



A.G.É.D. DU HAUT-RICHELIEU

**Réflexions sur le processus
d'évaluation environnementale**

**Mémoire présenté à la
commission d'enquête du BAPE
sur le projet d'agrandissement
du lieu d'enfouissement sanitaire de Sainte-Sophie**

par

**l'Association pour une gestion écologique des déchets
dans le Haut-Richelieu**

janvier 2004

Réflexions sur le processus d'évaluation environnementale

Présentation de l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu	1
Audience publique du BAPE sur le projet de Compo-Haut-Richelieu	1
L'évaluation environnementale, un processus d'une grande valeur	2
Nouveau projet en cas de modifications importantes.....	2
Annulation d'une demande de projet	3
Dépôt des documents sous forme numérisée	4
Interdiction de modifier un projet durant le mandat du BAPE.....	5
Pouvoir d'imposer un échéancier pour la finalisation d'un projet.....	6
Soumettre les modifications subséquentes à un examen public.....	7
Conclusion.....	8
Annexe 1	9

Réflexions sur le processus d'évaluation environnementale

Présentation de l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu

L'Association pour une gestion écologique des déchets dans le Haut-Richelieu (« A.G.É.D. du Haut-Richelieu ») a pour mission, selon ses lettres patentes, de « favoriser l'implantation de méthodes efficaces de gestion des matières résiduelles dans le Haut-Richelieu, en particulier des points de vue écologique, social et économique ».

L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu a été constituée en juin 1999 et regroupe présentement plus de 450 membres, résidant dans le Haut-Richelieu ou ailleurs.

L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu a participé de façon très active au débat public en rapport avec le projet de Compo-Haut-Richelieu de réouvrir un site d'enfouissement sanitaire, fermé par injonction des tribunaux depuis le 11 février 1993, et de l'agrandir en implantant de nouvelles cellules d'enfouissement dans le Grand Bois de Saint-Grégoire, un boisé d'une valeur écologique officiellement reconnue.

Dans la poursuite de sa mission, l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu continue de faire des représentations sur la gestion des matières résiduelles dans le Haut-Richelieu, tant auprès de la population de la région en général que du gouvernement du Québec, du ministère de l'Environnement et de la MRC du Haut-Richelieu, propriétaire majoritaire de Compo-Haut-Richelieu.

Audience publique du BAPE sur le projet de Compo-Haut-Richelieu

L'étude d'impact du projet de Compo-Haut-Richelieu a été rendue publique le 24 octobre 2000 par le ministre de l'Environnement. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (« BAPE ») a tenu une séance d'information le 23 novembre 2000, puis 14 sessions en audience publique du 19 au 23 février et du 20 au 23 mars 2001.

Son rapport, remis au ministre de l'Environnement le 19 juin 2001, spécifiait : « À l'issue de son mandat, la commission conclut que le projet n'est pas acceptable. »

Plus de 30 mois après le dépôt du rapport du BAPE, aucune décision n'a encore été rendue publique par le gouvernement ! L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu déplore évidemment cette situation, qui l'a amenée à réfléchir sur le processus d'évaluation environnementale dans son ensemble.

C'est le fruit de cette réflexion que l'on veut maintenant livrer aux participants à l'audience publique sur le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Sainte-Sophie, au BAPE et au gouvernement du Québec.

L'évaluation environnementale, un processus d'une grande valeur

Il y a 25 ans, le Québec s'est doté d'un processus d'évaluation environnementale dont « le but principal [...] est d'éclairer les décideurs quant à l'autorisation de certains projets pouvant perturber l'environnement de façon significative et susciter des préoccupations chez le public. [...] Du même coup, le public gagne le droit d'être informé et de donner son avis par l'entremise de consultations menées par le [...] BAPE » [site Internet du ministère de l'Environnement].

L'objectif est donc double :

informer le public, qui peut alors faire part de ses préoccupations et donner son avis;

éclairer le gouvernement dans sa fonction de décideur.

Le processus a fait ses preuves. Il a donné au public voix au chapitre dans les décisions ayant une incidence environnementale et a permis au gouvernement de prendre de meilleures décisions pour assurer la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable.

