

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

TITRE : Règles de procédure temporaires du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour la période durant laquelle est déclaré l'état d'urgence sanitaire pour protéger la santé de la population

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En vertu de l'article 118 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2), le gouvernement a déclaré l'état d'urgence sanitaire dans tout le territoire québécois par le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020.

Pendant l'état d'urgence sanitaire et conformément à l'article 123 de cette loi, le gouvernement a pris certaines mesures afin de protéger la santé de la population notamment l'interdiction de tout rassemblement intérieur ou extérieur par le décret numéro 222-2020 du 20 mars 2020, sauf exceptions qui y sont prévues;

En vertu de l'article 6.6 de Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) adopte des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques et des consultations ciblées de même que des médiations.

Le BAPE a adopté ses règles de procédure le 19 mars 2018, approuvées par le gouvernement par le décret numéro 572-2018 du 9 mai 2018 (chapitre Q-2, r. 45.1).

2- Raison d'être de l'intervention

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévoit une étape d'information et de consultations publiques réalisée sous la responsabilité du BAPE. Le BAPE reçoit des mandats de consultations publiques (audience publique et consultation ciblée) ou de médiation pendant la période d'état d'urgence sanitaire.

Dans ce contexte, il est nécessaire pour le BAPE d'adopter des règles de procédure applicables temporairement afin de pouvoir tenir des consultations publiques ou des médiations dans l'objectif de respecter les mesures prises afin de protéger la santé de la population, notamment les mesures de distanciation sociale et l'interdiction de rassemblement.

Sans ces modifications réglementaires, le BAPE ne pourra pas réaliser les mandats que lui soumet le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Par conséquent, sans la réalisation des mandats demandés par le ministre, ce dernier ne pourrait transmettre sa recommandation au terme de la procédure selon un échéancier respectant les délais règlementaires et les priorités gouvernementales dictées par la relance économique. Plusieurs projets actuellement évalués dans le cadre de la procédure représentent des investissements non négligeables dans un contexte de relance économique ou visent à assurer des services essentiels ou à prévenir des problématiques de sécurité publique.

Un mandat de consultation ciblée a d'ailleurs déjà été confié au BAPE le 30 avril dernier et il débutera le 1^{er} juin 2020.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif est de modifier temporairement les règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (chapitre Q-2, r. 45.1) afin de donner la flexibilité nécessaire au BAPE et à ses commissions d'enquête pour remplir les mandats de consultations publiques ou de médiations confiés par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pendant la période d'état d'urgence sanitaire et l'application de mesures afin de protéger la santé de la population, notamment l'interdiction de tout rassemblement intérieur ou extérieur.

4- Proposition

Les modifications aux règles de procédure du BAPE consistent tout d'abord à des allègements administratifs notamment au niveau de la publication de l'avis public annonçant le début d'un mandat, du retrait de l'obligation d'ouvrir un centre de consultation situé dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé ainsi que, pour un ajournement d'une séance publique, du retrait de l'obligation d'afficher la date de reprise sur la porte de la salle où la séance devait être tenue.

Par ailleurs, un commissaire autre que le président de commission pourra présider une séance d'une audience publique et fixer l'ordre des interventions et le temps de parole des intervenants.

Le règlement statue également sur les circonstances exceptionnelles que représente la déclaration de l'état d'urgence sanitaire au sens des articles 17 et 18, permettant ainsi à une commission de se soustraire à l'obligation de tenir ses séances dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé. Ce statut permettra également à un commissaire de signer le rapport d'une commission même s'il n'a pas participé à toutes les séances tenues dans le cadre du mandat.

Le règlement prévoit également la possibilité pour une commission de tenir toutes les séances publiques de son mandat exclusivement par tout moyen technologique approprié malgré son obligation d'assurer que les séances soient accessibles à la population malgré que l'accès aux différents moyens technologiques ne soit pas universel.

Les règles de procédure temporaires entreront en vigueur à la date de leur publication à la *Gazette officielle du Québec* et cesseront d'avoir effet 60 jours après la levée de l'état d'urgence sanitaire.

Toutefois, les modifications continueront de s'appliquer aux mandats qui ont débuté durant cette période et qui sont toujours en cours lorsqu'elles cesseront d'avoir effet.

5- Autres options

À défaut d'adopter le présent règlement, le Bureau ne pourra tenir des consultations publiques compte tenu de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire et la mise en place de mesures afin de protéger la population, notamment l'interdiction de rassemblement édictée en vertu du décret numéro 222-2020 du 20 mars 2020 et ses modifications. Ceci aura pour effet de retarder la délivrance d'autorisation par le gouvernement pour plusieurs projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), pour lesquels le délai de 13 mois associé à la procédure est applicable et est actuellement en cours.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mandats d'enquête et de consultation publique du BAPE sont encadrés par des règles de procédure qui prévoient l'obligation pour les commissions d'enquête de s'assurer que les séances publiques soient accessibles à la population. Cette responsabilité est l'un des piliers de la crédibilité de la démarche de consultation ainsi que de la confiance que le public accorde au BAPE et à la procédure d'évaluation environnementale.

