



Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

LES COMITÉS DE VIGILANCE LIÉS AUX INSTALLATIONS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS AU QUÉBEC :

BILAN ET PERSPECTIVES

Août 2000

460, rue Sainte-Catherine Ouest, bureau 806, Montréal (Québec) H3B 1A7
tél.: (514) 396-2686 fcqged@cam.org fax.: (514) 396-7883

La réalisation de cette étude a été rendue possible grâce, en partie, à la contribution financière de la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC).

Avant propos

Pour le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED)¹, la gestion démocratique des déchets est une priorité. La participation du public à l'implantation mais aussi à la gestion des sites de traitement des matières résiduelles constitue un aspect essentiel de la gestion démocratique. Aussi cet organisme accorde beaucoup d'importance à la création des comités de vigilance prévus par la Loi 90 (Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles).

Cette étude a été réalisée par Laurence Rocher, étudiante en maîtrise d'aménagement et développement du territoire à l'Institut universitaire professionnalisé de Pau (France), lors d'un stage de fin de formation effectué au sein du FCQGED, avec les conseils de Pierre De Coninck Ph.D., chercheur adjoint au Département de médecine sociale et préventive de l'Université de Montréal.

¹ Cf. annexe 1 pour une présentation de l'organisme

Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont participé à cette étude : les Directions régionales du Ministère de l'environnement du Québec (MENV), le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) et les comités de vigilance, qui nous ont fourni des documents et des informations indispensables, ainsi que les membres de certains des comités de vigilance qui ont accepté de nous consacrer du temps lors des entretiens. Leur précieuse collaboration a permis à cette étude de voir le jour.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS.....	1
REMERCIEMENTS.....	2
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LA CRÉATION DES COMITÉS DE VIGILANCE : DES CONTEXTES DIFFÉRENTS MAIS UNE STRUCTURE SIMILAIRE.....	9
1 / LA PARTICIPATION CITOYENNE AU SUIVI ENVIRONNEMENTAL.....	9
1.1 <i>L'implication des citoyens à la gestion d'un équipement : une tendance nouvelle</i>	9
1.2 <i>Le public et la surveillance</i>	10
1.3 <i>Vigilance, surveillance et suivi : une utilisation des termes ambiguë</i>	11
2 / LES COMITÉS DE VIGILANCE AU QUÉBEC : ÉTAT DES LIEUX.....	12
2.1 <i>Les circonstances de création</i>	12
2.2 <i>Les modalités de fonctionnement</i>	14
2.3 <i>Des décrets gouvernementaux divergents</i>	19
3 / VERS UN MODÈLE DE COMITÉ ?.....	20
II . ANALYSE DU RÔLE ET DU FONCTIONNEMENT DES COMITÉS EXISTANTS	23
1 / LES DÉCRETS : L'ESPRIT ET LA RÈGLE.....	23
2 / LES INTERVENANTS ET LEUR RÔLE AU SEIN DES COMITÉS.....	24
2.1 <i>Les représentants des organismes publics (MENV et DSP)</i>	24
2.2 <i>Les représentants du monde municipal</i>	25
2.3 <i>Les représentants des citoyens et des groupes</i>	26
3 / L'INFLUENCE DU COMITÉ SUR LA GESTION DE L'INSTALLATION.....	27
4/ L'ACCÈS À L'INFORMATION.....	28
4.1 <i>La vulgarisation de l'information</i>	28
4.2 <i>La confidentialité de l'information</i>	28
4.3 <i>La contre-expertise</i>	29
4.4 <i>L'accès au site</i>	29
5 / MAINTENIR L'INTÉRÊT DES PARTICIPANTS.....	29
6 / QUAND LE PROCESSUS EST REMIS EN CAUSE.....	30
III . LE COMITÉ ET LA COMMUNAUTÉ D'ACCUEIL	33
1 / LE RÔLE DES COMITÉS AUPRÈS DE LA COMMUNAUTÉ D'ACCUEIL : INFORMER, CONCERTER, RASSURER ?.....	33
1.1 <i>L'utilité du comité perçue par ses membres</i>	33
1.2 <i>La transparence, une nécessité reconnue par l'ensemble des intervenants</i>	34
1.3 <i>La diffusion de l'information</i>	35
1.4 <i>Information et promotion : où placer la limite ?</i>	35
2 / DES ÉLÉMENTS POUR UNE CRÉDIBILITÉ DU COMITÉ.....	36
3 / LA REPRÉSENTATION CITOYENNE, QUESTION DE DÉMOCRATIE.....	37
3.1 <i>Les représentants des citoyens</i>	37
3.2 <i>Les représentants des organismes et groupes environnementaux</i>	38
3.2 <i>Le rapport à la connaissance</i>	38
IV . ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR L'ÉLABORATION D'UN COMITÉ-TYPE.....	41
1 / ANALYSE DE L'ARTICLE 57.....	41
2 / LES OBJECTIFS ET LES POUVOIRS D'UN COMITÉ DE VIGILANCE.....	42
2.1 <i>La participation à la décision</i>	42
2.2 <i>Les avantages d'une consultation publique permanente</i>	43
3 / L'ENCADREMENT JURIDIQUE.....	44
3.1 <i>Les mandats</i>	44
3.2 <i>La composition et le choix des représentants</i>	44

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

3.3 Le financement.....	48
3.4 L'accès à l'information.....	48
3.5 Des aspects du fonctionnement propres à chaque comité.....	49
CONCLUSION.....	51
BIBLIOGRAPHIE.....	53
ANNEXE 1	55
LE FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS : PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	55
ANNEXE 2	57
LE CADRE LÉGISLATIF DES COMITÉS DE VIGILANCE. HISTORIQUE.....	57
ANNEXE 3	59
GRILLE D'ENTRETIEN.....	59
ANNEXE 4	61
ORGANISMES CONTACTÉS	61
ANNEXE 5	63
PARTICIPATORY RESEARCH IN HEALTH : ISSUES AND EXPERIENCES.....	63
ANNEXE 6	65
ENVIRONNEMENT ET CONSENSUS SOCIAL.....	65

TABLE DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1 : LA NATURE DES SITES CONCERNÉS PAR UN COMITÉ DE VIGILANCE	12
FIGURE 2 : L'ORIGINE DES COMITÉS	13
FIGURE 3 : DATE DE CRÉATION ET ORIGINE DES COMITÉS	13
FIGURE 4 : LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMITÉS DE VIGILANCE	18
FIGURE 5 : DE LA PRATIQUE À LA LOI	22
FIGURE 6 : LA FORMATION DU COMITÉ DE VIGILANCE	47
TABLEAU 1 : LA COMPOSITION DES DIFFÉRENTS COMITÉS DE VIGILANCE DE 1991 À 1999 AU QUÉBEC	14
TABLEAU 2 : LES MANDATS DES DIFFÉRENTS COMITÉS DE VIGILANCE DE 1991 À 1999 AU QUÉBEC	16

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

Introduction

L'article 57 de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles (adoptée le 15 décembre 1999 et partiellement entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000) rend obligatoire la création de comités de vigilance pour toute installation d'élimination de matières résiduelles. Les installations concernées sont les lieux d'enfouissement sanitaires (LES), les dépôts de matériaux secs (DMS), les incinérateurs. Les conditions applicables à la formation, au fonctionnement et au financement du comité seront déterminées dans un règlement ultérieur.

Le territoire québécois compte déjà une quinzaine de comités de vigilance (ou « de suivi », ou « de surveillance ») relatifs au traitement des matières résiduelles. La plupart ont été créés suite à des décrets autorisant l'agrandissement ou la création de sites d'élimination, certains à l'initiative de l'entreprise gestionnaire du site, d'une municipalité, du ministère de l'Environnement ou encore de groupes environnementaux ou de citoyens.

Le cadre législatif va donc conduire à la mise en place de nombreux comités (plus de 100 si l'on considère les sites existants). Dans ce contexte de changement, il apparaît opportun de se pencher sur les expériences vécues, de les analyser afin de réfléchir sur celles à venir.

Cette présente étude a pour objet de dresser un bilan des comités de vigilance liés à la gestion des matières résiduelles au Québec, existant actuellement ou dissous.

Une analyse des expériences de certains de ces comités, de leurs modalités de fonctionnement (mandats, composition), des circonstances de leur création, nous permettra de comprendre les mécanismes de consultation, ou de concertation, mis en oeuvre, et de formuler des éléments de réflexion quant à la définition d'un comité-type, dont un prochain règlement fera l'objet.

Ce travail porte sur des comités multipartites, où siègent des représentants de plusieurs groupes ou institutions (Ministère de l'Environnement, citoyens, entreprise, groupes environnementaux, Département de la santé publique, municipalité,...). Aussi nous ne serons pas amenés à considérer les groupes « homogènes » (comités de citoyens, groupes environnementaux ou autres) exerçant un rôle de vigilance ou de contrôle vis à vis d'un site ou d'une problématique particulière mais dont la totalité des membres ne représentent qu'un seul parti.

Plusieurs sources d'information ont permis la réalisation de ce document : analyse des textes législatifs (lois, décrets d'autorisation ou d'agrandissement de sites d'élimination dont une des conditions est la création d'un comité de vigilance), de documents produits par les comités (procès verbaux des réunions, rapports annuels, chartes de fonctionnement) ; ainsi que des entretiens semi-directifs qui ont été réalisés avec des membres de comités. Notre souci étant de recueillir les

perceptions des participants et leur analyse des activités du comité : leurs motivations et la raison de leur implication, leurs attentes et l'intérêt que représentent ces groupes pour eux. Afin de préserver l'anonymat de ces personnes leurs noms ne seront pas cités, il sera uniquement fait mention de leur statut au sein du comité.

Afin de simplifier la lecture nous retiendrons l'appellation « comité de vigilance » pour désigner ces groupes, bien que ce ne soit pas toujours le terme employé et que selon les cas « comité de suivi », « de surveillance », ou « d'information » soit plus approprié.

Devant l'impossibilité de mener une étude approfondie pour chacun des comités existant au Québec, nous en avons choisi plusieurs qui présentaient des cas de figures variés et représentatifs : certains créés par décret, d'autres à l'initiative d'une municipalité, du MENV, ou suite à la pression des citoyens.

I. La création des comités de vigilance : des contextes différents mais une structure similaire

1 / La participation citoyenne au suivi environnemental

1.1 L'implication des citoyens à la gestion d'un équipement : une tendance nouvelle

La concertation avec les citoyens concernés, lors de la phase d'implantation d'un projet, prévue par la procédure actuelle d'évaluation environnementale est maintenant chose acquise. Cependant, de plus en plus se fait sentir la nécessité d'intégrer la participation des « personnes touchées » au suivi des opérations, à la gestion d'un équipement.

Cette constatation est partagée par les protagonistes d'une équipe de recherche en santé ²:

« La légitimité du droit du public à être consulté et à participer est acquise. Seules l'étendue et la forme de son pouvoir de contrôle et de suivi des décisions constituent encore matière à débat. » (De Coninck, 1996 : p 56)

Pour l'AQEI (Association québécoise pour l'évaluation d'impacts), ces mécanismes répondant à une demande sociale sont déjà en oeuvre dans le processus d'évaluation d'impacts.

« (...) les processus existant d'évaluation d'impacts non seulement intègrent les citoyennes et citoyens à la prise de décision concernant les propositions, mais ils donnent également les moyens d'assurer leur présence et leur participation à la gestion continue du projet une fois celui-ci réalisé. Cette dimension est cruciale, puisqu'elle répond à une préoccupation grandissante des intervenants, celle d'être consultés non seulement à l'étape de la planification, mais aussi d'être partie prenante aux modifications apportées à ces décisions et à la surveillance de leur exécution. » (AQEI, 1996)

D'ailleurs pour cet organisme cette dimension constitue une condition essentielle pour une gestion démocratique des matières résiduelles.

« la gestion démocratique (...) doit être mise en oeuvre d'une manière continue et se vivre d'une façon permanente. » (AQEI, 1996)

Les comités de vigilance sont une concrétisation de cette notion de suivi permanent, de gestion continue. Le fait de les rendre systématiques à chaque lieu d'élimination répond à la volonté des

² il s'agit du projet STOPER, qui consistait à mettre en place une conférence de consensus informé sur la gestion des matières résiduelles de la ville de Sherbrooke.

acteurs locaux de participer à la gestion d'un site, d'être informés sur ses activités et sur les conséquences environnementales qu'elles comportent. Des groupes environnementaux revendiquent depuis des années une plus grande transparence en matière de gestion des déchets.

Certaines entreprises ou MRC³ oeuvrant dans le traitement des déchets sont désireuses d'associer des intervenants extérieurs, intervenant à titre d'experts, et des citoyens du voisinage à leurs opérations. Les objectifs de cette démarche sont la recherche de solutions visant à atténuer les nuisances ainsi que s'assurer d'une gestion respectueuse de l'environnement, en vue notamment d'obtenir une meilleure acceptabilité sociale du projet.

L'article 57 de la Loi répond à des préoccupations réelles. Son efficacité et sa viabilité dépendront du règlement à venir.

1.2 Le public et la surveillance

L'implication de citoyens et de groupes institutionnalisés au suivi environnemental inclut la notion de surveillance, ou de vigilance, à l'égard des opérations effectuées au sein de l'installation ainsi que des incidences sur l'environnement et la qualité de vie que celles-ci occasionnent.

La nécessité de transparence, le besoin qu'a la population d'accueil d'une installation d'élimination de déchets de savoir ce qui se passe à l'intérieur, sont des réalités dont les gestionnaires de ces installations, qu'ils soient publics ou privés, et le législateur, commencent à prendre conscience.

Cette possibilité pour les citoyens et les groupes de prendre connaissance des opérations d'une installation et de ses impacts environnementaux comporte a priori deux avantages majeurs : d'une part, cela va inciter le gestionnaire d'une installation à mieux respecter les normes et les conditions d'exploitation qui lui sont imposées par décret du gouvernement et éviter des abus, qu'ils soient intentionnels ou non, car la menace de sanction ne se limite plus à une amende mais à une prise de conscience de ces abus par le grand public, avec les conséquences que cela comporte.

D'autre part, le climat social se voit parfois détérioré à cause de craintes quant aux activités ayant lieu sur le site. Dans certains cas ces craintes sont justifiées, parfois elles ne le sont pas mais sont entretenues par un manque de transparence. Dans les cas où ces craintes sont injustifiées, la présence d'un comité de vigilance évitera certaines tensions et contribuera au maintien d'un climat sain.