Considérant que le contexte social est en perpétuel changement et croyant que tout processus demeure perfectible, l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu offre donc ses réflexions sur des points bien précis.

Nouveau projet en cas de modifications importantes

Demande de 1989

Le 16 mai 1989, une demande d'agrandissement sur environ 33 hectares situés à l'Est du site d'enfouissement existant est déposée au nom de Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase inc. (« CES St-Athanase »), avant que la Commission de protection du territoire agricole du Québec ait statué sur la possibilité d'utiliser le territoire à une telle fin.

Demande de 1993

Une autre demande d'agrandissement sur environ 8 hectares situés au Sud-Ouest du site existant est déposée au nom de CES St-Athanase le 11 février 1993, soit 25 jours avant l'expiration du permis d'exploitation en vigueur (qui n'a de fait jamais été renouvelé). Le même jour, la Cour supérieure accorde une injonction interlocutoire ordonnant de cesser immédiatement l'exploitation du site existant; l'inscription d'une injonction permanente suit en avril.

La demande visait l'enfouissement sur une période de 5½ ans d'un volume de 0,6 M de mètres cubes de déchets, au-dessus de la nappe phréatique, sans membrane sous-jacente et sans captage des biogaz.

En 1993, le ministère fait part au promoteur de l'obligation de soumettre le projet à la procédure d'évaluation environnementale et transmet ses directives pour la réalisation de l'étude d'impact. Pendant les cinq années suivantes, CES St-Athanase ne remet aucun document au ministère en rapport avec cette demande, sauf une lettre du 4 avril 1994 qui confirme que le projet d'agrandissement est toujours actif.

Demande de 1998

En mars 1998, Compo-Haut-Richelieu, en tant que nouveau promoteur, dépose un avis de projet en vue de l'agrandissement du site d'enfouissement fermé, appartenant encore à CES St-Athanase, et toujours sous injonction; comme en 1989, l'agrandissement est projeté sur les 33 hectares situés au Sud-Ouest du site.

Le projet vise l'enfouissement sur une période de 25 ans de 3,9 M de tonnes métriques de déchets, au-dessous de la nappe phréatique, avec double membrane sous-jacente et captage des biogaz.

Le ministère de l'Environnement a décidé de considérer cette demande de 1998 comme une continuité de la demande de 1993, en dépit de différences marquées.

Promoteur : le contrôle du projet est passé d'une entreprise d'envergure très locale à un promoteur dont le propriétaire majoritaire est une organisme public, la MRC du Haut-Richelieu, associé à un propriétaire minoritaire très présent en tant que filiale d'une multinationale de l'industrie des déchets.

Localisation : l'agrandissement a été relocalisé de l'Est de l'ancien site d'enfouissement de CES St-Athanase vers le côté opposé au Sud-Ouest.

Ampleur : la capacité est passée de 0,6 M de mètres cubes (environ 0,8 M de tonnes métriques) de déchets à 3,9 M de tonnes métriques et la durée de vie de 5,5 à 25 ans.

Caractéristiques techniques : creusage sous la nappe phréatique, installation de membranes, captage des biogaz,... sont des caractéristiques nouvelles en 1998.

L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu considère qu'un projet, essentiellement nouveau, ne devrait pas être considéré comme la continuité d'un ancien projet déjà en cours et ainsi échapper à l'application des normes les plus récentes en vigueur.

Réflexion 1 - *Le ministère de l'Environnement devrait se donner des normes qui lui permettent d'exiger qu'un projet en cours soit considéré comme un nouveau projet, assujetti aux normes actuelles, dans le cas où il y a modification en ce qui a trait :*

*au promoteur,
à la localisation,
à l'ampleur, ou
aux caractéristiques techniques.*

Annulation d'une demande de projet

Comme on l'a constaté précédemment, le ministère de l'Environnement a considéré que la demande d'agrandissement de 1993 était toujours active en 1998 :

même s'il n'y avait eu, à toutes fins pratiques, aucune activité du promoteur en rapport avec la demande pendant cinq ans;

même si le site dont on demandait l'agrandissement était fermé et sous le coup d'une injonction permanente de la Cour depuis 5 ans.

