



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

Examen des orientations,
des activités et
de la gestion du
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement
(BAPE)

RAPPORT

AVRIL 2010



COMMISSION DES TRANSPORTS
ET DE L'ENVIRONNEMENT



assnat.qc.ca



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

Examen des orientations,
des activités et
de la gestion du
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement
(BAPE)

RAPPORT

AVRIL 2010

COMMISSION DES TRANSPORTS
ET DE L'ENVIRONNEMENT



assnat.qc.ca

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des transports et de l'environnement veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Dany Henley à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore par :

Téléphone : 418 643-2722

Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : cte@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN: 978-2-550-58742-2 (Imprimé)

ISBN: 978-2-550-58743-9 (PDF)

DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, avril 2010

LES MEMBRES ET LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

La présidente

- M^{me} Danielle Doyer (Matapédia), à compter du 27 août 2009
- M. François Legault (Rousseau), jusqu'au 25 juin 2009

La vice-présidente

- M^{me} Charlotte L'Écuyer (Pontiac)

Les membres

- M. Étienne-Alexis Boucher (Johnson)
- M. Marc Carrière (Chapleau)
- M. Lucie Charlebois (Soulanges), jusqu'au 9 février 2010
- M. Jean-Paul Diamond (Maskinongé)
- M. André Drolet (Jean-Lesage), à compter du 9 février 2010
- M. Janvier Grondin (Beauce-Nord), à compter du 3 novembre 2009
- M. Patrick Huot (Vanier)
- M. Scott McKay (L'Assomption), porte-parole de l'opposition officielle en matière de développement durable et d'environnement
- M. Guy Ouellette (Chomedey)
- M. Marc Picard (Chutes-de-la-Chaudière), jusqu'au 3 novembre 2009
- M. Pierre Reid (Orford)
- M. André Villeneuve (Berthier)

Autres députés ayant participé

- M. Michel Matte (Portneuf)
- M. Michel Pigeon (Charlesbourg)

Secrétaire de la Commission

- M. Dany Henley

Agent de recherche

- M. Richard L'Hérault

Agentes de secrétariat

- M^{me} Stéphanie Labbé
- M^{me} Maude Gaudreault

TABLE DES MATIÈRES

<i>INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<i>1. AUDITION DU PRÉSIDENT DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT</i>	<i>1</i>
<i>2. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT</i>	<i>3</i>
<i>3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</i>	<i>5</i>

INTRODUCTION

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, à l'article 294¹, que chaque commission parlementaire examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance. Le choix des organismes se fait par une motion adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire. C'est ainsi que la Commission des transports et de l'environnement a décidé de procéder à un mandat de surveillance du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Le 15 février 2010, la Commission des transports et de l'environnement a entendu le président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, monsieur Pierre Renaud, au sujet des orientations, des activités et de la gestion de l'organisation qu'il dirige. De manière générale, les membres de la Commission sont satisfaits des réponses données par le président du BAPE. Ils estiment que l'audition a permis de faire un examen adéquat des orientations, des activités et de la gestion du BAPE puisque cet organisme était en mesure de présenter des chiffres et des données pour appuyer les résultats obtenus. Il demeure néanmoins certains sujets pour lesquels plus d'information serait nécessaire. En conséquence, la Commission formule des recommandations visant à améliorer la reddition de comptes et le fonctionnement du BAPE.

1. AUDITION DU PRÉSIDENT DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

La mission

Pierre Renaud commence par rappeler que, à la création du BAPE en 1978, les parlementaires voulaient affirmer le droit des citoyens à l'information et à la consultation et leur permettre de participer aux décisions sur certains projets ayant une incidence sur leur environnement. Le BAPE relève de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Sa mission est d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable; ce qui englobe les aspects biophysiques, sociaux et environnementaux.

