



POLYTECHNIQUE  
MONTRÉAL

LE GÉNIE  
EN PREMIÈRE CLASSE

CIV6205

Impacts des projets  
sur l'environnement

# INTRODUCTION À LA QUESTION DE LA « CONSULTATION » OU DE LA « PARTICIPATION CITOYENNE » EN ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

---

Département des Génies civil, géologiques et des mines  
(CGM)

Michel A. Bouchard, Ph.D.

La participation du public (ou « des publics ») est prescrite dans un très grand nombre de processus réglementaires éprouvés. Elle est obligatoire dans presque toutes les opérations financées par les bailleurs ou le donateurs

En Europe, **la convention d'Aarhus ( 1998)** définit la base sur laquelle doit s'appuyer l'accès à l'information , la participation du public au processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement .

Quels sont les différents sens de «consultation »?

Quelles sont les différentes façons par lesquelles les acteurs sociaux peuvent et doivent participer au processus de l'évaluation environnementale?

Qui doit être consulté ?

Quelles formes peut prendre la participation du public?

À quel moment dans le processus d'évaluation ?

# Principes de la consultation publique

**1-Objectifs**

**2-Nature et niveaux de consultations**

**3-Moments et types de consultations**

**4-Modalités et Difficultés**

# OBJECTIFS

# Objectifs de la participation du public

Information

Transparence

Acceptabilité

Optimisation

Autres ???

# NATURE ET TYPES

# La participation du public en évaluation environnementale

## ARTICLE

a) **La consultation passive-active.** On peut consulter au sens de « consulter un expert »; celui qui consulte est alors passif, celui qui est consulté est la partie active. Il fournit de l'information ou de l'expertise.

### EXPERTISE

b) **La consultation active-passive.** On peut consulter au sens de « consulter une carte routière »; celui qui consulte est alors le membre actif, celui qui est consulté devient passif.

### SONDAGE

c) **La consultation active-active.** On peut consulter au sens de « consulter un partenaire », en vue de recevoir un conseil, un avis ou de chercher l'assentiment. Les deux parties sont alors actives.

### PARTAGE-ACCEPTABILITÉ

# Nature de la participation du public

Démocratie de représentation

Démocratie de participation

ÉLUS

NON ÉLUS

VILLAGE,  
QUARTIER, VILLE

COMMUNE,  
WILAYA,  
PRÉFECTURE,  
MRC, COMTÉ

GRIOT,  
IMANS,  
VEDETTES

ASSEMBLÉE  
DES  
ÉVÊQUES,  
COLLÈGE DES  
MÉDECINS,  
ETC

DROIT D'ÊTRE  
INFORMÉ,  
ENTENDU  
SUR INVITATION  
OU DANS UN  
CADRE  
FORMALISÉ

DROIT DE  
S'EXPRIMER  
SANS  
INVITATION  
LIBERTÉ  
D'EXPRESSION

DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT

DROIT CIVIL

DROIT CONSTITUTIONNEL

## DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

SIGNIFIE

DROIT D'ÊTRE ENTENDU  
SUR INVITATION OU DANS UN  
CONTEXTE FORMEL , VOIRE  
QUASI-JUDICIAIRE

DROIT D'ÊTRE PLEINEMENT  
INFORMÉ, AU MOMENT  
OPPORTUN

SE TRADUIT PAR

INFORMATION  
« CONSULTATION »  
MÉDIATION  
NÉGOCIATION

RENCONTRES  
AUDIENCES  
COMMISSIONS  
D'ENQUÊTE  
DÉBATS PUBLICS

# Échelle de Sherry R. Arnstein 1969 : huit niveaux de participation des citoyens

*Contrôle citoyen* : une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.

*Délégation de pouvoir* : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser.

**Pouvoir effectif des citoyens**

*Partenariat* : la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens

*Conciliation* : quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.

**Coopération symbolique**

*Consultation* : des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.

