

Notes pour une allocution

***T*ransport et développement durable :
l'expérience du BAPE**

par
William J. Cosgrove,
Président du BAPE

Congrès NASTO 2006
Meilleures pratiques en matière de transport durable :
conception, construction et entretien de systèmes efficaces

Le lundi 5 juin 2006
de 12 h à 13 h 30 – Salle Jean-Paul Lemieux
Hôtel Loews le Concorde, Québec

L'énoncé fait foi

Monsieur James R. Capaldi, directeur des Transports du Rhode Island et président de la Northeast Association of State Transportation Officials

Monsieur Harold E. Linnenkohl, commissaire des Transports de la Géorgie et président de l'American Association State Highway and Transportation Officials

Monsieur J. Richard Capka, administrateur de la Federal Highway Administration

Monsieur Joseph Boardman, administrateur de la Federal Railroad Administration

Monsieur Denys Jean, sous-ministre au ministère des Transports du Québec

Monsieur Jean Couture, sous-ministre adjoint au ministère des Transports du Québec

Monsieur Robert L. Flanagan, secrétaire des Transports du Maryland et vice-président de la Northeast Association of State Transportation Officials

Distingués invités,

Madame, Monsieur,

Je tiens d'abord à remercier les organisateurs de m'avoir invité à participer à vos assises annuelles qui se tiennent, dans notre capitale nationale, à l'heure où le Québec vient tout juste d'adopter sa Loi sur le développement durable. En effet, votre congrès annuel placé sous le thème du transport durable est intéressant pour nous qui avons à jouer un rôle dans la mise en œuvre du développement durable. Je suis persuadé que la qualité des discussions et les échanges qui sont à votre programme sauront apporter un nouvel éclairage à chacun d'entre nous qui avons à redéfinir la gouvernance en tenant compte du développement durable.

Le développement durable

En légiférant en ce domaine, le Québec a d'abord voulu définir ce que le développement durable devait signifier pour son Administration et, ensuite, donner à chacun de ses ministères et organismes la responsabilité d'élaborer un plan d'action de manière à s'assurer que toutes les sphères possèdent une compréhension commune du concept et travaillent dans le même sens à l'intérieur d'une stratégie globale de développement durable.

« Le développement durable », au sens de la loi, s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

La Loi retient 16 principes de développement durable, dont un est la consultation du public, qui constitueront les fondements de l'action gouvernementale dans tous les secteurs d'intervention.

Pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la Loi sur le développement durable vient donner une impulsion nouvelle après bientôt 30 ans de pratique de la consultation publique.

Avant d'aborder plus directement l'expérience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le BAPE, dans le transport durable, j'aimerais vous présenter brièvement ce qu'est le BAPE.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Depuis 1978, le BAPE a la mission d'informer et de consulter la population sur toutes questions environnementales que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

La Loi sur la qualité de l'environnement prévoit une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, laquelle comporte une phase de participation du public. Cette procédure encadre le processus d'autorisation d'un projet susceptible d'avoir des répercussions majeures sur l'environnement et fixe par règlement la liste des projets assujettis à cette procédure.

Dans le domaine du transport, le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement assujettit les types de projets relatifs à :

- a) la construction, la reconstruction ou l'élargissement, sur une longueur de plus de un kilomètre, d'une route ou autre infrastructure routière publique prévue pour quatre voies de circulation ou plus ou dont l'emprise possède une largeur moyenne de 35 mètres ou plus, à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet ;

- b) la construction, la reconstruction ou l'élargissement sur une longueur de plus de deux kilomètres de toute route ou autre infrastructure routière destinée à des fins d'exploitation forestière, minière ou énergétique, dont la durée d'utilisation est prévue pour 15 ans ou plus et qui entraîne un déboisement sur une largeur moyenne de 35 mètres ou plus, à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet ;
- c) l'établissement d'une gare de triage ou d'un terminus ferroviaire et la construction, sur une longueur de plus de deux kilomètres, d'une voie de chemin de fer, sauf dans le cas où ces ouvrages sont construits dans un parc industriel ou sur l'emplacement d'une exploitation minière existante le 30 décembre 1980 ;
- d) l'implantation ou l'agrandissement d'un aéroport sauf si ce projet consiste simplement en l'élargissement d'une piste d'atterrissage, en l'implantation d'un aéroport pourvu d'une piste d'atterrissage d'une longueur de moins de un kilomètre, en l'aménagement d'un aérodrome sur un lac gelé ou en la construction de bâtiments administratifs ou destinés au contrôle de la navigation aérienne ou à la surveillance météorologique.

