

Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement au Québec,

Commission nationale du débat public en France: le difficile métier de médiateur.

Nicolas Louvet

acteurs

Pour la première fois en France, une Commission nationale du débat public est mise en place. Présidée par un conseiller d'État, cette instance est divisée en trois catégories de membres: des parlementaires et des élus locaux; des membres du Conseil d'État et des juridictions administratives et judiciaires; et enfin des représentants d'associations agréées de l'environnement exerçant leur activité nationalement, des usagers ainsi que des personnalités qualifiées. La Commission nationale du débat public a été formalisée par la loi Barnier du 2 février 1997, relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui vise à améliorer la qualité des débats et à favoriser une participation plus grande du public. L'inspiration québécoise s'avère patente. Depuis vingt ans, fonctionne au Québec un Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE). La Commission nationale du débat public ne gagnerait-elle pas à réfléchir sur l'expérience du BAPE, au-delà des spécificités françaises qui, de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 jusqu'à la circulaire Bianco de 1992, ont accumulé les solutions de consultation ou de concertation?

C'est en effet en 1978 que l'État québécois met en place un processus d'évaluation environnementale très organisé. Cette démarche, entre inspection et conseil, se présente comme un véritable exercice de planification du développement et de l'utilisation des ressources du territoire. Elle passe notamment par la création d'un organisme indépendant, le BAPE, relevant du ministre de l'environnement, chargé d'informer le public et de rechercher son opinion.

Une première question se pose quant à la véritable place du public dans la procédure d'évaluation environnementale québécoise. En lui permettant de participer au processus, le législateur québécois reconnaît au public un statut d'expert. Néanmoins, la

nécessité d'impliquer le citoyen en a peut-être fait oublier que c'était pour aider les décideurs à améliorer leur projet. André Delisle, ancien vice-président du BAPE, souligne que *"la procédure d'évaluation environnementale a été élaborée autour de la question: comment l'être humain dans ses propres décisions est capable d'assurer le contrôle et la qualité de ses actions?, et non pas sur la théorie de l'aide à la décision"* (entretien avec André Delisle, avril 1997). La démarche séquentielle adoptée par la procédure québécoise a su ouvrir le système décisionnel au public, avec la médiation ou encore l'audience publique. Néanmoins, la participation des citoyens reste soigneusement isolée du processus d'évaluation stricto sensu. La directive, l'étude d'impact, la décision ou encore le contrôle sont pris en charge par des personnes, ou organismes, jamais en contact direct avec la population. Le rôle que doit jouer l'interaction citoyen/aménageur sur la finalité d'un aménagement s'en trouve directement limité. De plus, rien n'oblige le gouvernement à prendre en considération les revendications publiques. Face à certains dossiers désapprouvés par le BAPE, il va jusqu'à créer des comités d'experts réexaminant la situation sur la base, parfois, d'informations nouvelles et non validées. L'implication de la population disparaît et on assiste, en quelque sorte, à un tribunal d'appel d'où le public est exclu. Plutôt que d'oublier les recommandations du BAPE au profit d'une sentence étatique, la puissance publique a préféré insister sur "l'erreur" de l'organisme en confrontant son analyse à celle d'un comité d'experts. Par là, le gouvernement se déculpabilise d'une décision arbitraire en prônant un intérêt général qu'il trouvait mal défini par le Bureau. Il y a une manipulation intelligente qui consiste à responsabiliser la population sans, pour autant, s'engager à suivre ses préoccupations. Ainsi, les décisions gou-

vernementales évitent, ou du moins limitent, les offensives.

La question de l'autonomie du BAPE devient primordiale pour comprendre comment il légitime son rôle de médiateur vis-à-vis de ses interlocuteurs. Le processus de nomination d'un commissaire au BAPE se fait sur recommandation du ministre et doit être approuvé par le gouvernement. Aussi, depuis l'inauguration du BAPE en 1978, les membres permanents du Bureau sont de plus en plus souvent d'anciens membres de la haute administration. L'exemple de l'actuel président du BAPE, André Harvey, auparavant sous-ministre au développement durable au ministère de l'environnement, en est caractéristique. L'idée d'un organisme public et indépendant, qui pouvait avoir une forte influence sur certaines décisions d'aménagement, a fait craindre à l'État d'être dessaisi d'une partie de ses prérogatives, et la technocratie québécoise s'est imposée au sein même du Bureau. Néanmoins, l'autonomie de l'organisme s'en trouve aujourd'hui directement amoindrie. La laisse doit alors être suffisamment longue pour que le BAPE conserve sa pertinence. Michel Gariépy, doyen de la faculté d'aménagement de Montréal, affirme que *"c'est de l'intérêt du gouvernement d'avoir un mécanisme apparemment autonome"*. Et, en le proclamant indépendant et responsable, le gouvernement isole les réclamations tout en gardant une maîtrise importante sur la situation. Vingt ans après son instauration, le BAPE cherche encore à s'affirmer en tant qu'organisme autonome. Il est pris en étau entre une démocratie représentative et une démocratie participative. D'un côté on lui reproche d'être trop à l'écoute d'une population plaintive et de l'autre on critique des interventions qui seraient partisans. La notion d'indépendance, très forte dans le rôle initialement donné au Bureau, évolue vers une indépendance que l'on pourrait qualifier de contrôlée. *"Ni un organisme complètement tributaire du politique, il perdrait toute crédibilité auprès du public, ni un organisme à la remorque du public, il deviendrait trop irritant pour le politique et les maîtres d'ouvrages, le BAPE oscille entre ces deux pôles"* (entretien avec Michel Gariépy, mai 1997).

En 1996, le rapport annuel du BAPE stipulait que son but était de favoriser la prise de décision gouvernementale. La formule reste ambiguë et l'ambition d'améliorer la décision s'avère être davantage procédurale que substantielle. La procédure québécoise a offert une éducation environnemen-

POUR ACHETER LES OUTILS
DU DÉBAT DÉMOCRATIQUE
PROUVANT VOTRE
INDÉPENDANCE POLITIQUE
IL EST NÉCESSAIRE QUE L'ÉTAT
VOUS ALLOUE UNE SUBVENTION



tale aux aménageurs, contraints de prendre en compte l'environnement pour planifier et aménager le territoire, mais elle a surtout permis une canalisation des revendications citoyennes au sein d'un système bien organisé. D'un point de vue strictement politique, un gouvernement a besoin d'un dispositif qui canalise les réactions suscitées par la mise en place d'un projet. Sans mécanisme crédible, l'opposition est toujours plus violente. En France, l'image que l'on a des manifestations peut se définir comme une audience publique tenue par les CRS. Il faut donc trouver des tribunes où les enjeux peuvent faire l'objet de débats.

Avec la mise en place de la Commission nationale du débat public en France, Michel Barnier a encouragé une application progressive qui laissera le temps aux élus de l'adopter et d'en voir ses aspects bénéfiques. En d'autres termes, il a défendu la thèse selon laquelle il fallait d'abord l'acclimater dans un système politico-administratif encore réticent, d'où le souci d'en limiter le champ initial en laissant ouvertes des possibilités d'évolution. Le politique ne doit pas considérer ce droit au débat public comme une astreinte qui remettrait en cause son pouvoir et qu'il souhaiterait contourner. Les membres de la Commission sont ainsi, pour la plupart, issus de la

acteurs

acteurs

classe politique et administrative. Dès lors, une institution présentée comme un appendice du politique pose un problème de légitimité quant à son rôle de médiateur. La réalité connaît la même ambiguïté qu'au Québec. Par crainte de perdre son pouvoir de décision, l'État préfère ne pas affranchir totalement un organisme public peut-être trop influent, et il limite les capacités d'un débat public. Le politique garde également une marge de manœuvre importante sur la mise en place de la Commission. Elle peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales, par le ministre chargé des collectivités locales. Les conseils régionaux territorialement concernés par le projet, ainsi que vingt députés ou vingt sénateurs, peuvent aussi réclamer l'organisation d'une commission. Enfin, l'article 2 de la Loi mentionne que les associations agréées de protection de l'environnement et exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire peuvent demander à la commission de se saisir d'un projet. L'influence du public sur la mise en place du débat reste associée en France à la peur d'une paralysie des procédures d'aménagement. Le gouvernement conserve ainsi l'initiative d'organiser le débat public. Quant au poids des associations agréées de l'environnement, elles ne peuvent que soumettre l'idée à la Commission de se saisir d'un projet, et celle-ci garde toute latitude pour accepter la proposition ou la refuser.

L'idée de mettre en place un organisme public indépendant responsable d'un débat avec la population et les associations en France incite à comparer la Commission nationale du débat public au BAPE. Néanmoins, à la différence du Bureau, elle n'a pas pour mission de juger un projet en donnant un avis favorable ou défavorable à sa réalisation. Elle vérifie le bon déroulement du débat et la décision appartient aux collectivités territoriales et aux maîtres d'ouvrages. Enfin, elle reste davantage administrée par le politique que ne l'a jamais été le BAPE.

Aujourd'hui, il est encore difficile de parler d'une réussite ou d'un échec. Les membres de la Commission n'ont été nommés, par arrêté du Premier ministre, que le 18 avril 1997, soit deux ans après l'adoption de la Loi Barnier, et la nouvelle instance n'a été mise en place officiellement que le 4 septembre 1997. Néanmoins une telle institution en France, où la politique tient une place prépondérante, connaîtra certai-

nement des difficultés pour s'affirmer. Le BAPE, depuis vingt ans en place, fait encore l'objet de controverses et il a toujours tendance à irriter le gouvernement québécois pourtant de tradition participative.