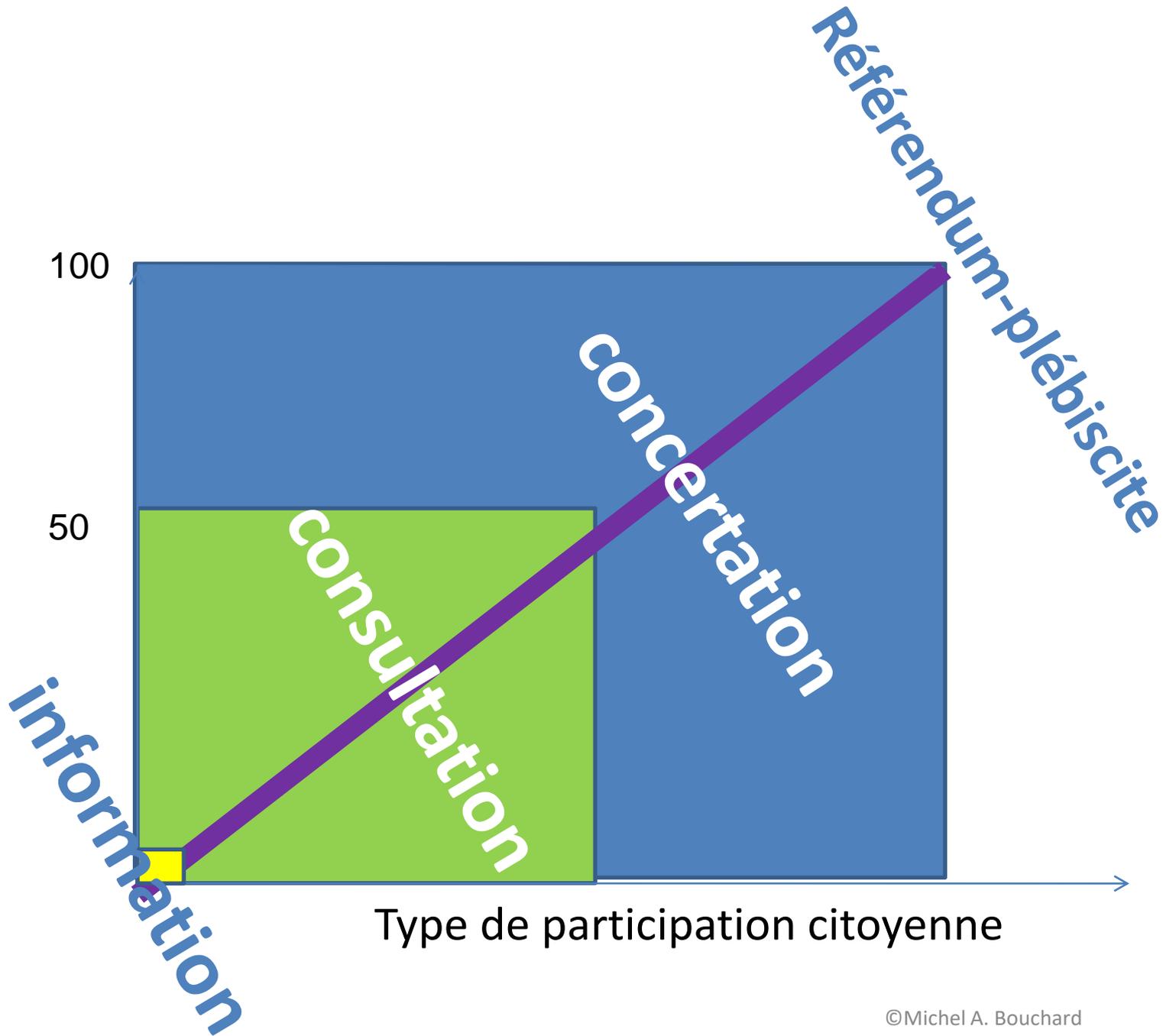
*Information* : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis.

*Thérapie* : traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux

*Manipulation* : information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.

**Non-participation**

Degré d'emprise sur la décision



# Dans la pratique

Type de participation	Degré d'emprise sur la décision	Exemple ou mode
Information ( ou Avis)	Nulle à quasi-nulle	Registre public Consultation par le promoteur
« Consultation »	pouvoir d'influencer la décision	<b>Débat public</b> <b>Enquête publique</b> <b>Audience publique</b>
Concertation (Négociations)	pouvoir de partager la décision	« IBAS » ou Entente- Répercussions- Avantages
Agrément	pouvoir de décision	Référendum

# Dans la pratique

De façon opérationnelle, Santé Canada retient cinq niveaux de participation du public, auxquels correspondent des outils spécifiques mobilisés pour atteindre les objectifs :

**Niveau 1: Informer ou sensibiliser** – publication d’avis publics ou de documents sur le Web, organisation de campagnes de sensibilisation du public.