En toute logique, un projet inactif devrait être annulé d'office. Toutefois, le ministère n'aurait présentement pas de normes, et peut-être même pas les pouvoirs requis, pour imposer un échéancier et annuler une demande de projet inactive.

Réflexion 2 - *Le ministre de l'Environnement devrait obtenir les pouvoirs, qu'il ne semble pas avoir présentement, d'imposer un échéancier et d'annuler une demande en cours pour un projet, puis se donner des normes pour le faire dans le cas où :*

*le promoteur du projet est en faillite,
le lieu qui fait l'objet de la demande est sous le coup d'une injonction, ou
le promoteur est en défaut de remettre dans un délai raisonnable les documents exigés par le ministère de l'Environnement pour traiter la demande.*

Réflexion 3 - *Ces pouvoirs et ces normes devraient s'appliquer à toutes les étapes du processus d'évaluation environnementale, à partir de l'avis de projet jusqu'à la décision du Conseil des ministres.*

Dépôt des documents sous forme numérisée

Un des objectifs de la procédure d'évaluation environnementale est de permettre au public de prendre connaissance de toutes les caractéristiques du projet au cours des périodes d'information et d'audience publique régies par le BAPE et de transmettre des commentaires pertinents à la commission du BAPE, le cas échéant.

Les modes de diffusion de l'information ont beaucoup évolué depuis la mise sur pied du BAPE il y a 25 ans; maintenant, Internet est certainement le mode le plus efficace pour diffuser de l'information au public. Le BAPE a pris ce virage technologique et rend disponible sur son site tous les documents qui lui sont remis sous forme numérisée.

Par contre, il faut souligner les statistiques suivantes quant au nombre de documents qui ont été déposés sous forme numérisée dans le cadre de la commission sur le projet de Compo-Haut-Richelieu (voir Annexe 1) :

8 des 208 documents déposés par les organismes publics ou le promoteur, et

55 des 118 mémoires déposés par les divers intervenants.

Pour le promoteur et les organismes publics, il aurait été facile de transmettre sous forme numérisée un bon nombre des documents papier, soit :

ceux qui avaient été préparés spécifiquement pour la commission du BAPE, et

ceux qui existaient déjà sous cette forme.

Beaucoup d'autres auraient facilement pu être numérisés avant d'être transmis.

Le public devancerait-il l'administration publique dans l'utilisation de l'Internet ? Ou serait-ce que le promoteur et les organismes publics n'avaient pas vraiment la volonté de

transmettre l'information sous une forme numérisée et d'en favoriser la consultation par le plus grand nombre possible ?

Réflexion 4 – *Le ministère de l'Environnement devrait exiger que le promoteur lui remette sous forme numérisée tous les documents qui font partie de son étude d'impact ou qui lui sont annexés.*

Réflexion 5 – *Le BAPE devrait exiger que le promoteur et les organismes publics transmettent sous forme numérisée tous les documents qui sont préparés spécifiquement pour la commission ou qui existent déjà sous cette forme.*

Réflexion 6 – *Le BAPE devrait inciter fortement le promoteur et les organismes publics à numériser tous les autres documents importants avant de les transmettre à la commission; à la rigueur, le BAPE devrait lui-même les numériser.*

Interdiction de modifier un projet durant le mandat du BAPE

Le promoteur prend normalement plusieurs années pour élaborer en secret son projet et préparer l'étude d'impact requise par le ministère de l'Environnement. Il s'agit le plus souvent d'un document touffu, accompagné de nombreuses annexes que le public et le BAPE doivent déchiffrer et évaluer dans un court laps de temps à compter du moment où débute la période d'information régie par le BAPE.

Le public n'a donc que deux ou trois mois pour :

analyser et évaluer, avec les faibles ressources à sa disposition, le projet que le promoteur a élaboré sur une beaucoup plus longue période,

obtenir des précisions en première partie de l'audience publique, puis

préparer ses commentaires avant le début de la deuxième partie de l'audience.

Il est important que le public puisse le faire en toute sérénité, sans avoir à craindre que le promoteur apporte à la dernière minute des modifications importantes au document.

