

2-1412406
8215K
C4I

179
GENE41
Consultation sur le développement durable
de la production porcine au Québec
6211-12-007

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE:
UNE PRATIQUE A GÉNÉRALISER,
UNE PROCÉDURE D'EXAMEN A PARFAIRE

Bibliothèque
PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES
Université du Québec à Montréal

RAPPORT DU
COMITÉ D'EXAMEN DE LA PROCÉDURE
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

(Rapport Lacoste)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
Décembre 1988

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Depuis son adoption en 1980, la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement a fait ses preuves. Elle a permis d'introduire efficacement une prise en compte des impacts environnementaux dans les décisions concernant certains grands projets. Elle est sans doute moins judiciarisée que d'autres procédures suivies ailleurs; par contre, elle s'applique automatiquement à certains types de projets. Elle allie donc, d'une certaine façon, rigueur dans son champ d'application et souplesse dans la dynamique socio-politique des débats sur les grands enjeux environnementaux.

Le comité partage l'avis général qui se dégage des consultations effectuées: la procédure d'évaluation et d'examen, telle que définie dans la Loi sur la qualité de l'environnement et dans les règlements qui s'y rapportent, doit être conservée; sa structure d'ensemble ne s'est pas révélée paralysante et son application a été productive dans la mise au point de solutions plus environnementales pour certains projets.

Cependant, le comité a pu constater que le mode de fonctionnement administratif de la procédure a suscité des insatisfactions de différents ordres. Le déroulement de la procédure a parfois été, notamment dans ses phases publiques, générateur de tensions, de durcissement et de conflits entre les positions des différents intervenants. Ces tensions viennent en bonne partie de ce que l'apport du public et la prise en compte de ses préoccupations dans la conception des projets se font actuellement très tard, une fois que l'option privilégiée est à toutes fins pratiques entièrement définie, voire même déjà acceptée à d'autres paliers administratifs ou gouvernementaux. D'autres sources d'insatisfactions se sont aussi manifestées, notamment le non-assujettissement de certains projets à la procédure, l'absence de contre-expertise sur certaines analyses techniques des promoteurs avant audience, la rigidité du processus décisionnel, le manque d'harmonisation entre la procédure des études d'impact et

d'autres procédures qui s'appliquent au même projet, les délais, l'insuffisance des contrôles sur la réalisation des projets, etc.

Les recommandations du comité visent à fournir des solutions à ces sources d'insatisfaction, tout en gardant à la procédure les grandes caractéristiques que lui confèrent la loi et les règlements actuels.

Avant de présenter de manière synthétique ces recommandations, le comité tient à rappeler quelques définitions essentielles.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement constitue une des formes possibles des pratiques d'évaluation environnementale d'un projet. Il s'agit de la forme la plus rigoureuse et la plus complète. Mais les pratiques d'évaluation peuvent aussi se présenter d'autres façons.

L'évaluation environnementale en soi a pour objectifs:

- . d'identifier et d'estimer l'importance des impacts bio-physiques et sociaux d'un projet;
- . d'apprécier l'opportunité de réaliser le projet, compte tenu de ses avantages et de ses impacts environnementaux;
- . de mettre au point une solution de moindre impact pour la réalisation du projet (tant lors de sa conception technique que pour d'éventuelles mesures d'atténuation).

Cette évaluation peut se faire de différentes façons, selon diverses méthodes et en impliquant plus ou moins de groupes d'intervenants (experts, promoteurs du projet, autorités gouvernementales, groupes affectés par la réalisation du projet et citoyens en général).

Même si l'évaluation environnementale se fait de manière raisonnée, elle implique des jugements de valeur; son résultat dépend donc des catégories d'intervenants qui y participent.

La caractéristique distinctive de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement tient à son caractère obligatoire pour certains projets et à la possibilité d'un examen public du dossier. Lorsque la procédure a été créée, les pratiques d'évaluation environnementale se limitaient, à toutes fins utiles, aux projets assujettis à la procédure. Maintenant, sous l'effet des recommandations de différents rapports, comme par exemple le rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et en raison de la dynamique socio-politique des questions environnementales, les pratiques d'évaluation environnementale ont tendance à se généraliser.