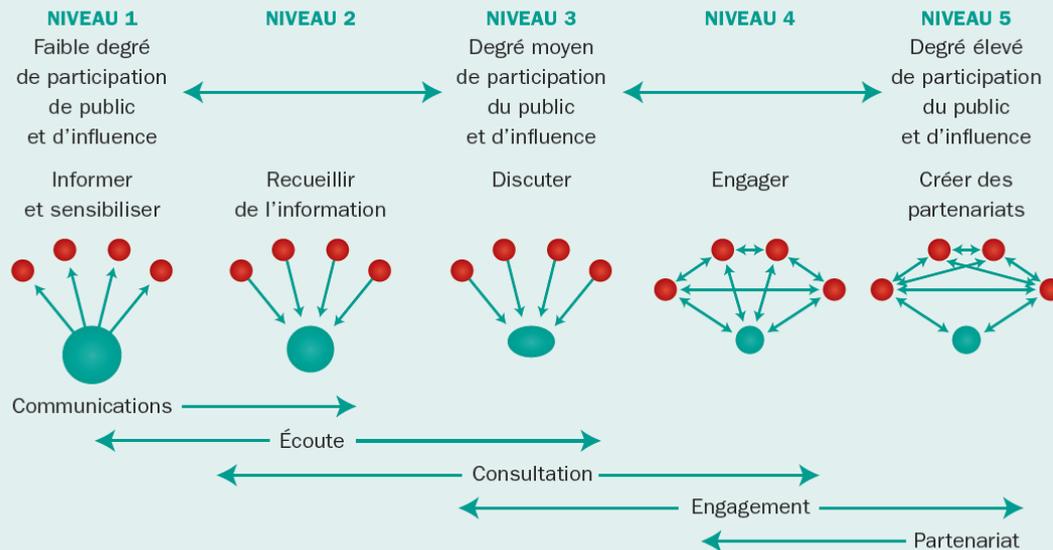
**Niveau 2: Recueillir de l’information** – enquêtes, groupes de discussion, envoi par la poste ou publication sur

le Web de documents de travail en vue d’obtenir des commentaires.

**Niveau 3: Discuter** – réunions bilatérales, réunions publiques, rencontres de discussion.

**Niveau 4: Mettre à contribution** – dialogue délibératif, ateliers, comités consultatifs.

**Niveau 5: Créer des partenariats** – scrutin délibératif, comités de citoyens.



Source : Santé Canada (2000).