Cette fonction de surveillance est mise en oeuvre de diverses façons au sein des comités de vigilance. Les décrets ou règlements autorisent les membres des comités à consulter des documents (registres d'exploitation,...) et données relatives à l'exploitation du site : volume et nature des matériaux traités, analyse des lixiviats, des sols.... L'accès au site est aussi un élément important de la surveillance.

³ Il peut s'agir également de municipalités, de régions intermunicipales de gestion des déchets, de communautés urbaines ou de groupements de MRC,

Nous reviendrons ultérieurement sur cette question d'accès à l'information et sur la nature de l'information.

1.3 Vigilance, surveillance et suivi : une utilisation des termes ambiguë

Les mots « suivi », « surveillance » et « vigilance » sont employés au sujet des activités des comités. La distinction faite entre les trois reste cependant assez confuse. La Banque Mondiale distingue le suivi et la surveillance de la façon suivante :

« suivi : activité visant à déterminer l'importance réelle des impacts d'un projet et l'efficacité des mesures d'atténuation sur une période plus ou moins longue.

surveillance : activité visant à vérifier la mise en oeuvre des mesures ou du plan d'atténuation des impacts. » (Banque Mondiale, département de l'environnement)

La différence entre ces deux notions réside donc dans le fait que l'une (le suivi) s'adresse aux impacts d'un projet tandis que l'autre (la surveillance) concerne la mise en oeuvre effective des mesures d'atténuation de ces impacts.

Dans la pratique, il n'est pas nécessairement fait de distinction entre ces deux fonctions. La plupart des comités ont à la fois une fonction de suivi et de surveillance. L'AQEI souligne la confusion entre comité de suivi environnemental et comité de vigilance⁴ :

« (...)il y aurait lieu que le MEF [Ministère de l'environnement et de la faune] définisse clairement ce qu'il entend par comité de vigilance ou comité de suivi environnemental, car il y a une distinction à faire entre les deux. Selon la pratique, le comité de vigilance est mis sur pied pour veiller à ce que les conditions relatives à l'obtention d'un permis soient respectées (...) Le comité de suivi environnemental permet quant à lui de vérifier si les impacts prévus se sont effectivement réalisés et si d'autres impacts non prévus se manifestent ; il permet également de mesurer l'efficacité des mesures d'atténuation mises en place et d'en proposer d'autres si nécessaire. » (AQEI, 1996)

⁴ notons que la fonction attribuée au comité de suivi environnemental en est une de suivi et de surveillance, et que la vigilance s'adresse au respect des conditions d'obtention d'un permis.

2 / Les comités de vigilance au Québec : état des lieux

Dix-huit comités de vigilance liés à la gestion des matières résiduelles ont été recensés sur le territoire Québécois. Parmi ces 18 (cf. annexe 4), 10 sont actifs actuellement. Trois ont cessé leurs activités, soit parce que le site n'est plus exploité, soit parce que le comité a rempli son mandat qui consistait à résoudre un problème spécifique. Quatre comités, prévus par des décrets, ne siègent pas encore, en raison de retard dans l'ouverture de l'installation ou de rachat par une autre compagnie, ce qui retarde leur mise en place.

Comme nous l'indique la figure 1, la majorité des installations d'élimination de déchets concernés par un comité de vigilance sont des lieux d'enfouissement sanitaire (LES) et des dépôts de matériaux secs (DMS). Certains sites ont une vocation spéciale comme l'enfouissement de cendres résultant de l'incinération de boues ou le traitement des BPC.

Les deux tiers des installations sont de nature privée. Six sont gérés par des organismes publics (MRC régie intermunicipale, gouvernement provincial).

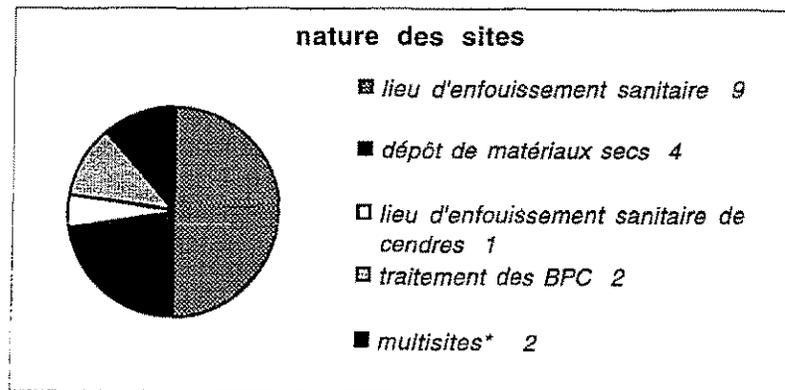


FIGURE 1 : LA NATURE DES SITES CONCERNÉS PAR UN COMITÉ DE VIGILANCE

** deux comités concernent plusieurs équipements : l'un est rattaché à deux sites (un LES et un DMS) ayant le même propriétaire ; l'autre comité comprend plusieurs « tables de concertation » liées à des industries distinctes dont un LES.*

2.1 Les circonstances de création

Les premiers comités de vigilance ont vu le jour au début des années 1990. Ils ont été mis en place par des municipalités qui, concernées par un site d'élimination engendrant une contestation sociale importante, souhaitent entreprendre une démarche de concertation, de travail commun entre l'entreprise et les résidents afin d'atténuer certaines nuisances. Dans certains cas, la municipalité était elle-même gestionnaire du site.

Parfois c'est le MENV (ministère de l'Environnement) qui a initié ce type de comités, toujours dans l'objectif de résoudre des problèmes et d'apaiser les tensions. Le MENV jouait alors principalement un rôle de coordinateur-médiateur.

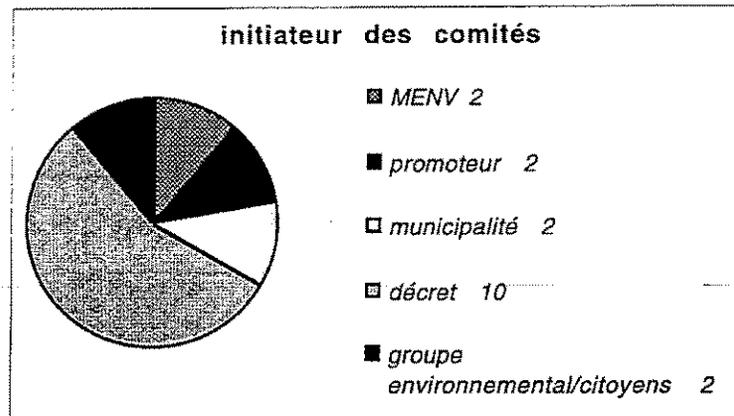


FIGURE 2 : L'ORIGINE DES COMITÉS

Cette pratique a été reprise par le législateur. Le premier décret d'autorisation de création d'un site d'élimination de déchets, et dont une condition est la création d'un comité de vigilance, date de 1993. Depuis, neuf décrets font référence à de tels comités.

Souvent, cette condition résulte des recommandations du BAPE, elles-mêmes provenant d'intervenants ayant exprimé ce désir lors d'audiences publiques.

On est donc passé d'une situation où le comité de vigilance était créé dans un contexte particulier avec des problèmes bien identifiés, dans l'objectif de les résoudre, à une mesure d'anticipation visant à intégrer a priori les citoyens et des intervenants extérieurs au processus de surveillance.

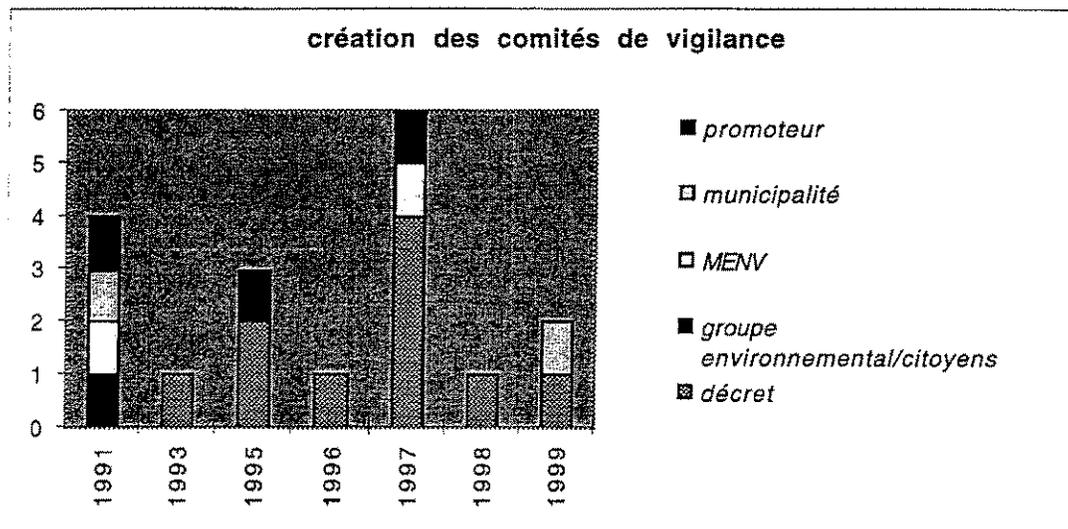


FIGURE 3 : DATE DE CRÉATION ET ORIGINE DES COMITÉS

remarque : le terme « promoteur » ne désigne pas nécessairement une entreprise privée, il peut s'agir aussi d'une municipalité.

2.2 Les modalités de fonctionnement

la composition des comités de vigilance

origine du comité	COMPOSITION	
groupe environnemental/ citoyens (2 comités)	- site visé - citoyens concernés ou intéressés - municipalités concernées - DSP - ministères concernés - groupes environnementaux	MRC (2) ville (1) syndicat (1) CEGEP (1) DSP (1) 2 groupes environnementaux (2)
promoteur (2 comités)	- entreprise (2) - municipalité (1) et MRC (1) - citoyen (1) - DSP (1) - groupe environnemental (1) - MENV (1) - intervenant économique (1)	- représentants de la municipalité (qui est gestionnaire du site) - tous les citoyens intéressés - organisme communautaire
municipalité (2 comités)	- élus de la municipalité (2) - citoyen (1) - site (2) - à titre de personne-ressource : MENV, services techniques de la municipalité	- conseillers municipaux - citoyens
MENV (2 comités)	- site (2) - municipalité (3) - MENV (3) - DSP (1) - comité de citoyens (3)	- gestionnaire du site (municipal) (1) - 2 municipalités (4) - directeurs régionaux (2) - représentants politiques (2) - MENV (1 + 2 à titre de personne-ressource) - DSP (1) - consultant (1)
décret ⁵ (10 comités)	- site - municipalités et MRC - citoyens - groupes environnementaux et/ou organismes locaux - DSP - MENV	

source : décrets et documents relatifs au fonctionnement des comités, entretiens.

TABLEAU 1 : LA COMPOSITION DES DIFFÉRENTS COMITÉS DE VIGILANCE AU QUÉBEC DE 1991 À 1999

comités ayant cessé leur activité

⁵ Tous les décrets ne proposent pas une composition identique, cf. paragraphe 2.3.

Comme nous l'indique le précédent tableau, il existe une composition-type, que l'on retrouve dans la majorité des comités, quelque soit leur origine :

- représentants de l'installation d'élimination des matières résiduelles ;
- représentants de la municipalité d'accueil, de la MRC et de municipalités voisines touchées par le projet ;
- représentants de citoyens ;
- représentants de groupes environnementaux, de groupes associatifs ou communautaires, de syndicats,... ;
- représentants de la Direction de la santé publique (DSP) de la Régie régionale de la santé publique ;
- représentants de la Direction régionale du ministère de l'Environnement.

Cependant, il convient de souligner certaines particularités :

- la présence plus ou moins importante des citoyens et des groupes environnementaux. D'une manière générale les groupes et organismes sont nommés (par décret ou par règlement) et le nombre de leurs représentants ainsi que des citoyens est limité ; un comité est cependant ouvert à « tous les citoyens intéressés »
- le rôle des organismes publics (MENV et DSP) : deux cas de figure se présentent : ils siègent sur le comité en tant que membre à part entière, ou bien ils interviennent en tant que personne-ressource, sur demande des membres du comité.
- la participation du gestionnaire du site : deux comités ne comptent pas le gestionnaire de l'installation en question parmi leur membres, même si celui-ci reste leur interlocuteur principal. À cause des divergences d'intérêt de chacune des parties, un consensus aurait été impossible à obtenir.

Ces différences en termes de composition doivent être analysées en fonction des contextes locaux : histoire de la présence de l'installation sur le territoire, contestation sociale, présence de groupes structurés prenant position vis-à-vis de l'installation, position des municipalités, implication de municipalités et d'instances gouvernementales dans le projet, sont autant d'éléments à prendre en compte.

les mandats des comités de vigilance

origine du comité	MANDATS/OBJECTIFS
groupes environnementaux/citoyens	<p>objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - atteindre l'équilibre entre le développement industriel et le respect de l'environnement et des citoyens ; - trouver des solutions réalistes et durables pour l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des gens. <p>mandats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - informer, protéger la population et défendre l'intégrité de l'environnement en regard des activités industrielles ; - favoriser l'expansion du dialogue et de la coopération entre citoyens et industriels ; - sensibiliser les industries à leur impact social.
municipalité	<p>suivre l'ensemble des études et des travaux associés au projet d'élimination des BPC du Québec représenter les citoyens et faire rapport au Conseil municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer le suivi des opérations et exercer un contrôle sur le respect des normes applicables en matière d'exploitation ; - étudier toute question relative au site soumise par le Conseil de ville, faire rapport à celui-ci de ses observations et recommandations ; - assurer l'application de la convention entre la Ville et la compagnie responsable du site ; - analyser et faire au Conseil de ville toute recommandation relative à toute plainte des citoyens.
promoteur	<ul style="list-style-type: none"> - informer clairement la population dans un climat de transparence <p>surveiller l'évolution de la gestion du site dans une perspective de respect de l'environnement et de la santé</p>
MENV	<ul style="list-style-type: none"> - contribuer à ce que les intervenants, la population et les médias possèdent une information de qualité ; - informer les intervenants sur les activités du site, les exigences environnementales et les contrôles du MENV, les suivis environnementaux effectués par le site, les projets significatifs soumis au MENV pour autorisation, les événements ad hoc ; - échanger de l'information sur différents sujets préoccupant les intervenants ou la population. <ul style="list-style-type: none"> - favoriser le dialogue avec l'ensemble de la communauté, en étant à l'écoute des gens pour connaître leurs interrogations et inquiétudes à l'égard du site ; - fournir rapidement de l'information précise en réponse aux questions soulevées ; - favoriser un échange franc et honnête entre tous les intervenants ; - prendre connaissance des résultats et impacts environnementaux des opérations du site sur le milieu ; - recommander toutes les mesures susceptibles d'améliorer la situation ; - gérer les besoins exprimés par les citoyens ou les gestionnaires pendant la phase de transition entre les solutions temporaires et définitives.
décret*	*cf. paragraphe 2.3

source : décrets, documents relatifs au fonctionnement des comités, entretiens.

