



**Guide à l'intention des personnes-ressources
désignées par une commission du BAPE**

Avant-propos

Le guide de formation des personnes-ressources se veut un outil pour les porte-parole désignés à l'occasion d'une commission d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), notamment ceux et celles qui en sont à une première expérience. Il traite des raisons de leur participation aux mandats du BAPE, de ce à quoi ils doivent s'attendre et de la façon de bien s'y préparer. Il peut également aider les répondants des ministères et des organismes qui, à leur tour, ont à conseiller les personnes-ressources de leur organisation.

Le guide contient six sections qui présentent succinctement le cadre légal et réglementaire régissant les mandats du BAPE, ce qu'est une personne-ressource pour le BAPE, les moments clés de leur participation à l'enquête, leur préparation et ce qu'est une commission type du BAPE.

1. Qu'est-ce que le BAPE

Le BAPE a été créé en décembre 1978 avec l'adoption par l'Assemblée nationale de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* (1978, c. 64). En créant le BAPE, l'Assemblée nationale affirmait **le droit des citoyens à l'information et à la consultation et sollicitait leur contribution aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.**

Le BAPE est un organisme public et neutre qui relève de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Ses actions se basent sur des valeurs d'équité, de transparence, d'impartialité et d'intégrité et elles sont encadrées par le *Code de déontologie des membres* et la *Déclaration de valeurs éthiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*.

L'organisme a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale en produisant des analyses et des avis qui prennent en compte les seize principes de la *Loi sur le développement durable*. Pour réaliser sa mission, le BAPE diffuse auprès des citoyens toute l'information pertinente disponible sur un projet ou sur une question que lui soumet le ministre et prend en compte les préoccupations et les suggestions qui lui sont soumises. Les avis du BAPE sont le fruit d'une analyse et d'une enquête rigoureuses qui intègrent les enjeux écologiques, sociaux et économiques des projets.

La mission du BAPE est d'éclairer la prise de décision gouvernementale en intégrant le développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique

La consultation publique ou la médiation telles que menées par le BAPE apportent un complément à l'analyse environnementale des projets effectuée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Elles retiennent une vision large de l'environnement tout en mettant en lumière les aspects socioéconomiques et l'acceptabilité sociale de ces projets. Elles offrent également la possibilité de les bonifier par l'implication des participants.

Une consultation publique ou une médiation en environnement menée par le BAPE constitue une des étapes de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

C'est à ces étapes que le public, l'initiateur du projet et les **personnes-ressources** convoquées par la commission du BAPE échangent de l'information en vue de permettre aux citoyens de se forger une opinion sur le projet, voire de suggérer des éléments de bonification.

La procédure de consultation publique et de médiation en environnement est prévue par les *Règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*. Ces règles

sont caractérisées par leur souplesse et elles reflètent des façons de faire éprouvées par 40 ans de pratique. Afin de bien comprendre le contexte dans lequel la participation des personnes-ressources est sollicitée, la prochaine partie expose brièvement la procédure d'évaluation environnementale.

2. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La majorité des mandats du BAPE sont confiés par le ministre en vertu de l'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2), qui édicte que :

« Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente sous-section et obtenir une autorisation du gouvernement. »

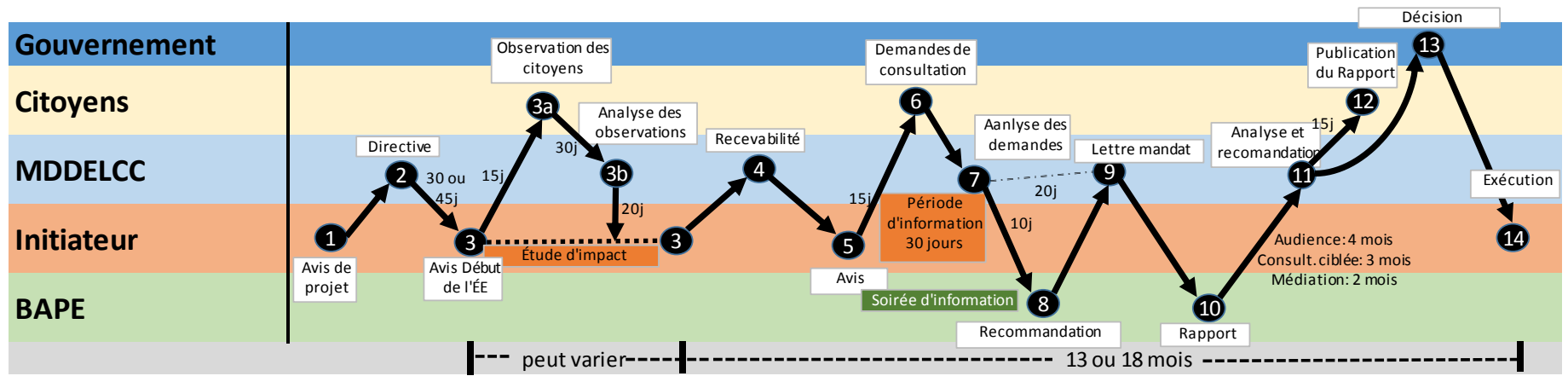
La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est sous la responsabilité de la ministre du MDDELCC, ci-après appelé ministre (figure 1). Cette procédure est encadrée par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*.

Lorsqu'un initiateur a l'intention de réaliser un projet, il dépose un **avis de projet (1)** à la ministre. Celle-ci émet alors une **directive (2)**, contenant notamment des indications quant à la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact que doit réaliser l'initiateur de projet. Notons que dès le dépôt de l'avis de projet par l'initiateur, un registre public contenant l'ensemble des documents relatif au projet sera ouvert par le MDDELCC pour le bénéfice du public.

La réception de la directive par l'initiateur marque le début de l'évaluation environnementale du projet. L'initiateur peut alors débiter la rédaction de son étude d'impact. L'initiateur publie également un **avis (3)** annonçant le début de l'évaluation environnementale dans lequel il mentionne que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part à la ministre, dans les 30 jours de la publication de cet avis, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder.

La ministre analysera les **observations du public (3a)** qui lui seront soumis et pourra ensuite modifier la directive **(3b)** émise à l'initiateur. Ce dernier devra prendre en compte ces modifications dans la réalisation de l'étude d'impact. Il la déposera **(3)** ensuite auprès du MDDELCC.

FIGURE 1 : La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement



- | | |
|--|---|
| 1 Avis de projet rédigé par l'initiateur | 7 Réception et analyse des demandes par le ministre |
| 2 Directive émise par le ministre | 8 Recommandation du BAPE sur le mandat à recevoir |
| 3 Avis émis par l'initiateur concernant le début de l'étude d'impact | 9 Analyse de la recommandation et envoi de la lettre mandat au BAPE |
| 3a Observations des citoyens | 10 Réalisation du mandat et rédaction du rapport par le BAPE |
| 3b Ajout à la directive par le ministre | 11 Réception du rapport du BAPE, analyse du dossier et recommandation envoyée au gouv't |
| 3 Dépôt de l'étude d'impact | 12 Publication du rapport du BAPE par le ministre |
| 4 Décision sur la recevabilité | 13 Décision du gouvernement quant à l'autorisation demandée |
| 5 Avis sur le début de la période d'information | 14 Exécution du projet en fonction des conditions du décret |
| 6 Demande de consultation soumise au ministre | |

C'est à ce moment que cette étude d'impact doit être jugée sur sa recevabilité par le MDDELCC. Au cours de l'analyse de recevabilité, l'avis de ministères et d'organismes est sollicité. Une fois l'étude d'impact jugée recevable **(4)**, la ministre mandate le BAPE pour tenir une période d'information publique **(5)**.

Au cours de cette période d'une durée de 30 jours, le BAPE ouvre un ou des centres de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé, afin de donner à la population un accès à la version imprimée de la documentation. De plus, le dossier est déposé dans le centre permanent de documentation du BAPE à Québec. La documentation peut également être consultée dans le site Web du BAPE. Une personne, un groupe ou une municipalité peut, pendant cette période, écrire à la ministre pour lui demander de tenir une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation relativement au projet soumis, en lui faisant part des motifs de sa demande et de son intérêt par rapport au milieu touché **(6)**.

Si la ministre juge que la ou les demandes ne sont pas frivoles **(7)**, il en envoie une copie au BAPE. Ce dernier analyse alors les demandes et fait part à la ministre de sa recommandation **(8)**, à savoir quel type de mandat devrait être confié au BAPE. À la suite de la réception de cette recommandation, la ministre transmettra une lettre-mandat au BAPE **(9)** afin qu'il réalise une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation relativement au projet.

À cet égard, **le délai imparti au BAPE pour compléter un mandat d'audience publique est de quatre mois, celui attribué pour un mandat de consultation ciblée est de trois mois et le délai pour un mandat de médiation est de deux mois.**

Les mandats du BAPE se déroulent suivant les *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques* [Q-2, r. 19]. **Au terme du mandat, le BAPE fait rapport à la ministre de son analyse et de ses constatations (10)**. Ce rapport tient compte de l'information échangée au cours de l'audience et des points de vue du public relativement au projet et à ses répercussions dans le milieu. **La ministre rend public le rapport dans les quinze jours suivant sa réception (11) (12)**.

Précisons que parallèlement aux travaux de la commission du BAPE, le MDDELCC rédige un rapport d'analyse environnementale qui prend en considération les avis des ministères et des organismes qu'il a consultés.

Le ministre se base sur le rapport du BAPE et sur l'analyse environnementale du MDDELCC pour préparer sa recommandation au Conseil des ministres, qui, à son tour, peut délivrer une autorisation **(13)** pour la réalisation du projet, avec ou sans modification et aux conditions, restrictions ou interdictions qu'il détermine, ou refuser de délivrer l'autorisation.

3. Comment fonctionne une commission d'enquête

La commission d'enquête et d'audience publique

C'est le président du BAPE qui constitue une commission d'enquête. Il en désigne le ou les membres, dont le responsable qui agira comme président. À cette commission sera dédiée une équipe en support. Il revient à la commission du BAPE de déterminer les ministères et les organismes interpellés en raison des enjeux du projet, auxquels elle demande de désigner des personnes-ressources, à qui elle fera appel pendant les séances publiques, mais également pendant toute la durée de son mandat.

L'équipe d'une commission

Les personnes-ressources ont à intervenir avec le personnel de la commission tout au long de leur participation aux travaux du BAPE, puisqu'à l'exception des rencontres préparatoires, elles ne pourront communiquer avec les membres de la commission qu'au cours des séances publiques. Voici donc une brève présentation du personnel d'une commission.

Le coordonnateur du secrétariat de la commission

Le coordonnateur du secrétariat de la commission est généralement **la première personne avec qui les personnes-ressources sont en contact**. Son rôle en est un de soutien auprès du président de la commission et il assume la gestion des affaires courantes en ce qui a trait notamment aux questions logistiques. Il effectue également les liens avec l'équipe de la commission, de même qu'avec l'ensemble des participants aux séances publiques.

Les analystes

Les analystes sont appelés à **conseiller et à appuyer les commissaires dans l'identification des personnes-ressources et la définition des enjeux**. Une fois la rencontre préparatoire terminée, **les analystes deviennent le lien des personnes-ressources avec la commission** au sujet des questions de contenu liées au projet. Ce sont eux qui assurent le suivi du questionnement de la commission. Ils sont également appelés à rédiger des synthèses de l'information et des sections d'analyse du rapport.

Au moment des séances publiques, les analystes sont les intermédiaires entre la commission et les participants en ce qui a trait au contenu, puisque les commissaires doivent s'abstenir de communiquer avec l'initiateur, les personnes-ressources ou le public en dehors des séances publiques.

Le conseiller en communication

Le conseiller en communication assume les relations publiques et médiatiques pour la commission. Il est par conséquent la personne qui est en lien avec les médias. Au cours de l'audience publique, il peut servir d'intermédiaire entre un journaliste et certaines personnes-ressources qui seraient interpellées, advenant une demande d'entrevue ou une précision d'information.

