



La participation publique en développement durable au Québec et au Canada

Réunissant les commissaires du Vérificateur Général en développement durable (DD) du Québec et du Canada, une table-ronde se déroulant à l'Université Laval à été l'occasion de faire le point sur les enjeux, les obstacles et la gouvernance de la participation du public en environnement et en DD. Elle nous a permis également de mieux comprendre les rouages de nos institutions en matière de DD et de voir comment ces dernières prennent en compte la participation de ses citoyens aux processus décisionnels.



À l'occasion de [l'université d'été sur la participation et le développement durable](#) de la chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, l'activité de clôture du 27 août 2010 a consisté en une table-ronde qui a réuni :

- **Mme Francine Richard**, directrice au bureau du commissaire du vérificateur général du Canada en environnement et au DD (CEDD) (en remplacement de Scott Vaughan, commissaire du vérificateur général du Canada en environnement et au DD)
- **M. Jean Cinq-Mars**, commissaire du vérificateur général du Québec au DD
- Modérateur : **M. Philippe Le Prestre**, directeur de l'Institut EDS

Introduction : le principe de a participation publique (PP)

La PP en environnement est maintenant un principe communément admis et est défini comme les mécanismes permettant de donner aux citoyens l'occasion de défendre leur point de vue et de participer aux processus décisionnels, notamment par l'accès à l'information et par la consultation. Le processus nécessite parfois le développement de consensus, une médiation et, parfois, des négociations.

L'intérêt de la PP est de permettre d'incorporer les valeurs du public aux décisions, d'améliorer ainsi la qualité des décisions, d'identifier et de prévenir d'éventuels conflits entre intérêts divergents et de mettre à contribution les citoyens à la protection de l'environnement et au DD. La PP est donc un principe important d'un point de vue éthique, mais également d'un point de vue d'efficacité de la gouvernance.

Mme Francine Richard : la participation publique (PP) au Canada

Pour Mme Richard, donner le droit aux citoyens de participer aux décisions est effectivement primordial. Au niveau fédéral, le commissaire en environnement et au DD (CEDD) auprès du vérificateur général est sans aucun doute un rouage important pour la gouvernance.

Le CEDD a été créé en 1995 en et réalise des audits en matière d'environnement pour s'assurer que les stratégies de DD de nos institutions soient suivies correctement. Dans la pratique, après que le Parlement ait établi les politiques, que le gouvernement les ait mis en œuvre, alors intervient le CEDD pour contrôler cette mise en place. Le CEDD produit des rapports qui s'adressent aussi bien au Parlement qu'aux citoyens.

Au Canada, la PP s'exerce *via* 3 volets : un processus de pétition, la Loi fédérale sur le DD et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.



Le processus de pétition du gouvernement fédéral

Le processus de [pétition](#) exige que les signataires soient des citoyens canadiens. Un seul signataire est suffisant pour que la pétition soit considérée. Il faut également que l'objet de la pétition vise un problème environnemental de juridiction fédérale. Plus précisément, il faut que le ou les ministères concernés par le problème posé soient assujettis à ce processus de pétition.

À titre d'exemple, la pétition peut faire suite au constat de rejets toxiques dans l'environnement, elle peut viser l'évaluation de l'impact environnemental d'un projet (par exemple l'agrandissement d'un l'aéroport) ou porter sur des questionnements concernant les effets des changements climatiques sur la santé.

La validité de la pétition est alors évaluée par le CEDD qui la transmet aux ministères concernés. Comme l'indique [le guide des pétitions](#) lui-même, le CEDD ne donne plus de suite en général aux pétitions. Il ne peut contraindre les autorités fédérales à prendre les mesures nécessaires pour régler les problèmes environnementaux. C'est le ministère qui répond directement aux pétitionnaires. En cas de litige devant les tribunaux, de confidentialité ou d'avis juridique, toute l'information demandée pourrait d'ailleurs ne pas être donnée par le ministère.

L'ensemble des pétitions sont rapportées dans les rapports annuels du CEDD. Il ne corrobore ni n'infirme aucun fait ou affirmations des pétitionnaires ou des réponses des ministères. Néanmoins, si les réponses des ministères ne sont pas pertinentes ou s'ils ne donnent pas suite aux demandes faites dans les pétitions, le CEDD peut en faire part aux organisations concernées et le mentionner dans les rapports.

La Loi fédérale sur le DD

La [Loi fédérale sur le DD](#) date de 2008 et stipule que le gouvernement du Canada doit élaborer une [Stratégie fédérale de développement durable](#) (SFDD). En mars 2010 a été rendue publique une version préliminaire de la stratégie fédérale de DD intitulée « planifier un avenir durable – stratégie fédérale du DD pour le Canada ». À propos de la

PP, l'article 3 de la loi mentionnait que le processus décisionnel devrait être plus transparent en matière d'environnement.