TABLEAU 2 : LES MANDATS DES DIFFÉRENTS COMITÉS DE VIGILANCE AU QUÉBEC DE 1991 À 1999



comités ayant cessé leur activité

À l'instar de la composition, il convient d'appréhender la nature et la durée des mandats en fonction des particularités inhérentes à l'installation : sa nature, ses incidences sur l'environnement, l'histoire de la cohabitation du site avec les résidents et les municipalités.

Certains comités ont été créés dans l'objectif de résoudre des problèmes bien précis et se sont ainsi donnés des mandats à court terme : il s'agissait de trouver des solutions pour atténuer certaines nuisances, renouer le dialogue entre les gestionnaires du site et les citoyens, ou encore fermer le site.

À d'autres sont confiés des mandats à plus long terme, équivalent à la durée d'exploitation de l'installation voire à la gestion post-fermeture, comme assurer le suivi des opérations et/ou des impacts environnementaux et informer la population.

Quelques comités ont créé des sous-comités, auxquels sont confiés par exemple les dossiers techniques (comités techniques) ou la communication.

les pouvoirs dévolus aux comités de vigilance

Ils ne sont pas toujours mentionnés explicitement. La quasi-totalité des comités n'ont pas de pouvoir décisionnel, mais un pouvoir de suggestion et de recommandation.

Des précisions sont parfois données quant aux documents auxquels peut avoir accès le comité et aux études ou expertises qu'il peut réaliser.

« (...) établir tout comité d'étude formé de ses membres ou de certains d'entre eux ou d'autres personnes ressources dont les services peuvent être utiles pour permettre au comité de remplir ses fonctions. » (Ville de Pierrefonds, règlement 1267)

« (...) le comité pourra faire appel à toute expertise disponible pour apporter les précisions nécessaires. »

Les décrets prévoient le droit pour les comités d'accéder aux documents et/ou à l'installation, et fournissent à ce sujet plus ou moins de précisions :

« (Le site) doit fournir au comité tous les documents pertinents requis pour la réalisation de son mandat et assumer les coûts relatifs à l'exécution de cette condition. » (MENV, décret 1351-95, 1995)

« Le comité peut consulter la documentation relative aux programmes de surveillance et le contenu du rapport annuel exception faite du nom des transporteurs ou des producteurs, vérifier le respect des exigences du

ministère de l'Environnement et avoir accès au site pour constater ou vérifier des éléments qui le préoccupent. » (MENV, décret 150-99, 1999)

le financement

La majorité des comités sont financés par l'exploitant. Les deux comités liés à l'entreposage de BPC étaient financés par des subventions gouvernementales (le gouvernement avait alors le rôle de gestionnaire du site).

Deux comités cependant font exception : l'un bénéficie d'un financement conjoint de l'entreprise et du gouvernement, l'autre voit ses dépenses de secrétariat assurées par le MENV (qui en a été l'initiateur).

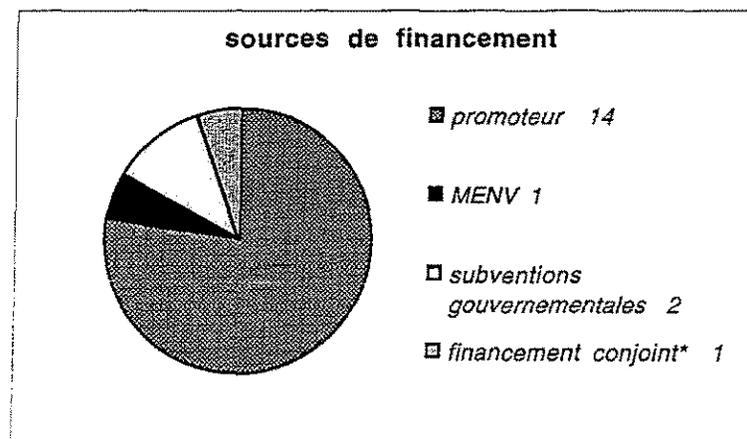


FIGURE 4 : LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMITÉS DE VIGILANCE

** il s'agit d'un financement assuré par des subventions gouvernementales et le promoteur*

Les dépenses relatives au fonctionnement des comités sont minimales, il s'agit essentiellement des dépenses de secrétariat (courriers, photocopies,...). Les gestionnaires de sites ou les municipalités prêtent des locaux pour les réunions.

Deux comités ont pu employer du personnel pour, dans un cas assurer le secrétariat et l'animation des réunions, et dans l'autre des spécialistes chargés de réaliser des analyses ou des études.

la rémunération des membres

Les organismes publics (Directions régionales du MENV, DSP, municipalités) ainsi que les entreprises mettent à disposition du personnel pour participer aux activités des comités. Les délégués des groupes environnementaux et les citoyens participent à titre de bénévoles. Il est à noter que les frais de déplacement sont rarement remboursés aux participants.

2.3 Des décrets gouvernementaux divergents

Depuis 1993, dix décrets autorisant la création ou l'agrandissement d'une installation d'élimination de déchets ont imposé la création de comités de vigilance et en précisent les mandats, la composition, les pouvoirs (accès au site et aux documents,...).

Selon les décrets, les mandats diffèrent : certains comités se voient confiés un pouvoir de surveillance, de suggestion d'actions et de diffusion de l'information...

« (...) un comité de surveillance dont le mandat sera :

- de veiller à ce que l'exploitation, la fermeture et la gestion post-fermeture (...) s'effectuent en conformité aux normes applicables et aux conditions prescrites par le présent décret ;
- de faire des recommandations à l'exploitant concernant l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures propres soit à améliorer le fonctionnement des installations, soit à atténuer ou supprimer les impacts (...) sur le voisinage et l'environnement
- de fournir à la population une information adéquate sur toute question mentionnée dans l'un ou l'autre des tirets précédents. » (MENV, décret 150-99, 1999).

...tandis que d'autres sont limités à un rôle informatif :

« (...) le mandat sera de s'assurer que les intervenants, la population et les médias possèdent une bonne compréhension des enjeux et une information de qualité et répondre aux interrogations des divers intervenants. » (MENV, décret 1549-95, 1995).

Par ailleurs, certains décrets prévoient que le comité soit « consulté avant toute modification liée à l'aménagement et aux modes d'exploitation ou à la gestion du site, ainsi qu'avant toute demande de modification du certificat autorisant le projet » (MENV, décret 638-97, 1997). Pour d'autres aucune précision n'est donnée à ce sujet.

En ce qui concerne la composition, elle est similaire dans tous les décrets : peuvent y siéger un représentant de l'entreprise, de la ou des municipalité(s) concernée(s) par le projet, du ministère de l'environnement et parfois de la direction de la santé publique, un représentant des citoyens et de groupes environnementaux.

Cependant, si dans certains cas le législateur a pris le soin de nommer les groupes environnementaux et de citoyens :

« une personne désignée par le Comité de citoyens pour la protection de l'environnement Maskoutain, une personne désignée par le groupe de citoyens

signataires de la pétition en requête d'audience publique concernant le projet » (MENV, décret 658-96, 1996)

il laisse souvent au promoteur la liberté d'inviter le groupe de son choix :

«trois groupes de citoyens dont un groupe environnemental ». (MENV, décret 1351-95, 1995).

Le rôle du représentant du MENV diffère également selon les comités. Il siège tantôt en tant que membre à part entière du groupe, tantôt en tant que personne-ressource, quelque soit la nature du projet ou le contexte environnemental et social dans lequel il s'inscrit.

Enfin, les termes employés pour désigner ces groupes varient d'un décret à l'autre ; on parle indifféremment de comités de vigilance, de comités de surveillance ou de comités de citoyens. Le nom utilisé dans le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008 est « comité de vigilance ».

Ces divergences, ce flou, voire ces incohérences, dans la rédaction des décrets conduisent dans les faits à plusieurs types de comités, dont les mandats et les pouvoirs diffèrent, et non à un modèle homogène, applicable à toutes les situations.

Ces différences peuvent être justifiées si l'on considère que chaque comité correspond à un contexte, à une problématique locale spécifique. Cependant ces mesures législatives vont à l'encontre de la volonté du gouvernement établie dans le Plan d'action et la Loi 90, c'est-à-dire qu'un modèle type de comité soit appliqué à chaque lieu d'élimination.

3 / Vers un modèle de comité ?

Si des divergences en termes de mandats, de composition et de pouvoir apparaissent entre les décrets ainsi qu'entre les comités, une ressemblance, voire une relative similitude, n'en est pas moins observable.

Ainsi après avoir analysé les mandats et objectifs de chacun des comités, quatre fonctions se dégagent. Les comités assurent une seule, deux, trois ou quatre de ces fonctions (là se situent leurs différences majeures).

- une fonction de **surveillance et de suivi** des opérations réalisées par l'installation d'élimination de déchets et des incidences sur l'environnement. Les actions relatives à ce mandat sont une étude des documents fournis par l'entreprise, des vérifications sur le site et éventuellement des expertises supplémentaires par des laboratoires indépendants.

- certains comités ont comme raison d'être de permettre la **résolution de problèmes** causés par une cohabitation difficile entre une installation d'élimination de déchets et les résidents. Les participants vont essayer de trouver une solution acceptable par tous les partis. Il s'agit souvent d'atténuer certaines nuisances, mais dans certains cas, l'enjeu peut être la fermeture de l'installation en question.
- créer les conditions d'un **dialogue** entre le gestionnaire d'une installation et les résidents, en vue d'obtenir une meilleure acceptabilité sociale grâce entre autres à une plus grande transparence.
- la fonction de **diffusion d'information** au public est présente dans presque tous les cas. Les objectifs et les pouvoirs de certains des comités sont limités à cela.

Nous avons identifié plusieurs fonctions mises en oeuvre au sein des comités de vigilance. La nouvelle loi, en revanche, ne mentionne qu'une seule de ces fonctions : « (...) un comité dont la fonction est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion post-fermeture de cette installation. » (projet de loi n° 90, 1999, chapitre 75).

Ces similitudes quant aux modalités de fonctionnement (composition, mandats) nous amènent à nous questionner sur l'existence d'un modèle informel, ou implicite.

Certaines municipalités, ou groupes de citoyens se sont inspirés, pour créer un comité, d'expériences vécues par d'autres comités. Mais dans la majorité des cas, les créateurs affirment avoir inventé leur propre comité en fonction de problèmes spécifiques et du contexte dans lequel ils s'inscrivent sans s'être inspirés d'un modèle quelconque.

Cela ne signifie pas pour autant l'inexistence d'un modèle implicite de référence. Sans avoir de contact approfondi avec d'autres comités, une vague connaissance de ce qui se faisait ailleurs, l'échange de documents, même sommaires, ont sans doute influencé la création de comités et leur forme.

De plus, l'existence de ce type de comités a été connue de la population, du moins des individus sensibles à la question des déchets ou concernés par une installation. En effet, dans plusieurs cas, ce sont des citoyens ou des groupes environnementaux qui ont demandé la création de comités de vigilance lors d'audiences publiques.

« Par ailleurs, les participants ont soulevé la nécessité d'un comité de suivi du LES. Ce comité devrait être autonome et composé de personnes concernées par le LES. Selon certains, un tel comité pourrait diminuer les craintes des citoyens et les sensibiliser au besoin de gérer adéquatement les déchets. »
(BAPE, 1997).

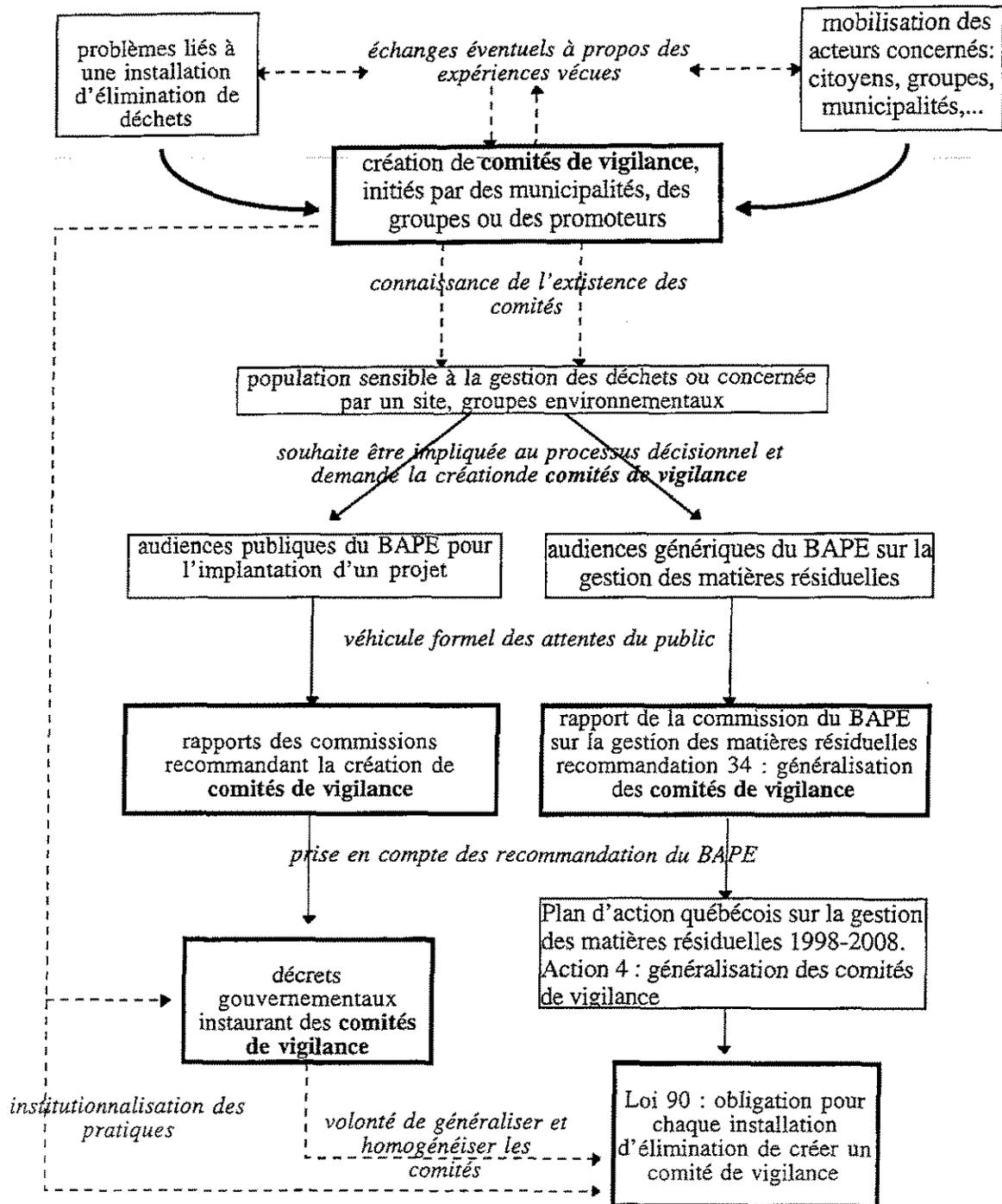
Des Directions de la santé publique ont également suggéré la création de tels comités.