Dans le cas du projet de Compo-Haut-Richelieu, une nouvelle étude modifiant du tout au tout les modalités d'accès au site d'enfouissement proposé a été déposée à la commission par le promoteur le 19 février 2001, soit au premier jour de la première partie de l'audience publique. De fait, en raison des délais de reproduction, cette nouvelle étude n'a pu être consultée par le public que le 21 février, au moment où le registre pour intervenir dans la première partie de l'audience publique avait déjà été fermé. La diffusion tardive de l'étude a donc effectivement éliminé la possibilité de l'analyser en profondeur et de poser des questions au promoteur.

Pire encore, une variante importante de la géométrie du site, prévoyant l'accumulation des déchets à une hauteur encore plus élevée, a été déposée par le promoteur en date du 13 mars 2001 et rendue publique quelques jours plus tard, alors que la période de questions au promoteur était terminée depuis plus de trois semaines et que l'échéance du 16 mars pour le dépôt d'un mémoire était imminente.

Il est tout aussi important que la commission du BAPE puisse compléter son mandat dans les courts délais prescrits par la Loi et avoir le temps de préparer son avis au ministre de façon efficace et éclairée. Pour ce faire, elle devrait pouvoir analyser le projet rendu public au début de la période d'information, en obtenant les éclaircissements nécessaires certes, mais sans qu'on n'y apporte de modifications significatives par la suite.

Réflexion 7 – *Le BAPE devrait avoir le pouvoir de refuser le dépôt par le promoteur de tout document qui reposerait sur, ou qui aurait pour effet une modification significative du projet rendu public au début de la période d'information ainsi que l'obligation de ne pas tenir compte d'un tel document dans l'élaboration de son rapport au ministre.*

Pouvoir d'imposer un échéancier pour la finalisation d'un projet

Les représentants de l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu ont été très étonnés de l'affirmation suivante faite lors d'une réunion avec le directeur de l'évaluation environnementale au ministère de l'Environnement le 12 février 2002 :

La Direction des évaluations environnementales suspend son analyse tant que le promoteur ne répond pas à ses questions. De fait, le promoteur peut en tout temps demander que l'analyse de son projet soit suspendue, parce que les conditions économiques ne sont pas appropriées, parce que le jeu de la concurrence n'est pas favorable,... . Même si un décret était à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour approbation, il serait retiré si le promoteur demandait une suspension de son projet [lettre du 11 mars 2002 au ministre de l'Environnement].

Suite à une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, on a appris l'existence du document suivant :

« lettre de Madame Louise Fecteau [*directrice générale de Compo-Haut-Richelieu*] à Monsieur Hugo Séguin [*attaché politique du ministre de l'Environnement*] concernant une opinion juridique sur le traitement administratif du dossier[...], en date du 9 mai 2002, 5 pages et 2 pièces jointes ».

Lors d'une audience de la Commission d'accès à l'information le 11 novembre 2003, il a été confirmé que Compo-Haut-Richelieu avait sollicitée de son procureur l'opinion juridique jointe en annexe à la lettre et qu'elle portait sur le processus d'analyse environnementale.

Bien que l'article 9 de la *Charte des droits et libertés* empêche la divulgation de l'opinion juridique, il est su qu'on y soutient que le ministre de l'Environnement ne peut pas transmettre une recommandation au Conseil des ministres sur le projet de Compo-Haut-Richelieu aussi longtemps que celle-ci n'a pas officiellement donné avis que la version finale de son projet a été transmise au ministère.

L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu soutient qu'il est inacceptable que le promoteur puisse :

contrôler de fait l'échéancier de réalisation de l'analyse environnementale,

retarder à loisir l'analyse environnementale en étalant ses documents dans le temps ou en donnant des documents incomplets,

demander en tout temps que l'analyse environnementale soit suspendue, et

proposer ad infinitum des modifications qui prolongent indûment l'analyse environnementale.

Réflexion 8 – *Le ministre de l'Environnement devrait avoir le pouvoir d'imposer au promoteur un échéancier pour la transmission d'une version finale de son projet.*

Soumettre les modifications subséquentes à un examen public

Après la phase de transparence démocratique que constituent les périodes d'information et d'audience publique du BAPE, tout le processus d'évaluation environnementale retombe dans des phases secrètes qui prennent fin seulement lors de l'adoption par le Conseil des ministres d'un décret autorisant ou refusant le projet.