Or, la tenue des séances d'une consultation publique exclusivement par des moyens technologiques pourrait réduire l'accessibilité du public à ces séances puisque l'accès aux différents moyens technologiques n'est pas universel. L'accessibilité réduite aux consultations publiques affectera davantage certains citoyens, notamment les plus pauvres, les aînés, les analphabètes, les populations rurales et les autochtones. La réduction de la participation citoyenne pourra également avoir un impact sur l'acceptabilité sociale des projets qui feront l'objet d'une consultation publique.

Néanmoins, si le règlement n'est pas adopté, le BAPE ne pourra pas tenir les consultations publiques ce qui aura pour effet de retarder la délivrance d'autorisation par le gouvernement pour plusieurs projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale. Ces retards pourront avoir des impacts économiques importants, notamment sur le marché de l'emploi, l'économie et le développement économique du Québec et pourront nuire à la relance économique qui suivra la levée de l'état d'urgence sanitaire.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des discussions ont été tenues entre le BAPE et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques sur la nécessité de modifier les règles de

procédure du BAPE pour permettre la tenue de séances publiques des commissions d'enquête exclusivement par des moyens technologiques.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il appartiendra au BAPE de mettre en œuvre les règles temporaires approuvées par le gouvernement. Ces règles temporaires cesseront d'avoir effet 60 jours suivant la levée de l'état d'urgence sanitaire déclarée par le gouvernement.

9- Implications financières

Le BAPE anticipe que les nouvelles façons de faire mises en place pour pallier les séances publiques présentielles nécessiteront une utilisation accrue de ressources tant humaines que financières. Selon les prévisions actuelles, le BAPE est en mesure d'autofinancer ces nouvelles dépenses à même les crédits alloués pour la réalisation de la mission de l'organisme. Toutefois, si le volume et l'ampleur des mandats confiés par le ministre dépassent un certain niveau, le BAPE devra pouvoir compter sur des ressources humaines et financières supérieures pour réaliser tous les mandats que le ministre désire lui confier. Cette incertitude vient du fait que le nombre et l'ampleur des mandats confiés constituent des variables hors du contrôle du BAPE. Ils résultent du dynamisme de l'économie du Québec et des préoccupations environnementales qui s'expriment sur les projets et sur les enjeux qui en découlent. C'est pourquoi le volume des activités du BAPE peut fluctuer grandement d'une année à l'autre.

10- Analyse comparative

Depuis plusieurs années, le BAPE échange avec la Commission nationale du débat public (la « CNDP »), un organisme de la France comparable au BAPE, sur les meilleures pratiques d'information et de consultation du public. Une rencontre en visioconférence s'est d'ailleurs tenue le 21 avril dernier sur la réalisation de leurs missions respectives en temps de COVID-19. La CNDP a produit un document de positionnement qui exprime notamment les principes du droit à l'information et à la participation garanti par elle.

- 1) Garantir un temps adapté et suffisant pour permettre aux citoyens de s'exprimer car les calendriers trop raccourcis ou contraints de participation, plus spécifiquement dans le contexte actuel, ne permettraient pas une correcte information et participation du public;
- 2) Recueillir l'avis des publics les plus éloignés et davantage fragilisés par l'épidémie afin de ne pas marginaliser les publics résidents dans des régions éloignées tout comme ceux peu accoutumés aux plateformes participatives;
- 3) Permettre des moments d'échange qualitatifs;
- 4) Maintenir des dispositifs permettant une interpellation ou un questionnement des porteurs du projet;
- 5) Différencier les outils proposés.

À ces principes s'ajoute le principe d'inclusion des publics les plus éloignés de la décision qui doit faire l'objet d'une attention renouvelée et très particulière. Selon la CNDP, le contexte exceptionnel de "post-confinement" ne peut justifier l'affaiblissement de ces principes mais au contraire, leur renforcement.

Plusieurs parallèles peuvent être faits avec les consultations publiques tenues au Québec par le BAPE. Je suis confiant qu'avec son expérience et sa crédibilité, le BAPE saura mettre en place des moyens de consultations qui sauront respecter les principes énumérés par la CNDP. Le présent règlement a pour objectif de donner la flexibilité procédurale au BAPE pour le faire.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques,

BENOIT CHARETTE