Le comité a tenu à analyser le fonctionnement administratif de la procédure à la lumière de ce nouveau contexte et à partir d'une grille qui reprend les quatre grandes fonctions de la procédure. En effet, celle-ci est à la fois un outil de prise en compte des aspects environnementaux dans la planification des projets, un exercice de synthèse des facteurs environnementaux les plus pertinents pour la prise de décision, un instrument de participation du public et un élément constitutif du processus décisionnel gouvernemental. La première partie du rapport a analysé la procédure selon ces quatre dimensions.

Le Comité a aussi analysé le contrôle du respect des autorisations émises dans le cadre de la procédure et réalisé une réflexion sur l'avenir de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

La présente partie reprend les recommandations du comité et les regroupe sous dix (10) thèmes majeurs qui permettent de mieux les saisir.

- Rendre plus générale la pratique d'évaluation environnementale.
- Introduire les préoccupations environnementales dès les premiers stades de la planification d'un projet.

PUBLICATIONS GOVERNEMENTALES

- . Mieux informer le public et augmenter les occasions qu'il a d'intervenir.
- . Alléger les études d'impact et les rendre plus pertinentes.
- . Expliciter et raffermir les règles du jeu pour les différents intervenants.
- . Introduire plus de flexibilité opérationnelle dans la gestion de la procédure.
- . Développer l'outillage technique nécessaire à la préparation des études d'impact.
- . Harmoniser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement avec les autres procédures d'autorisation d'un même projet.
- . Expérimenter davantage la médiation environnementale.
- . Assujettir les projets conformément à la finalité de la procédure.

Les recommandations regroupées ci-après concernent spécifiquement la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, à l'exception de celles inscrites sous le premier thème qui s'appliquent aux activités stratégiques du Gouvernement. Les textes qui apparaissent en caractères gras reprennent intégralement les recommandations dispersées dans les chapitres précédents; ils sont numérotés de façon séquentielle et comprennent à la fin une référence numérique permettant de les situer dans le rapport.

1. RENDRE PLUS GÉNÉRALE LA PRATIQUE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'intérêt de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts dépasse sa capacité d'évaluer l'opportunité d'un projet et de trouver les meilleures conditions environnementales de sa réalisation éventuelle; il

vient aussi de ce qu'elle peut permettre de scruter et de valider les pratiques d'évaluation qui sont utilisées dans le domaine où s'inscrit un projet donné. L'évaluation d'un projet qui s'inscrirait dans une politique ou un programme n'ayant jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale risquerait fort d'aboutir à une remise en cause de l'ensemble de cette politique ou de ce programme. Même si certains l'ont déploré, on ne peut empêcher l'examen public d'un projet donné de s'étendre à diverses questions situées en amont de la réalisation de ce projet. Par ailleurs, la remise en question d'un projet est susceptible d'être beaucoup moins litigieuse, beaucoup moins génératrice de conflits, si l'élaboration de la politique ou du programme dans lequel il s'inscrit a déjà pris dûment en considération les facteurs environnementaux.

C'est pourquoi le comité recommande que la pratique d'évaluation environnementale soit généralisée à l'ensemble des documents d'orientation et des projets qui ont un impact environnemental. Plus spécifiquement:

- . Une évaluation environnementale devrait être réalisée pour toutes les activités stratégiques gouvernementales ayant une incidence sur la qualité de l'environnement: politiques sectorielles, livres blancs, plans d'action, stratégies d'intervention, plans d'équipement, programmes de subvention, etc.; la consultation du public devrait être instaurée là où aucun autre mécanisme de participation n'est utilisé. (1)
- . Cet exercice d'évaluation environnementale devrait également être encouragé sur une base volontaire dans toutes les opérations reliées à l'aménagement du territoire: schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines, plans d'urbanisme, plans d'affectation des terres publiques, plans directeurs des parcs, réserves fauniques et réserves écologiques, plans d'aménagement des unités de gestion forestière, etc. Des mécanismes de participation permettent déjà au public de donner son avis pour certaines de ces opérations et l'extension proposée faciliterait largement l'autorisation de certains projets dans le cadre de la procédure. (2)
- . Les ministères qui réalisent des interventions sur le territoire ou qui administrent des programmes ayant des impacts sur le milieu devraient généraliser ou rendre explicite l'évaluation environnementale pour toutes leurs