# DÉMOCRATIE DE PARTICIPATION

IMPLIQUE

DROIT DE S'EXPRIMER  
SANS INVITATION  
LIBERTÉ D'EXPRESSION

QUI SE TRADUIT PAR

MÉDIAS

LETTRES

PUBLICATIONS

PÉTITIONS

**MANIFESTATIONS**

LOBBYING

DROIT CIVIL

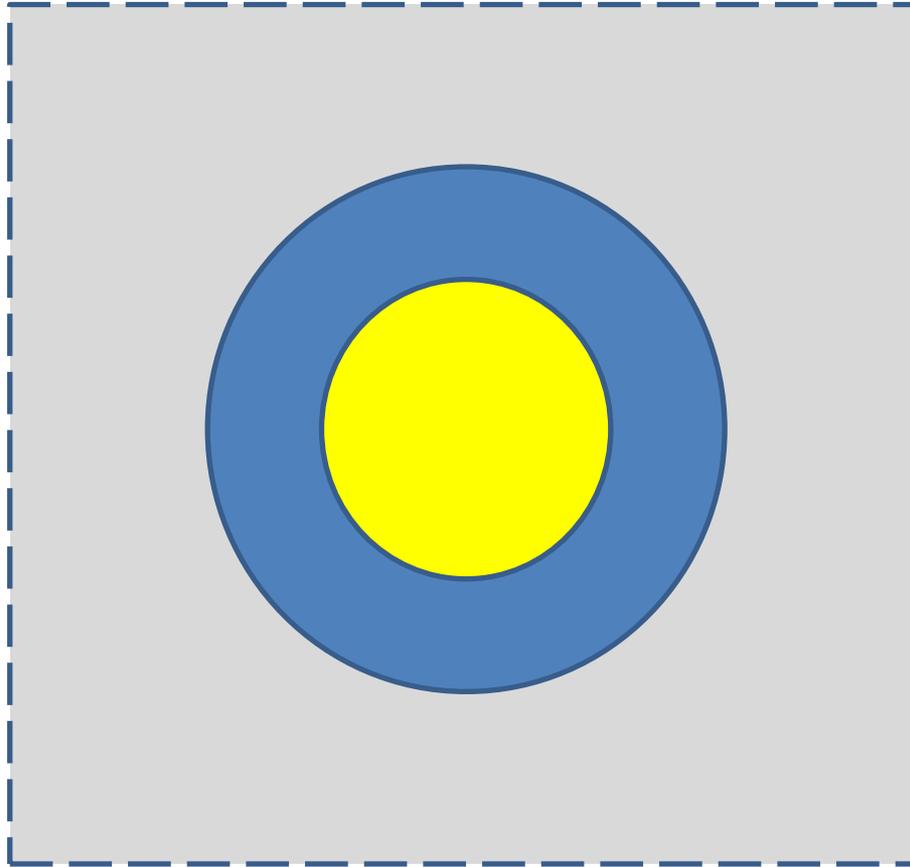
# MOMENTS

**Il y a QUATRE MOMENTS pour la « consultation publique » dans le processus type de l'Évaluation Environnementale.**

**Chaque processus national ou territorial est toutefois particulier et peut inclure un, deux, trois ou quatre de ces moments ( ou plus?), selon les juridictions et les circonstances.**

**Par ailleurs, on doit poser la question: qui doit être consulté?**

# QUI DOIT ÊTRE CONSULTÉ?



« PARTIES PRENANTES »  
PERSONNES DIRECTEMENT AFFECTÉES  
PERSONNES INTÉRESSÉES

PAROISSE, MUNICIPALITÉ, DISCTRICT  
RÉGION, ZONE  
PAYS, SOUS-CONTINENT

# PARTIES PRENANTES (« STAKEHOLDERS »)

## DÉFINITIONS

IFC ET BANQUE MONDIALE: PERSONNES AFFECTÉES PAR LE PROJET (PAP),  
PERSONNES OU GROUPES « INTÉRESSÉS », OU D »INFLUENCE, AUX NIVEAUX  
LOCAL, RÉGIONAL ET NATIONALE

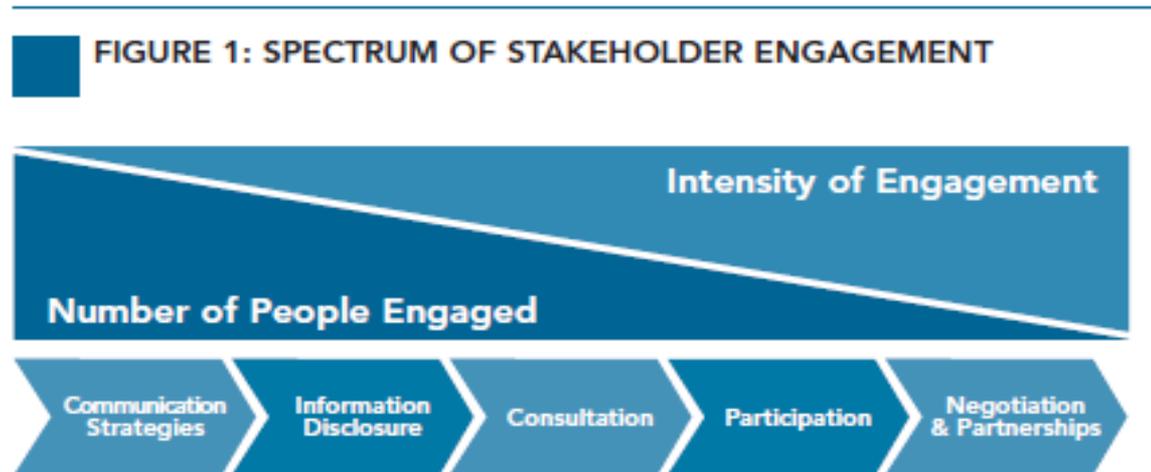
Stakeholders are defined as those who are affected by or can affect a decision  
(Reid, 2008)

L'USAGE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ( e.g. Ushahidi, Swift River,  
« Crowdmapping »)

# PARTIES PRENANTES

IFC, 2007

Stakeholders are persons or groups who are directly or indirectly affected by a project, as well as those who may have interests in a project and/or the ability to influence its outcome, either positively or negatively. Stakeholders may include locally affected communities or individuals and their formal and informal representatives, national or local government authorities, politicians, religious leaders, civil society organizations and groups with special interests, the academic community, or other businesses.