Le rôle du BAPE

Lorsque pareils projets surviennent, le BAPE remplit sa mission en offrant d'abord aux citoyens de prendre connaissance dans le détail de tous les aspects d'un projet qui risque de les toucher et d'avoir des incidences sur l'environnement. Une période d'information et de consultation publiques d'une durée réglementaire de 45 jours permet à la population de prendre connaissance du projet et de requérir, s'il y a lieu, auprès du ministre du

Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, la tenue d'une audience publique.

Lorsque le ministre reçoit une demande d'audience publique, à moins qu'il ne la juge frivole, il confie au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique.

L'enquête et l'audience publique

Comme président, il me revient de former la commission qui agira comme maître-d'œuvre dans ce mandat. Les commissaires sont des membres du BAPE nommés par le Conseil des ministres pour agir à ce titre. De plus, ils sont assermentés devant un juge de la Cour supérieure du Québec. Chaque commission du BAPE est indépendante et détient les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.

La commission mène son enquête et son audience publique, d'une durée maximale de quatre mois, selon les règles de procédure du BAPE.

L'audience publique se tient en deux parties :

La première partie est dédiée à l'information. La commission reçoit les questions des citoyens et tente avec le public, les promoteurs et les personnes-ressources invitées de cerner tous les aspects liés au projet. Une période minimale de 21 jours permet aux citoyens, groupes, organismes ou municipalités de préparer leur intervention verbale ou de rédiger leur mémoire qui sera déposé à la commission et discuté avec eux lors de la deuxième partie. Cette deuxième partie, dédiée à l'opinion du public permet de recueillir l'information sur le degré d'acceptabilité sociale du projet et d'identifier les mesures les plus susceptibles de le rendre acceptable. Cette façon de faire assure une meilleure qualité des interventions et favorise des prises de position mieux éclairées et plus productives.

Après la partie publique, la commission demande toute information manquante au promoteur du projet et rédige son rapport qui contiendra une synthèse des préoccupations soulevées par les participants ainsi que les constatations, l'analyse et les avis de la commission. Le rapport m'est ensuite soumis et, je le remets au ministre. Ce dernier dispose de 60 jours pour le rendre public.

La médiation en environnement

Selon les motifs qui lui sont exposés dans la demande d'audience publique, le ministre peut demander au BAPE de faire enquête et, si les circonstances s'y prêtent de tenter une médiation.

Comme l'audience publique, la médiation est encadrée par des règles de procédure. Il y a d'abord la phase informative, ensuite la phase d'analyse et de consentement à la médiation. S'il n'y a pas consentement, le médiateur met fin à son enquête. S'il y a consentement, il entreprend la médiation. Des personnes-ressources peuvent être sollicitées par le médiateur pour obtenir des éclaircissements selon leur champ de compétence. Tout au cours des travaux, le médiateur doit s'assurer que les solutions proposées préservent la qualité de l'environnement et ne vont pas à l'encontre des droits des tiers.

Lorsque le promoteur accepte les conditions de réalisation ou les modifications à son projet, il doit déposer un engagement écrit en ce sens. Lorsque les requérants sont satisfaits des engagements pris, ils en informent le ministre par écrit. Ils indiquent alors leur décision de retirer leur demande d'audience publique. Par la suite, le rapport du médiateur est transmis au ministre.

La pratique de la consultation publique

L'expérience passée nous démontre qu'une collaboration franche et ouverte entre un promoteur et la population amène une meilleure compréhension

des besoins mutuels qui, à son tour, facilite l'atteinte des objectifs visés par les deux parties.

Cette participation peut aussi être bénéfique lorsqu'elle est appliquée aux activités de suivi environnemental lorsqu'un projet est autorisé. Le contrôle accru que les citoyens acquièrent sur leur environnement peut procurer un sentiment de sécurité et la satisfaction d'agir pour préserver leur qualité de vie. En s'engageant dans un processus commun de concertation à long terme, la population peut participer à la planification et à la gestion du développement régional, et profiter davantage des bénéfices qui en découlent, et ce, sur plusieurs plans.

Depuis sa création, le BAPE a produit plus de 230 rapports d'enquête, d'audience et de médiation. Environ 9 000 mémoires ont alimenté la réflexion des commissions du BAPE au cours d'audiences impliquant plus de 115 000 participants. Des commissions ont aussi été mises sur pied par le BAPE pour soumettre à la population des questions plus vastes qui concernent l'ensemble de notre société. Ce fut le cas notamment, pour la gestion des déchets dangereux et le développement durable de la production porcine, mais aussi pour la gestion des matières résiduelles et celle de l'eau.

Bien que le BAPE ne soit pas un organisme décisionnel, il constitue une tribune démocratique reconnue. Les valeurs sur lesquelles il appuie son intervention, la transparence, l'équité, l'intégrité et l'impartialité, ont fait que ses avis reçoivent une très grande attention de la part du public et des promoteurs tout autant que du gouvernement. Ces valeurs ont servi d'assises au *Code d'éthique et de déontologie des membres du BAPE*. Je peux vous assurer également que tous les employés du BAPE se font un devoir de respecter ces règles de conduite.

Le transport et le développement durable : l'expérience du BAPE

Dans le domaine du transport, le BAPE a produit une soixantaine de rapports, ce qui représente environ 30 % des audiences publiques réalisées par les commissions du BAPE. Les consultations publiques sur les projets d'infrastructures routières auront donc permis, jusqu'à ce jour, à des milliers de personnes partout au Québec de se prononcer et d'influer sur le processus décisionnel entourant des projets tels que des contournements, des élargissements et des agrandissements de routes ou d'autoroutes

Les commissions du BAPE examinent les projets qui leur sont soumis dans une perspective de développement durable, elles appliquent la notion d'environnement retenue par les tribunaux supérieurs, qui englobe les aspects biophysique, social, économique et culturel. Certains principes de développement durables ont été utilisés par des commissions dans l'analyse de projets routiers :

- Accessibilité pour tous à l'information
- Efficacité économique
- Équité sociale entre les personnes, les régions et les générations
- Préservation de la diversité biologique
- Prévention de la dégradation de l'environnement
- Protection du patrimoine culturel
- Respect de la capacité de support des écosystèmes
- Protection de la santé et de la qualité de vie
- Principe de l'utilisateur-payeur

En plus de tenir compte des opinions exprimées par la population en cours d'audience publique, les commissions du BAPE prennent appui pour leur analyse sur les considérations écologiques, économiques, sociales et culturelles relativement au projet et à son milieu d'insertion. Elles tiennent compte aussi des éléments de justification que soumettent les promoteurs. Une commission examine aussi les mesures d'atténuation et de compensation prévues pour chacun des impacts appréhendés. Je vais illustrer notre approche avec des exemples d'avis donnés par les commissions du BAPE.

La plupart d'entre vous ne reconnaîtront pas les noms des routes et des régions auxquelles je fais référence, mais je dois les citer étant donné que chaque commission est indépendante et étudie spécifiquement un projet. Les rapports du BAPE parlent d'eux-mêmes et les membres ne les interprètent jamais.

Le milieu biophysique

- La commission est d'avis que, advenant le parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et le boulevard Jean-Leman selon le tracé préliminaire ou le tracé recommandé, le ministère des Transports « devrait compenser toute perte de superficies boisées et s'assurer de la vitalité du reboisement par un suivi adéquat » (rapport 218).
- La commission est d'avis que le ministère des Transports devrait mettre en place des « mesures de compensation afin d'éviter toute perte nette de milieux humides » relative à l'éventuel parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman (rapport 218).

Le milieu humain : la qualité de vie et la santé de la population

- La commission est d'avis qu'un suivi de la qualité de l'air ambiant par le ministère des Transports du Québec est requis le long de l'autoroute 25

actuelle et projetée à Montréal afin de bien cerner la contribution du transport routier à la dégradation de la qualité de l'air ambiant et à ses effets sur la santé (rapport 215).

Les communautés autochtones

- La commission est d'avis que la Société d'histoire et d'archéologie de Mashteuiatsh devrait participer à la recherche, à la protection et à la mise en valeur des sites archéologiques et des artefacts qui pourraient être mis au jour au moment des travaux (rapport 214).

L'économie

- La commission est d'avis qu'un comité de maximalisation des retombées économiques pour la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean (de la reconstruction de la route 175) permettrait d'optimiser celles prévues par le promoteur. Ce comité devrait regrouper des représentants du ministère des Transports, des entreprises et des acteurs du milieu socioéconomique (rapport 214).

L'utilisation du territoire

- Pour des raisons de contraintes de conception autoroutière, de sécurité, de fluidité ainsi que « pour minimiser les pressions urbaines sur le territoire agricole », la commission est d'avis qu'aucun échangeur ne devrait être ajouté à l'endroit du rang Saint-André si le projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman était autorisé (rapport 218, p. 47).

Perspectives

Je me permettrai ici de vous mentionner des avis formulés spécifiquement sur le transport en commun par la commission qui a examiné le projet de prolongement de l'autoroute 25 (rapport 215) :

- **Transport en commun** : La commission est d'avis que, pour prévenir une aggravation de la congestion routière à l'horizon de 2012 dans l'agglomération de Montréal, il y a lieu que le gouvernement du Québec assure sa part de financement des projets de transport en commun, et ce, avec ou sans le prolongement de l'autoroute 25.
- **Péage et transport en commun** : La commission est d'avis que le péage pourrait être un moyen pour gérer la circulation dans l'agglomération de Montréal. La commission considère cependant que dans le cadre de partenariats public-privé il faut éviter l'insertion de clauses contractuelles pouvant nuire au développement du transport en commun.
- **Principe utilisateur-payeur** : En vertu du principe de l'utilisateur-payeur, la commission considère que l'opportunité d'étendre le péage sur les autoroutes du Québec situées en milieu urbain devrait être étudiée afin de diminuer la congestion routière. Dans un contexte d'équité, l'amélioration et l'accessibilité du service de transport en commun seraient toutefois nécessaires concurremment au recours au péage.
- **Transport en commun et consensus social** : La commission considère que, si des choix devaient être faits sur la base de disponibilités budgétaires, les projets de transport en commun de l'est de l'agglomération de Montréal devraient avoir préséance sur le prolongement de l'autoroute 25, compte tenu du consensus en faveur du transport en commun chez les participants à l'audience publique, y compris les instances décisionnelles.

En ce qui concerne l'intermodalité, la commission chargée d'examiner les projets liés à la route 175 a donné deux avis, soit :

D'abord, la commission est d'avis que l'intermodalité ne peut se restreindre à une seule problématique régionale de transport lourd comme celle du projet d'amélioration de la route 175. Elle implique des enjeux nationaux, une réflexion globale et un choix de société.

Ensuite, la commission est d'avis qu'un débat public sur la problématique globale du transport au Québec offrirait l'opportunité à la population de se prononcer sur toutes les questions relatives au transport des marchandises et à l'intermodalité.

Le patrimoine culturel et naturel

La commission est d'avis que la configuration du viaduc donnant accès au parc national de la Jacques-Cartier au kilomètre 74 de la route 175 est incompatible avec le contexte particulier dans lequel il devrait s'insérer. Par conséquent, le concept proposé devrait être entièrement revu par le ministère des Transports, en concertation avec des représentants de la municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury et du parc national de la Jacques-Cartier, afin d'éviter le détournement du ruisseau Taché qui constitue un habitat important pour les salmonidés (rapport 214).

En terminant, je vous cite un constat de la commission qui a étudié le projet de parachèvement de l'autoroute 35 concernant la protection du patrimoine naturel : « La commission reconnaît la valeur écologique et la richesse de la diversité biologique de la forêt marécageuse située à l'embouchure de la rivière aux Brochets, de même que les efforts de conservation qui y ont été consentis. Elle reconnaît aussi la volonté du gouvernement du Québec d'améliorer la qualité de l'eau de la baie Missisquoi, officialisée par l'entente intervenue avec l'État du Vermont qui fixe l'atteinte de l'objectif d'assainissement en 2009 » (rapport 221).

Outre l'importante dimension de l'acceptabilité sociale, l'analyse peut aussi tenir compte des aspects liés à la surveillance et au suivi pendant la construction et l'exploitation ainsi que des mesures d'urgence.

Comme vous pouvez le constater par les exemples que je viens de donner, c'est en portant une attention à l'information et à la consultation du public, le BAPE transmet au décideur des avis issus d'une analyse globale et rigoureuse des principaux enjeux du projet de manière à s'assurer que la prise de décision ne risque pas de compromettre la qualité de vie des générations futures.

S'il n'existe pas une démarche similaire dans votre région, je peux honnêtement vous recommander un tel processus.

Merci !