En effet, le 17 mars 1998, le quotidien québécois *Le Devoir* titrait à la une: "*Québec songe à démanteler le BAPE et le système d'audiences*". Les déclarations divulguent un projet de réforme de l'évaluation environnementale parrainé par André Harvey et David Cliche, réciproquement président du BAPE et ancien ministre de l'environnement. Au BAPE se substituerait le Bureau d'évaluation environnemental (BEE). Un pouvoir discrétionnaire supplanterait le droit aux audiences publiques et les promoteurs deviendraient responsables des consultations avec la population. L'impartialité de l'opération risquerait fortement d'être entachée. De plus, quel que soit l'avis du BEE, la tenue d'une audience resterait décidée par le ministre, "*ce qui donne à penser que le ministre estime pouvoir résister plus facilement aux pressions du public*" précise le journal. Si ces révélations ont été, en partie, démenties par le ministre de l'environnement Paul Bégin, elles donnent le ton de la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui la procédure d'évaluation environnementale et plus particulièrement le BAPE.

Nicolas Louvet

Summary page 123

Références générales

Berdoulay Vincent, Soubeyran Olivier, *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Éditions Villes et Territoires, 1996, 155 pages.

Louvet Nicolas, *La procédure d'évaluation environnementale québécoise – Les ambiguïtés d'une démocratie participative*, DEA d'urbanisme, LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés), sous la direction de Jean-Marc Offner, ENPC – IUP, 1997, 72 pages.

La procédure d'évaluation environnementale québécoise

Une démarche séquentielle en six étapes

La directive: la procédure débute officiellement avec la remise d'un avis de projet au ministre de l'Environnement et de la faune par le promoteur. La direction de l'évaluation environnementale s'assure que le projet est effectivement assujéti à la procédure. L'assujettissement d'un projet ne dépend pas de son caractère controversé ou encore de sa possible insertion dans un milieu très sensible, mais uniquement de son appartenance à une liste réglementaire identifiant les types d'aménagements et fixant leurs seuils d'assujettissement. Une fois l'assujettissement établi, la direction de l'évaluation environnementale prépare la directive en consultation avec les autres ministères concernés par la réalisation du projet. Indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à préparer, la directive est transmise officiellement au promoteur par le ministre.

L'étude d'impact: assumée par le promoteur, elle exige une prise en compte des préoccupations environnementales à toutes les phases de réalisation du projet et aide l'initiateur à concevoir un aménagement plus viable, plus soucieux du milieu récepteur. Son élaboration suggère une démarche interactive en s'attachant à la fois à la description du milieu, du projet et des impacts. Une version provisoire de l'étude d'impact peut être déposée auprès du ministère de l'environnement qui entreprendra une analyse de recevabilité en consultation avec les autres ministères concernés. Un échange de questions réponses s'effectue avec le promoteur afin d'améliorer le travail préliminaire. Lorsque l'initiateur le juge à propos, il soumet officiellement son document au ministre de l'environnement qui chargera la Direction des évaluations environnementales de produire l'avis de recevabilité.

La participation du public: chaque personne, groupe ou municipalité concerné a accès à l'information technique, il peut exprimer son opinion et demander au ministre de l'environnement la tenue d'une audience publique. Ce dernier acceptera la requête si elle n'est pas définie comme "fri-

vole". Sous la responsabilité du BAPE, cette phase comporte trois étapes: une période d'information et de consultation publiques qui dure quarante-cinq jours; le cas échéant, la médiation et/ou l'audience publique; et le dépôt du rapport comprenant la synthèse des avis manifestés ainsi qu'une analyse des constatations.

L'analyse environnementale: elle se déroule parallèlement à la participation du public. La Direction des évaluations environnementales produit un rapport en consultation avec les autres ministères concernés par le projet. Il vise à évaluer si l'option retenue par le promoteur est celle de moindre impact; si les impacts du projet sont acceptables au plan environnemental; si le projet est en accord avec les lois, règlements et politiques du gouvernement; enfin s'il est opportun de le réaliser.

La décision: le ministre, s'appuyant sur les recommandations de l'analyse ministérielle et accompagné du rapport du BAPE, suggère au gouvernement un mémoire et un projet de décret sur l'acceptabilité du projet. La décision appartient au conseil des ministres de délivrer, ou non, un certificat d'autorisation avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine. La décision est communiquée aux promoteurs du projet et à toutes personnes ou groupes qui ont participé à l'audience. S'il y a autorisation du projet, la conformité des plans et devis avec le contenu de la décision est vérifiée. Alors, le ministre de l'environnement délivre un ultime certificat d'autorisation.

Le contrôle: en période de construction ou d'exploitation, on continue à vérifier le respect de la décision gouvernementale et de ses conditions. Cette phase concerne trois types d'activités: la surveillance; le contrôle et le suivi. C'est sous la responsabilité des directions régionales du ministère que l'on effectue le contrôle. On vérifie la mise en place et l'efficacité du programme de surveillance du promoteur. Quant à la surveillance et au suivi, c'est le promoteur qui en la charge.

acteurs