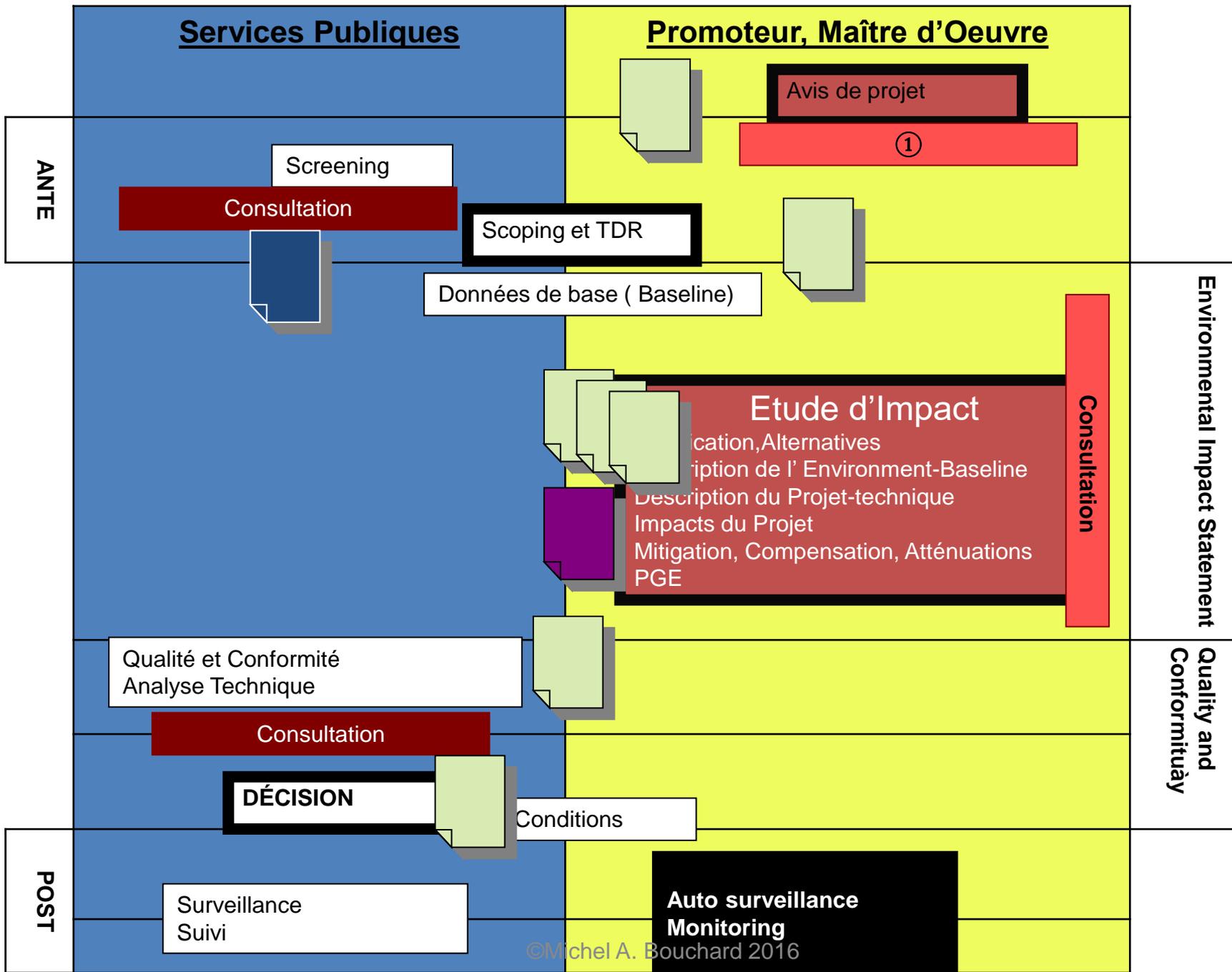


# Moments et types de consultation

**1.**

**« CONSULTATION » ANTE**

- a) « consultation » par le promoteur  
avant le dépôt de l'avis de projet**
- b) « stakeholder mapping »**