4. Ce qu'est une personne-ressource pour le BAPE

Dans le cadre de son mandat, une commission du BAPE s'appuie notamment sur **l'expertise de personnes-ressources**. Ces personnes proviennent habituellement des ministères, des organismes, des municipalités et des nations autochtones. Elles fournissent à la commission et à la population **un éclairage sur les lois, les règlements, les politiques et les programmes auxquels est assujéti un projet et vulgarisent l'information scientifique, technique et pratique relativement aux enjeux soulevés par le projet à l'étude**. Une commission du BAPE s'attend à ce qu'une personne-ressource **partage ses connaissances, permettant une compréhension plus facile et complète des éléments plus techniques**. Elle considère son apport comme **incontournable dans le processus d'enquête et d'analyse des projets**.

La personne-ressource est un représentant d'un ministère, d'un organisme, d'une municipalité ou tout autre expert invité par la commission qui est appelé à offrir une expertise sur les aspects scientifiques, techniques et légaux applicables à un projet. Elle permet d'apporter un regard professionnel sur certains éléments du projet tout en vulgarisant l'information relativement à son champ de compétence et au projet à l'étude.

La personne-ressource peut être seule ou accompagnée de spécialistes. L'organisme sollicité par le BAPE doit s'assurer que la personne désignée est en mesure de communiquer séance tenante, directement ou par voie téléphonique, ou subséquemment, par écrit, l'information demandée au cours des séances publiques ou ultérieurement au cours du mandat de la commission.

5. La participation des personnes ressources lors des mandats d'enquête

La participation des personnes-ressources est sollicitée de manière particulière à deux occasions, soit au moment de la rencontre préparatoire et au moment des séances de l'audience publique, de la consultation ciblée ou de la médiation. Tout au cours de son mandat, la commission peut aussi leur adresser des questions par écrit.

Les rencontres préparatoires

Conformément aux articles 15 et 16 des *Règles de procédures du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, la commission tient des rencontres préparatoires avec les requérants et l'initiateur du projet. Il est également de pratique courante de tenir une telle rencontre avec les personnes-ressources désignées pour participer à l'audience publique. Ces rencontres sont importantes pour la préparation à l'audience publique. Elles sont, sauf exception, les seules que la commission tiendra en privé, comme le prescrit d'ailleurs l'article 30 du *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*.

Les requérants sont les premières personnes que le BAPE rencontre puisqu'ils sont à l'origine du mandat d'audience publique. Cette rencontre a pour but de « cerner les objets principaux du mandat » (article 15 des Règles de procédure) et d'évaluer l'importance relative des thèmes dégagés. La commission tient ensuite une rencontre avec l'initiateur aux mêmes fins. Celui-ci est par ailleurs invité, pour les fins du mandat, à préparer des présentations particulières sur les sujets déterminés par la commission.

La commission peut également tenir une **rencontre préparatoire avec les personnes-ressources** afin de leur communiquer les enjeux qui auront été identifiés au préalable. De manière plus particulière, cette rencontre dégage les sujets principaux qui seront couverts en cours de mandat, aborde la possibilité de tenir des séances thématiques (santé, présentation de modèles ou de cadre réglementaire, etc.) et invite les personnes-ressources **à fournir l'information résultant d'une analyse préliminaire qui mériterait d'être portée à l'attention du public**. C'est aussi le moment de discuter du **rôle de porte-parole et des attentes de la commission**, ainsi que de faire valoir **la nécessité d'une bonne préparation pour répondre aux questions et d'étayer l'importance de bien s'entourer au moment de l'audience**. À cette fin, la commission peut les inviter, pour les fins du mandat, à préparer des présentations particulières sur les sujets déterminés.

L'audience publique

Une audience publique comprend généralement deux parties (article 24 des Règles). Un délai minimal de 21 jours doit s'écouler entre ces deux parties (article 35 des Règles).

La première partie

La première partie de l'audience publique est le moment privilégié pour le public et la commission d'obtenir l'information utile à l'analyse du projet. Celle-ci constitue la base à partir de laquelle les citoyens préparent leur mémoire. Elle est également fort utile à la commission pour la rédaction de son rapport.