Le CEDD a pour mandat d'examiner la SFDD aussi bien quant au potentiel d'évaluation des cibles que des stratégies de mise en œuvre. Les conclusions du CEDD parues le 7 juin dernier mentionnent plusieurs points de la SFDD qui ne sont pas précisés ou définis :

- le processus décisionnel en matière de DD
- la notion de transparence
- comment les outils servant à prendre les décisions vont contribuer à la transparence et à favoriser la reddition de comptes
- les cibles
- les stratégies de mise en œuvre

Selon le rapport du CEDD, la SFDD semble en rupture avec les principes fondamentaux de la Loi sur le DD. Cela pourrait nuire à l'intégration des objectifs économiques, environnementaux et sociaux dans le processus décisionnel.

Une nouvelle version de la SFDD est attendue pour le 8 octobre 2010.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE)

[Cette loi](#) vise l'évaluation environnementale des nouveaux projets, sur lesquels le gouvernement du Canada dispose d'un pouvoir de décision, que ce soit à titre de promoteur, d'administrateur des terres, de bailleur de fonds ou d'organisme de réglementation. Parmi ses 6 objectifs principaux, un de ceux-ci concerne directement la PP puisqu'il doit assurer « que l'occasion soit offerte au public de participer au processus d'évaluation environnementale. »

Cette loi propose trois types d'évaluations :

- Les *commissions d'examen public*, qui peuvent être nécessaires lorsque les effets environnementaux d'un projet sont incertains ou susceptibles d'être majeurs, ou lorsque le public est préoccupé. Elles



donnent aux particuliers et aux groupes l'occasion de présenter de l'information et d'exprimer leurs préoccupations.

- Les *études approfondies* pour lesquelles les consultations publiques sont obligatoires. Ces études visent des projets de grande envergure.
- Les *examens préalables* pour lesquelles les consultations publiques sont discrétionnaires. Ils permettent de déterminer les effets environnementaux d'un projet proposé et les façons d'éliminer ou d'atténuer les effets négatifs en modifiant le plan de projet.

Toutes les évaluations et études approfondies en cours sont disponibles sur le site de [l'Agence canadienne d'évaluation environnementale \(ACEE\)](http://www.acee.ca) et il est possible de suivre et d'intervenir dans ces différents dossiers.

Lors d'un audit de 2009 au sujet de l'application de cette loi, le CEDD a fait les constatations suivantes :

- Il y eu peu de recours à la participation du public lors des examens préalables, notamment parce que les projets étaient de petite envergure
- 65% des dossiers d'examen préalable n'avaient pas de justification ni de d'explication sur le fait qu'aucune consultation publique n'avait eu lieu
- Il y a manque de clarté et de divergence d'opinion en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles on choisit ou non de faire appel à la PP

Force est de constater que cette loi a perdu récemment de son poids depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'emploi et la croissance économique en 2010. En effet, cette loi peut soustraire certains projets à l'évaluation environnementale. De plus, elle confère à l'ACEE le pouvoir d'effectuer la plupart des études approfondies. Finalement, elle donne au ministre de l'environnement l'autorité de définir la portée d'un projet à l'égard duquel une évaluation environnementale doit être effectuée.

M. Jean Cinq-Mars : la participation publique au Québec

M. Cinq-Mars a quand à lui chercher à présenter un bilan des tendances de la PP en environnement et de répondre aux questions : d'où vient-on et où va-t-on ? Comment améliorer la PP ?

Le bilan du siècle qui vient de s'achever montre que les mentalités ont bien changé en matière d'environnement. Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, le public se fiait essentiellement aux administrateurs, mais la seconde moitié du 20^{ème} siècle a vu croître la volonté du public d'être consulté et de participer aux choix de société. M. Cinq-Mars lui aussi vante les mérites de la PP mais ajoute que, pour lui, un des intérêts majeurs de la PP est de renforcer la capacité civique et le capital social en engageant les citoyens dans le processus de décision. Alors, comment améliorer la PP ?

À partir de son expérience à l'international, M. Cinq-Mars a dégagé les principaux facteurs de gouvernance favorisant la PP, soient :

- L'attitude du gouvernement face à la consultation
- Le degré d'organisation de la société civile
- Le degré d'organisation des relations patronales et syndicales

Les fondements légaux

La mise en place et l'amélioration de la PP se fait dans des cadres institutionnels. À l'international, le Sommet de la Terre (Rio, 1992), le [protocole de Kiev](#) de 2003 relatif à l'évaluation stratégique environnementale et la [convention sur l'accès à l'information](#) (1998) constituent les fondements qui encadrent la PP.