Le BAPE, suite à ces attentes, a recommandé la création de comités dans ses rapports.

La Loi 90 répond donc à des demandes de citoyens, de groupes environnementaux et d'institutions publiques, véhiculées de manière formelle par le BAPE.

La figure 5 schématise ce cheminement et ces interactions entre la pratique, les demandes des citoyens, et la prise en compte de celles-ci par le législateur.

FIGURE 5 : DE LA PRATIQUE À LA LOI



II . Analyse du rôle et du fonctionnement des comités existants

Après avoir planté le décor des comités de vigilance au Québec, nous allons maintenant aborder leur fonctionnement « de l'intérieur ». Les commentaires sont basés sur l'analyse de documents (comptes-rendus de réunions, rapports annuels) fournis par les comités ainsi que sur les propos des membres de plusieurs comités qui ont bien voulu nous faire part de leur expérience et de leur analyse. Les propos des personnes rencontrées figurent en italique.

1 / les décrets : l'esprit et la règle

Les comités de vigilance sont parfois vécus par les gestionnaires de sites comme des impositions du gouvernement. Beaucoup n'auraient pas pris l'initiative de mettre en place un tel comité, s'estimant suffisamment « surveillés » par le gouvernement.

« Ça n'était pas notre intention (de créer un comité de vigilance), pour une raison très simple : nous devons remettre les rapports au ministère qui les vérifie. Donc déjà le gouvernement nous surveille, alors pourquoi un autre comité? C'était une décision du BAPE, alors... Nous de prime abord on ne l'aurait pas fait. » (un promoteur).

Ainsi des exploitants vont s'attacher à respecter le décret à la lettre, à répondre strictement à ses exigences mais sans en intégrer l'esprit voulu par le législateur, c'est-à-dire créer un climat de transparence et de concertation.

« Le comité a fait plusieurs propositions. Mais quand elles débordent du décret, je refuse. » (un promoteur).

Pour un autre participant, le fait que les mandats soient encadrés permet au gestionnaire du site de « limiter le sujet, ce qui lui permet de se sentir à l'aise ». Les pouvoirs des comités sont ainsi restreints, limités à un texte de loi.

« Le comité n'a pas d'impact. Il vitote dans un contexte légal. » (un représentant de la DSP).

À l'inverse, on observe d'autres stratégies en réaction aux pratiques du législateur, qui visent à la généralisation des comités de vigilance comme condition à l'autorisation d'exploiter.

Ainsi une municipalité négociant l'implantation d'une installation d'élimination de déchets sur son territoire a imposé au promoteur un comité, créé par règlement municipal, et au sein duquel siège une majorité de représentants de la ville.

Cette municipalité, prévoyant que de toute façon le décret d'autorisation imposerait la création d'un comité de vigilance, a préféré anticiper sur cette mesure et mettre en place un comité dont elle détient les rouages (toutes les décisions prises au sein du comité doivent être entérinées par le Conseil de ville).

Un autre comité, créé par une municipalité gestionnaire d'un site à la suite de pressions de citoyens, avait comme objectifs l'ouverture d'un dialogue entre ces deux parties et la recherche d'une solution commune. Afin de ne pas limiter les activités du comité il a été choisi de ne pas définir de mandats spécifiques, ni même de limiter le nombre des membres.

On avait ainsi choisi de ne pas s'imposer de règles afin de conserver l'esprit de concertation et de dialogue qui étaient les objectifs du comité.

Un citoyen impliqué dans ce comité analyse la situation de la façon suivante :

« On n'a jamais mis en place de charte de fonctionnement. C'était un système officieux, mais qui marchait parce qu'il y avait une mobilisation des citoyens, et la ville se sentait obligée de faire quelque chose. » (un représentant d'un groupe communautaire)

2 / Les intervenants et leur rôle au sein des comités

Nous avons choisi d'analyser le rôle de trois types d'acteurs au sein des comités de vigilance : les représentants des organismes publics, du monde municipal, des citoyens et groupes.

Pour chaque « type » d'intervenants nous avons noté des similitudes quant à la perception qu'ils ont de leur rôle au sein des comités, mais aussi des divergences, en fonction du comité, de son fonctionnement et du contexte dans lequel il s'inscrit.

2.1 Les représentants des organismes publics (MENV et DSP)

Les délégués choisis au sein des Directions régionales du MENV pour siéger sur les comités de vigilance sont les personnes chargées du suivi du site en question.

Au sein des comités ils interviennent comme support technique, leur expertise et leur connaissance du dossier leur permettent de répondre aux interrogations des intervenants, notamment des citoyens.

L'objet de leur présence n'est pas tant de veiller au respect des normes environnementales et à l'application réglementaire (le MENV assure cette surveillance par ailleurs) que d'apporter une assistance technique et au besoin fournir des explications aux participants.

Les délégués des Directions régionales du MENV n'interviennent pas non plus pour proposer des actions ou faire des suggestions quant à la gestion du site. Parfois ils n'ont pas de droit de vote et n'interviennent pas au niveau décisionnel. Ils ont alors une position en retrait par rapport à l'ensemble des membres.

Dans les comités mis en place par les Directions régionales du MENV, les représentants de ces directions ont un rôle différent et plus affirmé : ils sont coordonnateurs, animateurs, et parfois ils assurent même la présidence du comité.

Le rôle des représentants des Directions de santé publique des Régies régionales de la santé et des services sociaux peut s'assimiler à celui des représentants du MENV appliqué aux questions relatives à la santé, leur souci étant que des informations justes et adéquates soient transmises aux citoyens. L'objet de leur présence est également de répondre aux préoccupations de ceux-ci en matière de santé.

Sur certains comités, ces spécialistes des questions environnementales et de la santé ne siègent pas régulièrement. On fait appel à leur expertise pour éclaircir un point précis en lien avec leur domaine de compétence. Ils interviennent alors en tant que personne-ressource.

La présence de ces délégués, que ce soit en tant que membre à part entière du comité ou à titre de personne-ressource, est en général appréciée et souhaitée par les citoyens et autres intervenants qui sont demandeurs d'informations crédibles et d'assistance pour interpréter certains documents. La validation de l'information par ces institutions est perçue comme une garantie de crédibilité et de neutralité.

« (...) au niveau de l'interprétation des résultats d'analyse je vais me fier aux spécialistes du MENV ou du DSP » (un représentant d'une municipalité)

La participation aux comités de vigilance représente aussi pour ces organismes l'occasion d'avoir un dialogue direct et des contacts réguliers avec le milieu, et de faire connaître leur rôle et leur pouvoir à l'égard du site en question.

Pour des citoyens et groupes environnementaux, la participation aux comités permet entre autres de mettre en oeuvre leur rôle de « *chien de garde* » auprès du promoteur, mais aussi auprès des instances gouvernementales.

2. 2 Les représentants du monde municipal

Le rôle des représentants des municipalités et des MRC au sein des comités de vigilance diffère en fonction des liens et des rapports entretenus avec l'installation d'élimination de déchets. En effet, la municipalité peut être gestionnaire du site (dans notre typologie elle est alors considérée comme « promoteur »), membre d'une régie intermunicipale de gestion des déchets ; elle peut aussi avoir

conclu une entente avec un entrepreneur privé, ou encore s'être opposée à la présence du site sur son territoire.

Il est donc délicat de porter des considérations générales sur le rôle des municipalités au sein des comités de vigilance.

Le Conseil municipal est une instance connue et reconnue par les citoyens, à laquelle ceux-ci font part de leurs revendications et plaintes quant aux activités de l'installation d'élimination de déchets. Les conseillers municipaux acheminent ces plaintes au comité de vigilance, et peuvent donc dans une certaine mesure être considérés comme représentants des citoyens de leur municipalité. C'est d'ailleurs la perception qu'ils ont de leur rôle : ayant été élus par les citoyens, il est légitime qu'ils soient considérés comme leurs représentants.

Cela est à nuancer en fonction de plusieurs paramètres. En effet, les élus se voient confrontés à plusieurs enjeux, entre autres les intérêts économiques que peut procurer pour une municipalité la présence d'un site de gestion des déchets sur son territoire et les ententes passées avec celui-ci. Dans ce cas les représentants des municipalités vont oeuvrer à optimiser les ou à maintenir les retombées économiques (redevances calculées sur le tonnage de déchets traités, prise en charge de la collecte par l'entreprise, etc.). De plus les élus ne souhaitent pas que la présence de l'installation vienne entacher l'image de leur municipalité, notamment si le secteur touristique est développé.

Ces enjeux que nous venons d'évoquer font que les revendications des habitants, sans être ignorées, ne sont pas toujours prioritaires pour les représentants des municipalités. N'ayant pas comme objectif premier la défense des intérêts des citoyens, ils ne peuvent pas être considérés comme leurs représentants.

2.3 Les représentants des citoyens et des groupes

Bien que l'on considère (à juste titre ou non, là n'est pas le débat) les groupes environnementaux comme défenseurs des intérêts des citoyens, leurs interventions et leur rôle au sein des comités diffèrent de ceux des représentants des citoyens, quoique là encore une distinction doit être faite selon l'échelle d'intervention du groupe : groupe local, régional, voire provincial, et surtout selon les missions et les objectifs poursuivis.

Alors que les représentants de citoyens (ainsi que certains groupes environnementaux locaux) vont oeuvrer à la résolution de problèmes de voisinage avec le site (bruit, odeurs,...), les délégués de groupes environnementaux vont être plutôt concernés par des données ou analyses portant sur le suivi environnemental et les activités de l'entreprise. Cela s'explique par leur expertise dans le domaine de l'environnement en général ou des déchets en particulier ainsi que par les intérêts qu'ils défendent⁶.

⁶ Nous avons mentionné plus haut le rôle de « chien de garde ». Si cet aspect est important pour ces groupes, cela ne signifie pas pour autant que leur rôle se limite à surveiller l'installation et tirer la sonnette d'alarme s'il y a lieu. De plus en plus des groupes environnementaux souhaitent que leur expertise soit reconnue et

De même, des groupes représentant un secteur d'activité (producteurs agricoles) ou un lieu particulier (club de golf avoisinant un site d'élimination) vont être attentifs aux impacts causés par le site en question sur leur milieu.

Cela ne signifie pas que « chacun ne s'occupe que de ses problèmes » mais qu'au contraire les interventions de ces différents groupes et leurs rôles au sein de comités de vigilance sont complémentaires.

Les problèmes que rencontre un riverain d'un site d'élimination, un résident de la municipalité concernée ou un militant écologiste différent, de même que leur apport en matière de connaissance de leur environnement auprès du comité, aussi il est important et justifié que ces différents niveaux de représentation citoyenne soient impliqués dans les comités de vigilance.

Le problème de la représentation citoyenne se pose également quand le comité n'a aucune crédibilité auprès d'une partie de la population. Certains groupes, environnementaux ou communautaires, vont d'emblée s'exclure de la structure.

Il arrive que des représentants de citoyens se questionnent sur leur participation « dans la mesure où le comité cautionne une activité que les résidents ne veulent pas » (compte-rendu de réunion).

3 / L'influence du comité sur la gestion de l'installation

Dans plusieurs cas, les intervenants affirment que le comité n'a eu aucune influence sur la gestion du site en question. Cela ne résulte pas nécessairement d'un refus du responsable du site d'apporter des modifications, mais du fait qu'aucune recommandation n'a été émise par le comité.

Quand des suggestions ou recommandations ont été émises, celles-ci portaient en général sur des aménagements visant à diminuer les nuisances subies par la population : installation de puits de captage des biogaz pour atténuer les odeurs de sites d'enfouissement, buttes d'atténuation du bruit, nettoyage de la route, modification des heures d'ouverture du site, etc.

Les recommandations portant sur les impacts environnementaux (pollution des eaux et du sol,...) sont plus rares.

Cela peut s'expliquer par le fait que le MENV intervient à ce niveau en surveillant les émissions (biogaz, lixiviats) et en imposant des mesures correctives le cas échéant, plus que par une indifférence des habitants vis-à-vis de ces questions.

utilisée, et nouer des relations de partenariat avec les milieux concernés. « Les groupes environnementaux et communautaires, entre autres, y voient un secteur [la gestion des matières résiduelles] où leur expertise peut être utilisée à bon escient ; plusieurs sont d'ailleurs très actifs dans ce domaine depuis nombre d'années. Il suffirait de bonifier les structures existantes. » (BAPE, 1997).

Cela pose la question du fondement même d'un comité de vigilance et de son objectif : suivi environnemental ou atténuation des impacts sociaux ? Si ces deux aspects fondent l'utilité et la raison d'être d'un comité, il semblerait que le deuxième, en termes de changements concrets, soit plus mis de l'avant. Cela ne signifie pas pour autant que la notion de surveillance n'ait pas sa place, les acteurs lui accordent en effet beaucoup d'importance.