Nul ne voudrait contester la confidentialité qui doit prévaloir lors de :

l'analyse environnementale du projet que le personnel du ministère de l'Environnement prépare à l'intention du ministre, ou

l'élaboration par le ministre de sa recommandation au Conseil des ministres.

Mais l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu croit qu'il faut contester vigoureusement le secret dans lequel se font les tractations entre le promoteur et les ministères et qui commencent après le dépôt du rapport du BAPE. Ces tractations entraînent souvent des modifications importantes au projet, qui ne font l'objet d'aucune discussion sur la place publique et qui ne sont de fait rendues publiques qu'après qu'un décret a été adopté par le Conseil des ministres.

Quel incitatif le promoteur a-t-il à présenter fidèlement dans son étude d'impact originelle tous les aspects de son projet ? Pourquoi ne révélerait-il pas d'abord une étude d'impact minimisant la probabilité d'une contestation par le public ou par le BAPE, sachant qu'il aura la possibilité par la suite de transiger en secret les points les plus contestables ?

Lors de la rencontre du 12 février 2002 évoquée précédemment, une autre affirmation étonnante a été faite :

Il est inconcevable que le promoteur apprenne le contenu du décret lors de sa publication dans la Gazette officielle. Les conditions imposées par le décret doivent avoir fait l'objet d'un consensus préalable entre le promoteur et la Direction des évaluations environnementales [lettre du 11 mars 2002 au ministre de l'Environnement].

Lorsque le promoteur a apporté des modifications importantes au projet après le dépôt du rapport du BAPE, l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu considère qu'il est essentiel de donner au public et au BAPE l'occasion de donner de nouveau leur avis au ministre de l'Environnement.

Réflexion 9 – *S'il juge que la version finale du projet du promoteur comporte une modification significative par rapport à la version originelle rendue publique au début de la période d'information, le ministre de l'Environnement devrait avoir l'obligation de demander au BAPE un rapport complémentaire.*

Réflexion 10 – *Le ministre de l'Environnement devrait donner au BAPE le mandat de rendre publiques la version finale du projet du promoteur et son rapport complémentaire au cours d'une seconde période d'information.*

Réflexion 11 – *S'il le juge à propos à la fin de la seconde période d'information, le ministre de l'Environnement devrait avoir le pouvoir de confier au BAPE le mandat d'effectuer une médiation avant d'élaborer sa recommandation au Conseil des ministres.*

Conclusion

L'A.G.É.D. du Haut-Richelieu cherche à établir un meilleur équilibre entre les besoins de confidentialité du promoteur et du gouvernement et la possibilité pour le public d'obtenir les renseignements pertinents et de donner son avis sur un projet avant que les autorités gouvernementales prennent une décision.

Ce que l'A.G.É.D. du Haut-Richelieu recherche en définitive, c'est de modifier le processus d'évaluation environnementale, mais sans l'alourdir indûment, en vue d'élever le niveau de transparence et de démocratie environnementale.

Annexe 1

**Numérisation des documents déposés
à la commission du BAPE
sur l'agrandissement
du lieu d'enfouissement de Saint-Athanase**

Documents déposés				
Cat.	Provenance	Nombre		%
		total	numér.	
PR	Ministères	30	3	10,0
	Compo-Haut-Richelieu	14	1	7,1
	Sous-total	44	4	9,1
DA	Compo-Haut-Richelieu	46	0	0,0
DB	Ministères	33	2	6,1
	Recyc-Québec	5	0	0,0
	Commission de protection du territoire agricole du Québec	12	0	0,0
	Autres organismes publics provinciaux	6	2	33,3
	MRC Haut-Richelieu	40	0	0,0
	Municipalité Mont-Saint-Grégoire	21	0	0,0
	Municipalité Saint-Athanase	1	0	0,0
	Sous-total	118	4	3,4
TOTAL	Organismes publics	208	8	3,8
DM	Mémoire de divers intervenants	118	55	46,6