Un organisme consultatif

Le BAPE est un organisme strictement consultatif. Il examine les répercussions d'un projet et formule des avis qui sont transmis à la ministre qui les rendra publics dans le délai de 60 jours prévu par la loi. Les mandats du BAPE sont réalisés en vertu de deux lois : La Loi sur la qualité de l'environnement et La Loi sur la conservation du patrimoine naturel. Dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement, le BAPE peut recevoir un mandat administratif et un mandat d'enquête. La Loi sur la conservation du

¹ « Chaque commission examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance.

Le choix des organismes se fait conformément à l'article 149. À défaut d'accord, la Commission de l'Assemblée nationale désigne les organismes qui seront entendus. »

patrimoine naturel prévoit de son côté qu'un processus de consultation publique peut être confié au BAPE, pour les projets d'aires protégées ou les projets éoliens, par exemple.

De nouvelles approches

Dernièrement, le BAPE a introduit deux nouvelles approches pour favoriser une meilleure participation des citoyens aux séances publiques. D'abord, en 2008-2009, un projet-pilote a permis de consacrer, dans une première partie des audiences, un segment particulier destiné aux échanges entre les citoyens, le promoteur et les personnes-ressources afin de trouver des pistes de bonification et des solutions susceptibles de favoriser un meilleur contexte d'insertion du projet. Puis, depuis septembre 2009, le BAPE expérimente la diffusion des séances publiques en mode vidéo sur le Web.

Les mandats

Le nombre de mandats que reçoit annuellement le BAPE dépend de deux facteurs : la quantité de projets soumis par des promoteurs et le nombre de projets ayant fait l'objet d'une demande d'audience publique par les citoyens. Au cours de l'année 2008-2009, le BAPE a reçu 20 mandats d'information pour lesquels il s'est vu confier 10 mandats d'audience et d'enquête. Les crédits autorisés ont été de près de 5,5 millions de dollars. Depuis les 31 dernières années, le BAPE a produit plus de 275 rapports d'enquête, d'audience et de médiation. Plus de 10 000 mémoires ont été présentés par plus de 100 000 participants.

Les membres et l'effectif

Le BAPE est composé de membres nommés par le gouvernement et appelés à conduire les enquêtes et les audiences publiques. Le président (M. Renaud) et le vice-président (M. Fortin), qui sont également membres, sont en fonction depuis l'automne 2007. Le BAPE dispose aussi d'une liste d'une trentaine de membres à temps partiel nommés par décret gouvernemental lorsque les besoins l'exigent². En 2008-2009, le nombre total d'employés était de 55. De plus, des outils ont été mis en place pour garantir une bonne gouvernance. Ainsi, tout le personnel du BAPE a adopté une déclaration de valeurs éthiques basée sur le respect, l'impartialité, l'équité et la vigilance. Les membres doivent également adhérer au Code de déontologie du BAPE, qui a été adopté en 1992 et révisé en 2009. Au début de chaque année, le président du BAPE demande aux membres de remettre une déclaration sur la nature de leurs intérêts financiers.

² La nomination des commissaires est prévue à l'article 6.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement qui se lit comme suit : « Toutefois, lorsque l'expédition des affaires dont le bureau a la charge le requiert, le gouvernement peut nommer pour le temps et avec la rémunération qu'il détermine des membres additionnels. » Le nombre de commissaires n'est donc pas déterminé par la loi. De plus, conformément aux dispositions de l'article 2 des Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, le président du BAPE désigne le membre qui doit agir à titre de responsable de la commission.

Le plan stratégique

Par ailleurs, le BAPE s'est donné un plan stratégique quinquennal pour la période 2008-2013. Il a également invité l'ensemble du personnel à s'exprimer sur un plan d'action de développement durable couvrant la même période.

Le président conclut en affirmant que le BAPE s'est distingué, au fil des ans, par la rigueur de sa gestion, sa façon d'être et le contenu de ses analyses. Il souligne que le BAPE s'est donné une approche structurée pour considérer dans ses analyses les préoccupations des citoyens et les répercussions des projets en fonction des principes de développement durable. Le président soutient que les commissions d'enquête bénéficient de toute l'indépendance requise pour agir en toute impartialité dans l'analyse qu'elles font des projets.

2. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

La procédure d'évaluation environnementale

Les députés souhaitent mieux comprendre la logistique et le processus d'évaluation environnementale du BAPE. M. Renaud explique que l'exercice commence par le dépôt d'un avis de projet par le promoteur à la ministre. Par la suite, la ministre rédige une directive qu'elle fera parvenir au promoteur pour qu'il puisse réaliser son analyse d'impact. Une fois que la ministre a analysé et accepté l'étude d'impact, elle demande au BAPE de tenir une séance d'information. Le BAPE mettra alors à la disposition de la population, pendant 45 jours, l'étude d'impact et toute la documentation relative au dossier. Puis, l'équipe des communications organise une séance d'information où le promoteur fait une présentation de son projet et répond aux questions des citoyens. Cette période d'information facilite la compréhension des propositions et augmente leur acceptabilité auprès de la population. Pour certains dossiers, cette étape est propice à un règlement. Pour les autres, ce processus se poursuit par une demande d'enquête et d'audience publique. Par la suite la commission d'enquête formée par le BAPE a quatre mois pour faire son analyse et remettre un rapport à la ministre, qui fera une recommandation au Conseil des ministres.

La médiation environnementale

Les parlementaires interrogent M. Renaud sur la nature de la médiation environnementale. Celui-ci répond qu'il s'agit d'un processus selon lequel, en vertu de l'article 6.3³ de la Loi sur la qualité de l'environnement, la ministre peut demander au BAPE de tenir une enquête et une médiation au lieu de tenir une enquête et une audience publique. Selon M. Renaud, le processus de médiation incite le promoteur et les citoyens à trouver un consensus sur un projet précis.

³ « Le Bureau a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. Il doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert. »

Le suivi des projets

Les membres de la Commission se demandent si le BAPE effectue un suivi des projets pour lesquels il donne des avis. M. Renaud répond que la mission du BAPE est de tenir un mandat d'enquête, d'audience publique et de médiation et qu'une fois son rapport remis à la ministre, la commission d'enquête est dissoute et, selon lui, le mandat est terminé et ne fait l'objet d'aucun suivi.

L'équipe d'analyse

La composition des équipes d'enquête et d'analyse du BAPE suscite des questions de la part des membres de la Commission des transports et de l'environnement. Le président du BAPE souligne d'abord que la plupart des équipes sont constituées de la façon suivante : de un à trois commissaires peuvent être délégués. Ils sont accompagnés d'une équipe composée de deux ou de trois experts, d'un chargé des communications et de deux spécialistes en logistique, donc en tout près d'une dizaine de personnes. Puis, la commission convoque les personnes-ressources à la première partie de l'audience publique afin de répondre aux questions des commissaires. La commission accorde ensuite trois ou quatre semaines aux citoyens pour préparer leurs mémoires. Enfin, ces mémoires seront présentés durant la deuxième partie de l'audience. Aucune personne-ressource n'est présente à cette étape.

Les membres à temps plein et à temps partiel

Les députés se demandent pourquoi sept membres du BAPE travaillent à temps plein alors que trente autres occupent des postes à temps partiel. Le président du BAPE explique qu'il existe une liste de membres à temps partiel qui sont nommés pour trois ans. Ils constituent une sorte de soupape de sûreté lorsque le BAPE doit mener de front plusieurs enquêtes. Les membres à temps partiel exercent d'autres emplois et ne coûtent rien à l'État lorsqu'ils ne sont pas affectés au BAPE.

Les membres de la Commission croient que le BAPE doit s'assurer d'avoir suffisamment de ressources pour être en mesure de remplir ses mandats. En réponse à une demande des députés, M. Renaud s'engage à déposer la liste des membres à temps plein où figure la durée du mandat de chacun, car il peut être de trois ou de cinq ans.

L'effectif

Les députés notent que le BAPE a un effectif autorisé de 65 équivalents temps complet (ETC), mais que depuis quelques années, l'effectif utilisé est toujours inférieur au nombre autorisé. M. Renaud confirme que, comme le nombre de dossiers a diminué ces dernières années, il a été possible de réduire le nombre d'ETC utilisés. Cependant, il est difficile de prévoir la charge de travail pour les prochaines années. C'est ainsi que le BAPE compte sur des employés contractuels pour subvenir aux besoins dans les périodes de forte activité.