**2.**

**« CONSULTATION » ANTE FAITE PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE À  
L'AMORCE DU PROCESSUS  
ON DIT AUSSI « CONSULTATION PRÉALABLE » ou  
« CONSULTATION AMONT »**

**RÉGISTRE PUBLIC**  
(passive-active)

ANTE

**CADRAGE**  
e.g. Ontario

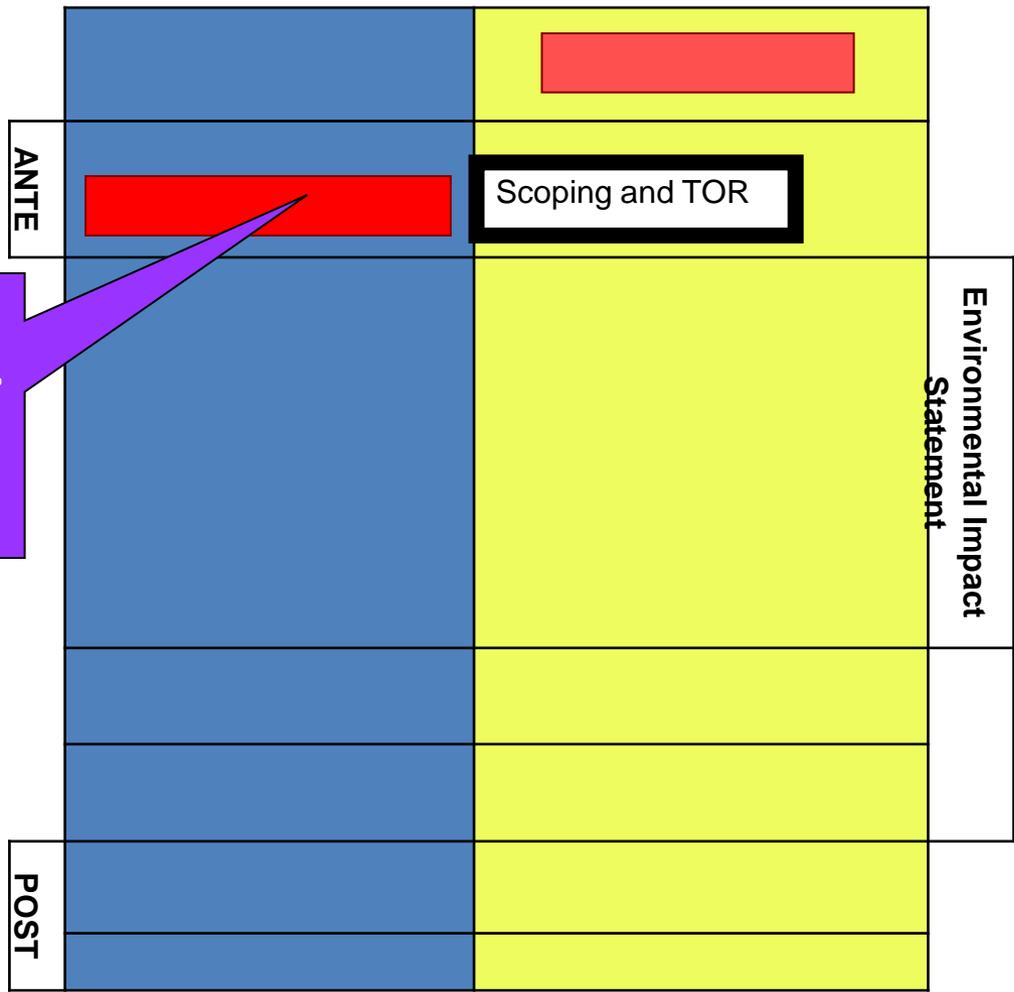
Scoping and TOR

Environmental  
Statement

- 1) ENJEUX
- 2) OPINION PUBLIQUE
- 3) CVE( VEC)