activités, même si elles ne sont pas soumises à la procédure gouvernementale: aménagement forestier, reboisement, exploitation forestière, défrichage, drainage, assainissement des eaux, etc.; cette pratique permettrait une meilleure acceptation des préoccupations environnementales par un plus grand nombre d'intervenants et ouvrirait la voie à l'implantation de nouvelles formules de participation du public. (3)

- . La pratique de l'évaluation environnementale devrait être encouragée pour tous les projets de nature privée qui modifient l'environnement, peu importe leur nature ou leur envergure; dans le cadre de cette pratique généralisée, la procédure prendrait toute son utilité avec les projets assujettis. (7)

Cette évaluation environnementale doit s'inspirer d'une conception très large de l'environnement, tel que le suggère le règlement actuel. A cette fin:

- . Les évaluations environnementales réalisées ou non dans le cadre de la procédure, devraient permettre de faire ressortir toute la gamme des enjeux économiques, écologiques et sociaux d'un projet susceptibles d'être soulevés par les intervenants concernés. (8)

2. INTRODUIRE LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DES LES PREMIERS STADES DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET

Si l'évaluation environnementale intervient lorsque la conception du projet est déjà fort avancée, elle risque de n'avoir aucune influence réelle sur cette conception, quelle que soit l'ampleur appréhendée des impacts; elle est susceptible alors de se réduire à une recherche de mesures d'atténuation qui vont minimiser les impacts négatifs, même si des changements dans la conception technique du projet étaient susceptibles de produire le même résultat de manière plus efficace. Il importe donc que l'évaluation environnementale d'un projet commence dès les premiers stades de sa planification, avant même que la décision de planifier et de réaliser le projet n'ait été prise. A cette fin:

- . Le ministère de l'Environnement devrait encourager les promoteurs à prendre en considération les enjeux

environnementaux dès les premières étapes de la genèse d'un projet et à cette fin, il devrait mettre à leur disposition des guides appropriés pour intégrer ces préoccupations dans leur planification. (4)

- L'avis de projet devrait être transmis plus tôt au ministère de l'Environnement, soit avant même que le promoteur ne détaille une première option dans le cadre de son processus de planification; l'avis devrait alors contenir une problématique sur la faisabilité technique, financière et environnementale du projet qui mettrait en évidence son opportunité, en particulier par rapport aux enjeux environnementaux; même s'il n'est pas très détaillé, l'avis de projet devrait toujours refléter que les solutions envisagées tiennent compte des préoccupations environnementales. (5)
- La directive finale sur l'étude d'impact devrait être remise au promoteur dans un délai plus court afin qu'elle puisse influencer la démarche de planification de son projet. (6)

3. MIEUX INFORMER LE PUBLIC ET AUGMENTER SES OCCASIONS D'INTERVENIR

Actuellement, le public n'intervient qu'en bout de piste, lorsque le projet est entièrement conçu et quasiment prêt pour autorisation gouvernementale. Après la période de consultation publique, il n'est plus guère informé des suites données au projet. Cette situation entraîne des réactions qui peuvent être parfois d'autant plus vives que prévaut une perception qu'il est déjà difficile d'apporter des changements. Une rétroaction du public sur les grandes lignes d'un projet, à des stades initiaux de conception, augmenterait la capacité d'intervention du public, tout en facilitant pour le promoteur la préparation de son étude d'impact, car les principaux enjeux de la réalisation du projet se dégageraient plus rapidement. A cette fin:

- L'avis de projet devrait, avec le consentement du promoteur, faire l'objet d'une information auprès du public, par l'intermédiaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20)
- Il faudrait instaurer, avec le consentement du promoteur, une forme de consultation publique au moment de la préparation de la directive. Cette étape s'apparenterait à celle du "scoping" dans les procédures américaine et canadienne, qui

est un mécanisme d'information et de consultation du public sur la directive et qui vise à préciser l'étendue de l'étude d'impact devant être réalisée. (21)

- L'hypothèse d'une modification au règlement pour institutionnaliser l'information sur l'avis de projet et la consultation sur la directive devrait être étudiée plus à fond. (22)

Il est aussi important que l'information donnée au public soit la plus complète possible. Une information incomplète alimente des questions additionnelles, quand elle n'incite pas à la suspicion envers le projet et le promoteur. L'information donnée au public doit aussi avoir été validée pour se mériter plus de crédibilité et pour clarifier dès le départ les débats. A cette fin:

- Le ministère de l'Environnement devrait davantage faire état de ses avis techniques sectoriels comme gestionnaire de ressources et comme responsable de la politique de protection de l'environnement. (45)
- Le ministère de l'Environnement devrait favoriser la réalisation d'une contre-expertise par des ressources extérieures, chaque fois que le promoteur est un ministère ou que le ministère de l'Environnement ne peut clarifier convenablement le rapport soumis; cette expertise devrait être complétée assez tôt pour être déposée avant la période d'information statutaire. (52)
- La période publique d'information ne devrait débuter que lorsque toutes les pièces du dossier sont en place, à savoir l'étude d'impact complétée avec les réponses complémentaires du promoteur, le résumé de l'étude d'impact avec une carte de localisation du projet, les expertises techniques du ministère de l'Environnement dans ses champs de spécialisation et de compétence, les avis à caractère technique des ministères concernés et les autres expertises éventuelles. (26)
- L'étape d'analyse et d'avis de recevabilité et celle de l'analyse environnementale de la procédure actuelle devraient être remplacées par une analyse technique préparée pour le début de la période de consultation publique. Le ministère de l'Environnement intégrerait alors dans cette analyse ses expertises techniques dans ses champs de compétence, celles des autres ministères, de même que les contre-expertises éventuelles. (27)

Par ailleurs, pour que le public puisse mieux se préparer aux audiences et puisse vérifier si l'application de la procédure en a valu la peine, il est utile qu'il soit mieux informé sur le cheminement d'un projet à tous les stades de la procédure. A cette fin:

- La liste des projets et de leur progression dans la procédure, établie et périodiquement mise à jour par le ministère de l'Environnement, devrait être rendue publique, par exemple dans le bulletin produit et distribué par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (28)
- Les rapports d'inspection, de surveillance et de suivi devraient être transmis par le ministère de l'Environnement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour qu'il les rende publics. (57)

Actuellement, les possibilités d'intervention du public sont limitées à la période d'information et à celle d'audience situées à l'intérieur du mandat de quatre (4) mois du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ces limites strictes peuvent représenter des contraintes pour la participation du public dans certains cas, notamment lorsque le projet ou le programme examiné concerne plusieurs régions. De même, lorsque de nouvelles informations ou de nouvelles propositions pour la réalisation du projet sont mises de l'avant après audience, ou lorsque des modifications sont apportées au décret sur des aspects importants d'un projet, le public n'a pas actuellement la possibilité de donner son point de vue. Dans de tels cas, il serait souhaitable qu'une nouvelle consultation soit effectuée. A cette fin:

- Dans le cadre de programmes ou de projets qui touchent plusieurs régions, il faudrait pouvoir prolonger la durée de l'audience publique afin de consulter adéquatement la population de chaque région concernée, ou encore la demande d'autorisation ne devrait porter que sur une région à la fois. Cette prolongation serait facilitée par des amendements au règlement. (32)
- Les programmes d'équipements échelonnés sur plusieurs années, principalement ceux d'Hydro-Québec et du ministère des Transports, devraient être soumis à la procédure afin d'approfondir la problématique, les choix d'option, les techniques utilisées et les conditions générales d'autorisation et de réalisation. Une fois ces programmes

approuvés; chaque projet concret qui en découle, lié par exemple soit à un secteur du réseau routier, soit à un secteur du réseau électrique ferait simplement l'objet d'une déclaration complémentaire indiquant ses données particulières. Les programmes autorisés ne devraient toutefois pas dépasser cinq ans et des modalités d'application d'une procédure d'évaluation environnementale par programme d'équipement devraient être discutées avec les organismes concernés. (33)