La diffusion des audiences publiques

Les députés soulignent que des citoyens et des groupes désirent que les audiences du BAPE soient disponibles à plusieurs endroits simultanément, qu'elles jouissent d'une plus grande visibilité. À ce sujet, M. Renaud indique que le BAPE souhaite augmenter la diffusion vidéo et permettre aux citoyens de soumettre leurs questions par Internet à la commission. D'ailleurs, le BAPE est actuellement en train de faire l'évaluation de deux projets-pilotes vidéo. Les membres de la Commission des transports et de l'environnement estiment qu'il est important que le BAPE encourage et facilite la participation des citoyens en utilisant les technologies interactives reliées au Web.

Le degré de satisfaction des participants

Les membres de la Commission remarquent que trois des indicateurs du niveau de satisfaction des participants sont en hausse, mais que le taux de satisfaction relatif à l'indicateur « Faire preuve de considération et d'équité à votre égard » a diminué, passant de 82 % en 2007-2008 à 69 % en 2008-2009. M. Renaud croit que le degré de satisfaction est plutôt relié à la perception d'un projet lui-même qu'aux travaux du BAPE. Il convient que les sondages menés auprès des participants manquent peut-être de précision, qu'il faut distinguer le Bureau du projet en question. De plus, les députés constatent que le BAPE n'évalue pas le degré de satisfaction de la clientèle envers les projets sous étude. Ils estiment important que les méthodes d'évaluation du BAPE différencient l'appréciation du travail du BAPE de la satisfaction relative aux rapports et aux avis qu'il produit.

La consultation préalable

On demande à M. Renaud s'il a des suggestions à présenter pour améliorer la procédure actuelle d'enquête du BAPE. Selon lui, on devrait tenir des consultations préalables avec la population, c'est-à-dire, avant l'enquête du BAPE. Ces consultations permettraient de mieux expliquer le projet, et de l'adapter de façon convenable aux préoccupations et aux intérêts de la communauté, d'y apporter des modifications, ce qui faciliterait le travail du BAPE lorsqu'il formule ses recommandations.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission des transports et de l'environnement sont satisfaits des réponses données par le président du BAPE. L'audition a permis de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement de cette organisation. L'audition a de plus été l'occasion de connaître les différentes responsabilités du BAPE et celles du gouvernement dans l'évaluation et l'approbation des projets ayant des incidences environnementales.

Il reste cependant certains points à éclaircir. Ainsi, la Commission recommande :

1. Que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement fasse parvenir à la Commission des transports et de l'environnement, pour le 1^{er} juillet 2010, un rapport contenant les données suivantes :

- **Une liste des mandats d'enquête et d'audience publique des quatre dernières années;
Une liste des mandats qui ont été réglés avant la tenue d'audiences publiques;**
- **La ventilation des ressources humaines (dont les commissaires à temps plein et à temps partiel) et financières utilisées pour chacun des mandats;**
- **Le suivi accordé à ces mandats;**
- **La description du rôle du commissaire ainsi que des éléments propres à l'évaluation de ses compétences.**

2. Que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement s'assure de disposer d'un nombre suffisant de commissaires à temps partiel susceptibles de siéger aux commissions.

3. Que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement multiplie ses efforts pour mettre en place des moyens de diffusion et de participation interactive sur le Web ou faisant appel à d'autres technologies de l'information et des communications. Ces technologies et les moyens choisis devront être adaptés aux différents types de mandats sous la responsabilité du Bureau.

4. Que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement s'assure que sa méthode d'évaluation du degré de satisfaction de la clientèle permet de différencier l'appréciation du travail fait par le BAPE de la satisfaction envers les projets sous étude. De plus, que cette méthode permette d'évaluer la satisfaction de la clientèle relative aux rapports et aux avis produits par le BAPE.

SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
sec.commissions@assnat.qc.ca