Les **personnes-ressources sont habituellement présentes dans la salle d'audience** durant les séances publiques ; toutefois, elles peuvent, exceptionnellement, être accessibles par téléphone ou par tout autre support technologique.

Des présentations visuelles peuvent accompagner les interventions des personnes-ressources. Il est recommandé d'en discuter préalablement avec un analyste de la commission. Il appartient aux personnes-ressources de **veiller à la crédibilité de l'organisme représenté par la maîtrise de l'information pour laquelle l'expertise a été sollicitée par la commission**. Si la personne-ressource n'est pas en mesure de répondre à certaines questions, la commission l'invitera à y répondre ultérieurement au cours d'une autre séance publique ou par écrit, à l'intérieur d'un délai raisonnable. Par ailleurs, **il est permis aux personnes-ressources d'intervenir de leur propre chef pour questionner l'initiateur par l'entremise du président de la commission ou pour rétablir ou compléter une information**.

À la suite de la première partie de l'audience publique, la commission peut acheminer des questions complémentaires aux personnes-ressources. Les réponses à ces questions pouvant être utiles à la rédaction des mémoires des participants, il est toujours demandé d'y répondre par écrit le plus rapidement possible. **Toutes les réponses deviendront**

publiques, car elles seront déposées dans les centres de documentation et de consultation et placées dans le site Web du BAPE.

La deuxième partie de l'audience publique

Durant la deuxième partie de l'audience publique, la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître verbalement son opinion et ses suggestions sur le projet (article 36 des Règles). **Les personnes-ressources sont invitées à assister aux présentations et aux échanges**, bien qu'elles aient un rôle moins actif à jouer qu'en première partie d'audience publique. **Si elles le jugent utile, elles peuvent intervenir pour corriger des faits présentés à la commission ou contenus dans les mémoires déposés. Les personnes-ressources exercent alors leur droit de rectification des faits** (article 40 des Règles). Toute personne, y compris l'initiateur et les personnes-ressources, peut exercer ce droit à la fin de chaque séance publique ou, si la commission le juge à propos, par écrit, dans les délais qu'elle fixe.

Consultation ciblée

Une consultation ciblée est un mandat confié par le ministre relativement aux préoccupations qu'il aura identifiées ou par rapport aux personnes, aux groupes ou aux municipalités devant être consultés (article 31.3.5 al. 5 (2) de la LQE).

Une consultation ciblée comprend une seule partie (article 44 des Règles) au cours de laquelle la commission a la discrétion de prévoir les délais et le fonctionnement propre au mandat qui lui est confié, sous réserve de deux principes fondamentaux : la commission doit permettre à toute personne de déposer un mémoire et elle doit également permettre à toute personne de présenter un mémoire ou de faire connaître oralement son opinion (articles 45 et 46 des Règles).

Les personnes-ressources sont invitées à assister aux présentations et aux échanges et elles pourront intervenir pour corriger des faits présentés au même titre qu'elles le pourront dans le cadre d'une audience publique.

Médiation

Un mandat de médiation est confié au BAPE par la ministre lorsqu'elle juge que la nature des préoccupations soulevées le justifie et qu'il existe une possibilité de compromis entre les parties intéressées (article 31.3.5 al. 5 (3) LQE). Lorsque les parties conviennent de participer à la médiation, elles s'engagent à y participer de bonne foi, de faire preuve de transparence et de coopérer activement à la recherche de solutions (article 52 des Règles).

À tout moment, le commissaire peut inviter toute personne qu'il juge concernée ou susceptible d'être touchée par les résultats de la médiation (article 59 des Règles). Les personnes-ressources peuvent donc être invitées à assister aux séances de médiation et elles pourront intervenir durant celles-ci lorsque nécessaire.

6. Comment se préparer à un mandat du BAPE

Les projets soumis à l'examen public dans le cadre d'un mandat du BAPE ne reçoivent pas tous le même accueil de la part des citoyens. Le climat d'une salle d'audience peut ainsi être plus ou moins tendu selon que le projet est contesté ou désiré. Il est donc important de se préparer à toute éventualité. C'est pourquoi le BAPE s'est donné des règles de procédure et c'est également cela qui l'incite à informer les personnes-ressources sur leur rôle, leur attitude et leurs devoirs au cours de l'audience publique et à décrire le porte-parole idéal.

L'éthique et la déontologie

Le *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* guide le comportement des membres d'une commission et l'état d'esprit dans lequel ils travaillent au cours de mandat. Notamment, il prescrit que :

- le commissaire fait preuve de réserve, de courtoisie, de sérénité et de considération envers tous les participants aux enquêtes, aux audiences publiques et aux médiations en environnement (Code de déontologie, article 32) ;
- le commissaire suscite le respect mutuel de toutes les personnes qui assistent ou participent aux travaux de la commission (Code de déontologie, article 33) ;
- le commissaire favorise la participation pleine et entière des intéressés (Code de déontologie, article 34) ;
- le commissaire favorise l'accès des citoyens à l'information, les aide à bien comprendre les projets et les incite à exprimer leur opinion sans contrainte (Code de déontologie, article 35).

Même si les personnes-ressources ne sont pas soumises à ce code de déontologie, il leur est demandé d'adopter une attitude empreinte de valeurs similaires à celles du Code de déontologie des membres afin de favoriser des échanges constructifs.

Le rôle, l'attitude recherchée et les devoirs des personnes-ressources au cours de l'audience publique

Le rôle et l'attitude recherchée :

- représenter le ministère, l'organisme, la municipalité ou la nation autochtone dont la personne-ressource est la porte-parole ;
- faire profiter les participants à l'audience publique de leur expertise et de l'information dont elles disposent, ainsi que de celle de leur ministère, de leur organisme, de leur municipalité ou de la nation autochtone qu'elles représentent ;
- informer ;
- aider à la compréhension :
 - en fournissant une information exacte et vulgarisée avec une attitude de transparence et de respect ;

- en n'hésitant pas à demander l'aide de leurs collègues ou un délai pour répondre.

Les réponses des personnes-ressources sont rendues publiques afin d'informer tous citoyens et que les participants aient la documentation nécessaire pour la rédaction de leur mémoire.

Les devoirs :

- prendre conscience de l'importance du rôle confié aux personnes-ressources ;
- se préparer adéquatement au mandat de la commission ;
- anticiper les questions qui pourront être soulevées dans le cadre du mandat et préparer des réponses adéquates ;
- prévoir les personnes et l'expertise requises au moment des séances publique. Ces personnes pourront être présentes dans la salle ou jointes par téléphone ou par tout autre moyen technologique ;
- être attentif aux échanges ;
- dans la mesure du possible, avoir une bonne connaissance des lois, des règlements, des directives et des politiques applicables au projet à l'étude ;
- rétablir les faits et corriger l'information erronée ;
- donner des réponses exactes, claires et concises dans des délais courts.

Un porte-parole idéal

- est un bon communicateur et un bon vulgarisateur ;
- est à l'écoute du public ;
- maîtrise le projet, ses répercussions et ses enjeux en ce qui concerne son champ d'expertise et les compétences de son organisation ;
- possède les connaissances propres au ministère, à l'organisme, à la municipalité ou à la nation autochtone qu'il représente ;
- connaît ses limites et s'entoure d'experts efficaces présents dans la salle ou pouvant être joints par lien téléphonique ou par tout autre moyen technologique ;
- fait preuve de patience, de courtoisie, de transparence, de discernement, de perspicacité et d'empathie ;
- manifeste un intérêt soutenu.

Qualités

- *Être à l'écoute*
- *Maîtriser le projet par rapport à son expertise*
- *Faire preuve de patience et courtoisie, de transparence, de perspicacité et d'empathie*

Devoirs

- *Bonne préparation*
- *Anticipation des questions*
- *Prévoir l'expertise adéquate (documentation, experts)*
- *Attention durant les échanges*

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Édifice Lomer-Gouin

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 2.10

Québec (Québec) G1R 6A6

Téléphone : 418 643-7447

(sans frais) : 1 800 463-4732

Télécopieur : 418 643-9474

Courriel : communication@bape.gouv.qc.ca



twitter.com/BAPE_Quebec