise de décisions optimales et intégrées, en tenant compte explicitement des considérations environnementales», et d'autre part, de favoriser «l'atteinte ou le soutien des objectifs fondamentaux que sont la protection de l'environnement et le développement durable»(Sadler 1996 : 16).

Plus spécifiquement, selon la même étude, le processus d'évaluation environnementale se définit comme suit :

L'évaluation environnementale est 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 (Sadler 1996 : 15).

L'évaluation environnementale implique la détermination des impacts environnementaux d'un projet ou d'une activité et se caractérise, comme étant une forme de communication institutionnalisée et systématisée, par deux composantes essentielles, soit la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (ou étude d'impact) et l'élaboration de stratégies de participation du public (Gariépy 1995). Ainsi, le processus d'évaluation environnementale se propose d'instaurer un univers d'échange entre des univers apparemment disjoints de la rationalité et de la normativité, en cherchant à combiner les faits et les valeurs (Hyman et Stifftel 1988).

D'une part, l'évaluation de l'impact sur l'environnement ou l'étude d'impact, qui correspond à la composante technique du processus d'évaluation environnementale, renvoie à tout ce qui relève du domaine de la rationalité et de l'objectivité, notamment les prévisions et les évaluations scientifiques. De cette façon, l'évaluation de l'impact sur l'environnement est envisagée comme «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» (Sadler 1996 : 15).

D'autre part, les stratégies de participation du public, qui correspondent à la composante sociale et politique du processus d'évaluation environnementale, renvoient à tout ce qui relève du domaine de la normativité et de la subjectivité, c'est-à-dire les conflits et les rapports sociaux inégaux, les dimensions éthiques et les valeurs, ainsi que les choix de société. Dans cette perspective, les stratégies de participation du public sont considérées comme des pratiques visant à associer les citoyens et les groupes d'intérêt aux décisions relatives à l'environnement, plus particulièrement au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

Cependant, le rôle et la portée de la composante sociale et politique varient considérablement selon le type de paradigme de l'évaluation environnementale envisagé (Simos 1990). Selon le paradigme «rationnel», la participation publique intervient aux

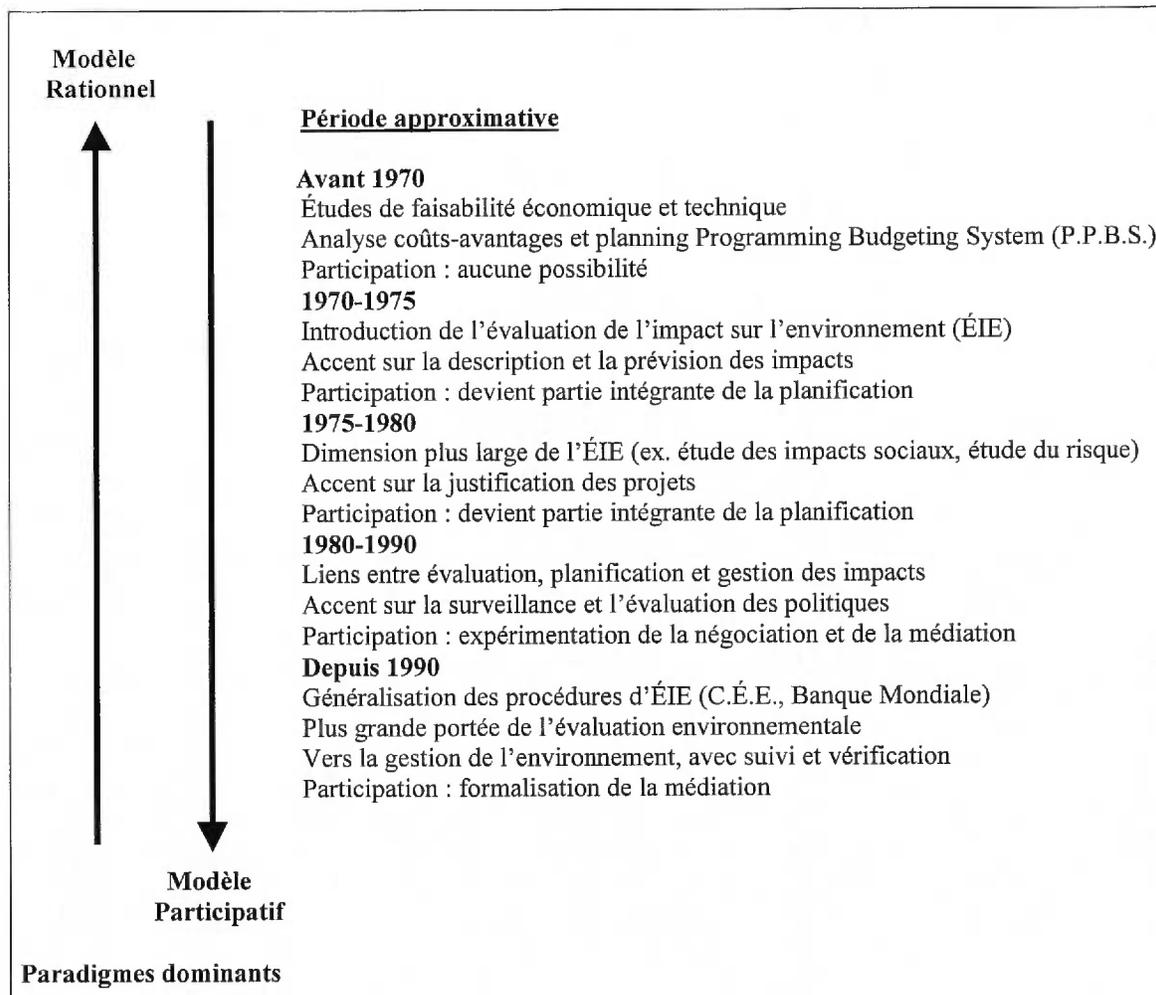
dernières étapes du processus de planification, soit après la réalisation de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Dans cette perspective, la participation du public occupe uniquement une fonction de validation en occasionnant d'une part, d'ouvrir le processus décisionnel au public et, d'autre part, de vérifier l'acceptabilité sociale des projets. Dans ce contexte, le processus d'évaluation environnementale permet seulement d'établir les conditions d'adhésion du public aux projets en déterminant ses mesures d'insertion dans le milieu, d'atténuation, de mitigation ou de compensation.

2.1.2 La participation du public aux décisions relatives à l'environnement

La plupart des procédures d'évaluation prévoient des dispositions relatives à la participation du public, un élément considéré comme essentiel à l'évaluation des impacts sur l'environnement. Au Canada, la participation du public à l'évaluation environnementale est explicitement exigée par la loi dans sept provinces, dont le Québec (Doyle et Sadler 1996). Cependant, les procédures diffèrent considérablement selon le moment et l'ampleur de la participation du public au processus décisionnel, reflétant le contexte social et politique dans lequel elles s'insèrent (Doyle et Sadler 1996, Gariépy et *al.* 1986).

Le rôle et la portée de la participation du public à l'évaluation environnementale ont considérablement évolué depuis l'introduction, au début des années 1970, des procédures d'évaluation des impacts environnementaux (*Figure 1*). Tandis qu'au début des années 1970, la participation du public remplissait essentiellement une fonction de validation des projets, elle est devenue de plus en plus une partie intégrante de la planification des projets. Cette évolution a été marquée par la mise en place, dans les années 1980 des procédures d'examen de la portée de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et du filtrage, ainsi que par l'expérimentation de formes de communication fondées sur la négociation, telles que la conciliation et la médiation.

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



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

En outre, depuis le début des années 1990, on assiste à l'introduction de la médiation dans les processus canadiens fédéral et provincial d'évaluation environnementale. Ainsi, au Canada, cinq provinces emploient ou encouragent actuellement le recours à la médiation environnementale, ou à un autre mécanisme de résolution de conflits fondé sur la négociation, durant le processus d'évaluation environnementale (Doyle et Sadler 1996). De plus, le gouvernement fédéral a formalisé le recours à la médiation dans le cadre de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

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 sous l'égide du BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement). Les audiences publiques, l'une des principales formes de communication utilisées par le BAPE, représentent un processus consultatif non-judiciaire et non-décisionnel, en ce sens que la décision finale appartient au gouvernement, plus précisément au Conseil des ministres. Contrastant avec les procédures quasi-judiciaires de l'Ontario et de la Grande-Bretagne, les audiences publiques québécoises offrent un mécanisme plus souple et moins lourd pour recueillir le point de vue des citoyens (Gariépy et *al.* 1986).

On estime généralement que la procédure d'enquête et d'audience publique du BAPE, qui permet l'expression des conflits, des oppositions et des controverses, contribue à élargir le champ de la communication, du dialogue et de l'échange entre les différents acteurs de la société. En remplaçant partiellement le lobbying par des procédures de communication publique, transparentes et plus ouvertes, les audiences publiques du BAPE permettent d'accroître l'intervention des citoyens et des groupes d'intérêt dans les décisions relatives à l'environnement (Godbout 1991). Ainsi, le caractère consultatif, non-judiciaire et non décisionnel, qui constitue le fondement même de la procédure d'enquête et d'audience publique du BAPE, est considérée comme un acquis à préserver (BAPE 1995, Québec 1988-1992).

Cependant, la procédure québécoise de participation du public à l'évaluation environnementale présente aussi des faiblesses. La critique la plus importante adressée à son endroit est que les audiences publiques interviennent tardivement dans le processus décisionnel, confinant le public dans une position réactive. Comme l'indique le rapport du Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux :

La procédure 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)

De la sorte, les audiences publiques prennent souvent la forme d'un débat public conflictuel dans lequel les requérants questionnent et remettent en cause la justification des projets. Ainsi, comme le souligne Gariépy (1991), la participation du public ne remplit qu'une fonction de validation des projets ; en ouvrant le processus décisionnel au public, elle permet de juger de l'acceptabilité sociale des projets et favorise une plus grande imputabilité des administrations publiques. De plus, en identifiant les conditions d'adhésion des citoyens au projet, la participation du public permet d'«internaliser les externalités». Cependant, elle ne permet pas d'exercer une fonction réelle de gestion de l'environnement permettant d'intégrer les préoccupations sociales dès la planification des projets.

Les différentes faiblesses de la procédure québécoise d'évaluation environnementale ont été identifiées et analysées au cours de nombreux exercices de consultation menés auprès des divers acteurs concernés. Parmi les principales recommandations avancées pour pallier aux faiblesses de la procédure en matière de participation du public, on retrouve notamment, l'introduction du concept d'audience générique portant sur les programmes et les politiques environnementales 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 une très importante forme communicationnelle, notamment la médiation environnementale, lorsqu'il y a possibilité de résolution de conflits et lorsque toutes les parties sont consentantes.

2.2 La médiation environnementale : une méthode de résolution de conflits

2.2.1 La définition

Ces dernières décennies, l'utilisation de la médiation, en général, pour résoudre des conflits de toutes sortes est devenue un phénomène important. Depuis le début des années 1970, en Amérique du Nord, et depuis le début des années 1980, en Europe, la médiation s'inscrit dans le développement des modes non-judiciaires de règlement des conflits (Guillaume-Hofnung 1995). Ainsi, elle a d'abord été utilisée aux États-Unis dans le domaine de la négociation au sein des relations de travail, dans lequel une tierce partie neutre, qui n'a pas le pouvoir d'imposer un règlement, aide les parties à clarifier les enjeux de même qu'à formuler une entente négociée (Amy 1987, Mernitz 1980).

Par la suite, la médiation a été utilisée principalement dans les domaines des relations internationales et des relations familiales et ce n'est que plus récemment qu'elle s'est développée dans le champ des politiques publiques et des conflits environnementaux (Rubino et Jacobs 1990). Selon Guillaume-Hofnung, la médiation se définit avant tout comme «une méthode qui vise la construction et la gestion de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers, neutre, indépendant sans autre pouvoir que l'autorité que lui reconnaissent les médiés qui l'auront choisi ou reconnu librement» (1995 : 74). De même, comme le soulignent Rubino et Jacobs (1990), la médiation est souvent définie en distinguant les principales méthodes de résolution de conflits à partir d'un continuum, allant de la négociation à l'arbitrage, selon d'une part, l'accroissement du degré de formalité dans le processus et d'autre part, le rôle plus ou moins actif du tiers (*Figure 2*).

Contrairement aux processus de négociation et de conciliation dans lesquels la présence d'un tiers n'est pas indispensable, la médiation fait nécessairement appel à un tiers neutre et impartial. Outre le caractère facultatif du tiers, la conciliation se distingue de la médiation par le rôle moins actif du conciliateur par rapport à celui du médiateur.

Figure 2 Les principales méthodes de résolution de conflits

Méthodes de résolution de conflits	Présence d'un tiers	Rôle du tiers	Autorité du tiers d'imposer une décision	Procédure liée à l'existence d'un conflit
Négociation	Facultative	Passif	Non	Non
Conciliation	Facultative	Passif	Non	Oui
Médiation	Obligatoire	Actif	Non	Oui/Non
Arbitrage	Obligatoire	Actif	Oui	Oui

Source : (Rubino et Jacobs 1990).

Enfin, tout comme la médiation, l'arbitrage fait appel à un tiers; cependant, celui-ci, au contraire du médiateur, possède l'autorité d'imposer une décision exécutoire. Par ailleurs, comme le soulignent plusieurs auteurs (Guillaume-Hofnung 1995, Six 1990), la médiation ne peut être réduite à une simple méthode ou technique qui sert à résoudre des conflits. Selon ces mêmes auteurs, il importe de distinguer la médiation de différends, qui réfère à la médiation conflictuelle et qui intervient après l'éclatement d'un conflit, de la médiation de différences, qui correspond à la médiation de droit commun, c'est-à-dire celle qui se produit quotidiennement. Contrairement au premier type de médiation, le second intervient en dehors de tout conflit. Dans cette perspective, la médiation environnementale serait du deuxième type notamment «médiation de différends» puis qu'elle intervient après l'éclatement des conflits environnementaux.

2.2.2 La médiation en évaluation environnementale

Aux États-Unis, la question de l'introduction de la médiation pour améliorer l'efficacité de l'évaluation environnementale a fait l'objet de nombreux écrits. Dès le début des années 1980, le professeur Lawrence Susskind (1978-1982), directeur du *MIT-Harvard Public Dispute Program du Harvard Law School*, préconisait l'adoption de

stratégies de résolution des conflits environnementaux afin de rétablir la crédibilité de l'évaluation environnementale et accroître son utilité :

To begin restoring the credibility of the impact assessment process we must (1) involve all the stakeholding groups in the design and implementation of each EIS, (2) extend the EIA process beyond mere information gathering and forecasting to the obvious next step of negotiated decision making, (3) insist that elected and appointed decision makers justify why they choose not to accept decisions emerging from a negotiation process, and (4) recognize that environment/development disputes are basically value conflicts. In my view, such disaccord is not likely to be resolved by more information but only by face-to-face negotiation through which informed solutions can be found (Susskind 1982 : 7).

Depuis, la médiation et les autres méthodes de résolution de conflits fondées sur la négociation ont été largement utilisées aux États-Unis pour résoudre des conflits environnementaux (Talbot 1983, Bacow et Wheeler 1984, Bingham 1986). Brièvement définie, la médiation environnementale est un processus volontaire dans lequel un médiateur, neutre et impartial, qui n'a pas l'autorité d'imposer un règlement, exerce une fonction consistant à faciliter la négociation entre les parties impliquées dans un conflit ou une controverse environnementale (Bacow et Wheeler 1984, Shrybman 1984, Bingham 1986, Susskind et Cruikshank 1987, Rubino et Jacobs 1990, *Canada Federal Environment Assessment Review Office* 1992).

Cette approche cherche à instaurer le dialogue et la compréhension autour des intérêts sous-jacents aux différentes positions des parties prenantes au conflit, réel ou potentiel, pour tenter de les concilier. Le rôle du médiateur est de faciliter le travail des participants dans un processus visant à définir de nouvelles options qui pourraient permettre d'une part, de résoudre des différends par des compromis et, d'autre part, d'offrir des solutions et des gains mutuellement satisfaisants. Le processus implique un partage de l'information, du marchandage et, finalement, des compromis sur les positions initiales. Dans ce contexte, le conflit est réglé lorsque toutes les parties considèrent avoir atteint un accord acceptable.

La médiation environnementale est un processus restreint aux représentants des parties ayant des intérêts en jeu dans un conflit et, en ce sens, constitue une forme de

dialogue et de négociation relativement fermée et confidentielle. Elle représente un processus de négociation d'enjeux environnementaux plus ou moins limités entre les représentants des instances gouvernementales, ceux des promoteurs publics ou privés et ceux des différents publics concernés (Amy 1987).

Le principal avantage de la médiation environnementale et des autres méthodes de résolution de conflits réside, selon ses promoteurs, dans leur capacité à réaliser des gains mutuels où chacune des parties atteint, au minimum, quelques-uns de ses objectifs (Susskind et Cruikshank 1987). Ainsi, les décisions et les politiques publiques qui résultent de ces démarches seraient plus claires et plus représentatives des intérêts concernés. Ces procédures favoriseraient, notamment, une plus grande satisfaction des parties, tout en assurant la permanence des décisions.

Cependant, selon Amy (1983-87), le processus de médiation environnementale comporte des distorsions politiques majeures - la séduction et la cooptation des environmentalistes en compromettant leurs idéaux, les inégalités de pouvoir entre les parties en termes d'accès au processus, de capacité de négociation et d'expertise - favorisant ainsi les intérêts favorables au développement au détriment des intérêts environnementaux et, finalement, la modification de la nature des enjeux qui sous-tendent les controverses environnementales.

Selon cette analyse, le processus de médiation environnementale ne tient pas suffisamment compte des inégalités de pouvoir entre les parties prenantes et de la capacité des groupes puissants à coopter les participants peu expérimentés. Ce faisant, la médiation risque de détourner les participants de stratégies communicationnelles plus efficaces, telles que les audiences publiques. Dans la même perspective, à partir d'une analyse portant sur l'utilisation de la médiation environnementale à Hawaii aux États-Unis, Modavi (1996) soutient que ce processus a émergé comme un instrument politique de démobilisation et de dépolitisation favorables aux intérêts privés et de l'État.

Par ailleurs, en raison de la nature publique des conflits environnementaux, la médiation environnementale diffère considérablement de la médiation privée, telle que pratiquée dans les domaines des relations de travail et des relations familiales. Comme le soulignent Susskind et Ozawa (1983), les conflits dans le secteur public sont particuliers puisqu'ils impliquent non seulement de multiples parties, mais également des enjeux et des intérêts difficiles à représenter. Lentz (1986), de même que Susskind et Ozawa (1983), ont dégagé les principales caractéristiques qui distinguent les conflits environnementaux des conflits privés (*Figure 3*) :

La nature des enjeux : contrairement aux conflits privés, les conflits environnementaux impliquent, la plupart du temps, des enjeux complexes, plus ou moins déterminés au départ, et qui concernent l'intérêt public, tels que des impacts sociaux, économiques et environnementaux et d'autres externalités.

La disponibilité de l'information : en raison de la complexité des enjeux environnementaux, l'information nécessaire à la prise de décision, au sein des conflits publics, n'est pas toujours disponible et donne souvent lieu à des interprétations divergentes entre les multiples parties prenantes au conflit.

Les parties prenantes : contrairement aux conflits privés qui opposent deux parties mutuellement dépendantes, les conflits environnementaux impliquent, la plupart du temps, plusieurs acteurs, tels que des groupes environnementaux, des instances gouvernementales, des promoteurs privés ou publics et des experts, dans une relation indéfinie et inégale.

Le statut des parties : contrairement aux conflits privés dans lesquels les parties en présence représentent des organisations formelles qui se reconnaissent mutuellement, les acteurs impliqués dans des conflits environnementaux ne sont pas nécessairement organisés et reconnus.

Figure 3 Comparaison entre les conflits privés et les conflits publics

Caractéristiques	Conflits privés	Conflits publics
Enjeux	Précis et privés	Complexes et publics
Information	Disponible et confidentielles	Souvent indisponibles et/ou complexes
Parties prenantes	Deux parties mutuellement dépendantes l'une de l'autre	Plusieurs parties dans une relation indéfinie
Statut des parties	Organisées et reconnues	Pas nécessairement organisées, ni connues
Motivations à négocier	Échéance déterminée (ex. grève ou lock-out)	Aucune échéance partagée
Objectifs de négociation	Objectifs simples et précis (ex. un contrat de travail)	Objectifs complexes et variés

Adapté de : (Lentz 1986).

Les objectifs de négociation : contrairement aux conflits privés dans lesquels les parties possèdent un objectif de négociation commun, tel qu'un contrat de travail mutuellement satisfaisant, chacun des acteurs impliqués dans des conflits environnementaux possède ses propres objectifs de négociation.

Comme le mentionnent Susskind et Ozawa, ces particularités des conflits environnementaux posent le problème de la difficulté d'assurer non seulement une représentation adéquate de toutes les parties ayant des intérêts en jeu, mais également la protection de l'intérêt public : «*How can mediation in the public sector be structured to take account of externalities and to ensure appropriate representation of all interested parties*» (1983 : 266). Dans cette optique, les chercheurs du *MIT-Harvard Public Disputes Program* (Susskind et Cruikshank 1987, Susskind et al 1987) ont proposé un processus de médiation environnementale en dix étapes réparties en trois phases, soit la pré-médiation, la médiation et la post-médiation (*Figure 4*).

Figure 4 Structure et composantes du processus de médiation environnementale

Phase 1 : La pré-médiation
<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Identification de la nature des conflits</u> <ul style="list-style-type: none"> . Identification des parties . Identification des objets et des enjeux de la négociation . Consentement des parties à la médiation . Détermination des représentants des parties 2. <u>Détermination du déroulement</u> <ul style="list-style-type: none"> . Recrutement et sélection d'un médiateur . Etablissement des règles de procédure . Etablissement d'une date butoir . Préparation de la programmation 3. <u>Identification et collecte de l'information</u>
Phase 2 : La médiation (recherche de consensus)
<ol style="list-style-type: none"> 4. <u>Négociation sur les principaux enjeux</u> 5. <u>Préparation d'une ébauche d'entente</u> 6. <u>Révision et ratification de l'entente</u> 7. <u>Etablissement des stratégies de mise en œuvre et de suivi de l'entente</u>
Phase 3 : La post-médiation (mise en œuvre)
<ol style="list-style-type: none"> 8. <u>Mise en œuvre de l'entente</u> 9. <u>Contrôle, suivi et surveillance</u> 10. <u>Mécanismes de renforcement</u>

Source : (Susskind et Cruiksank 1987, Susskind et al. 1987)

La phase de pré-médiation met l'accent d'une part, sur l'identification de toutes les parties qui ont des intérêts en jeu et, d'autre part, sur l'identification des objets et des enjeux de la négociation, préalablement au consentement volontaire des parties à la médiation. *La phase de médiation* proprement dite vise la facilitation de la négociation en cours de processus. Les conflits environnementaux impliquant souvent des parties possédant une capacité inégale à négocier, la phase de médiation vise à corriger ce pouvoir de négociation et à faciliter la recherche de consensus. Enfin, *la phase de post-médiation* concerne la mise en œuvre de l'entente, en appliquant, notamment, les mécanismes de contrôle, de suivi et de surveillance de l'entente.

2.3 La médiation environnementale : un mode de communication

2.3.1 *La définition*

Au-delà du phénomène de mode, il convient de signaler que le recours croissant à la médiation dans tous les domaines de la vie sociale (familiale, politique, économique, internationale et éventuellement environnementale.) en plus de sa pluralité en tant que concept qui touche à la fois des lieux, des objets et des acteurs, provoque des confusions conceptuelles entre les activités de médiation liées à la gestion des conflits et plus largement aux problèmes de communication. Dans ce sens, Jean Bonafé-Schmitt soutient que :

La médiation est à la mode et il ne passe pas un jour sans que l'on voit apparaître un nouveau médiateur mais la multitude de ce type de fonction ne se fait pas sans problème en raison du flou qui entoure la définition de ce type d'activité (Bonafé-Schmitt 1997 : 34).

En effet, la confusion conceptuelle consiste dans le fait que la médiation dans toutes ses applications sociales a été jusqu'ici réduite à une simple méthode qui tente de résoudre les conflits d'une manière consensuelle en recherchant l'adhésion des parties 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 de médiation 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, de capacité à négocier et d'expertise qui favorisent les intérêts favorables au développement au détriment des intérêts environnementaux, l'ont fait en se basant sur cette même définition.

Pourtant, nous pensons tout comme Bonafé-Schmitt que cette vision restrictive de la médiation comme étant une simple technique de gestion des conflits ne permet pas de l'appréhender comme un mode communicationnel qui vise à créer ou recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre des individus ou des groupes afin

d'établir ou de rétablir un lien social et communicationnel où le médiateur serait défini comme un tiers impartial dont l'action repose, en dehors de toute relation de pouvoir, sur la communication. En effet, les médiateurs fondent leur action sur la recherche d'un consensus, d'une intercompréhension ainsi que d'une participation équilibrée des différentes parties au processus même de médiation.

Dans ce sens, la médiation environnementale qui fait l'objet du présent travail de recherche serait un mode de communication qui consiste à créer les conditions processuelles pour permettre une bonne communication orientée vers un consensus entre deux parties potentiellement opposées, notamment les promoteurs des projets de développement d'un côté et les requérants d'audiences publiques de l'autre. En des termes plus concrets, elle se présente pour nous comme un lieu où les citoyens et les groupes d'intérêts ont le droit d'agir sur la base d'un équilibre en termes d'accès à l'information, d'expertise et de capacité à négocier afin de communiquer leurs préoccupations et leurs opinions sur des projets qui les touchent directement ou indirectement et participer en conséquence aux processus de prise de décision.

Cependant, pour réussir à établir une véritable communication ou un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension où les citoyens arrivent à s'exprimer, échanger et négocier équitablement avec les promoteurs, il est nécessaire que soient réunies un certain nombre d'exigences. Nous estimons que pour réussir, la médiation environnementale a besoin de remplir des conditions spécifiques et propres à son domaine d'application qui est l'environnement et à la nature des conflits publics qui la sous-tendent.

Dans ce sens, une véritable communication en matière de médiation environnementale implique un bon choix des moyens menant à une négociation et par-là un consensus juste et équitable entre les promoteurs des projets de développement et les requérants d'audience publique, fondé sur une communication ascendante-descendante entre les différentes parties prenantes au processus et particulièrement entre le MEF et le

BAPE, un accès total à l'information, une étude d'impact fiable et crédible, un équilibre entre les parties en terme d'expertise et un médiateur neutre et impartial.

En effet, nous pensons que ce n'est qu'à la suite de la mise en pratique de ces critères ou de ces conditions d'une bonne communication que le processus de médiation environnementale sera réussi et atteindra les objectifs de mise en œuvre de la participation des citoyens aux processus de prise de décision. Par ailleurs, il va sans dire que le médiateur joue un rôle actif au cours du processus de médiation en utilisant toutes les techniques communicationnelles, allant de la distribution de la parole, à la traduction et à la reformulation des demandes, sans oublier la gestion des émotions.

Cela implique de sa part à la fois qu'il fasse preuve de distanciation, mais aussi de décentration par rapport à ses propres représentations et valeurs et celles des acteurs en présence dans le processus de médiation environnementale. En ce sens, la réussite du processus de médiation dépend en grande partie de la posture du médiateur, qui doit faire preuve d'une certaine impartialité, favoriser l'instauration d'un climat de confiance, aider à la mise en œuvre de processus coopératif pour la recherche de solutions consensuelles aux problèmes posés.

Ainsi, le médiateur doit maîtriser cet espace d'interactions et d'échanges de paroles notamment dans les cas où les parties et particulièrement les promoteurs utilisent d'une manière instrumentale le processus pour parvenir à leurs fins. Cependant, au-delà de son rôle pendant les négociations entre les deux parties, nous pensons que si le MEF ne prévoit pas dans sa réglementation les moyens dont nous avons parlé ci-haut susceptibles d'établir un processus communicationnellement équitable, le rôle du médiateur sera peu important même s'il essaye lui même de réinstaller l'équilibre entre les parties.

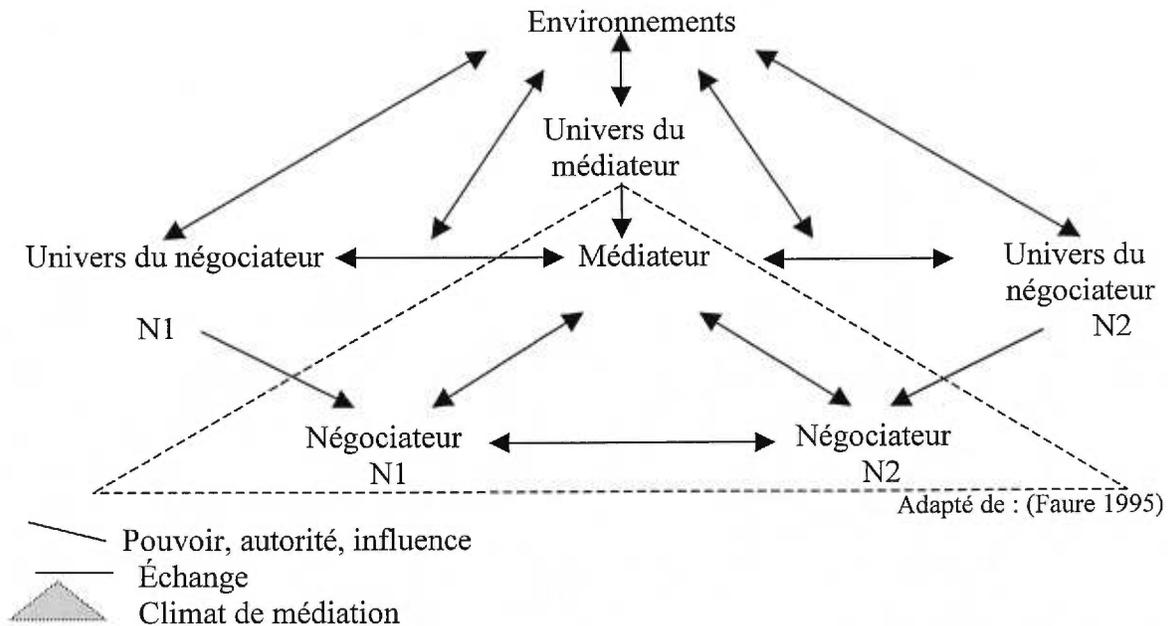
2.3.2 *Le médiateur : un troisième négociateur*

Depuis la fin des années quarante, un nombre important de chercheurs occidentaux, tels que Peters (1952), Meunch (1963), Young (1967), Northdge et Donelan (1971), Simkin (1971), s'est intéressé dans un contexte de conflits internationaux à la définition du concept de médiateur. Selon eux, un médiateur serait avant tout quelqu'un d'impartial et de neutre. Quand il intervient dans une situation conflictuelle il ne doit en aucun cas favoriser un côté ou l'autre, ni manifester une préférence pour une partie au détriment de l'autre. Bref, leurs recherches tendent à présenter le médiateur comme un juge impuissant et sans influence.