4/ L'accès à l'information

Les membres des comités de vigilance ont accès à plusieurs sources d'information nécessaires pour assurer leur mandat de suivi environnemental.

L'information qui leur est transmise porte sur la gestion du site et les impacts environnementaux : nature et provenance des matériaux traités, analyse des écoulements et émissions de biogaz, etc.

4.1 La vulgarisation de l'information

Un problème rencontré dans de nombreux comités tient à la difficulté pour les membres non spécialistes (des représentants de citoyens, de municipalités et de groupes) à appréhender des documents techniques réalisés par et pour des experts.

Même avec l'assistance de spécialistes du MENV et des Régions régionales de la santé et des services sociaux, les citoyens éprouvent des difficultés à analyser certaines données et à en comprendre les enjeux.

« Il y a des questions qu'un novice ne posera pas mais que quelqu'un qui s'y connaît va poser, par exemple : comment l'échantillonnage a-t-il été réalisé? »
(un représentant d'une municipalité).

Certains sites, sans être avares sur la quantité d'information fournie, font peu d'efforts pour la vulgariser et la rendre plus abordable. Ce problème est amplifié quand les documents ne sont pas fournis à l'avance mais distribués lors des rencontres, juste avant d'être discutés.

Dans bien des cas l'opacité de l'information et la nature des discussions (qui portent sur des aspects très techniques) sont la cause de la lassitude et du désintéressement des citoyens.

« (...) le problème c'est que ce sont les discussions stériles et très techniques(...) Le comité a cessé ses activités à cause de la lassitude des citoyens. » (un représentant d'un groupe communautaire).

4.2 La confidentialité de l'information

Certains exploitants hésitent -voire refusent- à fournir au comité des informations jugées confidentielles ou qui pourraient les mettre dans l'embarras vis à vis de leurs clients et fournisseurs

(noms des transporteurs, noms des clients, ...). Face à cela deux types de réaction s'opèrent : soit les entreprises refusent de divulguer l'information au comité, soit elles convainquent leurs partenaires que cette information ne sera pas utilisée contre eux.

Un comité a résolu ce problème en demandant une modification du décret afin que le nom des clients ne figure plus comme information à diffuser. Cette modification a été accordée.

4.3 La contre-expertise

Un autre problème soulevé est celui de la contre-expertise, ou la possibilité de faire faire des analyses supplémentaires par des laboratoires indépendants de l'entreprise. Les promoteurs demeurent réticents à financer de telles études. Quant aux groupes environnementaux, ils ne disposent pas de ressources suffisantes.

« Si il y avait eu du financement pour de la contre-expertise, les citoyens auraient été plus motivés. » (un représentant d'un groupe communautaire).

4.4 L'accès au site

Tous les comités peuvent accéder au site, que ce soit lors de visites organisées par le promoteur ou lors de visites inopinées. Les participants attachent beaucoup d'intérêt et d'importance à ces visites, qui représentent un élément-clé de la transparence des activités d'une installation.

5 / Maintenir l'intérêt des participants

Certains comités éprouvent des difficultés à fonctionner dans de bonnes conditions à cause d'un fort absentéisme. Ce phénomène s'observe notamment lorsqu'il y a absence de litige ou de points particuliers à débattre.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet essoufflement des représentants des citoyens et des organismes.

Ces personnes, contrairement aux représentants des organismes publics ou de l'entreprise, sont membres à titre bénévole, et doivent par ailleurs répondre à d'autres engagements professionnels ou associatifs.

Si aucun point litigieux n'est discuté ou si les documents fournis sont difficiles à appréhender pour des non spécialistes, ils ne perçoivent pas l'utilité de leur présence et se désintéressent.

« Les résidences sont loin, pas de problèmes d'odeur...Les circonstances font que présentement le comité ne fait que suivre la gestion du site et s'assurer que (le site) respecte les normes. Dans d'autres conditions plus problématiques ce

serait mon rôle de rapporter ces commentaires au comité pour trouver des solutions. Là on a l'impression d'être là pratiquement pour rien, il n'y a jamais de plaintes de personne. » (un représentant d'une municipalité).

Enfin certains participants n'ont pas de préoccupation environnementale ou d'intérêt en la matière, ni d'objectif particulier à défendre, ils siègent uniquement pour représenter leur organisme qui a été choisi comme membre.

D'autre part les objectifs poursuivis par les citoyens ou organismes ne coïncident pas forcément avec ceux du promoteur ou même du comité.

« Il s'agissait d'un travail quotidien, de suivi, et les citoyens se sont désintéressés. L'ensemble des citoyens était plus proactif, leur seul objectif était de fermer le site. » (un représentant d'un groupe communautaire).

Cependant, si des participants déplorent un manque d'intérêt des discussions et des thèmes abordés lors des rencontres, ils reconnaissent l'intérêt potentiel du comité et son utilité à un plus long terme. Ce seul élément peut justifier leur implication.

« (le site) est jeune, donc tout va bien encore. Mais dans cinq ou dix ans les résultats pourraient montrer plus que des traces et à ce moment-là le comité prendrait du poids quant aux améliorations, pour l'instant il est là comme un chien de garde pas trop méchant. Il n'a pas vraiment d'utilité mais il pourrait en avoir une un jour. » (un représentant de citoyens).

6 / Quand le processus est remis en cause

Certains comités se sont vus confrontés à une remise en cause et une non acceptation des modalités de fonctionnement par leurs membres. Ce qui a parfois abouti à la démission de ces personnes quand leur avis ne faisait pas l'unanimité au sein du groupe.

Les désaccords portaient sur l'indépendance du comité, mise en doute à cause de plusieurs éléments tels le financement, la présidence (détenue par un représentant de l'entreprise), ou encore les activités du comité (considérées comme des activités de promotion de l'installation et non d'information).

Sans pour autant provoquer de débats sur le fonctionnement du comité, certains membres reconnaissent que la structure à laquelle ils appartiennent n'est pas fonctionnelle, qu'elle représente « un semblant démocratique, loin des préoccupations des citoyens », et que les mécanismes mis en oeuvre permettent un « contrôle du comité par l'entreprise » (un représentant d'une municipalité). Ces défaillances sont attribuées au laxisme du décret.

Dans un autre cas, l'efficacité du mécanisme prévu par le décret est contestée par des membres du comité, qui déplorent que les mandats ne soient pas élargis au cadre juridique et réglementaire.

L'absence de consensus entre les membres sur les modalités de fonctionnement du comité peut mener à l'inefficacité et l'inutilité de celui-ci. En effet, si tous les membres n'adhèrent pas aux règles de fonctionnement, comment valider un accord sur des recommandations ou des mesures à prendre ?

Un autre point soulevé a été l'étroitesse du mandat, qui limitait les actions du comité à une installation particulière alors qu'il eût été plus pertinent de considérer le problème dans sa globalité, le site en question étant étroitement lié à d'autres installations intervenant dans le cycle du traitement des matières.

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

III . Le comité et la communauté d'accueil

La raison d'être des comités de vigilance réside dans la possibilité pour des citoyens résidant à proximité d'une installation de traitement de déchets et de groupes environnementaux et communautaires de participer au suivi environnemental et à la recherche de solutions visant à atténuer les impacts sur la population. Ce sont autant d'occasions pour les citoyens de faire part de leurs revendications et suggestions, et de mieux connaître le fonctionnement et les activités du site. Aussi dans cette troisième partie nous nous proposons d'analyser les liens réels entre un site et la population d'accueil à travers le comité de vigilance, en réfléchissant entre autres sur les questions de la représentativité citoyenne, la diffusion de l'information et la perception du comité par ses membres et par les habitants.

1 / Le rôle des comités auprès de la communauté d'accueil : informer, concerter, rassurer ?

1.1 L'utilité du comité perçue par ses membres

Chaque groupe d'acteur a des intérêts, des valeurs et une vision du monde qui lui sont propres. C'est pourquoi l'utilité et le rôle d'un comité de vigilance ne sont pas perçus par tous de la même façon.

Si les représentants de citoyens et de groupes insistent sur leur rôle de « chien de garde », certains représentants de sites ne placent pas l'intérêt du comité au même endroit. S'estimant déjà suffisamment surveillés avec les exigences imposées par le MENV, le comité n'a pas pour eux d'utilité en termes de surveillance des impacts environnementaux et de respect des normes, ni d'incidence sur le fonctionnement de l'entreprise. L'intérêt du comité réside plutôt dans sa fonction de diffusion de l'information au public et dans sa capacité à rassurer la population sur les activités de l'installation.

« Le comité n'a aucune implication dans ce que l'on fait. Nous avons des lois, des normes à respecter. Le MENV nous surveille, nous dicte ses normes et exige des rapports d'analyse. Le comité sert à satisfaire les inquiétudes des résidents et pas à modifier quoi que ce soit. On se doit d'être transparents, et le comité est un outil ». (un promoteur)

Selon cette vision le comité est un moyen, un « outil » pour informer et rassurer la population. On ne peut pas donc parler d'un lieu de concertation lorsqu'a priori les décideurs gardent le monopole de la décision et s'il n'est laissé aucune place au changement.

D'autres promoteurs reconnaissent une certaine utilité au comité en termes de surveillance...

« Ça nous rappelle à l'ordre, ça nous évite d'oublier les promesses qu'on a faites, les engagements qu'on a pris. Souvent les entreprises ont tendance à glisser. Nous, on ne peut pas. » (un promoteur).

...et également en termes de connaissance du milieu. Le comité est une occasion de prendre conscience des incidences du site sur les résidents et d'aménager des solutions efficaces qui font l'objet de consensus et qui visent une meilleure acceptabilité sociale de l'installation.

« (le comité) est un regroupement pour prendre le pouls de la situation de l'entreprise par rapport aux citoyens et aux préoccupations des gens dans le quartier (...) Leurs commentaires étaient positifs, ça nous a aidés à comprendre ce qui se passait, des éléments qui nous étaient connus mais sur lesquels on ne portait pas assez d'importance car on n'était pas résidents du secteur. C'était important et on a ajusté le projet par rapport à cela. » (un promoteur).

On peut parler ici de concertation, car même sans que le comité ait un pouvoir décisionnel, les remarques et revendications des citoyens vont être prises en compte par le décideur.

Si les objectifs pour lesquels le comité a été créé ne sont pas toujours atteints, cela ne se solde pas forcément par un échec total du comité, certains aspects positifs pouvant être retenus.

Des participants reconnaissent en effet que, bien qu'elle n'ait aucune influence sur la gestion de l'installation, la structure du comité a permis de maintenir des contacts réguliers entre les organismes publics, le promoteur et les citoyens. Elle a favorisé l'échange et le rapprochement de ces personnes. Les avantages majeurs du comité se sont alors avérés être des avantages parallèles.

1.2 La transparence, une nécessité reconnue par l'ensemble des intervenants

Dans un contexte plus conflictuel, où résidait une forte contestation du site de la part des résidents, le comité avait pour but d'informer la population et de démystifier certaines appréhensions. L'enjeu était de réussir pour le promoteur à diffuser de l'information à des gens a priori opposés au site. La réussite du comité a été alors attribuée aux facteurs d'information et d'échange autour d'une base objective pour tous les intervenants.

Les citoyens, les organismes et les instances municipales souhaitent avant tout savoir ce qui se passe à l'intérieur de l'installation avec laquelle ils cohabitent, même s'ils poursuivent par ailleurs d'autres objectifs (atténuation des impacts environnementaux et sociaux, fermeture du site).

De leur côté, les gestionnaires du site ont tout intérêt à faire acte de transparence. Si l'on refuse de divulguer un minimum d'informations, on sous-entend qu'il y a des choses à cacher, même si cela n'est pas le cas.

Des comités actuellement dissous et qui ont avec le recul dressé un bilan de leurs activités, attribuent leur réussite pour une grande part au climat de transparence qu'ils sont parvenus à faire régner.

L'échange d'une information juste et compréhensible par tous est une base incontournable pour de futures négociations et améliorations.

1.3 La diffusion de l'information

Les représentants d'organismes environnementaux et autres font rapport des activités du comité et de l'information reçue auprès des membres du groupe représenté lorsqu'un problème ou un événement particulier est survenu : il n'est en général pas fait de rapport régulier après chaque rencontre.

Bien qu'il se définisse comme un porte-parole, un représentant de citoyens siégeant sur un comité reconnaît ne pas être identifié par ses concitoyens en tant que tel :

« peu de personnes connaissent mon implication au sein du comité de vigilance »

Parfois l'existence même du comité est ignorée par la majorité de la population.

1.4 Information et promotion : où placer la limite ?

Des comités dits de vigilance sont accusés -parfois à juste titre- de n'être en réalité qu'une antenne de l'entreprise lui permettant de faire sa promotion.

Ce problème se pose concrètement quant au rôle du comité par rapport à certaines activités : organisation de journées portes ouvertes, de visites du site pour le public, etc.

Ces actions sont considérées par certains des membres comme des activités visant à la promotion du site et ne doivent donc pas être du ressort du comité mais de l'entreprise directement.

Il est délicat de placer une limite entre les actions visant à informer le public et celles visant à promouvoir le site en question. Cependant, il s'est avéré que problème se pose lorsque le comité a trop de liens de dépendance vis-à-vis de l'entreprise, qui se sert alors de cette structure pour promouvoir ses propres activités. Ce genre de situation peut être évité si le comité est une structure réellement autonome, dont la majorité des membres n'a pas d'intérêt à promouvoir le site en question.

2 / Des éléments pour une crédibilité du comité

La réussite et la pertinence d'un comité de vigilance résident pour une grande part dans sa crédibilité auprès de la communauté d'accueil. Cet enjeu devient primordial lorsque le comité vise à créer les conditions d'un dialogue avec les résidents et une meilleure acceptabilité de l'installation. Plusieurs éléments entrent en jeu en faveur ou à l'encontre de la crédibilité du comité auprès de la population.

La diffusion d'informations sur les activités du site et la construction d'un **climat de transparence** que nous venons d'évoquer constituent deux volets nécessaires à la crédibilité du comité.

Nous avons soulevé plus haut la question de l'indépendance du comité vis à vis de l'installation. Il serait en fait plus juste de parler d'autonomie, car le comité entretient forcément des liens de dépendance intrinsèques avec l'installation, qui est la cause première de son existence. En effet un comité de vigilance ne pourra être crédible que s'il offre la preuve de son **autonomie** vis-à-vis de l'installation concernée et de son **impartialité** dans les décisions.

Suite aux lectures et aux rencontres effectuées, nous avons noté plusieurs éléments qui, pour les membres des comités ou la population en général, viennent mettre en doute cette autonomie. Par exemple, le fait que la présidence et le rôle de porte-parole soient assurés par un représentant de l'entreprise.

D'autres aspects, qui peuvent paraître de prime abord d'ordre symbolique, sont en réalité importants, y compris pour les membres : qui assure le secrétariat, convoque aux réunions, rédige les procès verbaux ? Si toutes ces tâches sont réalisées par des représentants de l'installation, le comité risque d'être considéré comme noyauté par celle-ci.

Enfin, le **financement** constitue un élément déterminant quant à l'autonomie du comité. En général il est assuré par l'exploitant, qui décide également des dépenses, ce qui contribue à mettre en doute l'indépendance du comité et donc sa crédibilité. En effet, l'exploitant, pour des raisons financières, peut refuser des études ou analyses recommandées par le comité.

Certains comités présentent des particularités qui peuvent instaurer un doute quant à leur indépendance vis-à-vis de l'exploitant.

Ainsi, dans le cas d'un comité créé par décret, l'attribution à un « organisme indépendant » -dont le président est un représentant de l'entreprise et préside également le comité de vigilance- la tâche de mettre en place le comité, l'encadrer dans la réalisation de ses activités, s'assurer de la redésignation des membres, désigner un secrétaire, rédiger les règles de fonctionnement et le code de déontologie.

Ce doute quant à l'indépendance et la liberté d'action du comité n'est peut-être pas fondé, mais les conditions sont réunies pour affecter sa crédibilité auprès de la population concernée.

3 / La représentation citoyenne, question de démocratie...

Cette question fondamentale de la représentation des citoyens a été l'objet de nombreux écrits et réflexions, que ce soit au sujet de la gestion des déchets, des problèmes environnementaux ou de toute autre question relative à la vie en société. Le débat s'est articulé autour de deux principaux courants de pensée. Selon la démocratie représentative, seuls les élus sont à même de représenter les intérêts de l'ensemble des citoyens. La démocratie participative, au contraire, postule qu'il est souhaitable que les personnes concernés par un projet, un programme, une politique, participent à la prise de décision⁷.

Les comités de vigilance, du moins dans leur esprit, appartiennent indéniablement au courant de la démocratie participative. Ce qui nous conduit au questionnement suivant : qui est à même de représenter les citoyens : les groupes environnementaux et communautaires ? Les résidents « touchés » par le projet (doivent-ils être élus, ou bien choisis en fonctions de leurs compétence dans le domaine) ? Les paragraphes suivant font état des expériences de différents comités à propos du choix des groupes et des représentants de citoyens.

3.1 Les représentants des citoyens

Il s'agit des participants qui siègent à titre de « citoyens », mais qui ne représentent pas un organisme quelconque.

On observe plusieurs cas de figure quant aux modalités de choix des citoyens siégeant sur les comités de vigilance, les décrets ne donnant jamais de précisions à cet égard.

Dans de rares cas sont organisées des assemblées afin que les citoyens d'un espace déterminé (rue, quartier, municipalité) désignent une personne pour les représenter au sein du comité.

Parfois ce sont les conseillers municipaux qui choisissent un citoyen en fonction de critères variables : son implication sociale, ses connaissances dans le domaine, le fait qu'il soit reconnu par le milieu municipal.

Un comité qui se voulait particulièrement ouvert à la population, dans le but notamment d'apaiser des tensions, a choisi de ne pas nommer de représentant de citoyens mais accueillait tous ceux qui se présentaient, ainsi des réunions se tenaient avec parfois vingt citoyens.

Ou encore, une municipalité, ayant décidé de créer un tel comité, a publié un appel à candidature dans des journaux locaux afin de choisir des citoyens à partir des critères de sélection suivants :

⁷ Laurence De Carlo, à propos de la participation publique en aménagement, nous propose une définition de ces deux types de démocratie : « [La démocratie représentative] assure la représentation des différents intérêts en présence à travers les décisions des élus énonciateurs de l'Intérêt Général. [La démocratie représentative] s'appuie sur la confrontation des différents intérêts, sur la coprésence de leurs détenteurs dans le débat public pour qu'ils construisent ensemble des propositions de décisions qui seront ensuite prises par les élus. » (De Carlo, p 184).

- être résident de la municipalité ;
 - faire preuve d'une capacité à soutenir un point de vue, débattre des idées et assumer la pression.
- Les connaissances sur l'environnement ou la gestion des déchets n'était pas un critère de sélection.

3.2 Les représentants des organismes et groupes environnementaux

Tel que mentionné en partie I, une partie des décrets nomme les groupes qui doivent siéger sur le comité, tandis que d'autres laissent le promoteur libre d'inviter « trois groupes de citoyens actifs dont un groupe environnemental local » (MENV, décret 1549-95, 1995).

Face à cette marge de manoeuvre que leur donne le législateur, les promoteurs emploient différentes stratégies afin de choisir les groupes membres.

Certains vont d'emblée inviter les groupes les plus actifs -voire contestataires- dans le domaine de l'environnement, car, étant connus de la population, ils représentent des vecteurs de diffusion de l'information intéressants pour le promoteur, qui dans une certaine mesure maîtrise cette information. De plus la présence de ces groupes va renforcer une des fonctions du comité qui est celle de rassurer la population et garantir la crédibilité de l'information, voire du comité.

« On implique les groupes environnementaux car ce sont eux qui dans le futur vont éviter que l'on soit dénoncés pour une erreur quelconque. Ils sont là pour vérifier (...) Ils peuvent faire contre-expertiser les rapports, et c'est ce qui reconforte les gens (...) Ces groupes informent leurs membres et les citoyens, et font en fait le travail que (le site) aurait peut-être à faire, en plus c'est vu d'une façon beaucoup plus crédible venant de représentants qui sont là pour défendre les droits des citoyens ». (un promoteur)

D'autres promoteurs vont chercher à inviter des organismes qui ne sont pas préoccupés par des questions ayant rapport à l'environnement ni au site en question et « inoffensifs » en terme de scandale, en justifiant leur choix par des critères de représentativité de la population.

3.2 Le rapport à la connaissance

Nous avons déjà mentionné ce problème du rapport à la connaissance, qui est récurrent au sein des comités de vigilance. Peut-on impliquer des citoyens n'ayant que peu de connaissances sur les questions environnementales en général et sur la gestion des déchets en particulier, alors que les questions abordées concernant le suivi environnemental vont inévitablement porter sur des aspects techniques ?

Un membre d'un comité fait ce constat un peu amer quant à la participation des citoyens:

« Les citoyens sont pris en otage. Ils réalisent que c'est un processus important mais ne comprennent pas où est l'importance et ne savent pas où ils peuvent avoir une emprise. » (un représentant de la DSP).

L'observation de plusieurs comités de vigilance nous mène à l'analyse suivante : le problème du rapport à la connaissance pour les citoyens se pose quand les gestionnaires de site diffusent -parfois volontairement- des informations complexes et ne se placent pas dans une optique de concertation. À l'inverse, cette question ne pose pas problème lorsque les promoteurs considèrent la présence des citoyens comme une opportunité car ceux-ci possèdent des connaissances sur leur milieu indispensables, inconnues du promoteur.

Les propos tenus par des participants révèlent combien cette question du rapport à la connaissance est perçue différemment selon la posture que l'on adopte et les objectifs que l'on donne au comité.

« (...) Il y a toujours une question de pertinence, de connaissance... C'est sûr qu'un hydrogéologue va pouvoir émettre des suggestions plus valables que Mr-tout-le-monde » (un représentant d'une municipalité).

« [un comité idéal] ça prend des gens qui n'ont pas une connaissance accrue du milieu de l'environnement et qui gardent des préoccupations terre-à-terre. » (un promoteur).

Deux enjeux majeurs se dessinent à propos de la représentation citoyenne :

- les modalités de choix des représentants : qui est à même de représenter les citoyens (résidants, organismes à but environnemental ou social) ? Comment les désigner de la façon la plus démocratique possible ?
- comment faire participer des non-spécialistes à des problèmes techniques et pointus, dans quelle mesure peut-on vulgariser l'information diffusée et former les intervenants ?

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

IV . Éléments de réflexion pour l'élaboration d'un comité-type

Nous avons identifié l'utilité et les limites, ainsi que les enjeux auxquels les comités doivent faire face. Alors que le futur règlement sur les matières résiduelles définissant -entre autres- les règles d'application de l'article 57 va paraître prochainement, il nous semble opportun, à partir de nos observations des expériences vécues par les comités existants, d'amorcer une réflexion à propos de l'élaboration de ce modèle-type de comité qui va être appliqué à l'ensemble des lieux d'élimination des matières résiduelles du Québec.

1 / Analyse de l'article 57

L'article 57 de la Loi 90 confirme la volonté du législateur de généraliser les comités de vigilance à toutes les installations d'élimination de matières résiduelles, tel qu'affirmé dans le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008 (cf. annexe 1).

Article 57. « L'exploitant de toute installation d'élimination déterminée par règlement du gouvernement est tenu de former un comité dont la fonction est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion post-fermeture de cette installation.

Le règlement détermine les conditions applicables à la formation, au fonctionnement et au financement du comité, notamment les renseignements ou documents que l'exploitant doit lui fournir, les conditions d'accessibilité à l'installation et aux équipements qui s'y trouvent ainsi que les obligations auxquelles sont tenus les membres du comité, en particulier pour ce qui a trait à l'information du public. » (projet de loi n° 90, 199, chapitre 75).

Bien que les principales règles relatives au fonctionnement des comités seront définies par le règlement, nous pouvons émettre quelques remarques quant aux éléments apportés par cet article :

- Les comités de vigilance, qui seront concernés par l'exploitation, la fermeture et la gestion post-fermeture de l'installation en question, seront ainsi des lieux de consultation ayant une **dimension de planification**, et pas uniquement de gestion du site. Cependant, pour que cette participation à la planification soit la plus complète, lors de l'implantation de nouvelles installations, il est nécessaire de former les comités le plus tôt possible par rapport à la réalisation du projet, c'est-à-dire avant l'ouverture ou les travaux d'agrandissement. En effet plus les problèmes seront connus tôt, plus il sera facile d'y remédier.

- Il est fait mention d'une seule fonction, celle d'assurer la surveillance et le suivi ; peut-être serait-il souhaitable d'y intégrer d'autres fonctions, comme celle de trouver des solutions communes à d'éventuels problèmes posés par la présence du site et celle d'informer le public.
- Le fait que ce soit l'exploitant qui soit chargé de former le comité laisse entendre que celui-ci dispose d'une responsabilité ou d'un pouvoir supérieur aux autres intervenants. De plus cet aspect peut mettre en cause l'indépendance du comité vis à vis de l'entreprise et ainsi entraver sa crédibilité aux yeux des intervenants et de la population.

2 / Les objectifs et les pouvoirs d'un comité de vigilance

2.1 La participation à la décision

Suivant les objectifs qu'il poursuit, les actions et les pouvoirs d'un comité peuvent varier considérablement.

Quelle doit être la nature de la participation du public à la gestion et au suivi d'une installation d'élimination de déchets ? En d'autres termes un comité de vigilance peut-il être doté d'un pouvoir décisionnel ? Cette question de la participation à la décision est fondamentale.

Dans l'absolu, un comité peut varier d'un lieu de consultation, où la population peut donner son avis sans que celui-ci n'ait aucune influence sur la décision finale, à une instance décisionnelle, en disposant par exemple d'un droit de veto sur les opérations de l'installation.

Korrie de Koning nous propose une typologie des méthodes de participation du public sur la recherche en santé (cf. annexe 4). À l'aide de cet outil nous pouvons réfléchir sur les objectifs des comités en matière de participation à la décision.

Si nous devons caractériser les comités existants en fonction de cette classification, ils correspondraient à différents niveaux de participation, depuis la « *cooption* » jusqu'à un niveau intermédiaire qui se situerait entre la « *consultation* » et la « *coopération* ». En effet dans certains comités les représentants de la population locale sont confinés à un rôle de figuration, leurs considérations ne sont pas prise en compte par le promoteur qui dirige le comité. En revanche, d'autres comités sont animés d'un esprit de concertation ; les suggestions et propositions font l'objet d'un débat entre les membres.

Un comité optimal tout en étant réaliste se situerait entre les niveaux « *coopération* » et « *co-learning* ». Les citoyens et intervenants concernés participent à la recherche de solutions au cours d'un processus d'apprentissage mutuel et de partage des connaissances. « *local people and outsiders share their knowledge, to create new understanding* » (De Koning, p 96). La décision finale reste celle du décideur traditionnel, le promoteur (ou le gouvernement pour ce qui concerne le contrôle).

En effet il est difficile d'attribuer à un comité de vigilance un pouvoir décisionnel (portant sur les opérations et le suivi environnemental), car il ne s'agit pas de déresponsabiliser le secteur de la gestion des déchets ou le gouvernement, chargé des contrôles, mais bien de faire en sorte que les attentes des citoyens et d'autres acteurs affectés par une installation soient prises en compte.

En l'occurrence, un promoteur devrait être obligé de justifier son refus de suivre des recommandations du comité.

Sans que le comité soit doté d'un pouvoir décisionnel, son **influence sur la décision** n'est pas nulle pour autant : un promoteur, a fortiori s'il s'agit d'une municipalité qui ne souhaite pas dégrader son image à cause d'un site d'enfouissement mal géré, a tout intérêt à prendre en compte les revendications des habitants, exprimées par les recommandations du comité. La pression médiatique, c'est à dire la crainte qu'ont les promoteurs de faire la manchette des journaux, joue beaucoup à ce niveau.

2.2 Les avantages d'une consultation publique permanente

Alors qu'il est souvent reproché aux modes de consultation en amont d'un projet d'engendrer des réactions émotionnelles et de ne pas influencer une décision déjà prise, les comités de vigilance, qui sont une forme de consultation publique permanente, représentent un **potentiel d'interaction continue** entre divers acteurs que sont les instances gouvernementales, les promoteurs, le milieu communautaire et le public.

