

Quarante ans plus tard, que reste-t-il du BAPE ?

Marie-Ève Maillé and Sylvie Paquerot

Number 794, January–February 2018

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/87169ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre justice et foi

ISSN

0034-3781 (print)

1929-3097 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Maillé, M.-È. & Paquerot, S. (2018). Quarante ans plus tard, que reste-t-il du BAPE ? *Relations*, (794), 12–13.

Créé en 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) souligne cette année ses 40 ans. Souvent citée en exemple, cette instance de consultation publique se heurte toutefois à d'importantes limites, liées entre autres à sa subordination au pouvoir politique. Faut-il la réformer ? La revoir complètement ? Réfléchir à d'autres modes de participation citoyenne ? Nos auteures invitées en débattent.

Il faut renforcer les pouvoirs de cette institution essentielle.

Marie-Ève Maillé

L'auteure, professeure associée au Centre de recherche interdisciplinaire sur le bien-être, la santé, la société et l'environnement (CINBIOSE) de l'UQAM, a co-signé avec Pierre Batellier le livre *Acceptabilité sociale : sans oui, c'est non !* (Écosociété, 2017)

Lors des audiences publiques sur le projet éolien de l'Érable dans les Bois-Francs, en 2009, la compagnie Enerfin, filiale du géant espagnol de l'énergie Elecnor détenant alors déjà 800 MW de puissance éolienne dans le monde, avait admis que c'était la première fois qu'elle était soumise à un tel examen public de ses impacts. Forcée de rendre des comptes à la population, elle a été fortement critiquée par la commission chargée d'évaluer son projet. Mais voilà, cela n'aura rien changé... Les pales des éoliennes de l'Érable tournent depuis 2013 et les riverains espèrent obtenir réparation dans un recours collectif qui sera entendu au printemps 2018. À quoi aura servi le BAPE ?

Des lacunes importantes

Comme souvent, il aura servi d'excuse aux élus pour ne pas informer ni consulter la population. À partir du moment où une consultation du BAPE est annoncée, les décideurs locaux se sentent trop souvent exemptés de leurs devoirs les plus élémentaires. Les citoyennes et les citoyens interviennent alors quand tout est décidé et que changer les plans entraîne des coûts et des retards. Au BAPE, les citoyens n'ont qu'une possibilité très limitée d'influencer les projets, ce qui alimente leur frustration.

Le BAPE est aussi source d'épuisement pour les citoyens, souvent tenus de se livrer, dans des délais très courts, à l'examen de projets compliqués à partir d'une surabondance d'information technique. Il n'est en effet pas donné à tout le monde de concilier emploi, vie de famille et vigilance citoyenne dans le délai de 21 jours (entre la phase d'information et celle de consultation) prévu par la loi. Ce délai est resté le même, comme s'il n'y avait eu aucun changement dans l'accès, le traitement et la consommation de l'information depuis la création du BAPE en 1978. D'ailleurs, les citoyens qui participent activement à de telles démarches de consultation publique devraient bénéficier d'un crédit d'impôt et d'un accompagnement. De la même manière que les promoteurs vont chercher de l'aide pour se préparer, les citoyens devraient pouvoir être soutenus lors d'un BAPE.

À ce stress individuel s'ajoute le fardeau que ces grand-messes font peser sur les collectivités qui, le temps des audiences, se déchireront en public et dans les médias sociaux, puisque tout est aujourd'hui diffusé en ligne. La période des audiences correspond en effet à des pics de tension qui affectent profondément la cohésion sociale dans les collectivités aux prises avec de grands projets qui divisent. Ces tensions perdurent si le gouvernement tarde à rendre une décision après un rapport du BAPE critique ou mitigé. Même lorsque les projets sont abandonnés, les dommages au tissu social des communautés concernées sont déjà réels et celles-ci mettront du temps à guérir. Pourtant, ces impacts sociaux sont encore trop souvent négligés.

Autre source de frustration citoyenne vis-à-vis du BAPE : d'une fois à l'autre, tout recommence à zéro, comme si on ne pouvait tirer de leçons des commissions précédentes. Dans le dossier de la mine à ciel ouvert Canadian Malartic, en Abitibi, par exemple, les citoyens se sont livrés

deux fois à l'exercice des audiences du BAPE, en 2009 et en 2016. La deuxième fois, certaines personnes reposaient les questions posées sept ans plus tôt : quelles sont les règles quant à l'établissement d'une mine à ciel ouvert à proximité d'un milieu habité ? Elles ont été invitées par le ministère de l'Environnement à participer à une autre consultation sur la Directive 019 qui régit ce genre d'activités. C'était pourtant déjà la deuxième fois qu'elles s'exprimaient sur le sujet ! Même histoire dans l'éolien : le ministère reconnaît depuis 2009 que sa directive sur le bruit n'est pas adaptée au bruit des éoliennes. Toujours en révision, la règle désuète n'a pas empêché l'autorisation d'une quinzaine de projets depuis.

Que faire ?

Alors, faut-il se débarrasser du BAPE ? Non, il faut plutôt lui donner des dents, car une institution indépendante qui évalue les projets de façon globale, et non pas en silo, est un élément essentiel d'une démocratie vigoureuse. Comment faire ? Il faut permettre au BAPE de comparer les scénarios (y compris celui du statu quo), d'évaluer si la localisation des projets est la bonne, de tenir davantage compte des impacts sociaux, de mener une analyse des impacts différenciée selon les sexes, de faire le suivi des engagements des promoteurs et, surtout, de rendre ses avis contraignants, entre autres réformes nécessaires.