Pourtant, quand il s'agit de la pratique, les cas de médiations internationales les plus récents nous obligent à croire à une réalité différente. Le médiateur a obligatoirement un effet non négligeable sur le processus même de négociation. Son intervention remplace la relation dyadique par un système triadique et par conséquent change la logique même de l'équilibre entre les deux parties.

The mediator's intervention has a structural influence on the negotiation system itself. It changes a dyadic relation into a triadic system, thus changing the logic of equilibrium. The mediator introduces new values into the game. He has his own representations, goals, strategies and tactics. (Faure 1995 : 416)

Ainsi, qu'il soit une personne physique ou une organisation, un médiateur est issu de tout un environnement (social, économique, culturel, géographique, historique, linguistique, etc.) qui affecte forcément sa façon d'accomplir sa tâche de rapprocher les points de vues en conflit. Cet environnement ou ces variables font que le médiateur s'implique dans le processus de négociation en ayant déjà une conception bien appropriée de son rôle dans le processus de négociation, une stratégie d'action bien déterminée, une vision claire du sujet de conflit en plus évidemment de sa ou ses motivations ainsi que de ses propres buts (*Figure 5*).

Figure 5 Le modèle de la médiation

Une fois prises en considération, ces données bien complexes rendent le rôle du médiateur beaucoup plus difficile à délimiter, car contrairement à ce qu'on croyait tout au long des années cinquante, soixante et soixante-dix, ce dernier peut d'une façon ou d'une autre affecter le processus de prise de décision. Dans ce sens, Faure définit un médiateur comme étant « *a negotiator who introduces new goals extra resources into a deadlocked game and is able to start it up again* » (1995 : 423).

Cependant, à la suite de cette définition, nous nous demandons : où peut-on situer les concepts « d'impartialité » et de « neutralité » par rapport à toutes les variables citées ci-dessus ?

Afin de répondre à cette question, Faure nous apprend que le plus important pour deux négociateurs n'est guère l'impartialité du médiateur, mais plutôt le fait que chacun d'eux ait à la suite de l'intervention de celui-là un résultat meilleur que celui attendu dans une relation dyadique. Donc, le fait que le médiateur soit partial ou impartial ne fait pas de différence tant qu'il a joué le rôle qu'on lui a attribué et qu'on attendait de lui,

notamment, aider équitablement et justement les parties en conflit à trouver un terrain d'entente où chacune d'elle trouve son compte.

The mediator, by manipulating the information, by influencing the parties, by putting pressure on them on occasion, directs the process of mediated negotiation toward a new equilibrium that does not correspond to what could have been reached if the negotiation had been left to its own dynamics. (Faure 1995 : 419)

De plus, Faure considère que l'idée même de neutralité va à l'encontre de l'idée d'intervention et par là de médiation. Ceci est en ce sens qu'être neutre c'est forcément ne pas intervenir directement dans la situation et ne pas influencer le résultat de la négociation, alors qu'il est très difficile pour un médiateur de ne pas exprimer sa vision et son jugement et ne pas proposer une solution pour la controverse en cause : *«in most cases, the mediator introduces into the process elements such as pressure, arguments, threats or rewards that will affect the outcome in some way»* (Faure 1995 : 419)

Bien que nous soyons en parfait accord avec les propos de Faure touchant la question de la neutralité et l'impartialité du médiateur en général, nous pensons qu'appliqué aux controverses environnementales et particulièrement à la procédure de médiation environnementale au Québec, cette question ne se discute plus de la même façon. En effet, nous considérons qu'elle concerne autant la procédure même de médiation que le médiateur qui ne constitue qu'un maillon de la chaîne.

Cependant, même si le médiateur n'est qu'une composante du processus de médiation environnementale du BAPE, son rôle demeure d'une importance majeure dans la mesure où il a au cours des négociations une part de contribution, dont l'importance dépend de sa sensibilité aux problèmes environnementaux, ses visions personnelle et institutionnelle du projet en cause, ses intérêts propres, son rapport avec les parties en conflit, etc. Rassemblées, toutes ces variables font que le commissaire-médiateur dans le processus de médiation environnementale du BAPE assume un rôle qui ne doit en aucun cas être négligé ou sous-estimé.

Dans ce sens, nous considérons, contrairement à Guillaume-Hofnung qui conçoit le médiateur comme «un tiers, neutre, indépendant sans autre pouvoir que l'autorité que lui reconnaissent les médiés qui l'auront choisi ou reconnu librement» (1995 : 74), que le rôle de celui-ci consiste à «créer cette distance, à ouvrir l'espace indispensable aux échanges de toutes natures qui favoriseront l'identification des acteurs, l'analyse des problèmes, le repérage des solutions possibles et le choix de la conduite à tenir entre les parties» (Duval 1994). Il s'agit pour le médiateur d'ouvrir des espaces de paroles, d'établir un climat de confiance, afin de permettre aux acteurs de s'écouter, de communiquer, de faire connaître leurs points de vue.

Ainsi, le rôle du médiateur dans les controverses environnementales assujetties au BAPE serait d'utiliser toutes les techniques communicationnelles, allant de la distribution de la parole, à la reformulation des demandes, sans oublier la gestion des émotions, tout en faisant preuve de distanciation mais aussi de décentration par rapport à ses propres représentations et valeurs et celles des acteurs en présence dans le processus de médiation. Dans ce sens, la réussite du processus de médiation dépend en grande partie de la posture du médiateur, qui doit faire preuve d'impartialité, favoriser l'instauration d'un climat de confiance et de sécurité (Giddens 1984), aider à la mise en œuvre de processus coopératif pour la recherche de solutions consensuelles aux problèmes posés.

La médiation s'apparente ainsi, à un véritable rituel, fait d'interactions, d'échanges de paroles que doit maîtriser le médiateur notamment dans les cas où les acteurs et particulièrement les promoteurs utilisent d'une manière instrumentale le processus pour parvenir à leurs fins. Ce type de situation, illustre d'une certaine manière le rôle central joué par le médiateur.

2.4 Les hypothèses

Notre question de recherche se fonde sur une *hypothèse principale* et *cinq sous-hypothèses*.

Hypothèse principale : la médiation environnementale au Québec se définit depuis sa formalisation en 1990, non comme un mode de communication qui vise à créer et recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre les requérants et les promoteurs mais plutôt comme une simple méthode de résolution de conflits fondée sur la négociation. Elle représente dans cette mesure, un mode consensuel de gestion de différends environnementaux qui risque d'entraîner des conséquences inattendues sur l'équilibre entre les parties en conflit tout en favorisant le promoteur qui pourrait, contrairement aux requérants d'audience publique, trouver dans le processus québécois de médiation environnementale un espace communicationnel élargi.

Ce déséquilibre entre les promoteurs des projets et les requérants d'audiences publiques peut, à notre avis, être détecté et dégagé en mettant l'accent sur les cinq sous-hypothèses suivantes : (1) la communication gouvernementale de haut en bas ; (2) l'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques est limité; (3) la manipulation de l'étude d'impact ; (4) l'absence d'équilibre entre les parties en terme d'expertise ; (5) et le médiateur perçu comme troisième négociateur.

Sous-hypothèse 1 : la communication entre le BAPE et le ministère de l'Environnement et de la Faune est à sens unique notamment, de haut en bas. Malgré leur expérience en matière de médiation, les membres du Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement, ne font généralement qu'appliquer les directives du Ministre touchant le type de mandat à tenir, soit de médiation ou d'audience publique.

Sous-hypothèse 2 : l'accès public à l'information produite par le BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques est limité.

Sous-hypothèse 3 : l'élaboration de l'étude d'impact se heurte à trois contraintes majeures soit, l'élaboration de l'étude d'impact et de son résumé par l'une des parties prenante au conflit, à savoir le promoteur, la quantité d'information énorme incluse dans cette étude d'impact et enfin son jargon technique et scientifique inaccessible au simple citoyen.

Sous-hypothèse 4 : au cours de la médiation, les promoteurs sont généralement munis d'experts pour défendre leurs projets. Cependant, le processus ne permet que rarement aux requérants d'avoir l'aide des experts gouvernementaux. En conséquence, les membres de la commission assument eux-mêmes ce rôle sans pour autant l'assurer, ce qui crée un déséquilibre entre les parties en conflit en terme d'expertise.

Sous-hypothèse 5 : le médiateur en environnement est un troisième négociateur qui peut bien influencer les négociations, servir une partie au détriment de l'autre, faire de la pression sur l'un des négociateurs, voire affecter fortement les décisions des acteurs.

CHAPITRE III
DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Afin de vérifier empiriquement nos hypothèses de recherche, nous avons opté, sur le plan méthodologique, pour une stratégie de recherche reposant sur une analyse comparative d'études de cas. Le présent chapitre sera divisé en quatre sections. La première section présente une description et une justification de la stratégie de recherche. La seconde section présente la sélection des études de cas. La troisième section présente successivement le protocole de collecte des données, les méthodes de collecte de données et le cadre d'organisation des rapports individuels d'études de cas. Enfin, la quatrième section traite de l'analyse des données fondée sur une analyse comparative des études de cas.

3.1 La stratégie de recherche

En sciences sociales, plusieurs méthodes de collecte des données peuvent être utilisées pour recueillir les éléments d'information et de réflexion nécessaires à l'analyse du phénomène étudié : l'enquête par questionnaire, l'entretien, l'observation directe, la collecte des données existantes (données secondaires et données documentaires), l'histoire de vie, le groupe de discussion, l'analyse de contenu, le sondage, la mesure des attitudes, l'évaluation de programme, etc. (Gauthier 1993, Quivy et Van Campenhoudt 1988).

Cependant, certains des manuels de recherche en sciences sociales considèrent l'étude de cas comme une simple méthode de recherche exploratoire. Néanmoins, elle peut être envisagée comme une stratégie de recherche formelle permettant de recueillir et d'analyser diverses sources d'informations empiriques (Stake 1994, Yin 1994). En ce sens, elle apparaît appropriée autant pour les recherches descriptives et explicatives, que pour les recherches exploratoires (Yin 1994).

Selon Yin (1994), l'étude de cas comporte des avantages distincts lorsque certaines conditions, portant sur le phénomène étudié, sont réunies, en l'occurrence : lorsque les questions de recherche visent à établir « comment » et « pourquoi » le phénomène se

produit ; l'investigateur possède peu de contrôle sur le phénomène étudié ; et l'emphase de la recherche porte sur un phénomène contemporain dans un contexte spécifique. Yin (1994) définit cette stratégie de recherche de la façon suivante :

A case study is an empirical inquiry that :

- investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when
 - the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.
- (...)

The case study inquiry

- copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result
- relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result
- benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis (1994 : 13).

Dans ce contexte, l'analyse comparative d'études de cas se prête particulièrement bien à la problématique de recherche développée précédemment (chapitre I), portant sur les incidences communicationnelles de la formalisation de la médiation dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale. En premier lieu, le processus de formalisation de la médiation est relativement récent notamment, début des années 1990 et représente un domaine de pratique en pleine évolution. Deuxièmement, il n'a jamais fait, jusqu'à maintenant, l'objet des études en communication malgré les multiples expériences réalisées depuis 1990 et les nombreuses données documentaires existantes.

Afin de réaliser l'analyse comparative des études de cas, la démarche méthodologique proposée par Yin (1994), qui reprend essentiellement les grandes opérations du paradigme de base de la recherche en sciences sociales, a été¹ utilisée. Cette démarche comprend trois étapes, notamment :

- la définition et la conception de la recherche
- la collecte des données
- l'analyse des données et la conclusion

3.1.1. La définition et la conception de la recherche

La première étape consiste à définir et à concevoir le projet de recherche incluant la problématique, le modèle d'analyse, la sélection des études de cas et l'élaboration du protocole de collecte des données. La problématique définit le questionnement central de la recherche, élaboré à partir d'une recension critique des écrits. L'élaboration du modèle d'analyse a consisté à inscrire la problématique et la question centrale de la recherche dans un cadre théorique, à retenir les concepts fondamentaux en précisant leurs dimensions et leurs indicateurs, et à établir des hypothèses de travail vérifiables. La sélection des études de cas et le protocole de collecte des données seront présentés ultérieurement dans le présent chapitre.

3.1.2 La collecte des données

Afin de confronter des données observables à notre modèle d'analyse, la deuxième étape a consisté à recueillir les informations à l'aide de deux méthodes de collecte de données, soit d'une part, une étude des données documentaires et, d'autre part, la réalisation d'entrevues.

3.1.3 L'analyse des données et la conclusion

Enfin, la troisième étape de la démarche méthodologique a consisté à réaliser l'analyse comparative des études de cas (chapitre VI). Cette étape s'est essentiellement limitée à vérifier empiriquement dans quelle mesure les données recueillies correspondent aux résultats attendus par les hypothèses.

3.2 La sélection des études de cas

Comme le mentionne Yin (1994), l'analyse comparative d'études de cas d'une généralisation analytique s'appuyant sur la logique de la reproduction analogue à celle utilisée dans les expériences multiples. Dans ce contexte, la démarche de sélection des études de cas doit tenir compte de cette logique :

Each case must be carefully selected so that either (a) predicts similar results (a literal replication) or (b) produces contrasting results but for predictable reasons (a theoretical replication). The ability to conduct six or ten case studies, arranged effectively within a multiple-case design, is analogous to the ability to conduct six to ten experiments on related topics; a few cases (two or three) would be literal replications, whereas a few other cases (four to six) might be designed to pursue two different patterns of theoretical replications. If all the cases turn out as predicted, these six to ten cases, in the aggregate, would have provided compelling support for the initial set of propositions. If the cases are in some way contradictory, the initial propositions must be revised and retested with another set of cases. Again, this logic is similar to the way scientists deal with contradictory experimental findings (Yin 1994: 46).

Afin que les études de cas sélectionnées soient comparables en produisant des résultats similaires ou des résultats contraires pour des raisons prévisibles, les études de cas ont été minutieusement sélectionnées en se basant sur une méthode non probabiliste axée sur quatre critères :

- les projets situés en milieux urbains ou périurbains ;
- le consentement à la médiation : absence de consentement versus consentement ;
- la diversité des types de projets ;
- la disponibilité

Le premier critère de sélection vise à permettre une analyse centrée sur les populations qui habitent les milieux urbains et ce pour l'importance des rapports sociaux qui les caractérisent. Le deuxième critère vise deux objectifs : d'une part, permettre une analyse approfondie des trois phases du processus de médiation (pré-médiation, médiation et post-médiation) en centrant l'analyse sur les étapes du consentement des parties à la médiation et de la ratification d'une entente²; d'autre part, permettre une analyse comparative des études de cas selon la méthode analytique du pattern-matching (voir la section 3.4). Le troisième 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, poste d'énergie électrique, etc.. Enfin, le quatrième critère vise à permettre l'analyse des projets selon la disponibilité des personnes appropriées à interviewer.

Ainsi, parmi les 28 mandats de médiation confiés au BAPE par le ministre de l'Environnement et de la Faune entre 1990 et 1999 (*voir l'Appendice A*), six (6) cas de projets en milieux urbains et périurbains ont été retenus. Les études de cas sélectionnées se répartissent selon les trois rubriques suivantes (*Figure 6*) :

I. Absence de consentement à la médiation : deux (2) cas dans lesquels la phase de médiation proprement dite n'a pas été entreprise en raison du refus d'une des parties, promoteur ou requérants, de s'engager dans le processus.

Figure 6 Les six études de cas sélectionnés

I. Absence de consentement à la médiation
<ul style="list-style-type: none"> • Construction du poste de distribution Roussillon à 315Kv-25Kv et d'une ligne de dérivation biterne à 315Kv à la Prairie (1994). • Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est (1995).
II. Consentement à la médiation sans entente
<ul style="list-style-type: none"> • Projet de rehaussement du réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg (1993). • Projet de modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain (1996).
III. Consentement à la médiation avec entente négociée
<ul style="list-style-type: none"> • Projet de station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes (1995). • Projet de réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne (1995).

II. Consentement à la médiation sans entente : deux (2) cas dans lesquels les parties, promoteur et requérants, ont donné leur consentement à la médiation et entrepris la phase de la médiation proprement dite sans toutefois parvenir à la ratification d'une entente.

III. Consentement à la médiation avec entente négociée : deux (2) cas dans lesquels les parties, promoteur et requérants, ont donné leur consentement à la médiation, entrepris la phase de la médiation proprement dite et ratifié une entente.

3.3 La collecte des données

Afin d'assurer la fiabilité et la validité de la démarche, la recherche s'appuie sur une structure à cas multiples comprenant deux méthodes principales de cueillette des données, soit une collecte de données documentaires et la réalisation d'entrevues semi-directives. Le recours à deux méthodes de collecte des données présente l'avantage de permettre de corroborer les informations recueillies.

3.3.1 Les données documentaires

La collecte des données existantes, dont les données documentaires émanant d'organismes publics et privés, est une méthode de collecte des données largement utilisée en sciences sociales (Quivy et Van Campenhout 1988, Gauthier et Turgeon 1993). Selon Gauthier et Turgeon :

On nomme données secondaires les éléments informatifs rassemblés pour des fins autres que celles pour lesquelles les données avaient été recueillies initialement. Ces données peuvent servir de substrat à d'autres recherches (1993 : 453).

Le concept de données secondaires fait référence à l'utilisation de données existantes soit, données primaires, qui n'ont pas été spécifiquement recueillies pour les fins de la recherche. Les deux principales sources de données secondaires sont les données statistiques émanant d'organismes nationaux tels que Statistique Canada ou le Bureau de la Statistique du Québec et les données documentaires émanant d'organismes publics et privés (lois, statuts et règlements, procès verbaux, rapports annuels, publications, etc.).

En ce qui a trait à notre problématique de recherche, la collecte des données documentaires, en combinaison avec la réalisation d'entrevues semi-directives, comportait plusieurs avantages. Premièrement, l'étude des données documentaires nous a permis de préciser les thèmes à aborder au cours des entrevues semi-directives et d'identifier les représentants des parties notamment, promoteurs, requérants et médiateurs, à interviewer. Deuxièmement, en nous permettant de retourner dans le passé et d'analyser le changement à partir d'indicateurs prélevés en temps réel, l'étude des données documentaires nous a permis de préciser et de corroborer les informations recueillies lors des entrevues semi-directives. Cette démarche est essentielle puisque les entrevues semi-directives font appel à la mémoire des interviewés sur des événements qui se sont déroulés plusieurs mois, voire plusieurs années, avant l'entretien, cela comporte des risques d'erreurs notamment en raison des interprétations *a posteriori* des événements.

Les données documentaires recueillies dans le cadre de notre recherche, proviennent de deux organismes publics, soit le BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement) et le MEF (ministère de l'Environnement et de la Faune), ce qui confère une grande fiabilité aux informations recueillies. De plus, les informations contenues dans les documents émanant du BAPE et du MEF relatifs à nos études de cas correspondent au champ d'analyse de la recherche. Par conséquent, les indicateurs pour les concepts étudiés se retrouvent dans ces documents.

3.3.2 *Les entrevues semi-directives*

La réalisation d'entrevues semi-directives est une méthode de collecte des données très utilisée en sciences sociales. Cette méthode permet de recueillir des informations et des éléments de réflexion très riches et nuancés, tout en respectant le cadre de référence des interlocuteurs. La souplesse de cette méthode permet notamment d'effectuer l'analyse du sens que les acteurs donnent à leur pratiques, de déterminer leurs systèmes de valeurs et leurs interprétations des conflits (Quivy et Van Campenhoudt 1988). Contrairement à

l'enquête par questionnaire qui provoque une réponse, l'entretien permet la construction d'un discours (Blanchet et Gotman 1992).

Afin de constituer un échantillon représentatif des différentes fonctions des membres constituant une commission d'enquête et de médiation, nos entrevues semi-directives ont été menées auprès de six informateurs choisis parmi cette liste, soit :

- Les commissaires-médiateurs (2) ;
- Les analystes (2) ;
- Les agents d'information (2).

Les entrevues semi-directives ont été réalisées à l'aide d'un questionnaire (*Appendice B*) élaboré et structuré pour que les données produites puissent être confrontées aux hypothèses et aux questions de recherche. D'une durée approximative de 90 minutes, les entrevues ont été enregistrées afin de permettre la rédaction de comptes rendus exhaustifs. Ces entrevues ont été menées dans le respect absolu des dispositions contenues dans la politique de déontologie de la recherche impliquant des sujets humains adoptés par le conseil d'administration de L'Université de Montréal.

Le questionnaire comportait, en plus d'une présentation générale de la recherche et d'une consigne initiale, une série de thèmes à explorer au cours de l'entretien.

- les renseignements généraux sur l'acteur ;
- la relation de l'acteur avec la problématique environnementale particulière ;
- la communication gouvernementale ;
- l'accès public à l'information ;
- l'étude d'impact ;
- les experts dans le processus de médiation environnementale ;
- la neutralité et l'impartialité du médiateur ;

3.3.3 *Les rapports individuels d'études de cas*

Afin de réaliser les rapports individuels d'études de cas, un cadre thématique d'organisation des études de cas comprenant quatre rubriques a été développé.

1. *La description et la justification du projet* telles que présentées dans l'étude d'impact du promoteur et explicitées par celui-ci durant l'étape de la participation publique.

2. *Les motifs des demandes d'audience publique* tels que formulés dans les requêtes adressées au ministre de l'Environnement et de la Faune et explicités par les requérants lors de l'étape de la participation publique.

3. *Le déroulement et les enjeux de la médiation* tels que consignés dans le rapport d'enquête et de médiation du BAPE et les documents déposés en cours de médiation, selon les trois phases du processus de médiation, soit la pré-médiation, la médiation proprement dite et la post-médiation.

Les thèmes abordés sont les suivants :

- l'identification des parties prenantes ;
- l'identification des enjeux ;
- les motifs de consentement (ou de non-consentement) des parties à la médiation ;
- les objets de négociation ;
- les termes de l'entente, le cas échéant.

4. *La décision et le suivi de la médiation* tels que rendus par le gouvernement (Conseil des ministres) par décret gouvernemental sous la recommandation du ministre de l'Environnement et de la Faune et selon la justification contenue dans le rapport d'analyse environnemental du MEF.

3.4 L'analyse des données

L'analyse des données a consisté à examiner, à catégoriser et à classifier les données afin de les confronter à l'hypothèse de recherche. Comme le souligne Yin (1994), l'analyse comparative d'études de cas procède d'une généralisation analytique s'appuyant sur la logique de la reproduction analogue à celle utilisée dans les expériences multiples. En ce sens, il importe de ne pas considérer les études de cas multiples comme étant

similaires aux multiples répondants dans une enquête reposant sur une logique d'échantillonnage.

La méthode de la généralisation analytique consiste à confronter les résultats empiriques de chacune des études de cas à un cadre théorique de référence (modèle d'analyse) préalablement défini. Lorsque deux ou plusieurs cas supportent la même théorie, il y a reproduction.

Each individual case study consist of a «whole study», in which convergent evidence is sought the facts and conclusions for the case; each case's conclusion are then considered to be the information needing replication by other individual cases. Both the individual cases and the multiple-case results can and should be the focus of a summary report. For each individual case, the report should indicate how and why a particular proposition was demonstrated (or not demonstrated). Across cases, the report should indicate the extent of the replication logic and why certain cases were predicted to have certain results, whereas other cases-if any-were predicted to have contrasting results (Yin 1994 : 50-51).

Comme le mentionne Yin (1994), la méthode analytique du pattern-matching est un des meilleurs moyens d'assurer la validité interne d'une recherche. Cette méthode consiste à confronter un pattern empirique, constitué de plusieurs éléments d'information sur un même cas, à un cadre théorique de référence (Yin 1994 : 109). Le cadre théorique de référence consiste à décomposer l'hypothèse de recherche en dimensions, composantes et indicateurs, ces derniers étant considérés comme «des manifestations objectivement repérables et mesurables des dimensions du concept» (Quivy et van Canpenhoudt 1988 : 114).

Rappelons que l'hypothèse principale de la recherche est que la médiation environnementale au Québec se définit depuis sa formalisation en 1990, non comme un mode de communication qui vise à créer et recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre les requérants et les promoteurs mais plutôt comme une simple méthode de résolution de conflits fondée sur la négociation. Elle représente dans cette mesure, un mode consensuel de gestion de différends environnementaux qui risque d'entraîner des conséquences inattendues sur l'équilibre entre les parties en conflit tout en favorisant le promoteur qui pourrait, contrairement aux requérants d'audience publique,

trouver dans le processus québécois de médiation environnementale un espace communicationnel élargi. Voici les cinq (5) sous-hypothèses, les composantes et les indicateurs de l'hypothèse principale de notre recherche.

La première dimension, *la communication gouvernementale*, réfère au cadre de dialogue et d'échange entre le BAPE et le MEF. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension est le *choix de la procédure appropriée* et le *moment d'intervention* du BAPE dans le processus d'enquête et de médiation.

La deuxième dimension, *le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques*, réfère aux moyens que celui-ci met en œuvre pour communiquer les informations aux citoyens. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension sont d'un côté le *type de communication*, scientifique et technique ou vulgarisé, qu'utilise le BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques et, de l'autre, le *degré de réussite de ces moyens* à atteindre la population concernée par les projets.

La troisième dimension, *l'étude d'impact*, réfère à l'élaboration de ce document d'information très important par le promoteur et au risque de sa manipulation pour détourner les citoyens des vrais enjeux des controverses environnementales. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension sont d'un côté la *quantité d'information* mise à la disposition des citoyens pendant la période d'information et de consultation publiques et, de l'autre, le *jargon technique et scientifique* contenu dans les documents d'information et particulièrement dans l'étude d'impact.

La quatrième dimension, *les experts dans le processus communicationnel de médiation*, réfère à l'accès des requérants à l'expertise dont ils ont besoin pour bien mener les négociations. Les indicateurs utilisés pour analyser cette dimension sont la *présence ou l'absence des experts* du processus de médiation et le *degré de dégagement*

de leur appartenance institutionnelle au MEF dans les cas où il prennent partie aux négociations.

La cinquième dimension, *le médiateur, troisième négociateur*, réfère au rôle du médiateur du BAPE dans les controverses environnementales. Les indicateurs utilisés pour analyser cette composante de l'hypothèse de recherche sont d'un côté *les enjeux* qui ont influencés leurs interventions et, de l'autre, leurs *conceptions de leurs rôles* soit, instaurer l'équilibre entre les parties ou être neutre et impartial.

L'interprétation des résultats (Chapitre VI) a été effectuée à partir de cinq (5) unités d'analyse, soit

- (1) *La communication gouvernementale : de haut en bas ;*
- (2) *Les limites du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ;*
- (3) *La manipulation de l'étude d'impact ;*
- (4) *L'absence d'équilibre entre les parties en terme d'expertise ;*
- (5) *Le troisième négociateur.*

DEUXIÈME PARTIE
PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNÉES

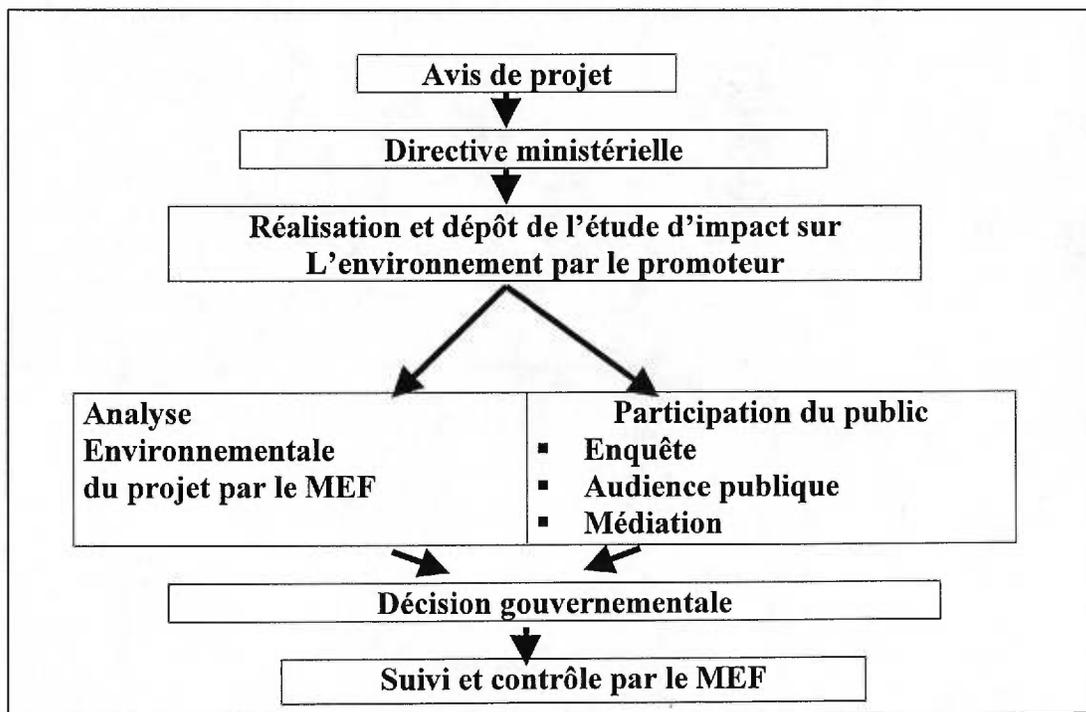
CHAPITRE IV

LA MÉDIATION DANS LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'EXAMEN ET D'ÉVALUATION DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

4.1 La médiation : de l'expérimentation à la formalisation

Au Québec, les méthodes de résolution de conflits ont été, depuis le début des années 1980, indirectement introduites dans la partie relative à la participation du public de la PÉEIE (Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement) (*Figure 7*). Ainsi, depuis sa création en 1978, jusqu'au début des années 1990, le BAPE a réalisé une vingtaine d'expériences hétéroclites de résolution de conflits : recherche de solutions, négociations, conciliation, médiation, etc. Cependant, ce n'est qu'à partir du début des années 1990 que la médiation environnementale a acquis un statut particulier en étant graduellement formalisée dans la procédure administrative du BAPE³.