Cet aspect n'est pas à négliger car, même si l'on n'aboutit pas toujours à un consensus, la possibilité d'échange et de dialogue entre les intervenants permet un **apprentissage mutuel** du rôle, des pouvoirs et des valeurs de chacun. En effet, dans les groupes rassemblant des acteurs provenant de milieux différents, tels les comités de vigilance, l'impossibilité d'obtenir un consensus, ou même de débattre, peut provenir d'une méconnaissance du rôle et des valeurs de référence de l'autre ainsi que d'une façon différente d'appréhender et de définir les problèmes⁸.

L'échange régulier d'information permet la réduction des délais de réaction et donc des ajustements mis en place, qui seront d'autant mieux adaptés aux caractéristiques du milieu.

⁸ Pour Pierre De Coninck, la représentation de divers intérêts au sein du groupe et un consensus sur la définition du problème sont des conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'un processus de participation à la décision. « Une démocratisation du processus décisionnel suppose la diversité des intérêts et des idées (...) Elle peut également envisager l'engagement [des citoyens] dès la première étape de l'action et, par conséquent, permettre la considération par l'ensemble des intervenants de ce qui « fait problème ». À ce sujet, les valeurs, les intérêts et les expériences de chacun peuvent jouer un grand rôle. Aussi, est-il important de considérer dès le départ le plus grand nombre de facettes que peut contenir un problème afin de ne pas trop le réduire, le mutiler. » (De Coninck, 1996 : p 58).

3 / L'encadrement juridique

Dans l'optique de la création d'un modèle de comité applicable à toutes des installations d'élimination, l'enjeu est de définir des règles suffisamment encadrantes pouvant garantir l'efficacité et l'indépendance du comité vis à vis de l'exploitant ; tout en gardant une certaine souplesse qui lui permette de s'adapter aux réalités locales.

Nous n'entendons pas ici définir toutes les règles qui devront encadrer un comité de vigilance, mais nous insisterons sur des points qui nous semblent essentiels (la composition, le financement,...) en mettant en avant certains principes.

3.1 Les mandats

À l'image de certains décrets, le rôle des comités de vigilance devrait être axé sur plusieurs aspects que sont la surveillance, les recommandations et l'information du public :

- veiller à ce que l'installation en question respecte les conditions du décret qui l'autorise à exploiter ainsi que les normes imposées par le ministère ;
- faire des suggestions et recommandations au promoteur concernant les opérations et les impacts environnementaux et sociaux occasionnés par l'installation;
- informer le public sur les points précédents (en vulgarisant des informations si nécessaire) et sur les activités du comité
- exiger, lorsqu'il le juge nécessaire, la réalisation d'études, d'analyses ou de contre-expertises.

3.2 La composition et le choix des représentants

Il s'agit d'un point délicat concernant la composition (qui doit siéger sur les comités ?) et les modes de désignation (comment choisir ces personnes ?). Aucune solution retenue ne pourra être jugée idéale.

Concernant la composition, les avis sont partagés : pour certains il convient d'intégrer les personnes directement touchées par le projet, ainsi que les personnes ayant pris position à ce sujet ; pour d'autres, le choix des représentants doit être animé par la recherche de l'impartialité.

Il nous semble au contraire qu'il est nécessaire de chercher à intégrer les personnes « touchées » par le projet, en effet ce sont elles qui, par leur connaissance du milieu, sont à même d'apporter des informations pertinentes et de provoquer des changements utiles et durables.

D'autre part, le fait d'exclure les personnes ayant pris position à l'égard du projet risque, dans le cas où le projet est contesté, de faire perdre au comité de sa crédibilité et de sa pertinence en ne regroupant que des personnes neutres ou favorable à l'installation.

Au risque de ne pas aboutir à un consensus il est nécessaire que **tous les acteurs concernés** par l'installation en question soient présents autour de la table.

Nous avons expliqué plus haut la complémentarité entre les interventions des citoyens-résidents et celles des groupes environnementaux ayant des préoccupations plus larges. Aussi ces deux types d'acteurs doivent être représentés au sein des comités de vigilance.

La rédaction d'un code de déontologie par les membres du comité permettra d'assurer la sérénité du débat. À titre d'exemple, André Beauchamp nous propose des règles de conduite raisonnable dans la gestion des conflits (cf. annexe 5).

Trois principes nous ont guidés pour proposer une composition et des modes de désignation les plus démocratiques possibles :

- les citoyens sont **choisis par leurs pairs** ;
- **le choix des groupes environnementaux et communautaires** ne revient pas au promoteur ;
- le comité est composé d'une base fixe imposée par le règlement tout en étant adaptable aux **particularités locales**.

L'installation, ainsi que les organismes publics (MENV, municipalité d'accueil, MRC⁹ et DSP) choisissent des délégués, en fonction de leurs compétences ou de leurs connaissances sur le dossier en question.

Le MENV étant un acteur de première ligne pour ce qui concerne les contrôles et le suivi environnemental, il est nécessaire qu'un représentant soit présent à toutes les rencontres afin de répondre aux interrogations des intervenants et faire état des mesures de contrôle et de résultats des analyses effectuées par le MENV.

Un représentant de la Régie régionale de la santé et des services sociaux peut être invité par le comité, ainsi que toute autre personne ressource.

Afin de désigner deux représentants des citoyens, la municipalité concernée organise une assemblée publique au cours de laquelle les résidents choisiront leurs représentants. La seule condition d'éligibilité est d'être résident de la municipalité. Cette assemblée devra être annoncée dans les journaux locaux et à l'Hôtel de Ville. Dans le cas où une installation chevauche plusieurs municipalités, l'exercice devra être conduit dans chacune d'entre elles.

⁹ plutôt que de la MRC il pourrait s'agir du territoire de planification, tel que le définit la Loi 90 ; le territoire de planification pouvant regrouper plusieurs MRC.

3.3 Le financement

La source de financement s'est avérée être un élément important garantissant ou non la crédibilité du comité pour ses membres et pour la population. La possibilité de réaliser des contre-expertises joue également.

Il est indispensable que l'exploitant assure les coûts associés au fonctionnement et à la réalisation du mandat du comité. Il est également souhaitable d'indemniser les représentants des citoyens et des groupes de leurs frais de déplacements. En effet, contrairement aux représentants des institutions publiques (MENV, DSP, municipalités), les membres eux-mêmes doivent assumer ces frais, ce qui peut être une raison de non participation.

La solution de financer les activités du comités par des fonds publics (provenant du MENV) a été mentionnée par plusieurs intervenants. Pour Villeneuve, cette responsabilité revient au promoteur.

« Comme le comité sert à l'entreprise d'interface avec la communauté et qu'elle lui évitera à terme de coûteux frais de communication institutionnelle, il serait injustifié que le financement soit imputé aux autorités gouvernementales ou à quelque organisme social que ce soit. » (Villeneuve, 1998, p173).

Nous partageons ce point de vue et proposons que l'exploitant finance les activités du comité, sans qu'aucune autre source de financement ne soit sollicitée.

Bien que le gestionnaire du site finance le comité, il ne doit pas avoir de droit de regard sur cet argent, excepté en tant que membre du comité. Celui-ci est seul **décideur des dépenses** à effectuer.

3.4 L'accès à l'information

Afin que les comités puissent remplir leur mandat de suivi environnemental, tous les documents relatifs

- à la nature, la provenance et la quantité des matériaux éliminés ;
 - aux opérations d'exploitation ;
 - aux mesures d'atténuation des impacts environnementaux mises en place ;
 - aux résultats des analyses effectuées concernant les impacts environnementaux ;
- devraient être disponibles pour tous les membres du comité.

Ceux-ci devraient disposer d'un droit de visite inopinée du site en question (accompagnés d'un employé de l'installation) et assister aux opérations de contrôle et d'échantillonnage effectuées par les inspecteurs du MENV.

3.5 Des aspects du fonctionnement propres à chaque comité

Certains aspects du fonctionnement pourront être définis par le comité :

- le lieu et la fréquence des réunions ;
- la désignation d'un président, d'un secrétaire, éventuellement d'un animateur, d'un trésorier ou d'un porte-parole (il peut être décidé que chacun des membres aient le rôle de porte-parole) ;
- la rédaction d'un code d'éthique, comprenant éventuellement la confidentialité de certaines informations (cf. annexe 5) ;
- la possibilité de rajouter des mandats supplémentaires à ceux définis dans le règlement.

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

Conclusion

La création institutionnelle des comités de vigilance s'inscrit dans un contexte de demandes grandissantes de la part de citoyens et d'acteurs institutionnalisés, tels les groupes environnementaux, de participer à la surveillance des installations d'élimination de déchets ainsi qu'au processus de prise de décision concernant la gestion des matières résiduelles en général.

L'analyse de comités de vigilance liés à l'élimination des matières résiduelles a permis de cibler l'intérêt et l'utilité de telles structures, leurs limites, ainsi que les enjeux auxquels ils devront répondre.

Le comité de vigilance vise la participation d'un certain nombre d'acteurs au suivi environnemental d'une installation d'élimination de déchets. La question de la représentation des citoyens et de groupes actifs au sein de la communauté est fondamentale, aussi il convient de mettre en place des mécanismes de désignation adaptés.

La participation de personnes non expertes à un processus nécessitant certaines connaissances techniques suppose des mesures de vulgarisation de l'information et des connaissances. Nous avons vu combien cette question est récurrente au sein des comités.

Un autre enjeu est de garantir la crédibilité des comités, auprès de leurs propres membres et auprès de la population. L'autonomie du comité vis-à-vis de l'installation, que ce soit en termes de dépenses, de pouvoirs, de possibilité de réaliser des études indépendantes, est un gage de crédibilité.

Nous avons pu observer combien la perception du comité pour chacun des membres est différente, en fonction des objectifs qu'il poursuit, des intérêts qu'il défend, de ses valeurs.

Des bases indispensables à la concertation et à la recherche d'un consensus sont l'égalité entre les participants présents autour de la table et l'instauration d'une dynamique d'apprentissage mutuel du rôle, des connaissances et des valeurs de chacun.

La mise en place d'un processus de concertation suppose également qu'au préalable soit décidé quels pouvoirs sont attribués au groupe de concertation et dans quelle mesure il participe à la décision finale.

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

Bibliographie

ASSEMBLÉE NATIONALE (1999) *Projet de loi n° 90, chapitre 75 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*. Éditeur officiel du Québec.

AQEI (1996) *Pour une gestion démocratique des matières résiduelles au Québec - Mémoire*. Québec : BAPE.

BAPE (1997) *Déchets d'hier, ressources de demain : rapport de la commission sur la gestion des matières résiduelles au Québec*. Québec : BAPE.

BAPE (1997) *Établissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire à Saint-Édouard-de-Frampton : rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec : BAPE.

BEAUCHAMP, A. (1997) *Environnement et consensus social*. Montréal : L'Essentiel.

DE CARLO, L. *La participation en aménagement : un processus démocratique ? Une consultation publique à l'échelle de Montréal*. Espaces et Sociétés

DE CONINCK, P. (1996) *Le processus de la conférence de consensus : évaluation d'un outil d'aide à la décision*. Sherbrooke : cahiers STOPER

DE KONING, K. & MARTIN, M. () *Participatory research in health : Issues and experiences*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC décrets n° 707-97, 862-98, 1549-95, 1351-95, 658-96, 638-96, 150-99, 1530-93, 638-97, 637-97.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (1998) *Mon environnement, je jette autrement : Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Québec : MEF.

VILLE DE PIERREFONDS (1999) *règlement 1267*

VILLENEUVE, C. (1998) « *Le comité de suivi, une solution à la permanence des consultations publiques ?* », in *Évaluations d'impacts et participation publique : tendances dans le monde francophone*. Québec : collection environnement de l'Université de Montréal hors série n. 12.

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

ANNEXE 1

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets : présentation de l'organisme

Créé en 1991, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED), organisme sans but lucratif, rassemble plus de quarante-cinq groupes et coalitions issus de toutes les régions du Québec. Le Front commun a pour mission principale de sensibiliser la population et les élu-e-s à l'importance d'implanter une gestion écologique des déchets.

Le Front commun oeuvre aussi au développement de politiques qui favorisent la mise en place de programmes de réduction, de réutilisation et de recyclage-compostage des déchets et ce, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale. De plus, il milite activement en vue de démocratiser la gestion des déchets au Québec.

À la demande de ses membres, le Front commun peut également intervenir directement dans des dossiers locaux afin de les aider à résoudre des problèmes liés à la gestion écologique des déchets, soit par l'apport d'informations, par un support technique, moral ou autres ou par l'expertise que l'organisme a su développer au cours de son existence dans les nombreux dossiers qu'il a couverts.

Au-delà des interventions locales et nationales, le Front commun fait la promotion de 4 grands principes qui sont la pierre angulaire d'une gestion écologique et démocratique des déchets:

- la régionalisation
- la démocratisation
- la responsabilisation
- la hiérarchie des 3R

La régionalisation

Le Front commun considère le concept de régionalisation comme un élément fondamental et essentiel à la gestion durable et responsable des matières résiduelles.

Confiner la gestion des déchets à l'intérieur des régions administratives et *a fortiori* des MRC et des municipalités amène la population, les acteurs socio-économiques et les élu-e-s à être plus sensibilisés et plus responsables face aux impacts environnementaux de l'enfouissement pêle-mêle et de l'incinération étant donné la proximité géographique des installations de traitement des déchets et de leurs lieux d'élimination. La régionalisation de la gestion des déchets évite également que des régions du Québec soient des *régions-poubelles* recevant les déchets du reste de la province, en particulier des grands centres urbains. Actuellement, trop de régions à travers la province sont à la merci de l'incurie des grands centres producteurs de déchets qui voient en l'exportation inter-régionale une façon bon marché de disposer de leurs rebuts au détriment de toute une collectivité et de son environnement.

La régionalisation des déchets entraîne inévitablement une responsabilisation des générateurs de déchets qui doivent alors mettre en oeuvre des politiques de réduction, de réutilisation et de recyclage-compostage des matières résiduelles.