Il faut aussi refuser les campagnes qui visent à dénigrer les capacités d'analyse des impacts économiques du BAPE pour le remplacer, sur ce terrain, par le nouveau Bureau d'analyse économique récemment créé par le gouvernement. Ce Bureau ne corrigera aucun des problèmes précités, mais risque plutôt de les accentuer. ☹

QUARANTE ANS PLUS TARD, QUE RESTE-T-IL DU BAPE ?

Même en réformant le BAPE, les luttes citoyennes sur les enjeux environnementaux demeureront nécessaires.

Sylvie Paquerot

L'auteure est professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, que pratiquement tout le monde au Québec connaît sous son acronyme de BAPE, a fait à juste titre la fierté du Québec pendant de nombreuses années. Quarante ans après sa création, il est toutefois légitime de se demander s'il est encore adapté à ses objectifs de départ et aux défis d'aujourd'hui.

S'il est toujours essentiel d'évaluer et de mesurer la pertinence des modes de fonctionnement de nos institutions dans la durée pour les améliorer et les adapter aux évolutions de la société, il reste que certaines limites leur sont inhérentes et justifient, voire exigent, une action politique en dehors des cadres institutionnels. J'en soulèverai trois ici, qui sont liées entre elles : les orientations du développement, la capacité du pouvoir politique de marginaliser les mécanismes de consultation et la tyrannie de la majorité.

Des limites politiques et institutionnelles

Rappelons d'abord que jusqu'aux années 1980, il existait au Québec un Conseil consultatif de l'environnement qui avait pour mandat de travailler aux politiques et orientations de développement. Or, celui-ci a été aboli et il ne reste aujourd'hui que le BAPE, qui a pour mission d'évaluer des projets spécifiques¹. Lorsque les projets soumis pour consultation soulèvent une question de fond touchant les

orientations de développement de la société, le BAPE n'est pas conçu pour l'aborder et y répondre. La question des énergies fossiles et des hydrocarbures illustre clairement cette limite : si, techniquement, à travers des audiences du BAPE, il serait possible d'empêcher certains projets un à la fois, ces mécanismes ne permettent pas d'interpeller plus généralement le gouvernement lorsqu'il se traîne les pieds en matière de lutte aux changements climatiques. En faire un débat politique exige de sortir des institutions.

Ensuite, la capacité du pouvoir politique de contourner ou de réduire la portée de ses propres mécanismes de consultation exige que l'on puisse porter la controverse au-delà du cadre institutionnel du BAPE. Les institutions de consultation et de participation du public étant contrôlées par le pouvoir politique, leur vitalité repose sur le rapport des forces en présence. Pensons par exemple à la récente décision du gouvernement de créer une nouvelle structure au sein d'un ministère à vocation économique, celui de l'Énergie, pour analyser les retombées économiques de projets majeurs, concurrençant ainsi le BAPE sur son propre terrain². Rappelons que les principes du développement durable au cœur de la mission du BAPE exigent d'analyser ensemble les dimensions économique, sociale et environnementale des projets soumis à son examen. On voit bien ici une tentative de contrebalancer la légitimité que peut conférer un rapport défavorable du BAPE aux opposants d'un projet... en donnant au gouvernement une porte de sortie pour ne pas avoir à respecter ses conclusions.

Construire un rapport de force

Surtout, il s'agit de ne pas oublier que les mécanismes de participation du public, même performants et bien utilisés, peuvent aussi marginaliser des positions

minoritaires, ce qui est souvent le cas des luttes pour la préservation de l'environnement dans nos sociétés obsédées par la croissance et le taux de chômage. Dans de telles situations, seule l'action politique, y compris l'activisme judiciaire, pourra donner droit de cité à ces positions minoritaires. Ici, ce sont les batailles au nom des droits humains qui donneront leur légitimité à ces contestations, parfois même contre la majorité. La situation actuelle concernant la protection des ressources en eau contre l'exploitation des hydrocarbures en est un bel exemple. Peu importe que la population soit majoritairement pour ou contre tel ou tel projet, c'est au nom de leur responsabilité de protéger les sources d'eau que des centaines de municipalités au Québec contestent le pouvoir du gouvernement de les empêcher d'adopter leur propre réglementation.

Bref, pour toutes ces raisons, des mécanismes de consultation et de participation tels que le BAPE, même réformés, ne pourront assumer toutes les dimensions des controverses environnementales. Leur amélioration elle-même exigera un rapport de force obligeant le pouvoir à répondre aux exigences de la population, ce que seule l'action politique de citoyennes et de citoyens déterminés peut permettre. ☺

1. Le BAPE peut également mener des audiences génériques, c'est-à-dire portant sur un enjeu global pour la société québécoise (celles sur l'eau et sur les déchets sont les plus connues). Il reste toutefois que c'est le ministre qui doit lui en donner le mandat, une des faiblesses de cette instance étant de ne pas disposer du pouvoir d'initiative.

2. Voir Alexandre Shields, «Le ministère de l'Énergie pourra faire concurrence au BAPE : Québec crée une nouvelle structure responsable de l'analyse économique des projets majeurs», *Le Devoir*, 6 février 2017.