Figure 7 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

Entre 1990 et 1998, le ministre de l'Environnement et de la Faune (MEF), a confié explicitement au BAPE 30 mandats de médiation environnementale (*Tableau 1*).

Tableau 1 Nombre de projets examinés par le BAPE selon le type de mandats depuis sa création en 1978

Type de mandats	1978-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	TL
Audiences Publiques	28	5	11	5	7	10	7	10	2	1	86
Médiation	0	1	3	2	6	4	6	3	1	2	28
Enquêtes	12	0	1	0	3	1	1	0			18
Audience Génériques	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
Total	40	7	16	7	16	15	15	13	4	2	135

Sources : BAPE, Rapports annuels 1991-92, 92-93, 93-1994, 94-95, 95-96, 96-97, 97-98, 98-99.

4.1.1 La période d'expérimentation

Durant la période d'expérimentation soit, de 1979 à 1985, le BAPE a mené 7 expériences de médiation. En 1986, à l'occasion d'un premier bilan de contribution de l'enquête et de l'audience publique à la gestion des conflits, le BAPE reconnaissait que l'audience publique suscite souvent la polarisation des opinions, notamment parce qu'elle intervient tardivement dans le processus décisionnel (BAPE 1986).

L'introduction de la médiation dans la PÉEIE est l'aboutissement d'une réflexion entreprise durant les années 1980 par le BAPE, qui a graduellement formalisé la médiation dans sa procédure administrative. Ainsi, le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement a identifié trois périodes distinctes de développement des méthodes de résolution de conflits fondées sur la négociation, soit la période d'expérimentation s'étendant entre 1979 et 1985, la période de consolidation entre 1986 et 1991 et la période de formalisation depuis 1991 (BAPE 1994c, Renaud 1996).

Dans ce contexte, le BAPE s'est interrogé sur la nature et les conditions d'utilisation de la négociation et de la médiation dans la Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le Bureau concluait que «c'est dans le cas des projets à portée restreinte que la négociation et la médiation deviennent appropriées, là où l'objet du litige est bien circonscrit, les protagonistes peu nombreux et facilement identifiables» (BAPE 1986 : 36).

Afin de permettre la participation du public plus tôt au processus décisionnel, le rapport recommandait d'introduire la médiation comme un complément à l'audience publique. À cet égard, le rapport proposait d'explorer trois avenues, soit : l'utilisation de l'enquête comme méthode de résolution des conflits ; l'instauration d'une période de médiation préalable à l'audience publique ; et la mise en place d'un service de médiation préventive. Ce rapport a notamment permis au BAPE de conclure sur la possibilité de mener des expériences de médiation en utilisant le pouvoir d'enquête en vertu de la *Loi sur la Qualité de l'Environnement*.

4.1.2 La période de consolidation

La période de consolidation qui s'est étendue entre 1986 et 1991 correspond à l'utilisation de l'enquête pré-audience, ou enquête préalable, dans l'objectif de vérifier l'à-propos, pour le ministre de l'environnement, de donner un mandat de médiation faisant suite à des demandes d'audience publique. Durant cette période, 13 commissions du BAPE ont analysé les possibilités de conciliation, de négociation ou de médiation comme méthodes de résolution de conflits entre les parties prenantes. En 1990, le ministre de l'Environnement a confié au BAPE le premier mandat de médiation environnementale dans le cadre du projet de traversée du Ruisseau Dumville à Escuminac. En 1991-92, trois enquêtes préalables ont permis au ministre de confier formellement au BAPE des mandats de médiation.

4.1.3 *La période de formalisation*

La période de formalisation, qui a débuté en 1991, correspond à la formalisation de la médiation dans la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. En 1992, dans un document de travail, le BAPE propose une définition de la médiation environnementale :

La médiation environnementale consiste en un processus où une tierce partie, indépendante et impartiale, qui n'a pas le pouvoir et la mission d'imposer une décision, aide les parties, généralement un promoteur et des requérants d'audience, à résoudre leurs différends sur des points précis. L'objectif de la médiation en environnement est donc d'amener les parties à conclure une entente. (BAPE 1992a)

Dans ce document de travail, le BAPE précise le rôle et la portée de la médiation en indiquant que «le recours à la médiation n'est possible que s'il y a accord du ou des requérants sur la justification du projet et sa réalisation éventuelle» (BAPE 1992 : 3). La décision de recourir à une médiation plutôt qu'à une audience publique demeure une prérogative ministérielle. De plus,

si l'enquête conduit à une entente entre les parties, les requérants devront signifier leur accord au ministre et retirer leur demande d'audience. Dans le cas contraire, le ministre doit alors rendre sa décision sur les demandes d'audience puisque la médiation n'a pas altéré le droit des requérants d'obtenir une audience, si leur demande n'est pas jugée frivole (1992 : 4).

La procédure actuelle de médiation au BAPE se déroule en trois phases, soit la *pré-médiation*, la *médiation* proprement dite et la *post-médiation*, correspondant approximativement à la structure et aux composantes du processus de médiation environnementale développé par les chercheurs du *MIT-Harvard Public Disputes Program* (Figure 4).

La phase de pré-médiation comporte une étape informative et une étape d'enquête et de consentement des parties à la médiation. L'étape informative consiste essentiellement en l'identification des parties ainsi qu'à la présentation du mandat, du

déroulement et des règles de procédures de la médiation. L'étape de l'enquête et du consentement consiste en l'identification de la problématique et des enjeux du projet.

Pendant cette phase, le médiateur invite les parties à étoffer leurs positions et les éléments de négociation. Il vérifie de plus si les parties consentent à entreprendre la médiation proprement dite. S'il y a consentement des parties, la phase de la médiation proprement dite est entreprise. S'il y a absence de consentement, les requérants maintiennent leurs demandes d'audience publique. Il appartient alors au ministre de l'Environnement et de la Faune de décider des suites à donner aux requêtes qui lui ont été adressées en confiant au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique ou en rejetant les demandes pour motif de frivolité. S'il y a consentement partiel, la médiation peut être entreprise avec les parties consentantes.

La phase de médiation proprement dite est consacrée à la recherche d'une entente négociée entre les parties. Si la médiation permet d'en arriver à une entente entre les parties (promoteur et requérants), le promoteur dépose des engagements signés et les requérants doivent signifier leur accord au ministre en retirant leurs demandes d'audience publique. Si la médiation ne permet pas d'en arriver à une entente, les requérants maintiennent leurs demandes d'audience publique. À nouveau, il appartient au ministre de l'Environnement et de la Faune de décider des suites à donner aux requêtes qui lui ont été adressées.

Enfin, à *la phase de post-médiation*, le BAPE dépose auprès du ministre de l'Environnement et de la Faune un rapport faisant état de son analyse, de ses constatations et, le cas échéant, des engagements du promoteur qui ont conduit au retrait des demandes d'audience publique. Cependant, la décision finale revient au gouvernement via le Conseil des ministres, qui détient le pouvoir d'accepter, avec ou sans modifications, le projet ou de le refuser. Lorsque le projet est accepté par décret gouvernemental, un certificat d'autorisation est émis par le ministre de l'Environnement et de la Faune, qui est responsable du suivi environnemental.

En somme, contrairement à la procédure fédérale, la médiation dans la procédure administrative du BAPE, n'est pas un processus subordonné à celui de l'audience publique. S'il n'y a pas consentement des parties à la médiation, ou si la médiation ne permet pas à toutes les parties de ratifier une entente, la décision de donner suite à une demande d'audience publique demeure une prérogative du ministre de l'Environnement et de la Faune.

Par ailleurs, même si le BAPE a répertorié les mandats de médiation qui lui ont été confiés depuis sa création en 1978 (1994c), il n'existe aucune évaluation de l'incidence de l'introduction de la médiation sur le processus d'évaluation environnementale. Cependant, le BAPE a récemment initié une réflexion sur le développement de la médiation environnementale, dans le cadre du projet de réforme du régime québécois d'évaluation environnementale entrepris par le MEF (Ministère de l'Environnement et de la Faune). À l'occasion d'un colloque intitulé *La médiation en environnement : une nouvelle approche au BAPE (1995g)*, divers intervenants des milieux concernés ont exprimé leur point de vue sur cette question. Parmi les questionnements soulevés, retenons les quatre thèmes suivants :

(1) *Médiation et évaluation environnementale* : Comment concilier le caractère privé de la médiation avec le caractère public du processus d'évaluation environnementale? Le caractère fermé de la médiation peut-il nuire à la transparence et à l'accessibilité de l'information auprès du public?

(2) *La représentation des parties et des intérêts* : Comment assurer le respect du droit des tiers (non-participants) directement concernés par les enjeux et les impacts d'un projet? Quel rôle doit être accordé aux ministères et organismes concernés, aux experts et aux personnes-ressources? Comment assurer la représentativité et la légitimité des parties prenantes à la médiation?

(3) *L'équilibre entre les parties prenantes* : Comment assurer un équilibre entre les parties prenantes, en termes d'accès à l'information, d'expertise et de ressources?

(4) *Le statut de l'entente* : Quel statut doit être accordé à une entente intervenue entre les parties au cours d'une médiation? Comment assurer la mise en œuvre et le suivi de l'entente? Comment s'assurer de la compatibilité de l'entente avec la protection de l'environnement.

Il importe dans ce contexte, de mentionner que ces questionnements ont été soulevés par des gens qui ont de l'expérience en matière de la PÉEIE en général et de la médiation en particulier soit, en tant que promoteurs, requérants, experts indépendants et publics, personnes ressources ou journalistes. Pour cette raison, leurs préoccupations se sont, à notre avis, rapportées directement à la médiation environnementale telle qu'elle est pratiquée et appliquée actuellement au Québec et telle qu'elle devrait être améliorée. Cependant, bien que les participants au Colloque aient soulevé plusieurs points, nous considérons, dans une perspective communicationnelle, que les plus importants se rapportent essentiellement à l'équilibre entre les parties en terme d'accès à l'information et d'expertise d'un côté, et à la relation entre les organismes publics tels que le MEF et le BAPE, de l'autre.

4.2 Les parties prenantes au processus communicationnel de médiation

Les controverses environnementales sont généralement considérées comme une simple polarisation entre le promoteur d'un projet et ses opposants, souvent associés au public. Pourtant, les controverses environnementales sont des controverses publiques complexes et multilatérales (Limoges 1993, Limoges et al 1993). Elles impliquent que plusieurs parties, possédant chacune ses propres intérêts, s'engagent dans un processus communicationnel d'échange et de négociation. Ces parties peuvent être : instances gouvernementales, entreprises privées, groupes d'intérêt, experts et simples citoyens.

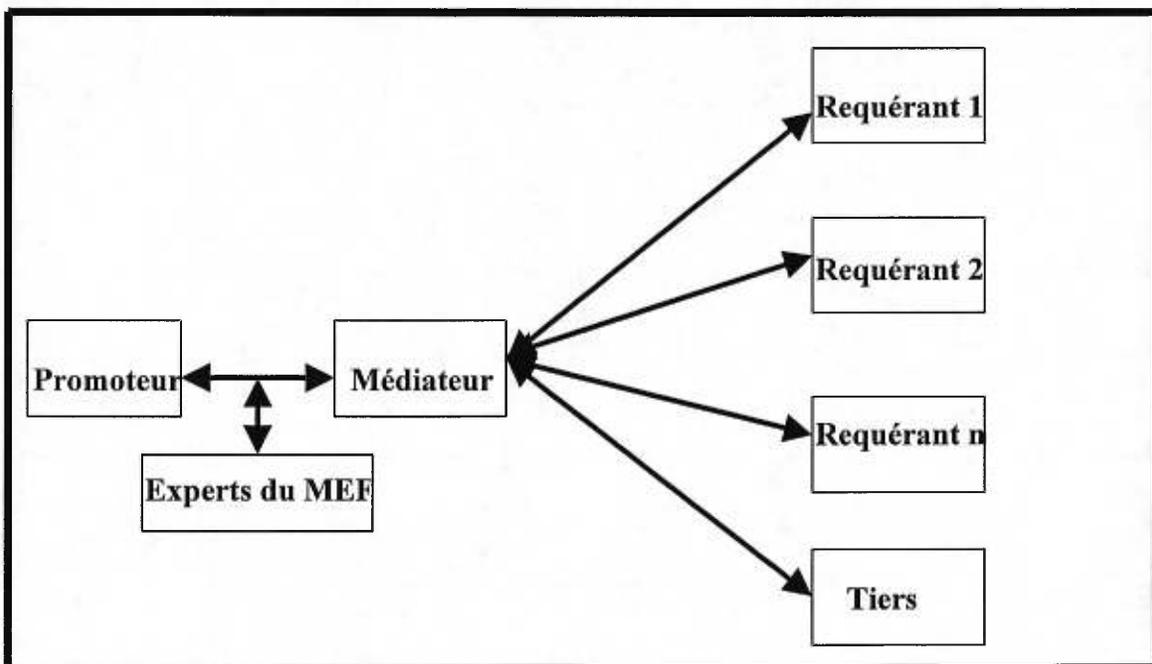
En outre, le public ne forme pas un bloc monolithique ; il regroupe des individus, des groupes et des représentants plus ou moins mandatés de ces groupes. De plus, toute controverse est polycentrée, c'est-à-dire que les systèmes de valeurs qui s'expriment à l'occasion des controverses publiques sont multiples et complexes. Enfin, chaque partie à une controverse construit le problème selon une rationalité qui lui est propre.

De même, loin des 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 vrai enjeu qu'il

s'agit d'expliciter. En somme, les enjeux des controverses environnementales sont non seulement polycentriques, mais ils se construisent et se définissent dans l'interaction des parties prenantes au processus de communication.

Par conséquent, en situation de médiation environnementale, le modèle communicationnel dualiste opposant le promoteur et les requérants est inadéquat, puisqu'une controverse environnementale n'est pas simplement une opposition entre le promoteur du projet et les requérants d'audience publique, mais plutôt une interaction entre de multiples acteurs possédant chacun leurs propres intérêts (*Figure 8*).

Figure 8 Le système acteurs dans le processus communicationnel de médiation



La *Figure 8* présente schématiquement le système acteurs dans le processus communicationnel de médiation. Outre le promoteur et les requérants, qui représentent les parties prenantes à la médiation, d'autres acteurs, tels que les experts (personnes-ressources) et des tiers sont appelés à intervenir durant le processus, notamment pour faire évoluer la démarche vers une entente.

CHAPITRE V
PRÉSENTATION DES SIX ÉTUDES DE CAS

Ce chapitre présente les six (6) rapports d'études de cas qui constituent les résultats de la recherche. Il est divisé en trois (3) sections, soit *les cas d'absence de consentement à la médiation*, *les cas de consentement à la médiation sans entente* et *les cas de consentement à la médiation avec entente négociée*. La présentation de ces derniers est réalisée selon deux (2) rubriques, soit *la présentation du projet* et *la présentation de l'entrevue*. En ce qui a trait à la présentation des projets, elle est réalisée selon quatre (4) critères, soit description et la justification du projet, les motifs des demandes d'audience publique, le déroulement et les enjeux de la médiation et la décision gouvernementale et le suivi de la médiation (*Figure 9*).

Figure 9 La présentation des cas selon les deux sections et les trois rubriques

Sections / Rubriques	Présentation des projets	Présentation des entrevues
Absence de consentement à la médiation	1) Poste de distribution Roussillon	Entrevue 1
	2) Agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire (LES) Demix	Entrevue 2
Consentement à la médiation sans entente	3) rehaussement de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg	Entrevue 3
	4) Modification du LES de Champlain	Entrevue 4
Consentement à la médiation avec entente négociée	5) Station ferroviaire à Deux-Montagnes	Entrevue 5
	6) Réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne	Entrevue 6

En outre, la présentation des six (6) entrevues effectuées dans le cadre de ce projet de mémoire, ont été faites selon cinq (5) axes définies suivant nos sous-hypothèses de recherche soit : la communication gouvernementale ; le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ; l'étude d'impact ; les experts dans le processus communicationnel de médiation ; et le médiateur, troisième négociateur (*Figure 10*).

Figure 10 Les cinq (5) axes de la présentation des entrevues

Entrevue n
1) La communication gouvernementale
2) Le processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultations publiques
3) L'étude d'impact
4) Les experts dans le processus communicationnel
5) Le médiateur, troisième négociateur

5.1 Les cas d'absence de consentement à la médiation

Cette section présente les projets construction du poste de distribution Roussillon et d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix notamment, deux cas d'absence de consentement des parties, promoteurs et/ou requérants, à la médiation. Le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE un mandat de médiation environnementale dans le cadre de l'examen public de ces projets assujettis à la PÉEIE (Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement). Cependant, dans les deux dossiers, au moins un des requérants a refusé d'entreprendre la démarche de médiation proposée.

5.1.1 Cas #1 : la construction du poste de distribution d'énergie électrique Roussillon à la Prairie

* Présentation du projet

□ Description et justification du projet

Le projet consiste à construire un nouveau poste de distribution capable de convertir l'énergie de 315 kV à 25 kV (Hydro-Québec 1992). La justification du projet par le promoteur, la société d'État Hydro-Québec, repose sur la nécessité de répondre à la demande croissante d'énergie dans le territoire Candiac La Prairie, générée principalement par le développement domiciliaire et ce, particulièrement lors de la pointe hivernale (BAPE 1994a, Hydro-Québec 1992). Le projet de construction du poste de distribution Roussillon à La Prairie est un des rares projets de poste de distribution de la société Hydro-Québec à être soumis à la PÉEIE⁴. La configuration du réseau de distribution dans le secteur de La Prairie ne permettant pas une puissance inférieure à 315 KV, le promoteur a dû soumettre son projet à la procédure.

□ *Les motifs des demandes d'audience publique*

Durant la période d'information et de consultation publiques sous l'égide du BAPE, un citoyen de Montréal et le Mouvement Au Courant ont demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune de tenir une audience publique sur le projet (BAPE 1994a : annexe 3). Dans sa demande d'audience publique, le Mouvement Au Courant, soutient qu'Hydro-Québec doit démontrer «que l'augmentation de la capacité des équipements de distribution est essentielle et qu'il n'existe pas d'alternative plus avantageuse.» (BAPE 1994a : annexe 3). Dans ce sens, il demande notamment que la société Hydro-Québec établisse rigoureusement la validité des prévisions de la demande de pointe et qu'elle présente une évaluation coûts/bénéfices des différentes mesures de réduction et de modulation de la demande des clients actuels et futurs. Enfin, le groupe estime qu'une audience publique pourrait être l'occasion de faire une mise à jour de la situation à l'égard de la recherche sur les effets des champs électromagnétiques sur la santé humaine.

Pour sa part, dans sa demande d'audience publique, le citoyen de Montréal⁵ exprime ses préoccupations en ce qui a trait aux effets des champs électromagnétiques sur la santé humaine et privilégie une approche basée sur le concept de «prévention prudente» appliquée par les entreprises d'électricité américaines en matière de lutte contre la pollution électromagnétique.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en mars 1994, un mandat d'enquête et de médiation (BAPE 1994a : annexe 1). Dans l'exercice de son mandat, la commission a tenu des rencontres séparées et conjointes avec le promoteur et les requérants.

Lors de la première rencontre avec la société Hydro-Québec, la commission a obtenu son consentement à la médiation. Pour leur part, les deux requérants ont refusé formellement de s'engager dans le processus de médiation (BAPE 1994a). Toutefois, ils ont accepté de s'engager dans le processus d'enquête. Ainsi, quatre rencontres conjointes ont eu lieu afin de permettre au promoteur et aux requérants d'échanger sur les enjeux et les problématiques en cause et de partager des informations. De plus, malgré leur non-consentement à la médiation, les deux requérants ont déposé chacun, lors de la dernière rencontre conjointe, un document contenant des propositions et des conditions relatives à leur participation au processus de médiation.

De sa part, la commission d'enquête et de médiation soutient dans son rapport, que

(...) les enjeux environnementaux sont pratiquement inexistant compte tenu des mesures d'atténuation prévues par le promoteur. Cependant, la commission n'est pas en mesure de prendre une position quant aux effets, à moyen et long termes, des champs électromagnétiques. (BAPE 1994a : 26).

Enfin, le rapport du BAPE n'émet aucune recommandation concernant les suites à donner à la demande d'audience publique maintenue par le Mouvement Au Courant.

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation du BAPE, en juin 1994, la demande d'audience publique du Mouvement Au Courant est demeurée sans réponse. Dans ce contexte, la haute direction de la société Hydro-Québec a rencontré, en avril 1995, le Mouvement Au Courant « dans le but de lever les objections qui n'avaient pu trouver réponse à l'étape de la médiation sur le projet du poste Roussillon » (mai 1994). La rencontre a porté sur quatre points, soit : une réévaluation de la prévision de la demande; la contribution des économies d'énergie ciblées; les coûts évités et les coûts de distribution; et l'élaboration de différents échéanciers de réalisation du projet et les coûts associés à ces alternatives⁶.

Lors de cette rencontre, la société Hydro-Québec a pris des engagements concernant d'une part, les mesures d'économie d'énergie et leur contribution dans l'évaluation de la demande et, d'autre part, la mise en œuvre d'une stratégie visant à informer et à influencer les MRC sur les gains énergétiques potentiels reliés au solaire passif et leur prise en compte dans l'élaboration des schémas d'aménagement. Suite à ces engagements, le Mouvement Au Courant a retiré, en mai 1995, sa demande d'audience publique.

En août 1995, le conseil des ministres a ordonné, sur recommandation du ministre de l'Environnement et de la Faune, qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur de la société Hydro-Québec relativement à son projet de construction du poste de distribution Roussillon à La Prairie, sous certaines conditions relatives aux modalités de réalisation du projet, dont leur conformité aux modalités et aux mesures d'atténuation prévues dans l'étude d'impact du promoteur et à l'entente intervenue entre le requérant citoyen de Montréal et la société Hydro-Québec tel qu'apparaissant dans le rapport d'enquête et de médiation du BAPE et dans ses documents supplémentaires. Toutefois, l'autorisation gouvernementale ne fait pas mention des engagements de la société Hydro-Québec à l'égard du Mouvement Au Courant survenue suite à la négociation privée.

*** Présentation de l'entrevue**

L'interviewée, sur ce dossier, est une femme qui a assez d'expérience en matière de mandats de médiation, dont le présent projet. Elle est devenue membre du BAPE dès le début des années quatre-vingt-dix. En plus de sa fonction d'analyste sur certains dossiers de médiation, elle compte parmi ceux et celles qui ont contribué à la conception de cette démarche. L'entrevue avec elle s'est déroulée dans une ambiance d'ouverture et de disponibilité totale ce qui nous a permis d'avoir des réponses à toutes nos questions.

□ *La communication gouvernementale*

À la question du rapport entre le BAPE et le MEF notre répondante #1 a dit :

le personnel du BAPE réagit généralement au sein des orientations gouvernementales en matière de développement durable. Ils ne sont pas défavorables à un projet de développement, mais ils font en même temps le plus possible d'effort pour qu'il nuise le moins à l'environnement. Aujourd'hui, on est dans un contexte où on doit tenir compte des enjeux économiques, dans le sens où, tous les projets visent au bien-être socio-économique des citoyens. Par conséquent, il ne faut pas mettre trop de barrières aux promoteurs, parce qu'il y a l'enjeu de la concurrence, et si le promoteur ne fait pas son projet à Québec, il sera le bienvenu à l'Ontario.

En mettant l'accent sur les avantages des projets de développement, l'interviewée a reconnu l'importance de l'enjeu économique que défend souvent le MEF par rapport à l'enjeu environnemental que représente le BAPE. Ces deux types d'enjeux ne sont pas toujours compatibles. De même, la vision des projets dans les deux organismes n'est pas toujours la même. Pour confirmer ce que nous avons avancé, l'interviewée n'a pas nié l'idée que pour remédier à cette situation le MEF songe à démanteler le BAPE. Elle a affirmé,

(qu') au cours des dernières années, et plus particulièrement à partir de l'année 1994/95, le BAPE commence à recevoir de moins en moins de mandats de médiation et d'audience publique du MEF. Cette situation revient, en premier lieu, au gouvernement, qui trouve que la PÉÉIE lui coûte très cher. Par conséquent, le ministre de l'Environnement et de la Faune, se fie de plus en plus, quant à l'étude des projets, aux personnes-ressources du MEF ainsi que des autres ministères.

En répondant à la présente question, l'interviewée a avancé le problème des coûts de la PÉÉIE comme une explication supplémentaire de l'attitude du MEF envers le BAPE.

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

En ce qui a trait au type de communication qu'a utilisé le BAPE pour informer les citoyens sur le présent projet, l'informateur a affirmé que «c'était une communication technique et scientifique vulgarisée» car,

la tâche de l'agent d'information est celle de contribuer à ce que le projet soit connu, et ce, en déposant, pendant la période d'information et de consultation publiques, tous les documents le concernant dans des centres d'information, ainsi qu'en publiant des communiqués de presse. De même la tâche de l'analyste est celle d'élaborer le résumé de l'étude d'impact et d'expliquer, à la population, au cours de la soirée d'information, le projet. Toutefois, Depuis 2 ou 3 ans, c'est le promoteur qui fait le résumé. Par conséquent, il n'y a pas toujours une réponse à toutes les questions.

Dans ce sens, notre informateur #1 pense que le BAPE, pendant l'exercice de ses mandats d'enquête et de médiation, arrive toujours à communiquer ces informations aux populations concernées parce que,

lors de la séance d'information, lieu où se joue toute la crédibilité du promoteur, ce dernier a intérêt à se montrer transparent et honnête, sinon il devrait subir tout au long du processus les conséquences de cette relation de confiance brisée dès le début.

Donc, suite à cette réponse, nous comprenons que le BAPE dépend de ce côté de la bonne foi du promoteur. Et pour confirmer cette idée, notre répondante estime, quant à la question de l'accès public à l'information dans ce projet et dans tous les projets en général, que même si le promoteur fait de son mieux pour que les citoyens aient un accès total à l'information, ceux-ci «n'arrivent à avoir plus d'information, voire même, la vraie vision des choses, qu'au cours de l'audience publique». Autrement dit, la période d'information et de consultation publiques n'est, selon l'interviewée, qu'une phase d'initialisation au projet. Par contre, les vrais enjeux de celui-ci, ne se dévoilent qu'à l'audience publique, où le BAPE et les experts du ministère en font une enquête poussée et où le nombre d'intervenants est beaucoup plus large.

Enfin, en lui posant la question sur les inconvénients du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques, l'interviewée a répondu que :

même si on essaie de rendre la médiation publique par la sténotypie, je reproche toujours à cette démarche son caractère plus privé. En fait, très peu de monde consulte les comptes rendus des séances de médiation, même s'ils sont déposés 48 heures après chaque séance dans les centres d'information. D'ailleurs, les gens qui consultent l'étude d'impact - qui est un élément d'information très intéressant, portant sur un projet qui peut éventuellement nuire à leur qualité de vie et qui est déposée juste à côté de chez eux - sont très peu. De plus, je trouve que la médiation est un processus moins médiatisé que l'audience publique.

Ainsi, notre répondante estime que le caractère fermé de la médiation revient au fait que les comptes rendus des séances d'information ne sont pas visibles pour la population ainsi qu'au fait que le processus de médiation en soi n'attire pas l'attention des journalistes.

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut manipuler l'étude d'impact lors de son élaboration, l'informateur #1 a répondu par la négation. Il explique son opinion par le fait que :

au fil des années, les membres du BAPE ont développé une certaine expertise qui leur permet de mieux en mieux analyser cet élément informationnel important. Toutefois, une société comme Hydro-Québec peut sûrement s'offrir des experts de firmes très connues qui élaborent le plus parfaitement possible l'étude d'impact de façon à défendre les intérêts du promoteur. Devant cette situation, la population ainsi que la commission doivent rester alertées, et ce en posant de bonnes questions.

Dans ce sens, la quantité d'information mise à la disposition des citoyens au cours de la période d'information et de consultation publiques ne peut pas, selon notre informateur, représenter un avantage pour le promoteur au détriment de la population. Pour justifier sa vision des choses, notre informant ajoute que :

D'une part, le médiateur a pour tâche, de faciliter l'accès public à l'information et, d'autre part, les citoyens, eux-mêmes, ont généralement un certain niveau de conscience qui leur

permet de tenir compte de tous les aspects, environnemental, social et économique du projet, même s'ils ont des préoccupations de nature économique.

De même, en ce qui a trait au jargon technique et scientifique l'interviewée considère qu'il ne peut pas constituer une contrainte pour les requérants dans la mesure où «la commission de médiation du BAPE le vulgarise et le simplifie».

□ *Les experts dans le processus communicationnel de médiation*

En évoquant la question du recours du médiateur à des experts pendant la présente controverse, notre interviewée affirme que «la commission n'a pas fait recours à des experts parce que la démarche de médiation proprement dite n'a pas eu lieu». Par ailleurs, bien que les experts soient absents de la majorité des mandats de médiation, elle «ne pense pas que ceci affecte l'équilibre entre les parties en ce sens que la commission elle-même peut assumer dans beaucoup de cas le rôle des experts». Dans la présente controverse, par exemple,

les membres de la commission, sont des généralistes qui ont acquis, grâce à une documentation ramassée d'Hydro-Québec ainsi qu'au fur et à mesure du présent processus de médiation, une certaine connaissance quant aux champs électromagnétiques et leurs dangers réels. En plus de ces membres, il y avait un spécialiste en état d'avancement des champs électromagnétiques, qui avait pour tâche de nous aider. Bref, au moment où la commission a pris le dossier en main, elle ne partait pas du point zéro sur le plan des connaissances.

Cet exemple avancé par notre interviewée nous pousse à poser une autre question dont la réponse est a priori négative, à savoir : une telle formation, peut-elle être suffisante pour appréhender un projet, dégager ses vrais enjeux et assurer le rôle de médiateur ?

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

À la question portant sur les enjeux qui peuvent influencer l'intervention d'une commission de médiation dans une controverse quelconque, la répondante a soutenu que :

les enjeux à traiter dans un projet, sont toujours inclus, d'une part, dans l'étude d'impact, et d'autre part, dans les requêtes des citoyens. En fait, avant d'entamer un processus quelconque, la commission analyse l'étude d'impact et dégage les éléments du projet qui peuvent éventuellement poser des problèmes. Puis, elle étudie les requêtes des citoyens, pour enfin, faire une idée sur le dossier, qui se révèle, parfois, plus profonde que celle faite par les citoyens.

Cependant, cette attitude neutre et impartiale de la commission de médiation ne s'applique pas, comme nous le verrons plus loin, sur toutes les commissions.

*** Commentaires**

L'interviewée sur ce premier projet du poste de distribution Roussillon, a explicitement exprimé son avis touchant le rapport entre le BAPE et le MEF et l'accès public à l'information. Ainsi, elle considère que le MEF attribue, depuis quelques années, de moins en moins de mandats au BAPE et par là songe probablement à le démanteler, pour les simples raisons que la PEÉIE, vu les coupures budgétaires, lui coûte très cher et que les enjeux économiques des projets de développement comptent parfois plus que les enjeux environnementaux.

Par ailleurs, il importe de souligner que la commission en général et l'agent d'information en particulier font un grand effort pour diffuser les comptes rendus des séances de médiation. Toutefois, selon notre informateur, les moyens qu'ils mettent en œuvre demeurent encore loin d'atteindre le public. En outre, en soulevant la question de l'expertise concernant le présent projet, il nous est apparu clair suite à la réponse de l'interviewé, que les membres de la commission n'étaient pas des experts ou même des connaisseurs familiarisés avec le sujet des champs électromagnétiques. Ils se sont contentés, pour dégager les enjeux du projet, de la lecture de quelques documents ce qui met en doute leur aptitude à assumer et assurer leur rôle de commission de médiation entre un gros promoteur tel que la société d'État Hydro-Québec et des simples requérants.

Enfin, l'interviewée #1 a insisté en évoquant sa perception du processus de médiation sur un point qui va revenir souvent avec d'autres répondants, à savoir, la médiation n'est pas appropriée à tous les projets et à toutes les controverses.

5.1.2 Cas #2 : l'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est

*** Présentation du projet**

□ Description et 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. 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*⁷, la CUM a dû se conformer aux exigences de la PÉEIE.

□ *Les motifs des demandes d'audience publique*

Parmi les groupes environnementaux qui se sont manifestés lors de la période d'information, 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 (BAPE 1995 : annexe 1). Selon le rapport d'enquête et de médiation (BAPE 1995), les motifs des requêtes peuvent être regroupés autour des points suivants :

- 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.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en février 1995, un mandat d'enquête et de médiation environnementale (BAPE 1995 : annexe 2). Dans le cadre de son mandat, la commission d'enquête et de médiation du BAPE a rencontré séparément les représentants du promoteur et des requérants pour les informer du mandat et des règles de procédure. La commission a également rencontré des représentants du MEF à titre de personnes-ressources.

Lors de la première rencontre avec les représentants du promoteur, ces derniers ont signifié à la commission leur consentement à entreprendre la phase de la médiation proprement dite (BAPE 1995). Cependant, les deux requérants ont refusé de s'engager dans une démarche de médiation avec la CUM (BAPE 1995 : annexe3).

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation du BAPE concluant sur l'impossibilité d'entreprendre la phase de médiation proprement dite, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en mai 1995, un mandat d'enquête et d'audience publique sur le même projet (BAPE 1995 : annexe 2).

* **Présentation de l'entrevue**

L'interviewée sur ce dossier, est aussi une femme. Elle a eu une formation universitaire en environnement et occupe depuis 1990 la fonction de commissaire-médiatrice au BAPE. Son expérience professionnelle en matière de médiation est remarquable soit, 5 mandats sur un total de 28 menés par le Bureau. Pourtant, ces qualités ne nous ont pas servi assez au cours de l'entrevue, et ce, vu sa réticence à répondre à certaines de nos questions. Malgré cette situation, nous avons réussi à mener à son terme notre entrevue et à recueillir des informations très importantes.

□ *La communication gouvernementale*

À la question sur les projets non appropriés à une médiation, notre informateur #2 a affirmé que :

les projets qui ne s'apprêtent pas à la médiation sont ceux dont la justification est contestée ou ceux qui sont, eux-mêmes, contestés sur le fond. De même, quand il y a trop de requérants, particulièrement, des élus ou des représentants d'un très grand nombre de personnes, le dossier n'est pas approprié à une médiation.

En d'autres termes, si les requérants estiment que le projet n'est pas justifié et qu'il est possible de remédier au problème posé par le promoteur sans passer forcément par son projet, ou s'opposent fondamentalement au projet à cause de ses conséquences écologiques, économiques, etc. le projet doit théoriquement être débattu en audience publique. Cependant, le ministre de l'Environnement et de la Faune ne prend pas toujours

ces critères en considération et ce, en attribuant un mandat d'enquête et de médiation au BAPE sur des projets qui ne sont pas, comme nous le verrons, appropriés à une telle procédure.

Ainsi, cette situation nous amène à évoquer la question du rapport entre le BAPE et le MEF que notre interviewée considère, contrairement à d'autres interviewés, «toujours loyal». Il a dit en ce sens :

pendant 21 ans d'existence du BAPE, il est arrivé une seule fois qu'un commissaire a dit qu'il se sent manipulé par le ministère. En dehors de ce cas particulier, les membres du BAPE savent qu'il y a des enjeux politiques sur certains projets, mais, qui se jouent ailleurs c'est-à-dire à un niveau plus haut. Dans ce contexte, il arrive parfois que le BAPE fait des recommandations que le MEF ne trouve pas drôles et ne prend pas en considération.

Suite à cette réponse, nous constatons que notre répondante a reconnu, malgré sa méfiance, que le MEF de par son pouvoir décisionnel, avantage dans certains cas les enjeux économiques sur les enjeux environnementaux. Cette idée a été confirmée par d'autres informateurs, qui ont ajouté de plus, que le MEF réussit parfois à exercer directement ou indirectement une certaine pression sur certains commissaires médiateurs.

Enfin, notre interviewée a considéré, contrairement à l'interviewé #1, l'idée que le MEF songe à démanteler le BAPE comme «une rumeur qui circule et qui ne s'est même pas rendue au niveau politique», car «le BAPE a toujours la force du rapport qui le positionne très bien».

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

En ce qui a trait au type de communication qu'a utilisé le BAPE pour informer les citoyens sur le présent projet, l'interviewée a affirmé que «c'était une communication technique et scientifique vulgarisée». Par ailleurs, en lui demandant si le promoteur a le droit de retenir des informations au cours du processus de médiation, elle a répondu :

au cours de mes années de travail au BAPE, je n'ai jamais eu un cas de ce genre. Si le promoteur, par exemple, refuse de répondre à une question, on arrête systématiquement la médiation. D'où, il est obligé de divulguer toutes les données qu'on juge pertinentes, sauf si l'information est vraiment confidentielle. En ce qui a trait à la présente controverse, nous n'avons pas eu des situations de ce genre. Au contraire, l'accès à l'information était total.

Contrairement à ce qu'a dit notre présente interviewée, l'informateur #4 sur le projet de modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain a déclaré que «la médiation est une démarche volontaire qui stipule que si les requérants ou un parmi eux demandent l'accès aux livres et que le promoteur refuse, la commission de médiation ne peut pas utiliser ses pouvoirs d'enquête parce que c'est une démarche volontaire». Autrement dit, le promoteur n'est en aucun cas obligé de répondre à toutes les questions. Cependant, comme l'a déjà indiqué l'informateur #1, il «a intérêt à se montrer transparent et honnête, sinon il devrait subir tout au long du processus les conséquences de cette relation de confiance brisée».

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut manipuler l'étude d'impact, la répondante #2 a affirmé que «non». Il expose son idée comme suit:

le promoteur ne fait pas lui-même l'étude d'impact, il y a des firmes spécialisées pour ce genre de travail. Ces firmes, sont constituées de gens professionnels qui n'agiront pas de façon à nuire à leur réputation et à leur nom. Cependant, ce qu'ils peuvent faire, c'est élaborer des études non-signées et les donner à des gens qui peuvent jouer dedans. Mais, bien que ce soit faisable, ces firmes et ces professionnels courent le risque de perdre leur crédibilité.

D'une façon ou d'une autre, notre interviewée sur ce projet reconnaît au moins que le BAPE se fie encore une fois à la bonne foi du promoteur. De même, quant à la question de la quantité d'information mise à la disposition des citoyens au cours de la période d'information et de consultation publiques elle estime qu'elle ne peut pas représenter un avantage pour le promoteur au détriment de la population. Autrement dit, même si les documents déposés aux centres d'information sont de 3000 pages et plus, les

citoyens ne vont pas, selon notre interviewé, se sentir noyés par cette quantité énorme, et ce pour la simple raison que:

en plus des documents du promoteur, il y a toujours un document de synthèse qui aide beaucoup la population à saisir le projet. De plus, il ne faut pas, disait-il, regarder la quantité d'information comme un bloc, parce que le BAPE fait de sa part une liste où il reprend tous les titres inclus dans l'étude d'impact telle qu'elle est présentée par le promoteur. Et le rôle du citoyen sera de choisir parmi cette liste les titres qu'il considère importants.

Dans le même sens, l'interviewée considère aussi que le jargon technique et scientifique contenu dans ces documents ne peut pas constituer une contrainte pour les requérants puisque les membres de la commission le vulgarisent avant de le divulguer.

□ *Les experts dans le processus communicationnel de médiation*

En évoquant la question de l'effet de l'absence des experts de la présente controverse de même que de la majorité des séances de médiation sur l'équilibre entre les parties en termes d'expertise et de ressources, la répondante #2 a dit :

je ne pense pas que l'absence d'un expert peut affecter l'équilibre entre les parties prenantes à la médiation parce que le médiateur a pour rôle de s'assurer que le rapport entre les deux parties est équilibrée et que l'entente en cas où elle a eu lieu, respecte la politique gouvernementale en matière de protection de l'environnement. De plus, le MEF met à la disposition des commissions de médiation des experts pour qu'on leur pose des questions sur telle ou telle entente, pour voir si elles sont compatibles avec les techniques de protection de l'environnement pratiquées actuellement, etc.

Dans cette perspective, nous tenons à souligner que cet avis, comme nous le verrons ci-après, n'est partagé que par très peu de nos répondants.

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

À la question qui porte sur les enjeux qui peuvent influencer l'intervention d'une commission de médiation dans une controverse, l'interviewé a répondu :

la santé et la sécurité sont les enjeux qui influencent notre intervention. Toutefois, si le projet a des impacts environnementaux d'un côté, et des avantages socio-économiques importants sur la région de l'autre, on va le dire dans le rapport sans minimiser les problèmes de santé et

de sécurité. En fait, on ne fait de concessions à aucun dossier : les faits sont dans le rapport et les décideurs prendront leurs décisions.

Bien que 5 répondants sur 6 partagent cette idée, les représentants des deux groupes environnementaux que nous avons rencontrés dans le cadre de ce mémoire ont particulièrement exprimé le contraire.

* Commentaires

La personne qui a répondu aux questions relatives à la présente controverse est, de par son expérience et son expertise, une potentielle candidate pour la direction du BAPE. Par conséquent, elle était, comme nous l'avons remarqué, réticente à répondre à certaines questions qui se rapportent particulièrement au rapport entre le BAPE et le MEF, à l'accès public à l'information et au rôle du médiateur. Pour ce qui est du projet en question, il a principalement soulevé des questions relatives à sa justification. Pour cette raison, les deux requérants se sont opposés à la tenue de la phase de médiation proprement dite.

Cependant, au cours de l'entrevue nous l'avons «poussé» à soulever, directement ou indirectement certains points importants. En fait, notre répondant #2 considère que les enjeux qui influencent l'intervention de la commission sont conjointement la santé et la sécurité. Pourtant, il a reconnu qu'au niveau du MEF, les enjeux qui sous-tendent les controverses sont parfois de nature politico-économique. Par ailleurs, il avoue, en ce qui concerne la manipulation de l'étude d'impact par le promoteur que, ceci est possible. dans la mesure où les firmes spécialisées en la matière «peuvent élaborer des études non-signées et les donner à des gens qui peuvent jouer dedans».

Enfin, nous tenons à souligner que le «document de synthèse» qu'élabore les membres de la commission à l'intention des citoyens concernés par le projet, se fait suivant une lecture sélective de l'étude d'impact. Dans les situations où ces membres n'ont pas l'expertise requise tel qu'était le cas dans le projet de construction du poste de

distribution Roussillon que nous avons traité précédemment, nous nous doutons de la qualité et de la pertinence de ce document de synthèse.

5.2 Les cas de consentement à la médiation sans entente

Cette section présente une synthèse des deux études de cas de consentement des parties, promoteur et requérants à la médiation n'ayant toutefois pas permis aux parties de conclure une entente.

5.2.1 Cas #3 : le rehaussement du niveau de réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg

*** Présentation du projet**

□ Description et justification du projet

Dans son étude d'impact sur l'environnement (ARGUS 1991), les promoteurs du projet, les municipalités de Beauport et de Charlesbourg, identifient les principaux problèmes actuels du réservoir du lac des Roches comme suit : d'une part, une faible sécurité en terme de réserve d'eau disponible et, d'autre part, des problèmes périodiques de qualité de l'eau en raison d'une turbidité élevée. Pour résoudre ces problèmes, les promoteurs ont effectué une analyse comparative de quatre options, soit : (1) le statu quo; (2) la mise en place d'une prise d'eau plus profonde; (3) le raccordement direct au réseau de distribution vers les quartiers; (4) le rehaussement du lac des Roches.

La solution retenue consiste à construire un nouveau barrage à la décharge du lac des Roches, afin de rehausser de 1,5 mètre le niveau de ce réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional. Outre la construction de ce nouveau barrage, le projet prévoit l'installation de deux prises d'eau et d'une chambre de raccordement qui ferait la jonction entre la conduite actuelle et les nouvelles prises d'eau.

Dans leur étude d'impact, les promoteurs justifient leur projet en invoquant la nécessité « d'améliorer la gestion globale du réseau d'aqueduc, d'accroître la réserve d'eau, d'améliorer la fiabilité du réseau et de résoudre des problèmes périodiques de turbidité. » (ARGUS 1991:1). Selon cette étude, le rehaussement du lac des Roches augmentent significativement le temps de renouvellement des eaux du lac et, par conséquent, la réserve disponible. Le rehaussement du lac permettrait également d'accroître considérablement la sécurité et la fiabilité du réseau en réduisant de moitié le délai d'intervention en cas d'urgence. Enfin, le rehaussement du lac des Roches assurerait une amélioration de la qualité de l'eau.

□ *Les motifs des demandes d'audience publique*

Durant la période d'information et de consultation publiques, quatre citoyens de Charlesbourg ont demandé au ministre de l'Environnement de tenir des audiences publiques. Dans une lettre signée conjointement (BAPE 1993 : annexe 1), les requérants remettent en question la justification du projet et invoquent la nécessité d'examiner les mesures de réduction de la consommation excessive d'eau potable pour demander la tenue d'une audience publique.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement a confié au BAPE, en juillet 1993, un mandat d'enquête et de médiation environnementale (BAPE 1993 : annexe 2). Dans le cadre de son mandat, la commission du BAPE, a tenu huit séances. La commission a rencontré séparément et alternativement à trois reprises les requérants et les promoteurs, agissant comme intermédiaire entre les protagonistes.

Lors des premières séances tenues respectivement avec les requérants et les promoteurs, ces derniers ont accepté de participer à la démarche d'enquête et de

médiation et ont fait part de leurs attentes à la commission. Les rencontres ont eu pour objet d'échanger des questions et des réponses entre les parties prenantes à la médiation. La huitième séance a été tenue conjointement entre les promoteurs et les requérants, le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)). Des représentants du MENVIQ ont participé à toutes les séances de médiation à titre de personnes-ressources.

Lors de la séance conjointe de médiation, le promoteur a déposé une proposition de convention définissant le contenu et la méthodologie d'une étude complémentaire à effectuer en vue de réévaluer les besoins relatifs au projet de rehaussement du lac des Roches (BAPE 199 : annexe 9). Selon ce projet de convention, le promoteur s'engage à renoncer au projet ou à en modifier le concept, si les résultats et les recommandations de l'étude de révision vont dans ce sens. En contrepartie, le projet de convention exige des requérants qu'ils s'engagent à accepter les résultats et les conclusions de l'étude et à renoncer à leur requête d'audience publique si le projet soumis pour autorisation est conforme aux conclusions de l'étude.

Après avoir pris connaissance de la proposition de convention déposée par le promoteur, les requérants ont fait part à la commission de leur refus de l'entériner (BAPE 1993 : annexe 10). Même si les requérants se sont dits prêts à collaborer avec le promoteur pour mener l'étude de révision proposée, ils refusent la démarche, la méthode et l'exigence du retrait de la demande d'audience publique dans l'éventualité où la projet soumis est conforme aux conclusions de l'étude. En conséquence, les requérants ont maintenu leurs demandes d'audience publique (BAPE 1993 : annexe 10).

Selon le rapport de médiation, même si cette démarche n'a pas permis aux parties de ratifier une entente formelle, elle a toutefois permis d'établir un consensus sur deux points importants concernant la justification du projet, soit d'une part, la nécessité de valider les données relatives à la consommation d'eau et d'actualiser les prévisions démographiques, et d'autre part, l'accord du promoteur pour suspendre sa demande

d'autorisation déposée auprès du ministère de l'Environnement afin de procéder à une étude complémentaire.

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête et de médiation du BAPE conclut à la nécessité d'études complémentaires avant de poursuivre l'examen public du projet (BAPE 1993 : 29)

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation du BAPE, les municipalités de Beauport et de Charlesbourg ont fait réaliser les études demandées sur les besoins en eau (ARGUS 1995) et les prévisions démographiques (ARGUS 1995). Le rapport principal conclut que «le rehaussement du lac des Roches demeure justifié pour des raisons de sécurité d'approvisionnement et de protection civile» et recommande «de procéder immédiatement aux démarches requises pour rehausser dans les meilleurs délais le lac des Roches tel que projeté» (ARGUS 1995 : 60-61).

*** Présentation de l'entrevue**

Le projet de rehaussement du réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg est jusqu'à date sujet de débat dans le cadre d'un mandat d'audience publique au BAPE. Pour cette raison, notre interviewé #3, un ex-membre du BAPE, a manifesté une certaine réticence à répondre à nos questions. Cependant, après avoir eu notre engagement moral d'être discret et de ne pas indiquer ni faire à son nom, il a accepté de répondre à toutes les questions sauf une seule, à savoir «le MEF songe-t-il à démanteler le BAPE ?», ce qui n'a pas affecté la qualité des informations que nous avons recueillies au cours de cette entrevue.

Par ailleurs, vu sa formation conjointement en matière d'environnement et de sciences de la communication, ce répondant nous a été d'une grande utilité quant aux

questions qui se rapportent au rôle de l'agent d'information en situation de médiation. De même, au cours de cette entrevue nous avons mis l'accent sur les moyens de communication que met le BAPE en œuvre pour communiquer sur un projet quelconque et leur degré de réussite à atteindre les objectifs voulus.

□ *La communication gouvernementale*

À la question sur les projets non appropriés à une médiation, notre informant #3 a répondu :

Si vous m'aviez posé cette question il y a cinq ans, j'aurais dit que tous les projets sont appropriés à la médiation. Toutefois, aujourd'hui, je dirai que la médiation est seulement appropriée pour certains projets. Car, je pense qu'il y a un désavantage d'aller en médiation quand les requérants sont des groupes environnementaux, qui, ont vite compris que cette procédure ne répond pas à leurs attentes. Pour cette raison ils restent généralement sur leurs positions. Dans ce projet, par exemple, il n'y avait pas d'avantage d'aller en médiation, puisque les demandes d'audience publique portaient essentiellement sur la justification du projet.

(...)

En général, les requêtes des citoyens sont soumises au ministre. Ce dernier prend, lui-même, la décision d'aller ou non en médiation, et ce, sans nécessairement recourir au BAPE pour avoir sa vision. Pourtant, c'est à ce niveau, selon moi, que se situe la faille. Car, les membres du BAPE ont tenu, eux-mêmes, la période d'information et de consultation publiques et se sont faits une idée claire sur les requêtes des citoyens, ce qui fait qu'ils sont bien situés pour savoir si le dossier est approprié ou non à une médiation. Dans le même sens, il y a des mandats de médiation qui se révèlent au cours du processus, injustifiés et qui auraient pu être évités. Dans le cas du Lac-des-Roches, par exemple, la commission a constaté dès le départ qu'une médiation ne résout pas le problème, parce que les requêtes portaient sur la justification même du projet. Pourtant, le ministre de l'Environnement et de la Faune, a confié au BAPE, un mandat de médiation.

En somme, l'interviewé #3 estime que la tenue d'une médiation serait une perte de temps si les requérants mettent en question la justification du projet et s'ils ne demandent pas, eux-mêmes, la tenue d'une telle démarche. Ce que les deux interviewées (1) et (2) avaient déjà exprimés.

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

Notre informateur #3 pense que le BAPE est arrivé, pendant l'exercice de son présent mandat d'enquête et de médiation, à communiquer les informations à la population des deux municipalités concernées parce que,

compte tenu du fait qu'il y avait deux municipalités promoteurs, la soirée d'information a été faite deux fois. De plus, ce projet a été spécialement très bien préparé, parce qu'à cette époque, quand un promoteur fait une étude d'impact, nous faisons, nous-mêmes, son résumé. De plus, en ce qui a trait à ce dossier, il y a eu énormément de gens qui ont assisté aux séances d'information, ce qui est généralement rare.

Afin d'expliquer davantage le rôle de l'agent d'information au cours d'une médiation, l'interviewé nous a appris que celui-ci s'occupe des tâches qui concernent :

- l'organisation : trouver les locaux, réserver le matériel audiovisuel (si nécessaire) et établir les contacts avec les requérants et le promoteur afin de saisir le sens de leurs demandes et de leurs objections. (cette tâche se fait avant la tenue de la médiation proprement dite) ;
- la rédaction des communications: préparer les avis informant sur la tenue et la durée de la période d'information et préparer tous les documents relatifs au projet ;
- la publication des documents : déposer les documents relatifs au projet dans des centres d'information et de consultation, trouver les bibliothèques et les endroits où l'information va être déposée, etc. ;
- les relations avec la presse : rencontrer les journalistes pour les mettre au courant du projet et parfois les inciter à écrire des articles sur le dossier et publier une description du projet dans des journaux locaux ;
- les relations avec la population concernée: se consacrer le jour, le soir et au moins une journée en fin de semaine pour répondre à leurs questions.

Et une fois les séances de médiation sont en cours, l'agent d'information se charge de :

- la rédaction des comptes rendus des séances de médiation ;
- la rédaction des communiqués informatifs sur l'avancement de la procédure ;
- et la codification des documents.

À la suite de ces clarifications, nous avons demandé à notre répondant #3 si le BAPE évalue les moyens de communication qu'il met en œuvre pendant la période d'information et de consultation publiques. Celui-ci a répondu :

Absolument, si vous visitez les centres de consultation, vous allez trouver qu'en plus des documents déposés, il y a toujours un registre dans lequel, les gens qui ont consultés les documents inscrivent leurs noms. Cependant, la plupart du temps, ils ne le font pas. C'est

pour cette raison qu'on se fie également pour se renseigner sur leur nombre, aux gestionnaires des centres. Toutefois, en ce qui a trait au nombre des gens qui ont consulté le présent projet, je ne peux pas me rappeler. Mais, c'était un projet qui a suscité beaucoup d'intérêt.

La réponse de notre répondant sur cette question rejoint les réponses de tous les autres interviewés du BAPE. Autrement dit, aucun des interviewés n'a pu nous indiquer même approximativement le nombre de personnes qui a consulté les documents déposés dans les centres d'information. Ceci nous a poussé à reposer la question de la façon suivante : y avait-il des reproches de la part des parties quant au processus d'accès à l'information ? Notre interviewé #3 a affirmé que,

Les requérants ont tendance à reprocher au BAPE le fait que la période d'information et de consultation publiques est très courte. Cette attitude revient au fait qu'ils nous posent des questions pour qu'on aille leur chercher des réponses chez le promoteur, sauf que pour y répondre, ce dernier prend parfois un peu trop de temps ce qui met les requérants dans une situation de blocage quant à l'analyse de l'information, particulièrement, si cette information est d'une très grande quantité ce qui n'est pas le cas dans le présent projet. De même, les requérants trouvent le rythme de la médiation très actif. En fait, la médiation doit durer au maximum 60 jours. Au cours de cette période nous imposons, disait-il, aux deux parties un certain rythme de rencontres. Les requérants, qui sont la plupart du temps des simples citoyens, reprochent au BAPE le fait qu'ils ne trouvent pas le temps d'analyser l'information et les réponses du promoteur. Pour remédier à cette situation dans le présent projet, nous avons demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune une prolongation d'un mois. Toutefois, ceci ne résout pas le problème de toutes les médiations, bien que j'aie vécu, pendant ma carrière au BAPE, plusieurs cas de médiation prolongés. En quelques mots, je dirai qu'une période d'information de 45 jours est amplement suffisante si le projet ne pose pas de questions. Toutefois, dès qu'on a affaire à des groupes environnementaux qui posent des questions et qui exigent d'en avoir très rapidement des réponses pour les valider, on peut être un peu pris de cours.

Parmi les membres du BAPE que nous avons interviewés, le présent est le seul à avoir soulevé ce problème très important relatif aux délais de réponse des promoteurs aux questions des requérants. En fait, rien dans les règlements du BAPE n'oblige le promoteur à répondre rapidement aux demandes d'information.

Par ailleurs, en évoquant la question du type de communication qu'a utilisé le BAPE avec les requérants dans ce projet, notre troisième informateur a avoué que d'une façon générale «depuis que le BAPE a commencé en 1998 à demander aux promoteurs de

présenter eux-mêmes leurs projets, notre champ de communication, disait-il, est devenu moins vaste».

La réponse de l'interviewé sur cette question implique, à notre avis, que le promoteur élabore lui même et l'étude d'impact - qui est un élément d'information déterminant surtout en phase de médiation - et le document de synthèse. D'où, c'est en quelque sorte, le promoteur qui communique avec les citoyens et non le BAPE. Dans ce sens, nous avons demandé à notre répondant #3 si le promoteur a le droit au cours du processus de médiation de retenir des informations et de ne pas répondre à certaines questions. Celui-ci a infirmé cette idée en disant que :

il ne faut pas oublier qu'un médiateur a exactement les mêmes droits qu'un commissaire. Le mandat d'enquête qu'il a entre les mains lui donne l'autorisation de questionner les parties. Cependant, le promoteur peut considérer que certaines informations reliées généralement à la question de la technologie et la concurrence comme confidentielle ce qui est de son plein droit.

Pourtant, l'accès du public à l'information dans la présente controverse était, selon lui «total» : «la commission a mis toutes les informations dans des centres à la disposition des requérants. De plus, à la suite de chaque séance de médiation, on élabore, disait-il, un compte rendu ». Ainsi, notre troisième interrogé pense que ces moyens sont susceptibles de mener aux objectifs voulus d'une communication qui atteint la population concernée.

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut manipuler l'étude d'impact lors de son élaboration, l'informant #3 a manifesté une certaine réticence quant à la réponse à cette question. Ainsi, il a dit :

Ce que je peux dire est que le promoteur est mur à mur : il répond à la question et donne ses sources d'information, ni plus ni moins. Peut-être qu'il avait un choix parmi ces sources d'information, personne ne le sait, mais il a quand même répondu à la question. Toutefois, au cours de l'audience publique on peut s'apercevoir que la réponse aurait pu être légèrement

différente, parce que la tâche des analystes dans cette démarche serait entre autres de fouiller la littérature.

Il faut que nous avouons que cette question en particulier gênait les membres du BAPE que nous avons interviewés. Cependant, nous avons tout de même réussi à avoir des réponses satisfaisantes, telle que celle de notre présent répondant, partagée comme nous le verrons par les informateurs (4), (5) et (6). En d'autres termes, une bonne partie de ceux-ci ont reconnu que le promoteur peut bien en phase de médiation manipuler l'étude d'impact. Dans ce sens, l'interviewé a affirmé que la commission de médiation :

ne peut pas s'apercevoir des faiblesses de l'étude d'impact à ce stade parce qu'en médiation la commission ne fait que prendre un certain temps pour étudier le dossier ce qui est complètement différent de ce qui se passe en audience publique. Par ailleurs, en plus du BAPE, la Direction des Évaluations Environnementales (DÉE) est aussi impliquée dans le processus de médiation. Étant deux chiens de garde, le BAPE et la DÉE travaillent parallèlement sur le même dossier. Quand le promoteur dépose son étude d'impact au ministère, un analyste du MEF s'en occupe pour s'assurer que le promoteur a bien répondu à toutes les questions posées. Une fois fait, il remet un avis de recevabilité à ce dernier. Cet avis permet le dépôt officiel de l'étude d'impact au BAPE. D'où, on peut dire qu'il y a eu une certaine évaluation de l'étude d'impact par la DÉE avant de passer au BAPE.

En ce qui a trait à ce projet, on a constaté après la tenue de la phase d'enquête (qui précède la phase de médiation proprement dite et qui permet de circonscrire le différend dans la procédure appropriée) que le principal fait saillant, consistait dès le départ dans la mise en question de la justification même du projet. Et bien que ce ne soit pas de ses fonctions, la commission d'enquête et de médiation était arrivée avec l'aide de l'expert de santé publique à analyser l'étude d'impact (ce qui ne se fait que très rarement), voire à s'apercevoir que certaines réponses du promoteur manquaient de précisions.

À la suite de cette réponse, nous soulignons que la médiation est une procédure qui a pour principe d'en arriver à un consensus entre les parties sur des points très spécifiques, soulevés par les requérants. Dans ce sens, elle ne s'intéresserait, la plupart du temps, qu'à la résolution de ces petites particularités car, on ne devrait jamais en théorie tenir une démarche de médiation si la justification du projet est en cause. En outre, en demandant à l'interviewé #3 si la masse des citoyens se sent parfois noyée par la quantité d'informations mises à sa disposition au cours de la période d'information et de consultation publiques, il a affirmé que:

la réponse à cette question dépend généralement du projet particulier. En fait, il y a des projets, surtout les petits, où la documentation est très vite digérée et analysée. Dans le présent dossier, par exemple, l'étude d'impact était très simple à lire et à analyser, de telle

façon qu'elle n'a posé aucun problème pour le simple citoyen ni de point de vue quantitative ni de point de vue qualitative. Pour ce qui est des groupes environnementaux, qui étaient les seuls requérants sur ce projet, ils ont analysé l'étude d'impact d'une manière très précise ce qui les a aidés à poser de bonnes questions au promoteur. Par ailleurs, en ce qui concerne les grands projets, même si la quantité de documentation est grande, elle n'affecte pas l'équilibre entre les parties et ce, pour la simple raison que ce type de projets passe systématiquement, dans la plupart du temps, à l'audience publique (sauf s'il y a un décret gouvernemental qui soustrait la tenue d'audience).

Il importe de signaler que les deux représentants du Mouvement Au Courant et du FCQGED ont affirmé que la quantité d'information déposée pendant la période d'information et de consultation publiques est souvent énorme pour être étudiée et analysée par un simple citoyen dans un intervalle de 45 jours.

□ *Les experts dans le processus communicationnel de médiation*

À la question portant sur la participation des experts à la présente controverse, notre répondant a soutenu que :

Oui, la commission d'enquête et de médiation qui a été chargée de ce dossier a fait recours à un expert de santé publique dont rôle était de donner un avis sur l'analyse environnementale du promoteur. Cependant, une commission ne recourt en général à un expert, que si elle a besoin de faire une analyse fine ce qui n'affecte pas l'équilibre en terme d'expertise entre les parties. Ceci est en ce sens que la commission se fie souvent à l'expertise de ses membres.

Donc, même si le BAPE a recouru sur ce dossier aux services d'un expert du Ministère, ceci, tel que l'a assuré notre présent interrogé et confirmé les répondants (1), (2), (4) et (6), n'est pas le cas pour tous les projets, ce qui représente, selon eux, un inconvénient en ce sens que l'absence des experts signifie l'absence d'un soutien très important aux requérants, particulièrement quand ils sont des simples citoyens.

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

À la question portant sur les enjeux qui peuvent influencer l'intervention d'une commission de médiation dans une controverse quelconque, le répondant a soutenu que :

ce n'est pas la vocation de la commission d'enquête et de médiation de prendre en considération les enjeux socio-économiques ou politiques. Toutefois, le risque est grand dans les cas où le médiateur est à ses premières médiations. Pour cette raison, avec tout médiateur on met des gens qui ont de l'expérience et qui connaissent bien le dossier. Cependant, le risque est toujours existant.

Le risque de partialité que notre interviewé essaie de minimiser, est pour le représentant du Mouvement Au Courant que nous avons rencontrés dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire très grand.

*** Commentaires**

En ce qui concerne la question du rapport entre le MEF et le BAPE, notre troisième interviewé pense qu'il y a un sérieux problème de communication entre ces deux organismes environnementaux dont le premier est décisionnel et le second est de recommandation. Ceci se manifeste selon lui, à travers les décisions que prend le ministère sans retourner au BAPE pour choisir la procédure appropriée à une controverse quelconque. De même, le répondant #3 a soulevé la question qui n'a été évoquée par aucun des membres du BAPE interviewés, notamment l'absence d'engagement de la part du promoteur par un délai de réponse aux questions posées par la commission de médiation ce qui rend dans certains cas la période d'information et de consultation publiques de 45 jours insuffisante pour que les requérants lisent et analysent les documents mis à leurs disposition.

Par ailleurs, il a affirmé que depuis 1998, date où le promoteur a commencé à élaborer le résumé de l'étude d'impact en plus de l'élaboration de celle-ci, le champ communicationnel des membres du BAPE et plus particulièrement celui des agents d'information est devenu restreint. Enfin, à la question de la manipulation du promoteur de l'étude d'impact lors de son élaboration, le troisième informateur a répondu d'une façon très ouverte et ce, dans la mesure où il rejoint les interviewés (4), (5) et (6) qui assurent fermement que la processus de médiation ayant pour objectif de résoudre des

problèmes bien particuliers, ne permet généralement pas de dévoiler les faiblesses d'une étude d'impact.

Enfin, bien qu'il ait manifesté une certaine méfiance à répondre à la question sur la position et le rôle du médiateur lors des négociations entre les promoteurs et les requérants, notre troisième interviewé a implicitement reconnu que les risques que celui-ci devient un troisième négociateur sont tout de même existants et à ne pas nier.

5.2.2 Cas #4 : la modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain

*** Présentation du projet**

□ Description et justification du projet

Le projet du promoteur le Comité inter-municipal de gestion des déchets du comté de Champlain (CIGDCC), consiste à modifier et agrandir le lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain, afin de corriger le problème de contamination des eaux souterraines et de surface; accroître l'aire d'enfouissement de 11 hectares pour répondre aux besoins de la population jusqu'à l'an 2020 et permettre le financement des investissements et des opérations de traitement ainsi que les opérations liées au programme de post-fermeture du lieu d'enfouissement sanitaire pendant une période minimale de 30 ans.

□ Les motifs des demandes d'audience publique

Durant la période d'information et de consultation publiques, deux citoyens de Champlain ont demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune de tenir des audiences publiques (BAPE 1995 : annexe 1). Le premier requérant, un agriculteur dont les lots sont adjacents au lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain, représenté par une avocate, estime subir directement les dommages causés par la contamination du site.

Ainsi, sa demande d'audience publique concerne des réclamations financières faisant suite à des préjudices environnementaux occasionnés aux terres agricoles par les eaux de lixiviation faisant résurgence. Le deuxième requérant, un citoyen de Champlain, remet en question la justification en invoquant l'absence d'étude comparative de sites alternatifs, en terme de coûts. Ainsi, il demande un examen comparatif, sur le plan économique, de l'exploitation du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain avec celui de Saint-Étienne-des-Grés.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en juillet 1995, le mandat d'enquêter, et si les circonstances s'y prêtent, de procéder à une médiation environnementale dans le cadre de ce projet (BAPE 1995 : annexe 2). Dans l'exercice de son mandat, la commission a rencontré séparément le promoteur et les requérants afin de leur expliquer le mandat et la procédure d'enquête et de médiation. La commission a transmis les attentes des requérants au promoteur. Une rencontre sur le terrain a été effectuée avec tous les intervenants. Suite à ces rencontres, chacune des parties a signifié par écrit à la commission son accord pour entreprendre la phase de médiation proprement dite⁸. En conséquence, la commission a invité les parties à participer à une rencontre conjointe.

Afin de répondre aux préoccupations de l'agriculteur, la commission a invité les parties à envisager la négociation de mesures correctives d'ordre environnemental plutôt que compensatoire pour des dommages subis dans la passé. Cette proposition n'a pas été acceptée par le procureur du requérant, qui a indiqué à la commission que la réclamation financière pour les mesures compensatoires pourrait s'élever à 500 000 \$. La commission du BAPE n'ayant pas le pouvoir d'imposer un règlement un règlement fixant le montant de la compensation, les parties ont reconnu que les mesures de compensation réclamées par le requérant ne pourraient pas être examinées dans le cadre de la médiation.

Dans ce contexte, la médiation s'est avéré peu pertinente pour le promoteur et le requérant. Pour sa part, au terme de la première séance conjointe de médiation, le deuxième requérant, citoyen de Champlain, remettait toujours en question la justification du projet malgré les explications additionnelles apportées par le promoteur. Ce requérant a maintenu sa demande d'audience publique parce qu'il voulait débattre publiquement des alternatives au projet en termes de coûts.

Puisque chacune des parties considérait que la médiation ne pouvait pas leur permettre de satisfaire leurs attentes, la commission a mis un terme à la médiation. La commission n'a toutefois pas émis de recommandation au ministre de l'Environnement et de la Faune sur les suites à donner aux demandes d'audience publique maintenues par les requérants.

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation, les deux demandes d'audience publique ont été jugées frivoles par le ministre de l'Environnement et de la Faune⁹. Par la suite, le conseil des ministres a ordonné, sur la proposition du ministre de l'Environnement et de la Faune, qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur de la municipalité de Champlain pour l'autoriser à agrandir le lieu d'enfouissement sanitaire qu'elle exploite, sous certaines¹⁰ conditions relatives aux modalités de réalisation du projet.

*** Présentation de l'entrevue**

L'interviewée sur ce cas est une ex-membre du BAPE qui a une très grande expérience en matière de la PÉEIE (Procédure d'Évaluation des Impacts sur l'Environnement) soit, 10 mandats de médiation et 20 d'audience publique. Elle occupait depuis le début des années 1990 la fonction de commissaire-médiatrice. L'entrevue avec

elle s'est déroulée dans une ambiance d'ouverture, où nous avons eu des réponses à toutes nos questions.

□ *La communication gouvernementale*

La première question que nous avons posée à notre interviewée #4 porte sur les projets non appropriés à une médiation. Ainsi, à la suite des interviewés (2) et (3), elle a affirmé que :

normalement, quand il y a une opposition fondamentale au projet, la médiation perd toute légitimité. Ce processus est approprié à des cas où on doit discuter, par exemple, des mesures de mitigation et d'atténuation qui peuvent, éventuellement, rendre un projet plus acceptable sur le plan environnemental. Par contre, si quelqu'un a une opposition fondamentale au projet, la controverse doit se traiter sur un niveau public.

Cette situation de médiation où un requérant ou plus mettaient en cause la justification du projet et/ou s'oppose fondamentalement à celui-ci, n'est pas spécifique comme nous l'avons déjà vu à cette controverse. L'informant #3 a soutenu que les projets de l'aqueduc régional de Beauport et de Charlesbourg et du Lac-des-Roches en sont des exemples. Donc, pour le ministre de l'Environnement et de la Faune, le fait d'attribuer un mandat d'enquête et de médiation au BAPE sur des projets auxquels il y a une opposition fondamentale, n'est guère une exception.

Par ailleurs, en demandant à notre présente interviewée si le Québec songe vraiment à démanteler le BAPE, celle-ci a plutôt confirmé l'idée en la justifiant par le fait que «avec tout le mouvement de droite que connaît le Canada actuellement, tout devient possible». Ainsi, deux interviewés sur quatre ont confirmé la crédibilité de cette information.

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

En évoquant la question des effets saillants de point de vue communicationnel dans le projet en question, notre répondante #4 a affirmé que, contrairement aux autres projets

de médiation «ce dossier a été exceptionnellement suivi par un journaliste qui était probablement l'ami de l'un des requérants. Il a rédigé quelques articles dans un hebdo régional». En fait, parmi tous les projets que nous avons analysés le présent est le seul à attirer l'attention des journalistes. L'une des personnes que nous avons rencontrées au cours de nos multiples visites au BAPE, a confirmé cette idée en disant que «le processus de médiation ne retient généralement pas l'intérêt des journalistes, sauf dans les cas où les requérants ont des relations d'amitié ou parfois de parenté avec l'un de ceux-ci».

Par ailleurs, en ce qui a trait au type de communication qu'a utilisé le BAPE dans la présente controverse, la quatrième interviewée a assuré que «les membres de la commission ont expliqué et simplifié le maximum de termes techniques et scientifiques pour que les gens puissent comprendre les enjeux de la bonne façon». De même, touchant la question de l'accès public à l'information, elle a affirmé que :

toutes les informations que le promoteur nous a transmis, disait-elle, ont été déposées dans les centres d'information. Donc, de notre part, c'est la transparence totale. Cependant, les requérants n'ont pas tant qu'ils sont en médiation un accès total à l'information, parce que comme j'ai déjà expliqué, le promoteur n'est pas obligé de divulguer toutes les informations.

Ainsi, nous pouvons constater que la réponse à ces deux questions est au fond la même chez tous les membres du BAPE que nous avons interviewés, ce qui nous pousse à se demander si les requérants perçoivent la chose de la même manière. En effet, les représentants du Mouvement Au Courant et du FCQGED (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologiques des Déchets) perçoivent la question différemment. Ils considèrent que la procédure même de médiation telle qu'elle est conçue n'occasionne pas un accès total à l'information. Dans ce sens, nous avons demandé à notre interviewée si les requérants de ce dossier particulier avaient des reproches quant au processus d'accès à l'information. Elle a répondu :

il y avait des reproches à ce niveau qui ne visaient pas le BAPE, mais plutôt le promoteur qui a refusé d'offrir quelques informations à l'un des requérants. En fait, la médiation est une démarche volontaire qui stipule que si les requérants ou l'un parmi eux demandent l'accès aux livres et que le promoteur refuse, la commission de médiation ne peut pas utiliser ses pouvoirs d'enquête parce que c'est une démarche volontaire. En conséquence, ce requérant considérait que la procédure était extrêmement frustrante.

La frustration de ce requérant peut s'expliquer, à notre avis, par le fait que la procédure n'est pas adaptée ni appropriée à sa demande, notamment, une étude du projet en profondeur.

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut d'une façon générale manipuler l'étude d'impact lors de son élaboration, l'informateur #4 a dit : «pour ce qui est de ma part, je ne peux pas être convaincue du contraire, parce que ce n'est qu'au cours de l'audience publique qu'on peut détecter les faiblesses de l'étude d'impact». Par cette réponse notre interviewée rejoint certains de nos répondants, tels que l'informateur #3, et contredit certains autres. Cependant, parmi toutes les réponses, celle-ci demeure, selon nous, la plus proche de la réalité.

En outre, à la question touchant la quantité d'information mise à la disposition des requérants au cours de la période d'information et de consultation publiques, notre répondante #4 considère que :

dans ce cas, il n'y avait pas de grande quantité d'information parce que le promoteur n'est qu'une petite compagnie. Toutefois, quand le promoteur est une grosse compagnie telle que Hydro-Québec, l'étude d'impact est souvent très grande.

De même, en rapport avec le problème du jargon technique et scientifique que peut envisager les requérants lors de la lecture de l'étude d'impact, il estime qu'il est :

directement relié à la complexité du projet : plus un projet est complexe sur le plan technique plus l'information va être difficilement compréhensible pour le commun des mortels. Cependant, dans ces cas, le gouvernement exige qu'un résumé compréhensible de l'étude d'impact soit déposé.

Pourtant, l'informateur #3 a bien clarifié que depuis 1998, le promoteur s'est approprié la tâche d'élaborer le résumé de l'étude d'impact, ce qui pose, à notre avis, un autre problème plutôt que de résoudre le premier. En outre, notre présente répondante considère que «même si le jargon technique est difficile, ceci n'affecte pas l'équilibre

entre les parties parce que notre rôle est celui de s'assurer de la bonne compréhension du dossier par les requérants». Cependant, ceci ne pourrait être vrai, à notre sens, que dans les situations où la commission d'enquête et de médiation aurait bien saisi le projet et ses enjeux et aurait bien communiqué avec les requérants.

Enfin, à la question d'une éventuelle ouverture de la médiation au public, notre quatrième interviewée soutient que «cette procédure devrait rester limitée à certains individus qui cherchent à résoudre des problèmes personnels les affectant directement». Ainsi, comme nous le constaterons, cette réponse est partagée par la totalité des interviewés.

□ *Les experts dans le processus communicationnel de médiation*

À la question des experts dans la présente controverse en particulier et le processus de médiation en général, l'interviewée a partagé l'idée des autres informateurs en assurant que ceux-ci ne sont que rarement appelés à participer au processus communicationnel de médiation. Ainsi, disait-elle :

les experts du BAPE n'étudieront jamais un projet tant qu'il n'est pas allé en audience publique. Ce sont des experts du MEF qui, sur la demande des requérants, participent aux séances de médiation. En ce qui concerne ce projet, les requérants n'ont pas demandé le recours à une expertise.

Donc, selon notre quatrième répondante, les experts du BAPE ne jouent jamais un rôle actif quand un projet est en situation de médiation. Par contre, les experts du MEF interviennent sur la demande des requérants ou de la commission.

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

À la question portant sur les enjeux qui peuvent influencer l'intervention d'une commission de médiation dans une controverse quelconque, l'interrogée a soutenu que :

la commission essaie toujours de garder une certaine objectivité. En médiation, il n'y a pas d'enjeux qui rentrent en ligne de compte, car toute commission est supposée avoir un problème (x) qu'elle doit lui apporter une solution appropriée (y). Donc, il ne s'agit pas d'un débat de société sur les enjeux socio-économiques d'un projet. Par contre, en audience publique, les choses sont complètement différentes. Tout peut être un objet de débat : les conditions d'emploi dans la région, le taux de suicide, etc.

La réponse de l'interviewée stipule que le médiateur est neutre et impartial, ce qui est déjà explicitement partagé par la totalité des membres du BAPE. Pourtant, les deux représentants des deux mouvements environnementaux que nous avons rencontrés dans le cadre de ce projet de mémoire considèrent qu'il y a souvent des abus.

*** Commentaires**

Contrairement aux interviewés (1), (2) et (3), la répondante #4 a affirmé que le promoteur a le droit au cours de la médiation de retenir des informations et de ne pas répondre à certaines questions. Cependant, même si une telle attitude relève, selon cette même répondante, de son droit, l'informateur #3 affirme qu'en se comportant ainsi, le promoteur brise une potentielle relation de confiance avec les requérants et peut subir par-là les conséquences de son comportement.

En outre, en ce qui a trait à la question de la manipulation de l'étude d'impact, notre présente interviewée affirme qu'au-delà du projet en question, notamment la modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain dont l'étude d'impact était facile à lire, la commission de médiation ne peut généralement s'apercevoir des faiblesses de cette dernière qu'au cours du processus d'audience publique, où elle effectue une enquête poussée sur le projet. Enfin, au cours de l'entrevue, l'interviewée #4 a confirmé l'idée que la médiation est une procédure avantageuse seulement dans les situations où elle est appropriée à la controverse.

5.3 Les cas de consentement à la médiation avec entente négociée

Cette section présente une synthèse des deux (2) études de cas de consentement à la médiation ayant permis aux parties (promoteur et requérants) de conclure une entente.

5.3.1 Cas #5 : *l'aménagement de la station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes*

* **Présentation du projet**

□ *Description et justification du projet*

Le projet du promoteur, le ministère des transports du Québec (MTQ), consiste à construire une nouvelle station ferroviaire terminale dans la ville de Deux-Montagnes, près de l'autoroute 640 afin de répondre aux prévisions de croissance de l'achalandage provenant d'une nouvelle clientèle se rendant au train de banlieue en utilisant l'automobile. Le projet comporte trois éléments, soit : la transformation et l'affectation en gare d'une partie d'un bâtiment multifonctionnel construit par la ville de Deux-Montagnes; la construction des quais aménagés de chaque côté des voies ferrées rénovées; et la construction, par phases successives, d'un stationnement incitatif de 850 cases de stationnement, dont 350 places dès la première phase. Le projet prévoit également la construction d'un poste de Kiss'n ride (environ 20 places), d'un stationnement pour bicyclettes (environ 20 places) et de deux débarcadères d'autobus.

□ *Les motifs des demandes d'audience publique*

Pendant la période d'information et de consultation publiques, un citoyen et deux associations locales, soit Re-Sources Deux-Montagnes et la Société d'Écologie et d'horticulture de Deux-montagnes, ont demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune de confier au BAPE un mandat d'audience publique (BAPE 1995i : annexe 1). De plus, l'organisme Re-Sources Deux-montagnes a manifesté au ministre son ouverture à

une médiation. Tous les requérants conviennent du bien-fondé du projet, mais « s'inquiètent des conséquences de la construction d'un vaste stationnement incitatif sur l'utilisation intensive de l'automobile au détriment du transport en commun» (BAPE 1995i : 6).

Le citoyen de Deux-montagnes s'oppose principalement à la réalisation des phases 2 et 3 des aires de stationnement de la gare (BAPE 1995i : annexe 1). Il demande la tenue d'une audience publique en invoquant «le caractère bâclé et contradictoire» de l'étude d'impact, notamment en ce qui a trait à l'inventaire floristique du site. L'organisme Ressources Deux-Montagnes demande la tenue d'une audience publique parce que «la construction du parc de stationnement, particulièrement les phases 2 et 3 mettent en péril le boisé pour lequel la population de Deux-montagnes se mobilise depuis plus de 5 ans». Pour sa part, la Société d'écologie et d'horticulture de Deux-Montagnes demande, la possibilité d'étudier des solutions de rechange à la construction des phases 2 et 3 du stationnement.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en mars 1995, un mandat d'enquête et de médiation environnementale dans le cadre de ce projet (BAPE 1995i : annexe 2). Lors des premières rencontres tenues respectivement avec les requérants et le promoteur, la commission du BAPE a conclu qu'il y avait une possibilité d'en arriver à une entente (BAPE 1995i).

Dans le cadre de son mandat d'enquête et de médiation, la commission du BAPE a tenu huit séances, en rencontrant séparément le promoteur et les requérants. La commission a également rencontré la Ville de Deux-Montagnes «après l'avoir identifiée comme partie prenante au projet et susceptible de faire évoluer la recherche de solution et l'atteinte éventuelle d'un consensus entre les requérants et le MTQ» (BAPE 1995i : 10).

La négociation a porté essentiellement sur la protection du boisé et la nécessité de revoir la réalisation des phases 2 et 3 du projet de stationnement (BAPE 1995i : annexe 5). En effet, la Ville de Deux-Montagnes a pris des engagements pour protéger le boisé. Cela a permis de satisfaire les requérants en ce qui a trait à cette question. En ce qui concerne les phases 2 et 3 du projet de stationnement, la position initiale des trois requérants était que la nécessité de réaliser la phase 2 du projet doit être d'abord démontrée et justifiée et, par la suite, le projet doit être soumis à un débat public auprès de la population de Deux-Montagnes. Par contre ils s'opposaient à la réalisation de la phase 3 du projet.

Devant la position initiale des requérants, le MTQ a proposé qu'une consultation publique soit tenue avant la construction des phases 2 et 3 du projet. Selon cette proposition, l'autorisation gouvernementale permettrait au promoteur de réaliser les trois phases du projet, avec cependant une obligation de tenir une consultation publique avant la réalisation des phases 2 et 3 du stationnement. De même, selon cette proposition, le MTQ serait le maître d'œuvre de la consultation et la décision finale lui appartiendrait.

Suite à cette proposition du MTQ, les requérants ont élaboré une contre-proposition qui prévoit la création d'un comité tripartite paritaire formé et constitué de représentants de l'exploitant, de la Ville de Deux-Montagnes et de citoyens dont au moins un représentant désigné par l'organisme Re-Sources Deux-Montagnes. Selon cette contre-proposition, le mandat du comité serait d'établir les modalités et les paramètres de la consultation publique, laquelle devra être tenue avant la réalisation de la phase 2 et 3 du stationnement.

La contre proposition prévoit également que le MTQ s'engage à ne réaliser les phases 2 et 3 du projet que lorsqu'il aura démontré que le taux d'occupation de la phase 1 a atteint 85% de la capacité du stationnement et que la population aura été consultée sur la pertinence de leur réalisation. Réagissant à cette contre-proposition, le MTQ a accepté le principe d'une consultation publique avant la réalisation des phases 2 et 3 dans la

mesure où la phase 1 serait réalisée. Cette ouverture a permis au médiateur de rédiger une proposition d'entente qui a été ratifiée par toutes les parties.

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite à l'entente intervenue entre les parties au terme de la médiation sous l'égide du BAPE, le conseil des ministres a ordonné, à l'été 1995, sur la recommandation du ministre de l'Environnement et de la Faune, qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur du MTQ pour la réalisation de la station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes¹¹. L'autorisation gouvernementale est conditionnelle à la conformité aux modalités et aux mesures d'atténuation prévues dans l'étude d'impact sur l'environnement et dans les documents afférents, ainsi qu'aux conditions de l'entente intervenue entre les requérants et le promoteur lors de la médiation du BAPE.

*** Présentation de l'entrevue**

L'interviewé sur ce dossier a participé à 4 mandats de médiation et 16 mandats d'audience publique. Avant d'être recruté par le BAPE en 1993 comme analyste, il travaillait pour une compagnie privée dont certains de ses projets étaient assujettis à la PÉEIE du BAPE. D'où la richesse et la multiplicité de son expérience. L'entrevue avec lui s'est déroulée dans de très bonnes conditions, de transparence, d'ouverture et de spontanéité.

□ *La communication gouvernementale*

En demandant à l'interviewé #5 si le Québec songe vraiment à démanteler le BAPE, celui-ci a répondu par la négation en disant : «le Québec ne songe pas à démanteler le BAPE, et ce parce qu'il fait bien son travail, même vis-à-vis du ministère». Cependant, il considère que :

des projets ou plutôt des mandats tels que par exemple ceux relatifs à la crise de verglas et des inondations de Saguenay Lac Saint-Jean ne sont pas passés par le BAPE. De même, actuellement, les projets relatifs aux forêts ne passent pas par le Bureau, mais plutôt par des conseils régionaux de développement, qui, eux-mêmes, font recours à des gens du BAPE pour les aider à accomplir leurs tâches.

En effet, la réponse à cette question rejoint celle du premier interviewé qui a affirmé que «au cours des dernières années, et plus particulièrement à partir de l'année 1994/95, le BAPE commence à recevoir de moins en moins de mandats de médiation».

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

Tout comme l'interviewé #4, le présent répondant a assuré en lui posant la question portant sur les effets communicationnels saillants dans le présent processus de médiation, que :

ce genre de démarche n'est souvent pas très médiatisé, non parce qu'on cache l'information mais parce que les médias ont d'autres priorités à traiter. Les suivis sont souvent dans des journaux locaux. Et parfois, ce sont les groupes qui suscitent l'intérêt des médias pour faire valoir leurs points de vue ce qui est tout à fait correcte.

Cette réponse confirme ce que nous avons déjà dit sur l'absence de l'intérêt médiatique local et plus particulièrement national quant au processus de médiation. Par ailleurs, en ce qui a trait au type de communication qu'a utilisé le BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques, le cinquième informateur a soutenu que «les membres de la commission ont exposé les choses technique et scientifique mais d'une façon simplifiée». Dans le même sens, il considère que le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement a réussi à bien communiquer les informations touchant ce projet et à atteindre la population concernée :

Dans ce projet, je pense qu'il y avait une bonne communication, et ce parce que la façon dont nous avons procédé consiste à faire parvenir l'information aussitôt que nous l'avons aux requérants ou au promoteur. Car, en général, si on veut que tout se passe bien à ce niveau, il ne faut pas qu'il y ait des délais. Et pour ce faire, il faut fonctionner par fax et/ou par tel., car, en médiation, le temps est très peu et souvent l'information qui arrive est tellement pertinente qu'elle doit être communiquée aux gens rapidement.

De même, l'interviewé assure que l'accès public à l'information concernant la présente controverse était total :

le BAPE ne retient l'information que dans le cas où elle est confidentielle. Depuis que je suis au BAPE, disait-il, ce genre de cas ne s'est arrivé que très rarement, peut-être même moins que 5 fois sur 135. Mais, en général, la commission essaye de passer l'information aux requérants sans déposer le document en soi. En ce qui a trait au présent projet, le promoteur a, contrairement à d'autres, reconnu le manque d'information contenu dans son étude d'impact et a manifesté son aptitude à combler ce manque.

Donc, en assurant que l'accès public à l'information au cours de cette controverse était total, il rejoint les quatre autres interrogés.

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut d'une façon générale manipuler l'étude d'impact lors de son élaboration, le cinquième informateur a dit :

je pense que oui. En fait, ce que les gens reprochent généralement aux promoteurs c'est le fait de minimiser les impacts. Donc il y a toujours une sorte d'atténuation des effets réels du projet sur l'environnement ce qui peut installer un certain déséquilibre entre les parties en conflit.

En affirmant que le promoteur peut bien manipuler une étude d'impact, l'interviewé #5 rejoint les répondants (3) et (4). Il explique son opinion par le fait que :

le rôle d'une commission en médiation consiste dans le fond, à régler les problèmes en litige seulement. Je reviens, disait-il, toujours au projet MIL Davie où il y avait une problématique générale de protection de milieux humides : une audience publique aurait débordé largement sur la protection des milieux humides au Québec et apporté à la société plus qu'une médiation. Par contre, la médiation apportait beaucoup plus aux requérants. En fait, l'objectif en médiation n'est pas de faire une enquête exhaustive comme en audience publique, mais plutôt de négocier les modalités de réalisation d'un projet. Cependant, dans ce cas, les requérants étaient eux-mêmes des experts, qui, contrairement au simple citoyen, ne se sentaient pas intimidés, vu leur expérience et leur expertise. De plus, je ne crois pas qu'il s'agissait, dans le cas de ce projet, d'une manipulation mais plutôt d'informations manquantes. Le promoteur n'a pas fait d'inventaire sur le terrain.

Les propos de cet informateur confirment en réalité ceux des informateurs (3) et (4) cités ci-haut, en ce sens que la médiation n'est pas la procédure appropriée pour découvrir

si l'étude d'impact était manipulée. Les trois interviewés ont assuré que l'audience publique est l'unique lieu pour mener une analyse fine sur ce document d'information déterminant.

Par ailleurs, en lui demandant si 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 touchant ce projet, notre cinquième interviewé a répondu :

dans ce projet, je ne le crois pas parce qu'autre l'étude d'impact il n'y avait pas d'autres documents. Cependant, la lecture de l'étude d'impact et des annexes est déjà beaucoup dans la mesure où elle demande un effort énorme. Nous, au BAPE, on le fait parce qu'on est payé pour, mais les citoyens qui font le tour de tous les documents n'ont pas une forte motivation ce qui fait qu'ils sont très peu.

Cette réponse nous a poussés à demander au répondant s'il serait de l'intérêt du promoteur de soumettre une étude d'impact volumineuse qui risque de ne pas être lue par les requérants. En effet, il a soutenu que :

oui, ça peut être une stratégie. Mais les directives que donne le ministère au promoteur pour réaliser son étude d'impact sont préalables. Autrement dit, la quantité énorme d'information dépend de ce que demande le ministère, parce que ce dernier, vu les coupures qu'il a eu, se sert souvent des études d'impact réalisées par le promoteur pour connaître le milieu. Donc c'est une façon pour ses membres de ramasser l'information. Toutefois, il y a des promoteurs qui sont spécialisés dans la masse documentaire énorme, mais ce n'est pas toujours avec mauvaise foi qu'ils le font. Hydro-Québec en est un exemple vivant. Dans des cas pareils, nous, qui sommes payés pour, travaillons pendant un ou deux mois à temps plein rien que pour la lecture et l'analyse de ce document principal. Pendant toute mon expérience, on a eu un ou au maximum deux citoyens qui lisent toutes les informations. On peut dans ce sens citer un partisan du «Mouvement au Courant» notamment, m. Burcombe, qui nous amène souvent de très bonnes questions et de nouveaux aspects du conflit.

Par cette réponse, le présent interviewé a soulevé le problème financier qui fait que le MEF dépend du promoteur pour aller chercher l'information sur le projet. L'importance de cet aspect financier se manifeste selon d'autres interviewés à travers la dépendance du ministère des promoteurs dans l'élaboration de l'étude d'impact ainsi que de son résumé, l'attribution au BAPE de mandats de médiation au lieu de mandats d'audience publique qui coûte remarquablement plus cher, le licenciement des analystes du BAPE de Montréal.

En outre, se rapportant à la question qui touche le jargon scientifique et technique que peut envisager les requérants lors de la lecture de l'étude d'impact, le répondant #5 a déclaré que :

le ministère donne une directive au promoteur qui consiste à soumettre en plus de l'étude d'impact un résumé. L'objectif est de synthétiser en peu de pages l'information pertinente du dossier pour que les gens, au lieu de lire toute l'étude d'impact, se servent de ce document pour prendre connaissance de tout le dossier. Toutefois, je pense d'après mon expérience que cette méthode peut affecter l'équilibre entre les parties, car, quand une personne ne comprend pas ou se trouve noyée par la quantité d'information, peut lâcher le morceau. En plus, les gens peuvent être gênés de demander l'information ou d'avouer qu'ils ne comprennent pas tel aspect ou tel autre, Surtout que les citoyens n'expriment pas toujours leurs préoccupations.

Il importe de noter à ce stade que beaucoup de gens parmi ceux que nous avons interviewés et avec qui nous avons discuté sur les questions qui touchent notre projet de recherche ont affirmé que la quantité d'information mise à la disposition des citoyens pendant la période d'information et de consultation publiques ainsi que le jargon technique et scientifique contenu dans l'étude d'impact constituent une très importante contrainte quant à la compréhension du simple citoyen des vrais enjeux des projets.

□ *Les experts dans le processus communicationnel de médiation*

À la question des experts dans le processus de médiation, l'interviewé a partagé l'idée des autres informateurs en assurant que ceux-ci ne sont que rarement appelés à participer au processus communicationnel de médiation. Cependant, «au cours de ce projet, un expert du ministère a participé, non en personne mais par le dépôt de documents».

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

En rapport avec le rôle du médiateur pendant le déroulement des négociations entre le promoteur et les requérants, nous avons demandé à notre cinquième informateur si celui-ci penche pour certaines raisons vers ces derniers. En effet, il a soutenu que :

la neutralité et l'impartialité totales n'existent pas. Entre le promoteur et le requérant la commission de médiation va toujours essayer d'aider le dernier. Cependant, quand il y a des demandes déraisonnables elle va le faire savoir aussi. Donc, je ne peux pas nier qu'il y a une grande part de neutralité, mais c'est clair qu'on aide les requérants à faire valoir leur points de vues, parce que le promoteur est plein d'experts et de ressources. Ainsi, à mon avis, ce sont ces notions de « neutralité et d'impartialité » qui doivent être mises en question. Car, un médiateur doit faciliter et même forcer, à un moment donnée, les parties tout en disant par exemple que «les possibilités d'entente sont là et que vous devez bouger sur tel ou tel aspect». Donc, il faut réajuster les rôles et les fonctions des commissaires, parce qu'en médiation, contrairement à l'audience, le médiateur est un juge, donc il faut qu'il fasse avancer et proposer des choses. Du côté des requérants, les gens ont toujours besoin de soutien, parce qu'ils n'ont pas l'expertise nécessaire pour qu'ils soient en mesure de mener le processus en équilibre. Et même si le BAPE essaie de faire ce rôle, il ne peut pas tout faire.

Par cette réponse, le présent informateur a, contrairement à certains de nos interviewés, affirmé qu'une commission de médiation penche généralement vers les requérants vu leur manque d'expérience et d'expertise. Cependant, cette attitude favorisant les demandeurs d'audience publique, ne signifie en aucun cas qu'il y a des enjeux qui peuvent influencer l'intervention d'une commission de médiation dans une controverse quelconque. Dans ce sens, l'interviewé a assuré que : «dans la médiation aucun enjeu n'intervient dans notre rôle, parce qu'on ne fait pas l'analyse du projet». Donc, sur ce point, il rejoint tous les autres interviewés en assurant que les enjeux socio-économiques ainsi que les enjeux politiques n'interviennent pas dans le travail d'une commission de médiation.

* Commentaires

Le projet de station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes n'a vraiment pas soulevé un grand débat entre le promoteur et les requérants. Ceci est dû au fait que ces derniers ont consenti au projet mais mettaient en cause son ampleur. Pour cette raison, l'entrevue #5 dont nous venons d'exposer les plus importants extraits a, vu l'expérience de l'interviewé en matière d'audience publique, soulevé quelques points de différence entre la procédure de médiation et celle d'audience publique.

Ainsi, bien que l'idée du démantèlement du BAPE soit, à son avis, une sorte de rumeur, l'interviewé #5 a assuré, tout comme l'interviewé #1, que le MEF attribue de

moins en moins de mandats de médiation au Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement. En outre, il a affirmé que l'accès public à l'information concernant cette controverse était total et ce sans effectuer aucune évaluation réelle quant à ce sujet. Par contre, il a soutenu qu'une étude d'impact peut bien en situation de médiation être manipulée, ce qui rejoint la réponse de la majorité des interviewés.

Dans le même ordre d'idées, selon notre cinquième informateur, la dépendance du MEF du promoteur quand à la collecte des informations touchant un projet quelconque serait, en partie, à l'origine des quantités énormes d'information déposées dans les centres d'information. De même, il considère que l'effort fait par la commission de médiation pour simplifier le jargon technique et scientifique d'une étude d'impact, est insuffisant surtout que le promoteur s'occupe lui même de l'élaboration du résumé de celle-ci. Enfin, notre avant dernier interviewé estime que les notions de neutralité et d'impartialité ne sont que des notions théoriques qui se rapportent peu à la réalité des choses et qui ne devraient plus être conçues comme étant des critères de base pour juger le rôle du médiateur en environnement.

5.3.2 Cas #6 : le réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne

*** Présentation du projet**

□ Description et justification du projet

Le projet du promoteur, ministère des Transports du Québec consiste à élargir à quatre voies la route actuelle afin de répondre aux besoins liés à la circulation et résoudre les problèmes liés à l'augmentation de l'achalandage causée par l'urbanisation croissante ainsi que le développement commercial et industriel de ce secteur au cours des vingt dernières années. Les principales composantes du projet concernent la réalisation de quatre voies de circulation d'une largeur de quatre mètres chacune, d'un terre-plein central de 4,2 mètres, d'une voie de virage à gauche aux principales intersections et d'un pont à quatre voies avec un terre-plein central au-dessus de la rivière Mascouche.

□ *Les motifs des demandes d'audience publique*

Durant la période d'information et de consultation publiques, trois propriétaires d'habitation et un propriétaire d'une station-service ont demandé au ministre de l'Environnement et de la Faune la tenue d'une audience publique (BAPE 1995h:annexe 1). Ces requérants ne remettaient pas en question la justification du projet puisqu'ils reconnaissaient la nécessité de réaménager le tronçon de la route 337 entre l'autoroute 640 et le chemin Martin-Newton. Ils avaient cependant des inquiétudes concernant les impacts du projet sur leur propriétés et désiraient discuter des mesures d'atténuation, relatives notamment aux possibilités d'expropriation.

□ *Le déroulement et les enjeux de la médiation*

Suite aux demandes d'audience publique qui lui ont été adressées, le ministre de l'Environnement et de la Faune a confié au BAPE, en mars 1995, un mandat d'enquête et de médiation environnementale (BAPE 1995h : annexe 2). Dans l'exercice de son mandat, la commission a rencontré séparément à deux reprises le promoteur et les requérants, avant de tenir une séance conjointe réunissant les deux parties.

Dans leur demande d'audience publique, les requérants habitant sur le chemin Gauvreau évoquent la possibilité d'être expropriés ou compensés financièrement. Le MTQ a répondu que les dispositions prévues par la réglementation en matière d'expropriation ne s'appliquent pas aux propriétaires dans le cadre de ce projet. La négociation entre le promoteur et ces requérants a donc porté sur des mesures d'atténuation pour mener enfin à une entente qui établit certaines mesures de mitigation pour les requérants du chemin Gauvreau.

□ *La décision et le suivi de la médiation*

Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation du BAPE, le Conseil des ministres a ordonné, sur la recommandation du ministre de l'Environnement et de la Faune, qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur du MTQ pour le projet de réaménagement de la route 337 sous réserve de certaines conditions relatives aux modalités de réalisation du projet¹². L'autorisation gouvernementale stipule que le projet doit être conforme aux modalités et aux mesures prévues dans l'étude d'impact sur l'environnement du promoteur et ses documents afférents, ainsi que dans le rapport d'enquête et de médiation du BAPE.

*** Présentation de l'entrevue**

L'interviewé sur ce dossier est une personne qui a, comme tous ceux que nous avons choisis pour répondre à nos questions, une expérience considérable en matière de médiation et d'audience publique. De plus, il jouit d'une expérience intéressante dans le domaine privé. L'entrevue s'est déroulée avec lui dans une ambiance de transparence et de clarté. Ainsi il a présenté le projet de réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne, comme suit :

C'est un projet où les citoyens avaient seulement besoin de mesures d'atténuation et voulaient en savoir plus, parce qu'ils étaient inquiets de son ampleur. Par ailleurs, c'est un projet qui va bien en médiation.

Tel que nous le verrons au cours de cette entrevue, le présent projet est bien approprié à la procédure de médiation en ce sens que les préoccupations des requérants d'audience publique n'ont porté que sur des mesures de mitigation et non sur la justification du projet en sa totalité.

□ *La communication gouvernementale*

En demandant à notre dernier interviewé si le Québec songe vraiment à démanteler le BAPE, celui-ci a répondu que «oui». Il justifie sa réponse en disant :

Plus qu'un signe me pousse à dire ceci. Premièrement, depuis quelques années, le MEF commence à attribuer de moins en moins de mandats de médiation au BAPE. Je crois qu'à partir de l'année 1995 il y a eu comme une sorte de stagnation au niveau des médiations à notre Bureau. Deuxièmement, le ministère souffre de plus en plus des coupures budgétaires ce qui fait que la PÉEIE (Procédure d'Évaluation et d'Examen des Impacts sur l'Environnement) lui coûte très cher. Enfin, le BAPE fait tellement bien son rôle que le MEF ne trouve pas drôle certaines de ces recommandations.

Par cette réponse, notre présent informateur rejoint les deux interviewés (1) et (5), et ce en affirmant que les mandats de médiation ont tendance depuis quelques années à diminuer. Pour cette raison, nous lui avons demandé son avis personnel sur le rapport entre le BAPE et le MEF. Ainsi, il s'est montré favorable à ce que ce rapport soit repensé mais à condition que ceci soit à un seul niveau notamment, le choix de la procédure appropriée à la controverse appropriée.

je pense que ceci doit être fait au niveau des choix des mandats de médiation. En fait, l'objectif d'une médiation n'est pas d'éviter une audience publique. Si les gens par exemple s'opposent au projet et/ou met en question sa justification, ce n'est pas la peine d'aller en médiation sinon nous ne ferons que forcer les requérants. Un projet approprié au processus de médiation est celui qui met en question les modalités et mesures de réalisation du projet mais jamais le projet en soi. Ainsi, il arrive souvent, qu'en analysant les demandes d'audience publique, on s'aperçoit que le projet est plus approprié à une audience. Cependant, pour des raisons que j'ignore, le ministre donne un mandat de médiation qui échoue par la suite. Il importe dans ce contexte de noter que ce sont les promoteurs qui font de la pression sur le cabinet du ministre pour aller en médiation.

Certains de nos interviewés ont évité d'évoquer les raisons du fait que le MEF opte souvent pour des mandats de médiation sur des dossiers qui sont, selon eux, plus appropriés à des mandats d'audience publique. D'autres ont, d'une façon ou d'une autre, soulevé l'aspect financier comme une explication légitime. Dans ce contexte, nous avons demandé à notre sixième répondant de nous expliquer les raisons qu'il considère à l'origine de cette situation. En effet, il estime que

l'aspect financier peut être important quand on parle de la formalisation de la médiation depuis 1990, mais, disait-il, je dirai que c'est souvent pour sauver du temps que le ministre opte pour une médiation au lieu d'une audience. La volonté est celle de trouver la façon de faire la plus efficace pour que le projet se réalise le plus rapidement possible.

Donc, par sa réponse il évoque une autre question qui est celle du temps, car une médiation doit durer jusqu'à un maximum de 2 mois alors qu'une audience publique peut aller jusqu'à 4 mois.

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

À la question touchant les effets saillants du point de vue communicationnel du présent processus de médiation, notre dernier informateur a déclaré que :

Au cours du présent processus de médiation, les discussions entre les deux parties se sont bien passées. Pourtant, les citoyens requérants se sentent en général intimidés. Ceci revient parfois à l'attitude intimidante du promoteur : un simple citoyen qui s'oppose au projet de tout un ministère se sent naturellement intimidé. Toutefois, notre rôle à nous, est de briser cette attitude.

Comme nous le remarquons, c'est le seul interviewé qui soulève la question d'intimidation des requérants au cours des processus de médiation. Pourtant, au cours de l'une des rencontres que nous avons effectuées dans le cadre de ce mémoire, le représentant du FCQGÉD (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets) a affirmé que cette question est très importante voire déterminante pour les simples citoyens qui n'ont aucune expérience dans ce domaine.

Par ailleurs, en demandant à notre présent interviewé si l'accès public à l'information concernant la présente controverse était total ou partiel, celui-ci a confirmé la réponse des autres répondants en disant : «il était total dans la mesure où on a déposé tous les documents qu'on nous a demandés».

□ *L'étude d'impact*

En lui posant la question pour savoir si le promoteur peut d'une façon générale manipuler l'étude d'impact lors de son élaboration, l'informateur #6 a dit :

Personnellement, je crois qu'il n'y a pas une malhonnêteté flagrante parce que le fait même de prévenir un impact fait qu'il y a une part de subjectivité dans le calcul de cet impact. Par contre, ce que peut faire un promoteur c'est d'omettre un aspect et de décider de ne pas en parler. Ce qui fait que l'étude d'impact peut bien être biaisée. Cependant, le promoteur a une contrainte qui le pousse quelque part à faire une étude d'impact fiable dans la limite du possible. Elle consiste au fait que les concurrents s'arrachent les contrats, et si le promoteur ne fait pas bien le travail dans les limites du possible il peut perdre le projet.

Même s'il n'a pas reconnu directement qu'une étude d'impact peut bien être manipulée, il estime que le promoteur peut mettre en valeur quelques aspects du projet ou de ses impacts au détriment d'autres. De cette manière, le présent répondant rejoint les informateurs (3), (4) et (5). Par ailleurs, en lui demandant si la masse des citoyens était noyée par la quantité d'informations mise à leur disposition au cours de la période d'information et de consultation publiques touchant ce projet, il a assuré que «dans ce projet non, parce qu'il n'y avait pas beaucoup de documents à lire malgré que l'étude d'impact était épaisse».

Donc, l'étude d'impact portant sur ce projet était épaisse mais, selon l'interviewé #6, ne posait pas de problème ce qui est un peu contradictoire. Toutefois, en lui demandant si le jargon technique et scientifique était accessible à la masse des citoyens concernée par le projet en question, il a affirmé que «non, dans le sens où il y a des requérants qui n'ont pas compris le terme expropriation et même quand on a essayé de l'expliquer, on a eu à faire un très grand effort ».

□ *Les experts dans le processus de médiation*

À la question des experts dans le processus de médiation, l'interviewé a affirmé que «la commission de médiation n'a pas fait recours à ceux-ci au cours du présent

processus». En outre, il a partagé l'idée des autres informateurs en assurant que les experts ne sont que rarement appelés à participer au processus communicationnel de médiation. Il justifie sa réponse en disant : «c'est une médiation et pendant une telle démarche on ne leur fait recours que rarement. Dans ce cas, par exemple, c'était vraiment les requérants et le promoteur sans experts».

□ *Le médiateur, troisième négociateur*

En rapport avec le neutralité et l'impartialité du médiateur, nous avons demandé si celui-ci penche pour certaines raisons vers les requérants. Notre dernier informateur a soutenu que :

la médiation est un processus plus participatif qui demande beaucoup plus au commissaire de s'impliquer et d'aller par exemple jusqu'à dire, « moi je pense qu'il faut aller dans ce sens là ... » ce qui fait qu'il est toujours dans une position un peu délicate par rapport à ce que doit être théoriquement un commissaire du BAPE. En fait, c'est vrai qu'en cas de médiation, il faut garder une certaine réserve mais il faut faire également avancer les choses même en faisant des propositions. Cependant, il y a certains requérants qui voient le médiateur comme quelqu'un qui force la solution. C'est pour cette raison, que les commissaires savent bien qu'il y a une ligne à ne pas franchir. D'après mon expérience, certains commissaires n'ont jamais forcé les requérants. Par contre, les gens se sont sentis forcés par d'autres médiateurs.

Tout comme l'informateur #5, le répondant sur le présent projet pense qu'il est tout à fait légitime de favoriser les requérants qui sont initialement défavorisés de point de vue capacité à négocier et à assumer et assurer leur rôle de requérants. Cependant, nous nous demandons si cette attitude du médiateur envers les requérants ne serait que pour remédier aux faiblesses de la procédure même de médiation qui, selon certains de ceux que nous avons rencontré dans le cadre de ce mémoire, privilégie les intérêts du promoteur. Dans ce sens, nous avons posé la question à notre interviewé qui a dit :

Personnellement, je pense que la médiation est un processus qui avantage le promoteur dans un sens et le désavantage dans un autre. Il l'avantage dans le sens où il peut empêcher les requérants d'accéder à certaines informations, ce qui implique un déséquilibre dans l'accès à l'information. Il le désavantage parce que les requérants au cours d'un processus de médiation ne se sentent pas submergés par le fait que le débat est public comme c'est le cas en audience publique. Par ailleurs, en situation d'audience publique, au lieu d'être un intermédiaire entre les parties, la commission fait une enquête et fouille le dossier en faisant appel aux experts, ce qui fait qu'elle est beaucoup plus en mesure d'étudier le dossier. Par

contre, la médiation sert à aller chercher souvent des mesures de mitigation et d'atténuation pour les requérants. Cependant, la médiation exige que les requérants et la commission posent de bonnes questions afin de ne pas donner l'occasion au promoteur de retenir quelques informations importantes. Enfin, le processus de médiation dépend aussi du type de projet : pour le cas des lieux d'enfouissement sanitaires (LES), l'objectif au niveau du Québec est souvent de faire avancer la gestion des déchets, donc la visée est plus large que le projet comme tel.

Il serait à notre avis très important de noter que la réponse de l'interviewé soutient que la procédure de médiation instaure un certain déséquilibre au profit du promoteur en termes d'accès à l'information et d'expertise. Par contre, elle offre l'occasion aux requérants de négocier leur préoccupations en vas clos.

*** Commentaires**

Le projet de réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne est comme le projet précédent de la station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes n'a pas soulevé un grand débat au cours du processus de médiation. Ceci est en ce sens que les demandes d'audience publique avancées par les requérants touchent les mesures d'atténuation et de mitigation et non la justification du projet. Pour cette raison, nous avons essayé au cours de l'entrevue de recueillir le plus d'information sur le projet en question et particulièrement sur la procédure de médiation en général.

Ainsi, notre dernier informateur a, tout comme les autres interviewés, mis en question le rapport entre le MEF et le BAPE et insisté sur l'avantage que peut tirer le ministère en consultant les membres du Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement quant au choix de la procédure appropriée à la controverse appropriée. De même, il a mis l'accent sur la question d'intimidation des requérants au cours de la procédure de médiation et son importance quant à la teneur des négociations.

En ce qui a trait à l'étude d'impact, il rejoint comme nous l'avons déjà mentionné la majorité des autres informateurs en assurant qu'elle peut bien être manipulée. Les promoteurs peuvent bien en faisant recours à des firmes spécialisées négliger des aspects

environnementaux importants. Par ailleurs, en soulevant la question de la neutralité et l'impartialité du médiateur, il a rejoint l'informateur #5 en affirmant que le médiateur est généralement du côté des requérants.

CHAPITRE VI
INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre présente les résultats de l'analyse comparative des études de cas, consistant à vérifier empiriquement dans quelle mesure les données recueillies correspondent aux résultats attendus par hypothèse. Il comprend cinq sections correspondant aux unités d'analyse, soit (1) la communication gouvernementale : de haut en bas ; (2) les limites du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques ; (3) la manipulation de l'étude d'impact ; (4) le déséquilibre entre les parties en terme d'expertise ; et (5) le troisième négociateur.

6.1 La communication gouvernementale : de haut en bas

6.1.1 Les décisions relatives aux choix des procédures

L'analyse comparative des études de cas révèle que le ministre de l'Environnement et de la Faune a attribué quatre mandats de médiation sur des projets qui ne sont pas appropriés à une telle démarche. Dans le cas du projet de poste de distribution d'énergie électrique Roussillon à La Prairie par Hydro-Québec, les demandes d'audience publique du citoyen de Montréal et du Mouvement Au Courant ont porté principalement sur la justification du projet et ses impacts environnementaux (effets des champs électromagnétiques sur la santé humaine). Dans le cas du projet d'agrandissement sanitaire Demix à Montréal-Est par la CUM, les demandes d'audience publique d'Action Re-Buts et FCQGED (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets) ont principalement porté sur les risques et incertitudes (évaluation des impacts cumulatifs).

De même, dans le dossier du projet de rehaussement du niveau du réservoir de l'aqueduc régional de Beauport et de Charlesbourg, les demandes d'audience publique des quatre citoyens requérants ont porté principalement sur la justification du projet. Finalement, dans le dossier du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain, la demande d'audience publique d'un citoyen a porté également sur la

justification du projet. Ce requérant a demandé la tenue d'audience publique pour permettre une analyse comparative de sites alternatifs en termes de coûts.

Par ailleurs, au-delà de notre échantillon, le ministre a attribué au BAPE des mandats de médiation sur d'autres dossiers dont les demandes d'audience publique portaient essentiellement sur la justification des projet et le processus décisionnel. Parmi ces dossiers, nous nous contentons de citer ceux de cogénération à l'usine Kruger de Trois-Rivières, par Kruger inc., d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie, par UTL-BFI et de construction de bretelles d'accès à l'autoroute 15 à Saint-Jérôme, par la ville de Saint-Jérôme et la municipalité de Bellefeuille. Le point commun à l'ensemble de ces études de cas et de ces dossiers, est la remise en question par un ou plusieurs requérants de la justification du projet tel qu'énoncé par le promoteur.

Dans ce contexte, notre informateur #3 a souligné que :

En général, les requêtes des citoyens sont soumises au ministre. Ce dernier prend, lui-même, la décision d'aller ou non en médiation, et ce, sans nécessairement recourir au BAPE pour avoir sa vision. Pourtant, c'est à ce niveau que se situe la faille. Car, les membres du BAPE ont tenu, eux-mêmes, la période d'information et de consultation publiques et se sont faits par là une idée claire sur les requêtes des citoyens, ce qui fait qu'ils sont bien situés pour savoir si le dossier est approprié ou non à une médiation.

Dans le même sens, l'informateur #5 confirme cette idée en disant :

Il arrive parfois, qu'en analysant les demandes d'audience publique on s'aperçoit que le projet est plus approprié à une audience. Cependant, pour des raisons que j'ignore, le ministre donne un mandat de médiation qui échoue par la suite.

En effet, les membres du BAPE chargés d'étudier un dossier quelconque, tel que l'a déjà mentionné l'informateur #3 et nous l'avons, nous-même, constaté à travers les entrevues effectuées, ont les expérience, expertise et connaissance du dossier particulier indispensables pour juger si celui-ci est approprié ou non à une médiation. Pourtant, le ministre de l'Environnement et de la Faune ne se sert pas de ces qualités pour faire le bon choix.

Ainsi, dans l'objectif de déterminer les raisons de cette situation, nous avons demandé des explications aux interviewés ainsi qu'aux personnes que nous avons rencontrés dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire. Notre répondante #1 a nous a expliqué que :

La médiation est un processus de compromis moins lourd et moins coûteux pour le gouvernement. De plus, il répond souvent aux attentes des parties. Par contre, l'audience publique, est totalement différente : c'est une procédure souvent très onéreuse.

En fait, cette répondante, considère que les variables de l'argent et du temps sont d'une importance majeure quant au choix de la procédure. Par contre, l'informateur #5 considère que le facteur temps est plus déterminant que celui de l'argent. Dans ce sens, il a souligné que :

l'aspect financier peut être important quand on parle de la formalisation de la médiation depuis 1990, mais c'est souvent pour sauver du temps que le ministre opte pour une médiation au lieu d'une audience.

Dans le même sens, le représentant du FCQGED a confirmé que «la médiation est une procédure utilisée pour gagner du temps et éviter à un promoteur d'aller en audience». Ainsi, à la suite de ces déclarations, il convient de souligner que les raisons soulevées tournent essentiellement autour de deux axes, soit l'aspect financier et la variable du temps. En fait, la procédure communicationnelle de médiation est de point de vue coût, remarquablement moins chère que l'audience publique. D'où, dans un contexte de coupures budgétaires, le ministre de l'Environnement et de la Faune peut bien, à notre avis, approcher la question du choix de la procédure de ce point de vue.

De même, de point de vue temps, le processus communicationnel de médiation doit théoriquement durer un maximum de deux mois. Par contre, celui d'audience publique peut théoriquement durer jusqu'à quatre mois. Donc, afin de sauver de l'argent et gagner du temps, le ministre a le droit et le pouvoir d'attribuer un mandat de médiation aux membres du BAPE même si ceux-ci s'objectent à cette décision parce que le projet n'est pas approprié à une telle démarche.

Cependant, même si le ministre tient à sauver de l'argent, ce qui est tout à fait compréhensible, nous trouvons les motifs qui l'incitent à gagner du temps ambigus. Ainsi, en demandant des explications, nous avons constaté à travers nos différentes sources d'information, qu'il y a un troisième critère relié à cette question du temps, soit l'apport socio-économique du projet. En fait, lorsque le MEF a l'intention d'autoriser un projet de développement susceptible d'aider le gouvernement québécois à résoudre son ou ses problèmes socio-économiques dans une région quelconque, il attribue au BAPE un mandat de médiation plutôt que d'audience publique afin de gagner du temps. Dans ce sens, l'informateur #1 a assuré que :

Aujourd'hui, on est dans un contexte où on doit tenir compte des enjeux économiques, dans le sens où, tous les projets visent au bien-être socio-économique des citoyens. Par conséquent, il ne faut pas mettre trop de barrières aux promoteurs, parce qu'il y a l'enjeu de la concurrence, et si le promoteur ne fait pas son projet à Québec, il sera le bienvenu à l'Ontario.

Donc, afin de profiter de ces projets de développement, tels que ceux de rehaussement de l'aqueduc de Beauport et de Charlesbourg et de MIL Davis à Lévis, le MEF essaie de minimiser les contraintes pour faciliter leur installation même si les groupes environnementaux, la population et la commission du BAPE s'objectent à leur réalisation. Dans ce contexte, la médiation ne serait, selon le représentant du FCQGED, qu'un outil,

pour savoir l'avis de la population sur un projet quelconque ou des fois pour calmer. Je pense, disait-il, que le MEF a parfois des priorités incompatibles avec les préoccupations du BAPE et de la population qui participe à des audiences.

En effet, du moment où nous soulevons la très importante question du choix de la procédure, la communication entre le BAPE et le MEF se révèle essentiellement ascendante. Le ministre de l'Environnement et de la Faune tient compte principalement, à notre avis, de trois critères pour déterminer la procédure appropriée, soit, le coût, le temps et l'apport socio-économique du projet. En dehors de ces critères, l'avis des parties prenantes aux procédures de médiation sur certains projets de développement devient peu important.

6.1.2 Le futur du BAPE

L'idée d'incompatibilité, évoquée par le représentant du FCQGED, entre les préoccupations du MEF et celles du BAPE sur certains projets, de développement en particulier, a été explicitement ou implicitement partagée par la majorité de nos interviewés (*Figure 11*). Ceci, nous a poussé au cours de l'élaboration de ce mémoire à nous demander davantage sur le rapport entre ces deux organismes, en général, et ses tendances actuelle et future de point de vue communicationnelle, en particulier. En d'autres termes, si l'analyse comparative des études de cas a révélé que la communication entre les deux organismes est, depuis quelques années, à sens unique, nous nous demandons si nous devons nous attendre, dans le futur, à ce qu'elle tend vers une communication à double sens ou au contraire vers un dysfonctionnement communicationnel.

Figure 11 Le futur du BAPE

Questions \ Répondants	1	2	3	4	5	6
Le Québec songe-t-il à démanteler le BAPE ?	Oui	Non	S/R	Oui	Oui	Oui

En fait, l'analyse comparative des études de cas a révélé que le ministre de l'Environnement et de la Faune limite et restreint de plus en plus le pouvoir du BAPE et ce, en lui attribuant de moins en moins de mandats de médiation et d'audience publique. Dans ce sens, notre première interviewée a assuré que «au cours des dernières années, et plus particulièrement à partir de l'année 1994/95, le BAPE commence à recevoir de moins en moins de mandats de médiation et d'audience publique du MEF». De même, notre cinquième interviewé confirme cette idée en soulignant que :

Il y a des projets ou plutôt des mandats tels que par exemple ceux relatifs à la crise de verglas et des inondations de Saguenay Lac Saint-Jean qui ne sont pas passés par le BAPE. De même, actuellement, les projets relatifs aux forêts ne passent pas par le Bureau, mais plutôt

par des conseils régionaux de développement, qui, eux-mêmes, font recours à des membres du BAPE pour les aider à accomplir leurs tâches.

Ainsi, les deux informateurs #1 et #5 ont explicitement affirmé que le rôle et la portée du BAPE tendent progressivement à diminuer. Cependant, cette situation ne revient pas au fait que ses membres n'assument pas bien leur rôle de protéger l'environnement, mais bien au contraire «la raison derrière cette attitude est peut-être le fait que le BAPE, malgré ses moyens modestes, fait trop bien son rôle», disait le représentant du FCQGED. Dans le même sens, le représentant du Mouvement Au Courant a assuré que «le ministère de l'Environnement et de la Faune n'était pas toujours heureux de la performance de quelques commissaires qui ne répondaient pas positivement aux pressions politiques».

En somme, les déclarations des membres du BAPE que nous avons interrogés révèlent d'une part, que la communication entre les deux organismes est à sens unique, notamment de haut en bas et, d'autre part, que le ministère tend depuis quelques années à exclure et éliminer progressivement «ce chien de garde» qui est le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement de certains projets de développement dont les retombées écologiques peuvent être considérables.

6.2 Les limites du processus communicationnel du BAPE pendant la période d'information et de consultation publiques

L'analyse comparative des études de cas révèle que les citoyens concernés par les 6 projets en question avaient un accès total à l'information (*Figure 12*). Ceci est en ce sens que le BAPE mettait toutes les informations dont il disposait sur ces dossiers à la totale disposition des citoyens dans des centres d'information accessibles pendant une période de 45 jours. De plus, l'analyse comparative des études de cas a montré que sur chacun des six projets, un membre du BAPE (agent d'information soit-il ou analyste) s'approprie la tâche de simplifier toute information de nature technique et scientifique afin qu'elle soit plus facile à saisir par le simple citoyen.

Figure 12 L'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques

Questions	Répondants					
	1	2	3	4	5	6
L'accès du public à l'information concernant la présente controverse, était-il total ou partiel ?	Total	Total	Total	Partiel	Total	Total
Pendant la période d'information, les parties en conflit avaient-elles le même accès à l'information ?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
La communication qu'utilise le BAPE avec les requérants dans ce dossier, était-elle vulgarisée?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Toutefois, malgré l'unanimité des membres du BAPE que nous avons interviewés sur ces questions et leurs confirmations que le public avait sur ces projets un accès total à l'information et que la communication avec eux était de nature scientifique et technique vulgarisée, nous tenons à soulever certaines contraintes non négligeables relatives à cet aspect très important de la procédure communicationnelle de médiation. Ces contraintes ne se rapportent pas, à notre avis, au rôle des membres du BAPE qui ont été chargés des projets en question car, nous estimons qu'ils ont, dans la limite de leur pouvoir, bien communiqué les informations au public mais plutôt au BAPE d'un côté et à la procédure en tant que tel de l'autre.

En fait, à travers les réponses de nos interviewés ainsi que les remarques des personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire, tels que les représentants du Mouvement Au Courant et du FCQGED, nous avons constaté que le BAPE n'a jamais jusqu'ici évalué les moyens de communication qu'il met en œuvre pour communiquer les informations qui concernent les projets en question aux populations concernées.

L'informateur #3, dont la formation est conjointement en communication et en environnement a soutenu, dans ce sens, que les membres du BAPE déposent sur chaque

projet dans les centres de consultation un registre afin que les personnes qui consultent les documents y inscrivent leurs noms. De même, les gestionnaires de ces centres peuvent, selon lui, être utiles dans ce sens pour aller chercher ce genre d'information :

si vous visitez les centres de consultation, vous allez trouver qu'en plus des documents déposés, il y a toujours un registre dans lequel, les gens qui ont consultés les documents inscrivent leurs noms. Cependant, la plupart du temps, ils ne le font pas. C'est pour cette raison qu'on se fie également pour se renseigner sur leur nombre, aux gestionnaires des centres. Toutefois, en ce qui a trait au nombre des gens qui ont consulté le présent projet, je ne peux pas me rappeler. Mais, c'était un projet qui a suscité beaucoup d'intérêt.

Pourtant, bien qu'elles puissent offrir une idée plus ou moins approximative sur l'information recherchée, ces deux méthodes ne nous paraissent pas assez scientifiques pour offrir des données exactes sur le nombre de ces personnes et constituer une évaluation des moyens communicationnels mis en œuvre par le BAPE. Pour cette raison, nous pensons qu'une évaluation scientifique de ces moyens serait d'une utilité extrême pour les évaluer et par-là les faire évoluer.

En somme, les réponses des membres du BAPE que nous avons interrogés, indiquent fermement, telle que le montre la *figure 11*, que l'accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques était, sur cinq dossiers parmi les six étudiés, total et égal pour les deux parties en conflit. Cependant, nous trouvons que ces affirmations sont plutôt basées sur des estimations et spéculations qui diffèrent d'un interviewé à un autre et non sur une évaluation scientifique. Dans cette perspective, nous nous demandons à propos de l'intérêt à recruter des agents d'information et de communication s'ils n'assument et n'assurent pas entre autres cette tâche.

En outre, au-delà de ce problème d'évaluation des moyens mis en œuvre par le Bureau pendant cette période, la communication avec les requérants en situation de médiation se heurte à un autre problème majeur qui pourrait dans bien des cas affecter négativement l'accès public à l'information, soit la manipulation de l'étude d'impact.

6.3 La manipulation de l'étude d'impact

En ce qui a trait aux contraintes relatives à la procédure communicationnelle de médiation en tant que telle, l'analyse comparative des études de cas révèlent qu'elles tournent autour de quatre axes, soit l'élaboration de l'étude d'impact, l'élaboration du résumé de l'étude d'impact, la quantité d'information et le jargon technique et scientifique (*Figure 13*).

Figure 13 La manipulation de l'étude d'impact

Questions	Répondants					
	1	2	3	4	5	6
Pensez-vous que le fait que le promoteur fait lui même l'étude d'impact, a un effet négatif sur la fiabilité et la crédibilité de celle-ci ?	S/R	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Si oui, est-il vrai pour le présent projet ?	Non	Non	Oui	S/R	Oui	S/R
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 ?	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Pensez-vous que le jargon technique et scientifique était accessible à la masse des citoyens concernée par le projet en question ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

En fait, depuis la formalisation de la médiation en 1990, le promoteur s'est approprié la tâche de l'élaboration de l'étude d'impact, qui constitue, en vérité, le document d'information le plus important en situation de médiation pour le BAPE de même que pour la population concernée par le projet. Elle contient toutes les données touchant le dossier en question, et particulièrement celles relatives à ses impacts économique, sociale, environnemental, etc. Le promoteur élabore ce document informationnel en recourant à l'expertise et l'expérience des firmes bien connues en la matière ainsi qu'en répondant aux questions des experts du MEF.

Toutefois, au delà des raisons politiques et financières d'une telle situation, nous trouvons paradoxal le fait que l'une des parties prenantes au conflit élabore le document qui va éventuellement déterminer le jugement que l'autre partie va porter sur la totalité de la controverse. Dans cette perspective, nous avons essayé au cours de l'élaboration de ce mémoire de poser la question et d'en avoir une réponse. En effet, l'analyse comparative des études de cas montre que les promoteurs, particulièrement les plus gros tels que Hydro-Québec, sont en mesure de manipuler l'étude d'impact et ce, selon nos interviewés, de différentes manières.

Notre première informateur a assuré, dans ce sens, que malgré l'expérience et l'expertise des membres du BAPE en la matière, «une société comme Hydro-Québec peut sûrement s'offrir des experts de firmes très connues pour élaborer le plus parfaitement possible l'étude d'impact et par-là défendre les intérêts du promoteur». Dans le même ordre d'idées, l'informateur #3 affirme que :

le promoteur est mur à mur : il répond à la question et donne ses sources d'information, ni plus ni moins. Peut-être qu'il avait un choix parmi ces sources d'information, personne ne le sait, mais il a quand même répondu à la question.

De même, la deuxième répondante attire notre attention sur le fait que «les firmes spécialisées en la matière peuvent élaborer des études non-signées et les donner à des gens qui peuvent jouer dedans». Également, notre quatrième interviewée a noté qu'il ne pourrait pas être convaincu du contraire «parce que ce n'est qu'au cours de l'audience publique qu'on peut détecter les faiblesses de l'étude d'impact». Dans le même sens, le cinquième répondant, a assuré que «les gens reprochent généralement aux promoteurs le fait de minimiser les impacts». Enfin, tout comme le troisième, notre dernier interviewé estime que le promoteur peut bien «omettre un aspect et décider de ne pas en parler ce qui fait que l'étude d'impact devient biaisée».

Dans cet ordre d'idées, le représentant du FCQGED (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets) a également confirmé cette idée en expliquant que, touchant l'élaboration de ce document important,

il s'agit de ne pas dire toutes les choses ou minimiser les impacts. Dans toute étude d'impact, il y a un tableau qui s'appelle généralement « analyse des impacts » où il y a tous les types d'impacts, économique, social, environnemental, etc., avec des degrés 1, 2, 3, 4 et 5 pour montrer la gravité de chaque impact. Généralement, les impacts environnementaux sont inexistantes ou minimes, et on pourrait croire que le projet est merveilleux et que tout le monde le désire. Mais, on se rend compte bien souvent en analysant le dossier que c'est faux. Les études d'impact sont faites généralement par des firmes très connues, telles que SNC Laval 1 et ses filiales et GSI.

Ainsi, comme nous l'avons constaté, un promoteur peut bien avec l'aide des spécialistes manipuler une étude d'impact et minimiser les retombées écologiques que son projet peut éventuellement générer. De même, nous pouvons constater de ce qui a précédé, que le ministre de l'Environnement et de la Faune se fie, en situation de médiation, à la bonne foi des promoteurs dans l'élaboration d'une étude d'impact fiable et crédible. Pourtant, au cours de ce processus, tout comme l'a déjà indiqué l'informateur #4, la commission d'enquête et de médiation n'est généralement pas en mesure de déterminer si l'étude d'impact se heurte à des faiblesses et ce, pour la simple raison qu'elle, contrairement à la commission d'enquête et d'audience publique, n'effectue pas une enquête fine et une analyse poussée du dossier.

De plus, le même problème se reproduit avec le résumé de l'étude d'impact, qui est un autre document informationnel important. Dans ce cas aussi, le promoteur s'est approprié depuis 1998 la tâche de l'élaboration de ce document de synthèse qui sert à reprendre en quelques pages l'étude d'impact et à simplifier ses aspects technique et scientifique en un langage vulgarisé de la manière la plus compréhensible possible pour le simple citoyen. Paradoxalement, l'élaboration de ce résumé exige du promoteur d'exposer à ses potentiels opposants les aspects les plus importants du dossier. Dans ce sens, le représentant du Mouvement Au Courant a affirmé que :

le promoteur doit produire un résumé, qui, dans le cas où il est bien fait, couvre les points importants du dossier. Ce résumé doit, en théorie, donner les grands enjeux de façon qu'en lisant, les citoyens doivent être en mesure d'en saisir les points importants. Cependant, le résumé est fait encore une fois par le promoteur et c'est lui qui décide du contenu. Ce qui fait qu'il y a toujours un danger.

Par ailleurs, en ce qui a trait à la question de la quantité d'information mise à la disposition des citoyens lors de la période d'information et de consultations publiques, qui précède la phase de médiation proprement dite et qui dure 45 jours, l'analyse comparative des études de cas révèle qu'elle est, dans au moins quatre cas, facile à lire. Cependant, au-delà de nos études de cas, certains interviewés ont tout de même affirmé que les grands projets se distinguent essentiellement par les quantités énormes d'information. Dans ce sens, l'informateur #5 reconnaît que

la lecture de l'étude d'impact et des annexes est déjà beaucoup dans la mesure où elle demande un effort énorme. Nous au BAPE, disait-il, on le fait parce qu'on est payé pour, mais les citoyens qui font le tour de tous les documents n'ont pas une forte motivation, ce qui fait qu'ils sont très peu.

Dans l'objectif d'avoir un avis plus objectif et plus dégagé de tout engagement politique et/ou institutionnel, nous avons demandé aux représentants des deux groupes environnementaux FCQGED et Mouvement Au Courant de nous exposer leur vision de cette question. Ainsi, ils ont assuré que la quantité d'information pose un sérieux problème aux simples citoyens en particulier. Dans ce sens, le représentant du FCQGED a soutenu que :

jusqu'à un certain point on a trop d'information, qui n'est parfois pas la bonne. Pour le cas de Gaspé par exemple, il y avait à peu près 3000 pages à lire, à comprendre et à analyser. Ceci fait que c'est très difficile de lire toute cette information en quelques semaines et d'en faire l'analyse exhaustive, surtout en situation de médiation où on est face à face avec le promoteur. De plus, pour poser de bonnes questions, il faut savoir lire une étude d'impact, ce qui n'est pas donné au simple citoyen dans la mesure où il n'a pas d'expérience ni en médiation ni en rapports du BAPE.

Dans le même ordre d'idées, le représentant du Mouvement au Courant confirme cet avis en spécifiant que :

Hydro-Québec est en particulier le «maître» de cette façon d'inonder les gens avec l'information. Pour cette raison, disait-il, on se fixe toujours des points tels que surtout la justification du projet, pour voir si le projet est vraiment bénéfique pour la société. De même, nous nous intéressons généralement aux faits et points qui ne sont pas suffisamment traités ainsi qu'aux réponses du promoteur aux questions posées par les experts du ministères afin de voir si elles sont satisfaisantes.

Donc, si les petits projets ne soulèvent aucun débat de ce point de vue, les personnes que nous avons interviewées et rencontrées dans le cadre de ce mémoire, ont assuré quand même que les études d'impact des gros projets tels que MIL Davie à Lévis ainsi que celles des gros promoteurs tels que Hydro-Québec se heurtent à ce problème de quantité énorme d'information. Pourtant, ces gros projets qui demandent des montants énormes d'argent pour être réalisés, sont, à notre avis, les plus susceptibles d'avoir des retombés écologiques considérables. Dans cet ordre d'idées, nous pouvons citer, à titre d'exemple, le cas de la fonderie de magnésium de Magnola. De point de vue coût, ce projet devait coûter 1 milliard de dollars et de point de vue impacts sur l'environnement, la commission l'a classifié deuxième parmi les projets les plus polluants au Canada.

Enfin, en ce qui a trait au jargon technique et scientifique, l'analyse comparative des études de cas révèle qu'il ne peut pas constituer une contrainte pour les citoyens concernés par le dossier et ce, pour la simple raison que la commission d'enquête et de médiation a, entre autres, pour rôle de clarifier et de simplifier les termes inaccessibles. Dans cette perspective, l'avis de notre premier informateur sur cette question peut bien, à notre avis, synthétiser les réponses de la majorité de nos interviewés :

Je considère que le jargon technique et scientifique ne peut pas constituer une contrainte pour les requérants dans la mesure où la commission de médiation du BAPE a pour mission de vulgariser l'information.

Cependant, nous tenons à souligner que cette question est, en réalité, un peu plus compliquée. Car, il est vrai que toute commission d'enquête et de médiation essaie, sur la demande des citoyens requérants, d'expliquer et de vulgariser les termes difficiles à saisir mais, le problème qui se pose, selon certains interviewés, est que ces simples citoyens craignent souvent le fait d'être ridiculisés et intimidés en faisant savoir au promoteur, à la commission et aux autres requérants qu'ils ne comprennent pas ou peu un terme technique ou scientifique. Notre cinquième répondant a confirmé cette idée en disant : «les gens peuvent être gênés de demander l'information ou d'avouer qu'ils ne comprennent pas tel ou tel aspect, surtout que les citoyens n'expriment pas toujours leurs préoccupations». Dans le même sens, le représentant du FCQGED, a soutenu que :

le jargon n'est pas accessible au citoyen. Des mots comme lixiviat, bio gaz, etc., même si le médiateur les explique, ce n'est pas suffisant. D'ailleurs, le médiateur ne fait ce travail d'explication que sur la demande du requérant, qui, de sa part peut être ridiculisé et avoir l'air stupide en étant en médiation contre un promoteur et demander au médiateur ce que c'est le lixiviat. En fait, les gens sont intimidés en médiation plus qu'en audience publique. Parce qu'ils se trouvent souvent devant un promoteur qui sort des papiers et des documents, qui est avec son avocat à gauche et son directeur de projet à droite : des gens vestons cravates, arrivant en voitures chics, habitant des hôtels 5 étoiles, connaissant tout le monde même les petites serveuses qui apportent l'eau, etc. De l'autre côté nous avons certains requérants qui sont arrivés en bus et qui n'ont ni dormi ni mangé. Donc, toutes ces données font qu'on se sent en tant que requérant vraiment en minorité. Pour cette raison, je dis toujours que c'est un jeu qu'il faut maîtriser.

Tel que nous le constatons, la question du jargon technique et scientifique n'est pas aussi simple pour être résolu d'une seule fois par une explication que la commission d'enquête et de médiation n'avance que sur demande. En effet, dans un contexte où les éléments extra langagiers dominent l'espace communicationnel, la simple action de poser une question ou demander une explication ne devient accessible qu'à ceux qui sont familiarisés avec ce genre de situations et par-là maîtrisent le jeu de la communication sur la table de médiation.

Dans le même ordre d'idées, le représentant du Mouvement Au Courant met également l'accent sur le fait que le jargon technique et scientifique pose un problème communicationnel plutôt pour le simple citoyen et ce, vu son manque d'expérience et d'expertise particulièrement dans les situations de médiation :

En posant des questions sur certains aspects du projet ou sur des mots techniques, le citoyen peut se sentir intimidé. Ainsi, même si la procédure du BAPE est assez informelle, elle représente toujours un défi pour le simple citoyen. En outre, il importe de signaler que cette situation est valable quand on parle des audiences publiques aussi. Seulement, elle est pire en situation de médiation où le requérant peut se trouver seul ou au meilleur des cas avec deux ou trois autres requérants devant la commission et le promoteur.

En somme, l'analyse comparative des études de cas a montré que les questions de la quantité de l'information mise à la disposition des citoyens pendant la période d'information et de consultation publiques et le jargon technique et scientifique posent sur certains cas problème plutôt au simple citoyen qu'aux groupes environnementaux.

6.4 L'absence d'équilibre entre les parties en terme d'expertise

L'analyse comparative des études de cas révèle que sur six dossiers, les experts n'ont eu à participer qu'à deux seulement, soit les projets de rehaussement du réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg et de station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes (*Figure 14*). Par ailleurs, les interviewés ont tous affirmé, d'une part, que les experts sont absents de la majorité des séances de médiation pour la simple raison qu'au cours de cette procédure, la commission n'effectue pas une étude poussée des dossiers qui exige l'avis des experts et, d'autre part, que cette situation n'affecte en aucun cas l'équilibre entre les parties vu que les membres de cette commission assument dans la majorité des cas le rôle de ces experts et répondent eux-mêmes aux questions des requérants.

Figure 14 Les experts dans le processus de médiation

Questions	Répondants					
	1	2	3	4	5	6
Le BAPE, a-t-il fait recours, pendant le présent processus de médiation, à des experts ?	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
Pensez-vous que l'absence d'une contre expertise quant à la majorité des séances de médiation affecte l'équilibre entre les parties en termes d'expertise?	Oui	Non	Non	Oui	S/R	S/R

Toutefois, nous soutenons que la question de l'expertise est plus compliquée qu'on pourrait le croire, en ce sens qu'elle pose plus qu'un problème. En fait, au cours de la médiation les requérants doivent lire et analyser l'étude d'impact et par la suite déterminer les points qui nécessitent l'avis d'un expert. Cependant, ce processus est tellement rapide que les requérants se trouvent parfois incapables de préciser à la commission le type d'expert dont ils auront besoin. Dans ce sens, le représentant du FCQGED, explique que :

cette question d'expertise constitue un problème non seulement pour le citoyen mais même pour les groupes environnementaux. En fait, une médiation est tellement courte et rapide qu'elle ne nous donne pas assez de temps pour préciser si on a besoin d'un expert et dans quel domaine.

Pour remédier à cette situation, les médiateurs essaient toujours d'aider les requérants à mieux exprimer leurs préoccupations. Cependant, vu l'aspect urgent de la médiation qui peut durer dans certains cas 2 jours, ceci n'est pas toujours possible. Le représentant nous explique ce fait en soulignant que :

si au cours d'une médiation, pour une raison ou une autre, on n'a pas fait une bonne analyse de l'étude d'impact ou on est passé à côté d'un point important ou des nouveaux points qu'on connaissait pas, (ce qui s'est arrivé déjà une fois au niveau du traitement du lixiviat où on s'est rendu compte après coup que ce n'était pas la bonne stratégie), personne de la commission ne peut jouer ce rôle à notre place.

De même, cette question est problématique dans la mesure où les experts qui participent aux séances de médiation sont essentiellement ceux du ministère de l'Environnement et de la Faune. Autrement dit, ce sont eux-mêmes ou leurs confrères qui ont approuvé l'étude d'impact du promoteur avant qu'elle soit soumise aux BAPE et par là aux citoyens. Ceci pose un problème de crédibilité et de fiabilité, car, selon le représentant du FCQGED, «ils ne peuvent pas se contredire ou contredire leurs confrères». De même, le représentant du Mouvement Au Courant souligne que :

Au cours de la médiation, on fait très rarement appel à des experts. Et dans les cas où on en fait, ils sont toujours des fonctionnaires du MEF qui ont eux-mêmes ou leur collègues approuvés l'étude d'impact de façon qu'ils ne peuvent pas au moment de la médiation se contredire ou contredire leurs collègues. (...) Ces experts sont des humains qui subissent eux aussi des pressions et qui sont impliqués dans des conflits d'intérêts.

Ainsi, si l'étude d'impact se révèle au cours du processus mal faite, les experts ne peuvent généralement pas l'avouer et mettre par conséquent la fiabilité et la crédibilité de leurs collègues ainsi que du MEF en cause. Paradoxalement, les requérants n'ont pas le droit en situation de médiation de faire appel à des experts de l'extérieur.

Enfin, le dernier problème est celui de la compétence des experts du MEF. En fait, parmi les types de projets assujettis au BAPE il y en a quelques-uns qui se rapportent à

des champs de connaissances scientifiques complexes et en évolution permanente. De plus, les compétences dans ces domaines sont rares et n'appartiennent forcément pas au MEF. En conséquence, si les requérants demandent l'avis d'un expert sur un projet de ce genre, ils n'auront forcément pas le bon. Dans ce sens, le représentant du FCQGED nous donne un exemple sur des domaines peu accessibles à certains experts du MEF :

On peut avoir besoin d'un expert dans les cas où il y a des normes de rejet. Cependant, il y a de très peu de gens qui sont habilités à analyser sur papier les rejets : lixiviat, bio gaz, hydrogéologie, sol, etc., et encore moins, à exposer les nouveaux processus de traitement.

En somme, comme nous avons pu le constater, la procédure communicationnelle de médiation se heurte à un sérieux problème touchant l'accès public à l'information en général. Ainsi, les requérants assument leur rôles dans un contexte qui favorise théoriquement et, dans la majorité des cas, pratiquement le promoteur en lui attribuant la tâche d'élaborer l'étude d'impact, soit le document le plus déterminant pour saisir les vrais enjeux de toute controverse ainsi que le document de synthèse. En conséquence, nous avons pu voir que le fait de s'approprier ces deux tâches le promoteur pourrait détourner le simple citoyen des vrais enjeux de toute controverse et par-là affaiblir sa capacité à communiquer véritablement et à négocier équitablement.

6.5 Le troisième négociateur

L'analyse comparative des études de cas révèle que les médiateurs chargés des six dossiers en question étaient, selon les interviewés, neutres et impartiaux, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas favorisé ni avancé les intérêts d'une parties sur l'autre (*Figure 15*). De même, notre analyse montre que ces médiateurs se sont généralement limités en traitant les dossiers en question aux enjeux inclus d'une part dans l'étude d'impact et d'autre part dans les requêtes des citoyens.

Figure 15 Le troisième négociateur

Répondants	1	2	3	4	5	6
Questions						
Vu la non expertise et la non-expérience des citoyens, le médiateur penche-t-il vers eux lors de la médiation ?	Non	S/R	Non	Oui	Oui	Oui
Les enjeux socio-économiques ou politiques peuvent-ils influencer votre intervention dans une controverse quelconque ?	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Les interviewés ont globalement assuré qu’au cours des six processus de médiation que nous avons étudiés, les médiateurs n’ont pas pris en ligne de compte les enjeux économiques ni politiques des projets. Les seuls enjeux pris en considération étaient ceux de la santé et de la sécurité. Dans ce sens, la première interviewée sur le projet du poste de distribution Roussillon a confirmé que :

Avant d’entamer un processus quelconque, la commission analyse l’étude d’impact et dégage les éléments du projet qui peuvent éventuellement poser des problèmes. Puis, elle étudie les requêtes des citoyens, pour enfin, faire une idée sur le dossier, qui se révèle, parfois, plus profonde que celle faite par les citoyens.

De même, l’interviewée #2 a soutenu que :

la santé et la sécurité sont les enjeux qui influencent notre intervention. Toutefois, si le projet a des impacts environnementaux d’un côté, et des avantages socio-économiques importants sur la région de l’autre, on va le dire dans le rapport sans minimiser les problèmes de santé et de sécurité.

Également, l’interviewé #3 a confirmé les déclarations des deux précédents en assurant que :

ce n’est pas la vocation de la commission d’enquête et de médiation de prendre en considération les enjeux socio-économiques ou politiques. la mission du médiateur, consiste à arriver à un consensus sans favoriser l’une des parties. Son rôle n’est pas de vendre quelque chose, mais plutôt d’être juste et équitable.