La démocratisation

Les citoyens doivent prendre part à l'ensemble du processus décisionnel concernant la gestion des déchets, c'est-à-dire à partir de l'élaboration d'une loi, d'un règlement ou d'une politique et ce,

jusqu'à la fin de la période post-fermeture d'une installation de traitement des déchets, ainsi qu'à toutes les étapes intermédiaires.

En matière de gestion de déchets solides, les citoyens devraient pouvoir jouer un rôle à deux niveaux. D'une part, les citoyens doivent avoir un rôle actif dans les structures décisionnelles. D'autre part, l'ensemble des citoyens doit être informé et consulté par les instances décisionnelles.

La responsabilisation

Le concept de la responsabilisation s'applique bien entendu aux producteurs de biens de consommation mais également aux élu-e-s représentant la population et aux consommateurs.

L'élargissement de la responsabilité des producteurs au-delà de la mise en marché des produits est un concept de plus en plus reconnu. Le but est d'encourager les producteurs à prévenir la pollution et à réduire les ressources et l'énergie utilisées à chaque étape de la fabrication d'un produit. Les producteurs deviennent responsables de tous les impacts environnementaux dus à l'utilisation de leurs produits. Cela inclut autant les impacts induits en amont, lors du choix des matériaux et du processus de fabrication que les impacts induits en aval, lors de l'utilisation et de l'élimination des produits. Les producteurs doivent assumer les responsabilités liées aux impacts environnementaux générés par leurs produits qu'elles soient légales, physiques, économiques ou informatives et qui ne peuvent être éliminés lors de la conception¹⁰.

Les consommateurs aussi ont une responsabilité à travers leurs habitudes de consommation et de leur enclivité à utiliser les facilités qui sont mis à leur disposition pour réduire la quantité de matières résiduelles qu'ils génèrent.

Quant aux pouvoirs publics, ils ont la responsabilité d'instaurer des lois et des règlements destinés à atteindre des objectifs de réduction contenus dans des politiques. Il ont également la responsabilité de s'assurer que ses lois et règlements soient respectés et de sévir face aux détracteurs, le cas échéant. A un niveau local, ils doivent eux-mêmes démontrer qu'ils participent à des efforts de réduction des déchets par le biais de la diminution de l'utilisation abusive des ressources (dans les institutions ou les ministères par exemple) et dans l'élaboration de leur plan de gestion de déchets.

La hiérarchie des 3R

Ce que l'on entend par la hiérarchie des 3R est une gestion des déchets basée sur la réduction à la source, le réemploi et le recyclage-compostage, pratiquée de façon intensive et dans cet ordre de priorité. Et ce, afin de réduire au maximum la quantité de déchets qui doit être mis en décharge, pour éventuellement en arriver à l'élimination des lieux d'enfouissement sanitaire et au rejet-zéro. *Le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas.*

Il faut également noter que l'utilisation des déchets à des fins de production d'énergie ne peut être considérée comme étant une forme écologique et viable de recyclage.

Afin d'en arriver un jour à une vraie politique de gestion écologique de nos matières résiduelles, aucun des 4 principes mentionnés ci-haut ne peut être retranchés. De plus, ces principes sont interdépendants et aucun ne peut être délaissés au profit d'un autre. Ils forment un tout sur lequel sont basées l'ensemble des actions et des activités du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets.

¹⁰ Tiré de: Greenpeace, *Strategies to promote Clean Production: Extended Producer Responsibility*, 1995, 16 p.

ANNEXE 2

Le cadre législatif des comités de vigilance. Historique

BAPE. Rapport de la commission sur la gestion des matières résiduelles au Québec (1997)

Recommandation 34 :

« À l'égard des activités de surveillance et de suivis réalisés par les comités de citoyens, la commission propose les éléments de recommandation suivants :

1. les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) devraient s'assurer, directement ou avec l'aide de comités locaux, de l'application rigoureuse des normes d'implantation et d'exploitation des infrastructures d'élimination et de valorisation;
2. outre les représentants des citoyens, un représentant du secteur de la santé et un représentant de la Direction régionale du MEF devraient siéger sur les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus;
3. le financement des activités de surveillance devrait être à la charge de l'exploitant des équipements d'élimination et celui des activités de suivi postfermeture, à la charge du propriétaire de tels équipements, lequel financement devra assurer le support de secrétariat pour le comité chargé d'assurer la surveillance et le suivi des installations d'élimination;
4. les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus devraient se voir accorder, pour l'exécution de leur mandat :
 - l'accès à toute l'information et aux résultats de toute analyse exigée de l'exploitant ou réalisée par les autorités publiques;
 - l'accès sur préavis aux lieux et équipements visés;
 - le droit de participer aux décisions relatives aux prélèvements des sommes à déposer au fonds fiduciaire ainsi qu'aux débours des sommes durant la période postfermeture;
 - le droit de recourir, au besoin, à l'expertise technique des autorités publiques . »

Plan d'action Québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008 (1998)

Action 4 : mise sur pied de comités de vigilance par les exploitants d'installation d'élimination

« Lorsque le gouvernement autorise par décret de nouveaux lieux d'enfouissement, il exige depuis quelques années que les exploitants mettent en place, à leurs frais, des comités de vigilance. Cette exigence

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

s'appliquera désormais à tous les exploitants de lieux d'enfouissement sanitaire et de dépôts de matériaux secs.

Les comités de vigilance devront :

- être représentatifs de leur milieu
- avoir accès aux documents pertinents
- avoir accès aux installations
- pouvoir être présents lors des inspections et des rencontres avec le représentant du ministère de l'Environnement et de la Faune
- être informés adéquatement par l'exploitant et par le ministère sur la façon dont les conditions d'autorisation du gouvernement sont respectées
- avoir les moyens d'informer la population qu'ils représentent »

Projet de loi n° 90. Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles (1999)

Article 57. « L'exploitant de toute installation d'élimination déterminée par règlement du gouvernement est tenu de former un comité dont la fonction est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion post-fermeture de cette installation.

Le règlement détermine les conditions applicables à la formation, au fonctionnement et au financement du comité, notamment les renseignements ou documents que l'exploitant doit lui fournir, les conditions d'accessibilité à l'installation et aux équipements qui s'y trouvent ainsi que les obligations auxquelles sont tenus les membres du comité, en particulier pour ce qui a trait à l'information du public. »

ANNEXE 3

Grille d'entretien

- objectifs :
- cerner les circonstances de création du comité ;
 - évaluer le pouvoir du comité au sein de l'entreprise (recommandations, participation à la décision,...)
 - étudier le comité dans le contexte local : quelle influence sur la communauté (rassurer, inhiber les contestations ou bien rôle de canalisateur des revendications des résidents)?
 - la représentation des citoyens : comment sont choisis les représentants, quel retour est fait à la population?
 - recueillir les idées et propositions des membres de comités sur les conditions nécessaires au bon fonctionnement et à l'efficacité d'un comité de vigilance.

création/fonctionnement du comité

- Avant la création du comité, existait-il des regroupements traitant des questions d'environnement ? Si oui, ces groupes ou ces personnes sont-elles devenues membres du comité ?
- Pourquoi le comité s'est-il créé ?
(y-avait-il des plaintes, des contestations ? De qui venaient-elles ? A qui étaient-elles adressées ? Sur quoi portaient-elles ? Ont-elles continué après la création du comité ? A qui ont-elles alors été adressées (entreprise, comité, municipalité,...) ?)
- Comment les groupes environnementaux/de citoyens ont-ils été choisis pour participer au comité ? Qui a pris la décision ?
- Qui finance le comité ? Les participants sont-ils indemnisés/rémunérés ?
- Quelle est l'information fournie par l'entreprise au comité ?
- En quoi le comité a-t-il influencé la gestion du site ? (quels sont selon vous les points de réussite/d'échec du comité ?)

(en fonction des mandats :)

- Le comité a-t-il fait des propositions/recommandations à l'entreprise ? Lesquelles ? A quoi ont-elles abouti ?

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

- Par quels moyens le comité diffuse-t-il l'information à l'extérieur (publication dans la presse, réunions, accueil des personnes) ?

(dans le cas d'une création hors décret)

- Qui en a été l'initiateur (promoteur, municipalité) ?
- Quelles étaient les raisons/circonstances de la création ?
- Sur quel modèle s'est-on basé? D'autres comités existants ont-ils été rencontrés ?

(cas où le comité a été dissous)

- Pour quelles raisons le comité a-t-il cessé ses activités (problèmes pour lesquels il avait été créé sont résolus, conflits, mauvais fonctionnement,...) ? Cette décision faisait-elle l'unanimité ?
- Les participants se sont-ils regroupés en dehors? D'autres groupes ont-ils émergé ?
- Si c'était à refaire...

motivations personnelles

- Quelles sont vos motivations/intérêts pour faire partie du comité ?
- De quelle manière vous a-t-on désigné au sein de votre groupe environnemental/comité de citoyens/municipalité ?
- Avez-vous participé aux audiences du BAPE concernant l'établissement du site ?
- Quelles étaient vos connaissances sur le sujet avant de faire partie du comité ?
- Que pensez-vous de l'article de la loi 90 sur les comités de vigilance (aspect positifs/négatifs, changements ou précisions à apporter) ?
- Quel serait pour vous un comité de vigilance idéal ?

(représentants des citoyens:)

- Quels contacts avez-vous avec les habitants concernés par les impacts ? S'adressent-ils à vous pour émettre des plaintes/demander de l'information ?

ANNEXE 4

Organismes contactés

- les 17 directions régionales du ministère de l'Environnement du Québec ;
- le Bureau d'audience publique sur l'environnement ;

Les comités de vigilance :

- le comité de citoyens du lieu d'enfouissement sanitaire de la Communauté urbaine de Montréal ;
- la Commission de mise en valeur et de restauration du site de la carrière de Pierrefonds ;
- le comité de citoyens du CTED (Centre de tri et d'élimination des déchets de la ville de Montréal) ;
- le comité de vigilance du centre technologique AES inc. de Chicoutimi ;
- COSE Lanaudière ;
- le comité de suivi Stablex ;
- le comité de vigilance de l'usine de triage Lachenaie ;
- le comité de vigilance Sherbrooke-Fleurimont ;
- le comité de surveillance Enfouissement J. M. Langlois ;
- le comité de vigilance de Saint-Basile-le-Grand ;
- le comité de vigilance de Baie-Comeau ;
- le comité de vigilance du Centre de récupération et de gestion des déchets de la Nouvelle-Beauce;
- le comité de vigilance (pas encore formé) du LES Sanitaires Cintec inc. de Larouche ;
- le comité de surveillance du LES Service sanitaire Leclerc de Saint-Joachim ;
- le comité de vigilance (pas encore formé) du LES Services Sanitaires Gaudreau inc. de Saint-Rosaire ;
- le comité de surveillance du DMS Pavages Maska inc. de Saint-Pie ;
- le comité de vigilance des LES et DMS de Saint Alban ;
- le comité de vigilance du LES Bestan de Magog.

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

ANNEXE 5

Participatory research in health : Issues and experiences

by Korrie de Koning and Marion Martin

Figure 9.1: Participatory methods: means to what ends?

Mode of participation	Involvement of local people	Relationship of research and action to local people
Cooptation	token; representatives are chosen, but no real input or power	on
Compliance	tasks are assigned, with incentives; outsiders decide agenda and direct the process	for
Consultation	local opinions asked, outsiders analyse and decide on a course of action	for/with
Cooperation	local people work together with outsiders to determine priorities, responsibility remains with outsiders for directing the process	with
Co-learning	local people and outsiders share their knowledge, to create new understanding, and work together to form action plans, with outsider facilitation	with/by
Collective action	local people set their own agenda and mobilize to carry it out, in the absence of outside initiators and facilitators	by

[Adapted from: Biggs 1989; Hart 1992; Pretty 1995]

Les comités de vigilance liés aux installations d'élimination des déchets au Québec : bilan et perspectives

ANNEXE 6

Environnement et consensus social

Beauchamp André

Des règles de conduite raisonnables dans la gestion des conflits

- 1 — Les données factuelles ne doivent pas être camouflées sous prétexte qu'elles seraient négatives ou ne favoriseraient pas la cause que l'on veut défendre.
- 2 — On évitera la dissimulation pour le seul plaisir de dissimuler.
- 3 — Nul ne doit chercher à retarder délibérément l'étude d'un dossier dans le but de faire échouer une négociation ou d'éviter un résultat non désiré.
- 4 — Les supercheries visant à mettre l'autre sur une mauvaise piste et faire valoir son propre point de vue ne doivent pas être utilisées.
- 5 — On évitera la fausse naïveté voisine du mensonge.
- 6 — On ne contestera pas la motivation de l'adversaire à moins de motifs sérieux.
- 7 — Les traits personnels ainsi que les habitudes d'un adversaire ne seront pas évoqués à moins que cela ne soit pertinent au dossier.
- 8 — À chaque fois que cela est possible, on donnera l'opportunité à un opposant de changer de position sans perdre la face.
- 9 — On s'opposera à l'extrémisme avec vigueur, voire avec émotion, mais non par la mise en place d'un autre extrémisme.
- 10 — On évitera le dogmatisme.
- 11 — Les notions complexes seront simplifiées autant que possible pour favoriser au maximum la communication et permettre aux gens sans expertise de les comprendre.

- 12 – Pour parvenir à certaines conclusions techniques, on déploiera des efforts pour identifier et mettre entre parenthèses les considérations subjectives.
- 13 – Les données pertinentes seront dévoilées en temps opportun pour l'analyse et l'examen par les pairs, sans obligation légale et cela même aux plus farouches opposants.
- 14 – Une information professionnelle socialement utile ne sera pas retardée pour la simple poursuite d'avantages tactiques.
- 15 – On évitera autant que possible les savoirs purement hypothétiques, incertains ou inadéquats.
- 16 – On évitera les suppositions hâtives et les commentaires impromptus.
- 17 – Un intérêt personnel dans une solution, des liens personnels avec un proposeur, un biais, un préjudice, une inclination de quelque ordre que ce soit devront être révélés volontairement et normalement.
- 18 – On poursuivra l'exploration et la recherche selon l'importance des problèmes soulevés. Même si cela peut varier grandement selon la nature des questions abordées, l'effort déployé sera en proportion de la responsabilité globale de chacun dans le dossier.
- 19 – On doit toujours donner la première place à l'intégrité.
(Wessel, cité dans GRAY 1991: 75-76.)