Au Québec, la PP s'appuie sur la Charte québécoise des droits et libertés, la Loi sur la qualité de l'environnement (1977) concomitante à la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la Loi sur le développement durable (2006) et la Loi sur l'accès à l'information ; ce à quoi il faut ajouter les consultations avec les nations autochtones. La [Loi sur le DD](#), en particulier, est basée sur [16 principes](#) dont 4 touchent plus particulièrement la PP,



soient : l'équité sociale et la solidarité, l'accès au savoir, la subsidiarité et la participation & l'engagement.

Au niveau des normes, elles sont multiples et trop nombreuses pour être toutes énumérées. M. Cinq-Mars mentionne notamment pour les forêts, la [norme FSC](#) (Forest Stewardship Council) ; pour l'exploitation minière, la [norme E3 plus](#) ; pour l'aspect social, la [norme ISO 26000](#) ; le Global Reporting Initiative (GRI) ; et enfin la norme québécoise BNQ 21000.

Les enjeux

Avec ce cadre légal, on peut se demander pourquoi la PP n'est pas plus avancée et comment l'améliorer. Selon M. Cinq-Mars, il faut absolument changer l'approche traditionnelle des administrateurs et inclure la transparence avec la PP. Il souligne qu'il est difficile d'assurer à la fois la protection des droits privés (par exemple le secret industriel) et les droits collectifs (tels que la santé), tout en permettant l'accès à l'information.

Celle-ci doit en outre être adéquate : ni trop succincte (il faut éviter par exemple de ne donner que le nom des projets en cours) ni trop détaillée ou trop complexe de façon à ce qu'elle puisse être lue et comprise par tout un chacun.

Il faut également définir qui est le *public*. Il peut s'agir du public en général, des parties prenantes, soient les personnes affectées, le public partisan ou les parties intéressées.

Au Québec, les facteurs de changements et d'amélioration sont les suivants :

- La décentralisation (MRC)
- Les technologies de l'information (le web 2.0) et les réseaux sociaux (interactivité). (L'Assemblée nationale vient justement de mettre en place un site internet basé sur le web 2.0).
- Le rôle des ONG
- La certification en responsabilité sociale des entreprises

- La Loi sur le DD du territoire forestier (la forêt est une ressource qui représente 10% de notre économie)
- Le développement minier et le développement régional

Et les facteurs de résistance sont :

- Le partage de l'information, car c'est aussi le partage du pouvoir et du contrôle
- La diminution des ressources dans les ministères
- Les demandes abusives (par exemple demander lors d'une évaluation environnementale la correspondance des 5 dernières années !).
- Le manque de connaissance des processus de consultation par la population
- Le manque de moyens financiers pour faciliter la PP de certains groupes

Concernant un sujet de l'heure, le projet de loi 79, Loi qui modifie la Loi sur les mines, certaines critiques et remarques ont été faites. Elles mettent en lumière des points que l'on peut améliorer, notamment :

- L'absence de mécanisme de concertation avec le public et les intervenants régionaux
- Les communautés locales devraient être consultées comme le sont les communautés autochtones
- Le registre public devrait être plus accessible
- Le champ d'application du BAPE devrait être élargi
- La nouvelle Loi des mines de l'Ontario pourrait servir d'exemple. Cette loi donne la préséance au droit privé sur le droit minier dans le cas d'un claim sur un terrain qui contient une maison privée.



M. Philippe Le Prestre : conclusion

Comme on l'a vu, la PP peut avoir des objectifs différents et prendre des formes diverses. Nous devons réfléchir davantage sur ces points, car cette réflexion contribuera à déterminer l'avenir de nos sociétés. M. Le Prestre nous invite également à réfléchir aux règles d'encadrement de la PP, mais aussi à préciser qui doit participer, quelles sont les « bonnes » personnes et notamment, qui a l'autorité ? Ainsi, quelle place doit-on donner aux experts ? Et comment contrôler l'instrumentalisation de la PP ? Au bout

du compte, la PP ne doit-elle pas permettre de renforcer les valeurs démocratiques et améliorer le bien commun ? On connaît bien les bienfaits que peut apporter la PP, mais la mise en œuvre reste à améliorer.

Cet échange intéressant entre les commissaires et les participants à l'école d'été a été l'occasion de mieux comprendre les rouages de nos institutions en matière de développement durable et de voir comment concrètement ces dernières prennent en compte la participation de ses citoyens aux processus décisionnels.