- . Lorsque le promoteur demande des modifications à une autorisation déjà donnée par décret par le Conseil des ministres, la procédure devrait maintenir le droit du public à être toujours informé et le cas échéant consulté sur ces demandes de modifications lorsqu'elles portent sur des éléments majeurs du projet. (40)
- . Lorsque de nouvelles informations techniques, de nouvelles options ou d'autres modifications substantielles à l'étude d'impact, non disponibles à l'audience publique, ont une incidence directe sur la décision du Conseil des ministres et sur les conditions de réalisation, le ministre de l'Environnement devrait confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat complémentaire et bref pour procéder à l'examen public et à la validation de ces nouvelles informations auprès des principaux intervenants concernés avant la décision du Conseil des ministres. (39)

Pour assurer une équité de traitement entre les différents intervenants, il serait souhaitable que les groupes puissent disposer de certains moyens pour préparer leur prise de position. Les débats deviendraient alors sans doute mieux articulés et plus constructifs. L'ampleur des dossiers étudiés en audience publique, les contraintes de temps du mandat d'audience et la pauvreté de moyens dont disposent les groupes dans leurs représentations devant la commission face aux moyens importants du promoteur justifient amplement le principe d'une aide accordée aux groupes.

- . Une aide financière régie par un programme normé devrait être accordée aux groupes à buts non lucratifs par le ministère de l'Environnement. Recommandée par un comité de financement ad hoc indépendant de ce ministère, l'enveloppe allouée serait proportionnelle à l'ampleur du projet, à sa complexité technique et aux contraintes liées au lieu de l'audience. (42)

4. ALLÉGER LES ÉTUDES D'IMPACT ET LES RENDRE PLUS PERTINENTES

Actuellement, les études d'impact affichent souvent un caractère encyclopédique qui s'avère rébarbatif aux citoyens. Elles contiennent des inventaires très détaillés sur différents éléments bio-physiques où la description l'emporte souvent sur l'analyse, la prévision et la prédiction des impacts. La quantité d'informations pertinentes pour la prise de décision ne représente qu'une partie de la masse des données qui y sont présentées. Si l'on veut rendre plus visibles les enjeux, simplifier le travail pour tous et mieux clarifier les choix, la qualité des études d'impact doit être améliorée. Le comité estime qu'il y aurait avantage à alléger et abrégé les études d'impact. A cette fin:

- L'étude d'impact, plutôt que de s'attarder à faire des inventaires exhaustifs, devrait se concentrer sur l'identification et sur l'évaluation des impacts significatifs, sans se limiter exclusivement à la zone d'étude identifiée. (11)
- Il y aurait avantage à alléger et abrégé les études d'impact dont la masse importante et le caractère encyclopédique s'avèrent souvent rébarbatifs aux citoyens. Un avis de projet mieux documenté et une consultation lors de l'émission de la directive sur les enjeux perçus par la population sont de nature à permettre une simplification de l'étude d'impact. (30)

Une des déficiences des études d'impact concerne souvent l'absence de prise en compte des interactions entre les différents impacts. Les présentations utilisées juxtaposent les différents genres d'impact, sans souligner leurs effets cumulatifs éventuels.

En outre, les impacts bio-physiques sont généralement mieux décrits que les impacts socio-économiques qui sont de préoccupation plus récente. Étant donné que l'évaluation de cette dernière catégorie d'impact est intimement liée aux préoccupations et aux réactions des populations concernées, on ne peut envisager que leur analyse soit faite de manière pertinente sans qu'il n'y ait de rétroaction du public au projet, avant même que l'étude d'impact ne commence. A cette fin: