

Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

2021-11-19

BAPE

Avis au lecteur

Ce Guide est un aide-mémoire et sert de référence aux commissions d'enquête du BAPE. Il ne doit pas être vu comme une contrainte à l'analyse. Avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable du Québec*, le guide constitue une évolution logique de la prise en considération des dimensions fondamentales du développement durable par les commissions d'enquête depuis la création du BAPE, à savoir l'utilisation d'une notion large de l'environnement retenue et inscrite d'entrée de jeu dans chacun des rapports du BAPE.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
140 Grande Allée Est, bureau 650, G1R-5N6, Québec (Québec)
communication@bape.gouv.qc.ca

Le présent guide est une adaptation pour les travaux des commissions d'enquête du BAPE du Guide pour la prise en compte des principes de développement durable du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (janvier 2009), ci-après nommé le Guide du MDDEP. L'adaptation est aussi inspirée du Document de réflexion pour une prise en compte des principes de développement durable dans les décisions du Centre québécois de développement durable (mars 2007).

Remarques préliminaires

La *Loi sur le développement durable* « a pour objectif d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ». La Loi s'applique à toutes les actions gouvernementales de sorte que l'Administration publique doit maintenant prendre en considération les principes de développement durable pour guider ses actions.

La finalité du travail des commissions d'enquête du BAPE est la production d'un rapport visant à éclairer, dans une perspective de développement durable, la réflexion du ministre responsable de l'Environnement qui doit faire une recommandation au Conseil des ministres à qui il revient de décider d'autoriser un projet, avec ou sans modifications et aux conditions qu'il détermine, ou de le refuser. Ainsi, compte tenu de la *Loi sur le développement durable* et de leur mission, les commissions d'enquête se doivent de prendre en considération dans leurs travaux les seize principes de développement durable enchâssés dans la Loi afin d'éclairer correctement le Ministre et, plus largement, la prise de décision gouvernementale. À noter que la notion de « considérer » n'équivaut pas systématiquement à « respecter » les principes. À ce propos, le Guide du MDDEP signale : « La prise en compte est un processus de réflexion [...]. Les actions n'ont donc pas nécessairement à 'respecter' les principes, mais à 'les considérer' » (p. 6). Autrement dit, les principes constituent des guides et ne doivent pas être considérés comme étant des objectifs à respecter obligatoirement.

En outre, tenir compte des principes de développement durable ne doit pas être vu comme une démarche distincte ou parallèle à la démarche usuelle d'analyse des commissions d'enquête. La démarche de prise en considération des principes doit plutôt y être intégrée. Ainsi, elle ne se substitue pas au jugement des membres de l'équipe, au contraire, elle le nourrit et *vice versa*. De plus, elle ne fournit pas de conclusion automatique ou pouvant être généralisée à toutes les situations, même lorsqu'elles sont en apparence similaires.

Le présent guide invite les commissions d'enquête à entreprendre, dès la phase de préparation du mandat d'audience publique, une réflexion systématique sur les seize principes de la *Loi sur le développement durable*, et non seulement sur ceux qui semblent intuitivement s'appliquer à prime abord. De plus, comme la Loi ne suggère aucune hiérarchisation des principes, tous sont donc d'une égale importance au départ.

Cependant, leur importance pourra être relativisée selon le contexte du projet à l'examen et ses enjeux en fonction de l'analyse de chaque commission d'enquête. Il s'agit en somme d'une démarche de prise en considération **proportionnée** des principes.

La démarche proposée est composée de deux étapes principales, soit celle du cadrage, qui prend la forme d'une réflexion à faire sur les liens entre le projet à l'étude et les 16 principes de développement durable, et l'étape de la **bonification**, consistant à proposer des mesures pour que le projet s'inscrive davantage dans une perspective de développement durable, s'il y a lieu. Cette démarche sera également enrichie grâce à la participation du public.

Le cadrage

Le cadrage consiste à prendre connaissance des principes, à examiner le contexte d'insertion du projet et à déterminer et qualifier les liens éventuels entre chaque principe et le projet. L'exercice devrait être réalisé dès la période de préparation du mandat pour qu'à la 1^{re} partie de l'audience publique, la commission d'enquête puisse adresser les questions et demander les compléments d'information nécessaires à son analyse au promoteur et aux personnes-ressources.

Le cadrage étant réalisé dès le début de la préparation du mandat, il s'appuiera sur un portrait préliminaire de la situation. Davantage de connaissances sont à acquérir au fil du déroulement du mandat d'enquête et d'audience publique et la contribution des citoyens demeure à venir¹. Cet exercice devrait néanmoins permettre de mieux dégager et structurer les enjeux du projet, de même qu'enrichir le questionnement de la commission d'enquête lors de la 1^{re} partie d'audience publique. Il pourra également faciliter l'élaboration de la table des matières. De même, il pourra aider à l'élaboration du questionnement pour la 2^e partie.

Pour que le processus de réflexion porte fruit, il est proposé que les membres de l'équipe de la commission d'enquête fassent d'abord individuellement l'exercice de cadrage. Puis, lors d'une période d'échanges réservée à cette fin, leurs réflexions pourront être mises en commun. Pour effectuer le cadrage, une grille normalisée² est proposée en complément du présent guide. À cette étape, les cases de la grille dédiées aux éléments « Contexte d'insertion du projet », « Liens projet-principe » et « Appréciation des liens » sont remplies, tel qu'expliqué ci-après.

Le contexte d'insertion du projet

D'entrée de jeu et dans la mesure du possible, le contexte d'insertion du projet est présenté succinctement sous les angles environnemental, social et économique. La qualification du milieu se fait alors au meilleur des connaissances disponibles et avec des termes simples (par exemple, « positif », « négatif ») et généraux (par exemple, « milieu naturel fortement perturbé », « contexte économique défavorable »).

-
1. C'est la raison pour laquelle il sera important de réviser le cadrage ultérieurement.
 2. Les grilles proposées dans le guide du MDDEP ont été jumelées en une seule et adaptées pour les travaux des commissions du BAPE.

Il est important de garder en tête le contexte particulier d'insertion du projet puisque la durabilité³ absolue n'existe pas en soi, mais est à mettre en relation avec le contexte⁴. Globalement, le jugement à porter sur les impacts du projet sous l'angle du développement durable requiert de connaître *a priori* les forces et les faiblesses du contexte général d'insertion, indépendamment du projet.

Les liens entre le projet et les principes

Par la suite, les liens entre chaque principe et les enjeux du projet sont décrits. Cela revient à repérer les enjeux du projet qui sont interpellés par chaque principe. À l'étape de la préparation du mandat, cela peut simplement être fait à l'aide de mots-clés. La description des liens entre le projet et chaque principe évoluera ensuite et deviendra plus complète grâce à l'information obtenue en audience publique et au fil de l'analyse de la commission d'enquête.

Certains principes pourraient s'avérer inapplicables ou peu pertinents, auquel cas la mention « sans objet » peut être inscrite. L'important est de se questionner sur chaque principe pour s'assurer de ne rien omettre. En outre, pour mieux décrire les liens, il est judicieux de considérer les échelles spatiale et temporelle des impacts du projet au regard des principes de développement durable. Par exemple, un projet peut entraîner à la fois des répercussions économiques positives sur le plan régional et négatives pour le milieu local. De même, l'évaluation d'un projet sera différente si les effets appréhendés dans le temps sont réversibles ou irréversibles.

Par ailleurs, il est possible que certains enjeux puissent être mis en lien avec plus d'un principe. Dans ce cas, l'analyse pourra mettre l'accent sur le principe ayant le lien le plus évident avec le projet mais les autres liens pourront contribuer à solidifier les orientations de la commission d'enquête au regard d'un enjeu en ajoutant des angles d'analyse supplémentaires.

L'appréciation des liens

Enfin, une appréciation de chaque lien est proposée pour chaque principe. Les qualificatifs suggérés sont « Effet négatif élevé », « Effet négatif moyen », « Effet négatif faible », « Effet neutre ou non applicable », « Effet positif faible », « Effet positif moyen » et « Effet positif élevé ». Cette qualification est convertie en graphique qui donne une illustration générale des cotes d'appréciation qui auront été attribuées. Ce graphique, qui se trouve sur la 2^e feuille de calcul de la grille, ne peut pas être interprété comme étant un portrait du projet comme tel : il reflète plutôt la perception globale que l'évaluateur en a. La résultante est une image qui peut être utile pour cibler rapidement les aspects du projet les plus faibles et sur lesquels il y aura lieu de mettre l'accent durant l'enquête.

-
3. Caractère de ce qui est cohérent avec un développement durable (Guide du MDDEP, p. 6).
 4. À ce propos, le Guide du MDDEP souligne que « la 'durabilité' doit être envisagée de manière relative plutôt qu'absolue, c'est-à-dire en fonction du contexte dans lequel une action ou un projet est considéré » (p. 6). Ainsi, les critères de durabilité peuvent différer selon le contexte, la collectivité touchée, le territoire visé, etc.

La révision du cadrage

Entre les deux parties d'audience publique ou tôt après la 2^e partie, il est proposé de réviser lors d'une réunion d'équipe ce qui a été fait à l'étape du cadrage du projet, à la lumière de l'information cumulée jusqu'ici. À ce moment, le contenu de la grille est enrichi, les mots-clés étant alors remplacés par des descriptions plus élaborées du contexte d'insertion et des liens entre le projet et chaque principe de développement durable, lesquels commentaires pourront servir à alimenter le texte du rapport subséquemment. De même, les cotes d'appréciation sont revues.

La bonification

Au retour de la 2^e partie, des pistes de bonification du projet pour chaque principe sont discutées, puis inscrites dans les cases prévues à cet égard dans la grille. Ces pistes pourront faire l'objet d'une analyse détaillée par la commission d'enquête et l'aider à orienter ses avis. Il s'agit à cette étape de déterminer des mesures à mettre en place pour que le projet s'inscrive davantage dans l'esprit des principes de développement durable. Il n'est pas toujours possible de déterminer des pistes de bonification applicables en lien avec certains principes sur lesquels le projet aurait des effets négatifs. Dans une telle situation, la commission d'enquête peut être amenée à émettre un avis globalement défavorable à propos du projet à l'examen. Par ailleurs, certains projets requerront peu ou pas de bonification parce que leurs concepteurs auront considéré les principes de développement durable tôt dans le processus d'élaboration des projets. Peu importe les orientations prises par les commissions d'enquête, l'exercice de réflexion et d'analyse doit être réalisé dans l'optique où la réalisation du mandat d'enquête et d'audience publique doit procurer une valeur ajoutée au processus décisionnel gouvernemental. Il importe donc, au fil des lectures de versions du rapport, de s'assurer que les pistes de bonification pertinentes soient incluses, avec l'objectif d'apporter une plus-value.