En effet, si nous nous fions à ces déclarations qui touchent autant les dossiers particuliers que la procédure de médiation en général, nous nous apercevons que les

interviewés voyaient et concevaient le médiateur comme une personne sans pouvoir dont le rôle et la portée se limitent à garantir le déroulement des négociations.

Dans ce sens, le Centre National de la Médiation en France définit dans ses documents «Code de la Médiation» et «Charte de la Médiation» qu'il a édicté en le médiateur entre autres comme une personne qui «n'a reçu aucun pouvoir de personnes» (article 9) et qui «ne représente aucune autorité et se présente désarmé : c'est là sa faiblesse et sa force» (article 9). Dans cette perspective, la médiation serait selon eux «un non-pouvoir» (article 10) et «la véritable autorité et la décision appartiennent aux deux seuls partenaires» (article 10).

Même si ce n'est pas exprimé de cette façon aussi explicite et claire, les déclarations des membres du BAPE que nous avons interviewés ont implicitement la même signification et promulguent au bout de la ligne la même image du médiateur et de sa vocation. Pourtant, les rencontres et discussions que nous avons eu avec d'autres personnes et surtout avec les deux représentants des deux groupes environnementaux notamment le FCQGED (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets) et Mouvement Au Courant ont révélé que le médiateur au BAPE n'est ni déni de pouvoir ni désarmé.

Pourtant, si l'analyse comparative des études de cas a montré que les médiateurs du BAPE sont généralement neutres et impartiaux, elle a tout de même révélé à quel point leurs neutralité et impartialité sont limités. En fait, notre troisième répondant après qu'il ait assuré que le médiateur ne favorise aucune des parties s'est dans d'autres lieux contredit en affirmant que la médiation est un processus participatif qui demande au médiateur de s'impliquer davantage :

C'est vrai qu'en cas de médiation il faut garder une certaine réserve mais il faut faire également avancer les choses même en faisant des propositions. Cependant, il y a certains requérants qui voient le médiateur comme quelqu'un qui force la solution.

Selon cette vision, le médiateur peut, voire doit s'impliquer dans le processus de médiation et y apporter sa vision de la controverse et de sa solution ainsi que de son sort. Il n'est plus un élément sans pouvoir mais plutôt potentiellement puissant et capable de changer la direction des négociations. Il y a donc là un véritable champ de manœuvres dans lequel il peut devenir un troisième négociateur. Dans ce sens, L'informateur #5 considère, d'un côté, qu'être absolument neutre et impartial relève de l'ordre de l'impossible et de l'autre que le médiateur est souvent du côté des requérants :

la neutralité et l'impartialité totales n'existent pas. Entre le promoteur et le requérant la commission de médiation va toujours essayer d'aider le dernier. Toutefois, je ne peux pas nier qu'il y a une grande part de neutralité, mais c'est clair qu'on aide les requérants à faire valoir leur points de vues parce que le promoteur est plein d'experts et de ressources. (...) Du côté des requérants, les gens ont toujours besoin de soutien parce qu'ils n'ont pas l'expertise nécessaire pour qu'ils soient en mesure de mener le processus en équilibre.

Ainsi, cet interviewé soutient que l'absence de neutralité et d'impartialité absolues est justifiée par la quasi absence d'équilibre entre les promoteurs et les requérants en termes d'expertise et de ressources pour reprendre ses termes. Donc, le médiateur assume et assure, selon cet informateur, dans le cadre de la procédure de médiation environnementale du BAPE la responsabilité de créer ou recréer un cadre de communication fondée sur un équilibre entre des parties initialement non équilibrées.

Cependant, les déclarations du représentant du FCQGED (Front Commun Québécois pour une Gestion Écologique des Déchets) contredisent les énoncés de ce cinquième répondant pour soutenir que les médiateurs du BAPE ont été sur certains dossiers ni neutres ni impartiaux et ce, en favorisant les intérêts des promoteurs. En fait, il considère que :

la médiation se passe dans une ambiance de «given-take», je fais, disait-il, un peu de concession et t'en fais toi aussi ; retires ta demande d'audience publique et je te garantie telle chose. Bref, c'est de la négociation. (...) Personnellement j'ai senti de la pression de la part de quelques commissaires médiateurs pour diverses raisons. En fait, si une médiation échoue, c'est le médiateur qui a échoué ce qui n'est pas très bon au niveau personnel et professionnel. Dans l'un des cas de médiation auxquels nous avons participé, le commissaire nous a dit indirectement que ce que dit le promoteur vous devez l'accepter pour la simple raison que ce dernier a fait son maximum et ne peut pas faire mieux, et si vous n'acceptez pas il va moins vous en donner de concessions, puisque, selon l'avis du commissaire, il en a donné assez.

Dans ce contexte, la médiation est tout simplement, je ne veux pas dire une sorte de chantage, mais plutôt de pression et du « forcer les choses.

Ainsi, le médiateur en environnement selon le représentant du FCQGED est une personne qui subit sur certains projets des pressions directes ou indirectes de la part du MEF pour réussir les processus particuliers ou pour pousser les requérants à accepter le projet tel qu'il est avancé par le promoteur. En fait, comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque le MEF et par-là le gouvernement a l'intention d'accepter un projet il attribue au BAPE un mandat de médiation plutôt que d'audience publique. Dans ces situations, les médiateurs sont susceptibles davantage de subir la pression des deux parties et d'y répondre positivement. De même, «quand le médiateur est un nouveau recruté, disait le troisième informateur, le risque de subir ce genre de pression est plus grand».

Dans ce sens, notre premier interviewé sur le projet de poste de distribution Roussillon, a assuré que le médiateur désigné sur le dossier du poste de distribution Roussillon, «M. Robert Chapedelaine, vient à peine d'arriver au BAPE (depuis 4 jours seulement), quand il a été désigné médiateur sur ce projet. Donc, il a pris connaissance de l'étude d'impact de la façon la plus rapide possible». En discutant de la question avec le représentant du Mouvement Au Courant, celui-ci a affirmé que :

dans le cas de Roussillon, nous avons eu beaucoup de pression à régler. Le commissaire sur ce projet, était nouveau et a mis beaucoup de pression sur nous pour régler le conflit et accepter certaines choses et ne pas aller en audience publique. Certainement, au cours de ce projet de Roussillon on subissait des pressions pour aller en médiation en insistant sur le fait que la médiation, étant à ce moment là quelque chose de nouveau, nous rapportera plus que l'audience. De même, concernant le même dossier, une fois en médiation, c'était la pression pour arriver à une entente et ce pour des raisons financières. Le commissaire du projet de Roussillon nous l'avait dit explicitement « vous devrez vous sentir coupables en gaspillant l'argent du gouvernement par la demande de la tenue d'audience publique». Autrement dit, «en tant que bons citoyens vous ne devez pas faire de façon que l'État dépense de l'argent pour rien». Dans cette perspective, je pense que le médiateur a toujours une pression sur lui. Cette pression est celle d'arriver à faire les parties ratifier une entente. Il n'est pas là pour jouer mais tout simplement pour arriver avec une solution au conflit. La pression est de la

part du ministère. Car s'il échoue à résoudre le conflit, on va marquer un point contre lui. De plus, il y a toujours la question de l'argent.

Donc, sur ce cas bien particulier soit, le poste de distribution Roussillon, le médiateur n'était ni neutre ni impartial. Cependant, nous estimons que cette situation n'est pas générale, mais n'est tout de même pas exceptionnelle. Le médiateur au BAPE subit la pression du MEF sur les projets de développement qui ont entre autres pour vocation d'aider le gouvernement à résoudre les problèmes socio-économiques d'une population quelconque. De plus, les médiateurs du BAPE subissent la pression pour éviter la tenue des audiences publiques qui coûtent trop chères pour le MEF qui souffre des coupures budgétaires.

En somme, nous pensons que les médiateurs du BAPE sont sur certains dossiers neutres et impartiaux en ce sens qu'ils ne font que le rôle d'entremetteurs entre les promoteurs des projets et les requérants d'audience publique. En d'autres termes, ils ne font essentiellement qu'assurer le déroulement des négociations dans le respect mutuel des parties et dans les limites permises par le règlement. Toutefois, touchant les dossiers que le MEF a l'intention d'autoriser pour leur apport socio-économique à la région en question et par-là au gouvernement en place, les médiateurs subissent des pressions auxquelles certains succombent et en conséquence l'exercent sur les requérants.

CONCLUSION

À partir d'une analyse comparative d'études de cas de projets en milieu urbain assujettis à la procédure québécoise d'évaluation environnementale, ce mémoire traite de l'importance de concevoir la médiation comme un mode communicationnel plutôt qu'une simple méthode de résolution et de gestion de conflits pour l'atteinte des objectifs de mise en œuvre des négociations équilibrées entre les promoteurs et les requérants. Le questionnement principal de la recherche vise à établir dans quelle mesure les moyens prévus par le MEF et mis en œuvre par le BAPE dans le cadre de la procédure de médiation environnementale permettent l'établissement d'un processus de communication qui favorise l'échange et par-là l'atteinte de ces objectifs d'instauration ou de renforcement de l'équilibre entre les antagonistes.

Ce questionnement principal de la recherche s'appuie sur une hypothèse principale, soit : la médiation environnementale au Québec se définit depuis sa formalisation en 1990, non comme un mode de communication qui vise à créer et recréer un cadre de dialogue, d'échange et d'intercompréhension entre les requérants et les promoteurs mais plutôt comme une simple méthode de résolution de conflits fondée sur la négociation. Elle représente dans cette mesure, un mode consensuel de gestion de différends environnementaux qui risque d'entraîner des conséquences inattendues sur l'équilibre entre les parties en conflit tout en favorisant le promoteur qui pourrait éventuellement trouver dans le processus québécois de médiation environnementale un espace institutionnelle ainsi que communicationnel élargi.

Afin de vérifier empiriquement cette hypothèse principale, cinq sous-hypothèses ont été dégagées, à savoir : communication gouvernementale de haut en bas ; (2) accès public à l'information pendant la période d'information et de consultation publiques limité; (3) manipulation de l'étude d'impact ; (4) absence d'équilibre entre les parties en terme d'expertise ; (5) et le médiateur, troisième négociateur.

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 de la médiation comme étant une activité communicationnelle dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale. La recherche a permis d'identifier plusieurs aspects positifs de la médiation en matière de participation du public à l'évaluation environnementale. Elle représente une méthode efficace de résolution de conflits qui permet aux parties prenantes de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes.

Cette démarche permet de déterminer les conditions d'adhésion du public aux projets en établissant les modalités d'insertion des projets dans leur milieu, dont les mesures de mitigation, d'atténuation ou de compensation. De plus, la recherche a révélé que certains médiateurs du BAPE usent de leurs expérience et expertise lorsque nécessaire pour réinstaurer l'équilibre au cours du processus de médiation entre les parties et ce en prenant l'initiative de poser des questions clés sur les promoteurs des projets pour avoir des clarifications supplémentaires.

Cependant, les résultats de la recherche montrent également plusieurs limites de la médiation sur le plan communicationnel. Premièrement, le rapport entre le MEF (organe décisionnel) et le BAPE (organe de recommandation) qui travaille sous sa tutelle se fonde essentiellement sur une communication ascendante qui se limite généralement à des ordres et des directives. De plus, le ministère tend depuis quelques années à exclure et éliminer progressivement «ce chien de garde» qui est le Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement de certains projets de développement dont les retombées écologiques peuvent être considérables et ce pour des raisons de nature politico-économique.

Deuxièmement, l'accès public à l'information qui constitue une condition incontournable pour établir une véritable communication dépend principalement de la transparence et la crédibilité des promoteurs des projets de développement qui s'approprient depuis la formalisation de la médiation en 1990 la tâche de l'élaboration de l'étude d'impact, document dont se sert les requérants pour juger la totalité de toute controverse. En outre, la recherche a montré que l'accès public à l'expertise est limité dans la mesure où les experts du MEF tel que prévu dans les règlements ne participent

qu'exceptionnellement à la procédure de médiation environnementale et la commission n'effectue pas une étude poussée du dossier en situation de médiation.

Troisièmement, la médiation a souvent pour effet de créer un déséquilibre entre les parties prenantes (promoteurs et requérants) durant le processus de négociation, parce que les requérants, en plus de l'accès limité à l'information et l'expertise, se heurtent d'un côté aux problèmes de manque de ressources financières et organisationnelles ainsi que de compétences communicationnelles (relatives au pouvoir de négocier) et, de l'autre au problème de la possibilité de ratifier des ententes satisfaisantes relatives à des intérêts particuliers.

Enfin, les résultats de la recherche ont révélé que les médiateurs du BAPE sont sur certains cas des troisièmes négociateurs. Soumis à différents types et sources de pression, certains d'entre eux exercent une certaine pression et forcent les requérants à faire des concessions, particulièrement quand il s'agit des gros projets de développement.

En somme, la formalisation de la médiation dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale pose le problème de la conciliation des deux conceptions de la médiation soit, une simple méthode de résolution de conflits avec un mode de communication ; une activité qui relève de la rationalité instrumentale avec une activité qui relève de la rationalité communicative. En ce sens, si cette procédure est arrivée depuis sa formalisation à résoudre certains conflits environnementaux, elle n'a pas encore réussie 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, notamment les promoteurs et les requérants.

En de termes plus concrets, pour que le processus de médiation environnementale au Québec réussisse, le MEF doit mettre en œuvre les moyens de communication qui permettent une communication à double sens entre le MEF et le BAPE, un accès public total à l'information, une étude d'impact fiable et crédible, un recours à des experts

compétents surtout quand il s'agit des gros projets et des médiateurs qui ne favorisent en aucun cas les promoteurs des projets.

Finalement, nous tenons à souligner qu'une telle recherche pourrait être complétée par des travaux supplémentaires telles que, par exemple, une étude comparative d'études de cas de médiation environnementale et d'audience publique qui soulève leurs points de différence au niveau communicationnel. Notre propos dans ce mémoire s'est limité à l'étude du processus de médiation comme étant un mode communicationnel, ce qui n'a jamais été entrepris jusqu'ici dans le domaine de la médiation environnementale au Québec.

Notes

1

Selon Quivy et Van Campenhoudt (1980), les trois actes de la démarche scientifique (rupture, construction et constatation) sont réalisés au cours d'une succession d'opérations qui peuvent être regroupées en sept étapes, soit : 1. la question de départ; 2. l'exploration; 3. la problématique; 4. la construction du modèle d'analyse; 5. l'observation; 6. l'analyse des informations et 7. les conclusions.

2

L'étape du consentement (ou du non-consentement) des parties à la médiation, de même que l'étape de la ratification d'une entente représentent des moments déterminants du processus de médiation, en marquant respectivement le passage entre les deux premières phases du processus, soit la pré-médiation et la médiation, et le passage entre la deuxième et la troisième phase du processus, soit la médiation et la post-médiation.

3

Pour un historique du développement de la médiation dans la procédure administrative du BAPE et une description du processus tel que pratiqué par cet organisme, voir l'article de Renaud (1996).

4

La majorité des projets de poste de distribution de la société Hydro-Québec ne sont pas assujettis à la PÉEIE parce qu'ils sont inférieurs au seuil d'assujettissement fixé à 315 KV par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Les projets non assujettis à la PÉEIE doivent cependant obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

5

Ce citoyen de Montréal participait à l'élaboration d'un projet de recherche à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) portant sur *Les controverses environnementales en matière de champs électriques et magnétiques*.

6

Compte rendu de la rencontre entre le Mouvement Au Courant et Hydro-Québec tenue le 5 avril 1995 au siège social d'Hydro-Québec, 5 pages.

7

L.R.Q. c. E-13.1.

8

Municipalité de Champlain. *Lettre d'acceptation du processus de médiation*, 7 août 1995:1; Roy Jean, *Lettre d'acceptation du processus de médiation*, 3 août 1995:1; Bergeron Me Nicole. *Lettre d'acceptation du processus de médiation*, 7 août 1995:2.

9

Lettre du ministre de l'Environnement et de la Faune adressée au requérant (M. Donat Langevin), le 22 novembre 1995; Lettre du ministre de l'Environnement et de la Faune adressée au requérant (M. Jean Roy), le 22 novembre 1995.

10

Décret n. 316-96, 13 mars 1996. *Gazette officielle du Québec*, 3 avril 1996.

11

Décret no. 1121-95, 23 août 1995. *Gazette officielle du Québec*.

12

Décret no. 1664-95, 20 décembre 1995. *Gazette officielle du Québec*.

APPENDICE A

**LISTE DES MANDATS DE MÉDIATION
CONFIÉS AU BAPE DEPUIS 1990**

1990-1991

- Projet de traversée du ruisseau Dumeville à Escuminac.

1991-1992

- Projet de réaménagement de la route 170 entre Jonquière et Saint-Bruno ;
- Projet de cogénération à l'usine Kruger de Trois-Rivières ;
- Projet de réaménagement de la route 117 de McWatters au contournement de Rouyn-Noranda.

1992-1993

- Projet d'assainissement des eaux Pointe Fisher Ouest, ville de Lac-Brome ;
- Projet de prolongement de l'autoroute 55 de Saint-Célestin à l'autoroute 20.

1993-1994

- Projet de prolongement de l'autoroute 30 entre les autoroutes 10 et 15 ;
- Projet de réaménagement de la route 112-116 à Saint-Hubert ;
- Projet Petite-Fourche, barrage du lac d'Amours, Aqueduc Saint-Maurice ;
- Programme décennal de dragage aux abords des quais de Cargill limitée à Baie-Comeau ;
- Autoroute 55 : doublement de la chaussée entre Bromptonville et l'intersection avec le chemin de la rivière ;
- **Projet de rehaussement du niveau de réservoir d'eau potable de l'aqueduc régional de Beauport et Charlesbourg (Lac Des Roches).**

1994-1995

- Projet de prolongement de la côte du Passage à Lévis et réaménagement des accès à l'autoroute Jean-Lesage ;
- **Projet de construction du poste de distribution d'énergie Roussillon et d'une ligne de dérivation biterne à La Prairie ;**

- Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Lachenaie ;
- **Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire Demix à Montréal-Est .**

1995-1996

- Projet de construction de bretelles d'accès à l'autoroute 15 à Saint-Jérôme ;
- **Projet de station ferroviaire Autoroute 640 à Deux-Montagnes ;**
- **Projet de réaménagement de la route 337 à Mascouche et Terrebonne ;**
- **Projet de modification du lieu d'enfouissement sanitaire de Champlain ;**
- Projet d'amélioration de la route 132 à Pointe-au-Père.

1996-1997

- Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Cowansville ;
- Projet de cogénération à la biomasse – Usine de produits forestiers Alliance à Dolbeau ;
- Projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire et d'établissement d'un dépôt de matériaux secs à Saint-Alban, dans le comté Portneuf.

1997-1998

- Projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à Saint-Rosaire.

1998-1999

- Projet de réaménagement de la route 138 à Godbout ;
- Projet de construction d'un nouveau poulailler et d'un lieu d'entreposage de fumier à Saint-Zotique

APPENDICE B
QUESTIONNAIRE

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

- commissaire-médiateur []
- analyste []
- agent d'information []
- autre..... []

2. Veuillez indiquer votre expérience au niveau de la participation publique en environnement :

- médiation environnementale [] fois
- audience publique [] fois

3. Quel était votre statut au sein de cette organisation ?

.....

4. Pourriez-vous nous décrire (en quelques lignes) le projet en question tout en mettant l'accent sur les effets saillants du processus de médiation ?

.....

5. Pouvez-vous nous expliquer quel type de communication utilise le BAPE avec les requérants ?

- Communication technique []
- Communication scientifique []
- Communication technique et scientifique vulgarisée []

Précisez.....

.....

6. Pensez-vous que le BAPE arrive, pendant la période d'information et de consultation publiques, à communiquer les informations sur un projet quelconque à toute la population concernée ?

- Oui [] Non []

13. Pensez-vous que le fait que le promoteur a le droit, au cours d'une médiation, de retenir des informations a un effet sur l'équilibre entre les parties en terme d'accès à l'information ?

- Oui Non

14. L'accès du public à l'information concernant la présente controverse, était-il ?

- Total
- Partiel

Précisez.....
.....

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

- Oui Non

16. 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

Précisez.....
.....
.....

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

- Oui Non

Précisez.....
.....
.....

18. Si non, cette situation, peut-elle affecter l'équilibre entre les parties en terme d'accès à l'information ?

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

Précisez.....

26. D'après-vous, faudrait-il repenser le rapport entre le BAPE et le MEF ?

- Oui Non

Précisez.....

27. Sexe

- Masculin
- Féminin

28. Dans quelle catégorie d'âge vous situez-vous ?

- 21-29 ans
- 30-39 ans
- 40-54 ans
- 55 et plus

29. Veuillez indiquer l'organisation pour laquelle vous travaillez actuellement ?

.....

30. Quelle est votre principale occupation ?

.....

BIBLIOGRAPHIE

Amy, Douglas J.

- 1983a The politics of environmental mediations. *Ecology Law Quaterly*, Vol.11, no.1:1-19.
- 1987b *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia university Press.

A.Q.E.I.

- 1991a Mémoire sur « La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement », présenté à la commission de l'aménagement et des équipements, Québec.
- 1992b 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.

Arnstein, Sherry R.

- 1969 A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol.35, no.4: 216-224.

Baker, John R.

- 1995 Citizen participation and neighborhood organizations. *Urban Affairs Review*, Vol.30, no.6: 880-887.

Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre

- 1992 *La médiation : une justice douce*. Syros-alternatives.

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.
- 1992 *La médiation environnementale*. Montréal : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- 1994 *La médiation en environnement : une nouvelle approche au BAPE (collection « Nouvelles pistes »)*. Montréal : Bureau 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
 1993 Le gestionnaire et les publics : pour une collaboration fructueuse.
 Montréal : Bureau de consultation de Montréal.
- Beauchamp, A., L., Roy et B., Sadler,
 1993 La médiation dans le cadre de la loi canadienne d'évaluation
 environnementale. Règles de fonctionnement. Rapport produit pour le
 bureau fédéral d'examen et d'évaluation environnementale (BFEÉE).
 Montréal : L.R. Services-conseil.
- Berry, Jeffery M., Kent E. Portney et Kem Thomson.
 1993 The rebirth of Urban Democracy. Washington, D.C.: Brookings
 Institution.
- Bingham, G.
 1986 Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience. Washington,
 D.C.: Conservation Foundation.
- Buckle, Leonard G. et Suzann R. Thomas-Buckle
 1986 Placing environmental mediation in context : Lessons from « failed »
 mediations. Environmental Impact Assessment Review, Vol.6, no.1: 55-70.
- Canada. Canadian Environmental Assessment Research Council (Éd.)
 1988 The place of Negotiation in Environmental Assessment. Ottawa :
 Canadian Environmental Assessment Research Council.
- Canada. Federal Environmental Assessment Review Office
 1992 Mediation. Canadian Environmental Assessment Act Discussion Paper.
 Ottawa : Federal Environmental Assessment Review Office.
- Caune, Jean
 1995 Culture et communication, convergences théoriques et lieux de médiation.
 Grenoble, PUG.
- Communication et Organisation
 1997 Négociation et médiation dans l'entreprise. ISIC – Université Michel de
 Montaigne – Bordeaux 3, n. 11.
- De Carlos, L.
 1996 Gestion de la ville et démocratie locale. Paris: L'Harmattan.
- Deslauriers, Jean Pierre
 1991 Recherche qualitative : guide pratique. Montréal : Mc Graw-Hill.

- Doyle, D. et B., Sadler
 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.
- Duval, E.
 1993 L'espace intermédiaire. In La Médiation : Non Violence Actualités. Montargis.
- Faure, Guy-Olivier
 1995 The Mediator as a Third Negotiator. Processes of International Negotiation. Westview Press : Boulder, San francisco et london.
- Fortin, A.
 1991 La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire. in La participation politique : leçons des dernières décennies, sous la dir. de Jacques T. Godbout. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture: 219-249.
- Frankena, F. et J.K., Frankena
 1987 Citizen Participation in Environmental Affairs, 1970-1986: A Bibliography. New york: AMS Press: 129-142.
- Gagnon, C.
 1995a Développement local viable : approches, stratégies et défis pour les communautés. Coopératives et Développement, Vol.26, no.2: 61-82.
- 1994b La recomposition des territoires : développement local viable : récits et pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise. Paris : L'Harmattan.
- Gariépy, M.
 1991a Toward a dual influence system : assessing the effects of public participation in environmental impact assessment for Hydro-Québec projects. Environmental Impact Assessment Review. Vol.11, no.4: 353-374.
- 1997b 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 P., Hamel
 1989 Défis et paradoxes de la consultation. *Trames*. Vol.2, no.2: 4-10.
- Gariépy, M., B., Ouellet, G., Domon, et Y., Phaneuf
 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.
- Godbout, Jacques T.
 1983 La participation contre la démocratie. Montréal : Éditions Saint-Martin.
- 1991 La participation politique : leçons des dernières décennies. In *La participation politique; leçons des dernières décennies*, sous la dir. De Jacques T. Godbout:11-13. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- 1994 La démocratie représentative. *Conjonctures*, Vol.19 (hiver): 47-60.
- Grawitz, Madelaine
 1990 Méthodes des sciences sociales. Paris : Daloz, 8^e édition.
- Guillaume-Honung, M.
 1995 La médiation. Paris : Presses universitaires de France.
- Hamel, P.
 1986a 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 à 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 l'AQEI: 139-149. Montréal : Association québécoise pour l'évaluation d'impacts.
- Hennion, Antoine
 1990 De l'étude des médias à l'analyse de la médiation : esquisse d'une problématique. In *Médias Pouvoirs*, n° 20, oct-dec.
- Hydro-Québec
 1994 Le processus de participation publique à Hydro-Québec. Direction communications et relations publiques, Service communications : équipement et SEBJ.

- Lascoumes, P.
1995 Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral. *Revue française de science politique*, Vol.45, no.3: 396-419.
- Lazarev, G., G., Kalbermatten et B., Michel
1992 Vers un éco-développement participatif : leçons et synthèse d'une étude Thématique. Paris : L'Harmattan.
- Lentz, S.
1986 The labor model for mediation and its application to the resolution of environmental disputes. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.22, no.2: 127-139.
- Le Roi, E.
1995 La médiation, mode d'emploi. *Droit et Société*, n° 29.
- Mathers, J.
1995 Processus de médiation dans le cadre du projet de construction d'un port pour petites embarcations à Sandpit, en Colombie-Britannique : un examen et une évaluation. Hull : Agence canadienne d'évaluation environnementale.
- Mead, H.
1996 Vices et vertus de la médiation environnementale. *Franc-Vert*. Avril-Mai.
- Mettan, Nicolas
1992 Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. In « La négociation, son rôle , sa place dans l'aménagement et la protection de l'environnement ». Suisse : Presses Polytechnique et Universitaire Ramandes.
- Mernitz, S.
1980 *Mediation of Environmental Disputes : A Sourcebook*. New York : Praeger.
- Meunier, Pierre B. et Hélène V Gagnon.
1996 Le régime Québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées. *Journal of Environmental Law and Practice*, Vol.7: 43-91.
- Mucchielli, Alex
1994 Les méthodes qualitatives, collection Que sais-je. Paris : PUF, 1991-94.

Nations-Unis

1992 Agenda 21, Déclaration de Rio, Principes relatif aux forêts.

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. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture: 147-171.

Perrin, J-F. et P., Widmer (Sous la direction de)

1992 La médiation : un mode alternatif de résolution des conflits. Publications de l'Institut suisse de droit comparé, 19, Genève.

Québec.

1995 La réforme de l'évaluation environnementale : proposition d'orientations. Sainte-Foy : Ministère de l'Environnement et de la Faune.

1996 Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie. Montréal : Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles.

1997 Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Rapport 1996-1997. Sainte-foy : Gouvernement du Québec, Les publications du Québec.

Renaud, P.

1996 La médiation en environnement au BAPE : un processus administratif et public. In Développements récents en médiation : (1995), sous la dir. du Barreau du Québec, Service de la formation permanente . Cowansville : Les Éditions Yvon Blais: 117-137.

Rousseau, Alain

1993 La décision participative : un outil pour gérer efficacement les conflits environnementaux. Italie, Commission des communautés européennes.

Rubino, Richard G. et M., Jacobs Harvey

1990 Mediation and Negotiation for Planning, Land Use Management, and Environmental Protection : An Annotated Bibliography of Materials for the Period 1980-1989. CPL bibliography no.265. Chicago, Illinois : Council of Planning Librarians.

Sadler, B.

1986 Environmental conflict resolution in Canada. Resolve, Vol.18, no.1: 1-8.

1993 Mediation provisions and options in Canadian environmental assessment. Environmenetal 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.
- Shrybman, S.
1984 Environmental Mediation : From Theory to Practice. Toronto, Ontario : Canadian Environmental Law Association.
- 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.
- Susskind, L., McMahon, G. et Rolley, S.
1981a Environmental Mediation and the accountability problem. Vermont Law Review: Faculté de Droit.
1987b Mediating development disputes : Some barriers and bridges to successful negotiation. Environmental Impact Assessment Review, Vol.7, no.2: 127-140.
- Susskind, L. et C., Ozawa
1983 Mediated negotiation in the public sector : Mediator accountability and the public interest problem. American Behavioral Scientist, Vol.27, no.2: 255-279.
- Talbot, Allan R.
1983 Settling Things : Six Cases Studies in environmental Mediation. Washington, D.C. : Conservation Foundation.
- Tessier, R. et J.G., Vaillancourt
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. Montréal : Presses de l'Université de Montréal: 9-18.

1996b La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes.
Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Thibault, A.

1982 Comprendre et planifier la consultation publique. Montréal : Bureau de
consultation de Montréal.