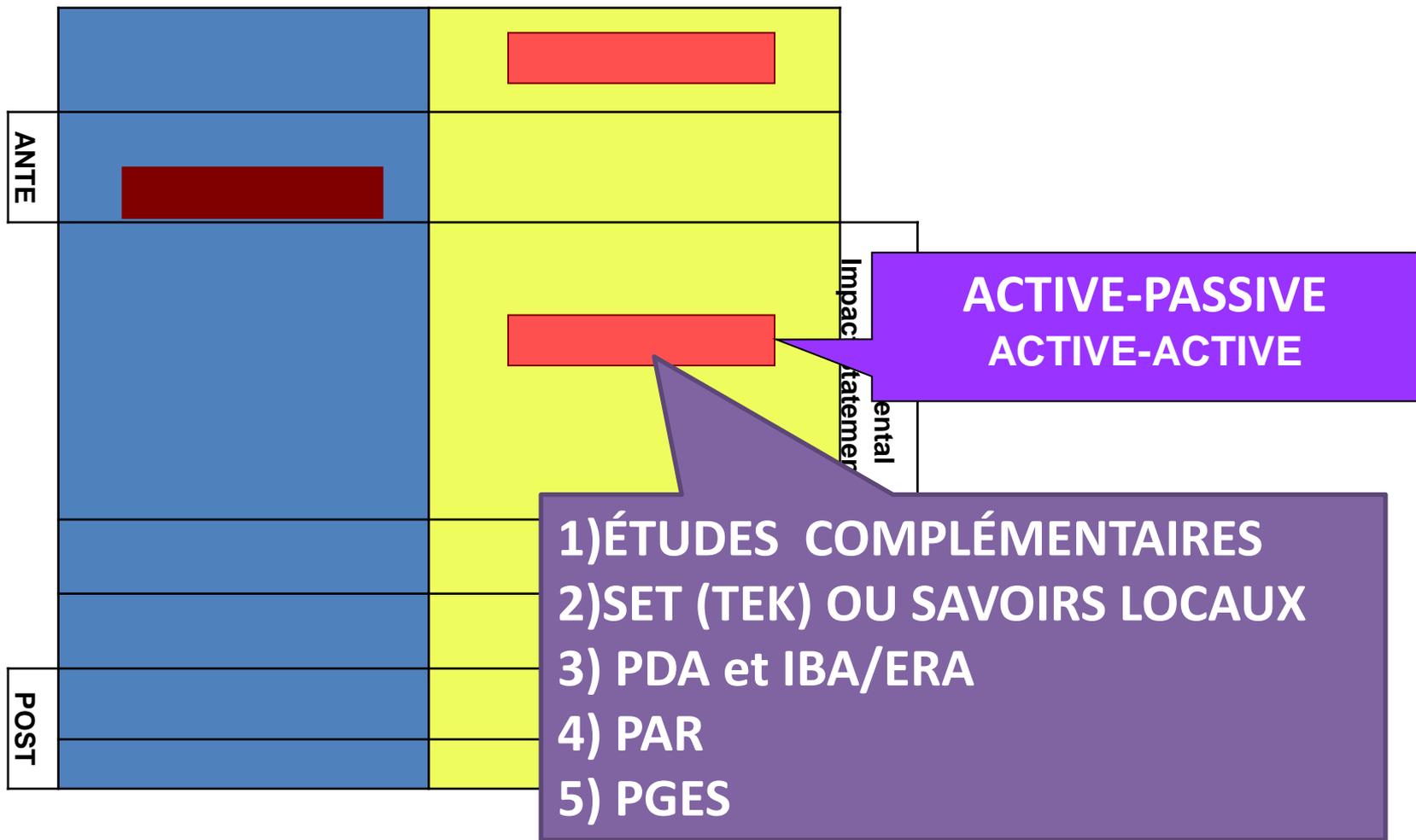
POST

**COMMISSION  
NATIONALE DU DÉBAT  
PUBLIC (France)**



**3.**

**« CONSULTATION » FAITE PAR LE PROMOTEUR PENDANT OU EN  
MARGE DE LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE D'IMPACT**



PDA: « Pre-Development Agreements »

PAR: Plans d'actions de Réinstallation

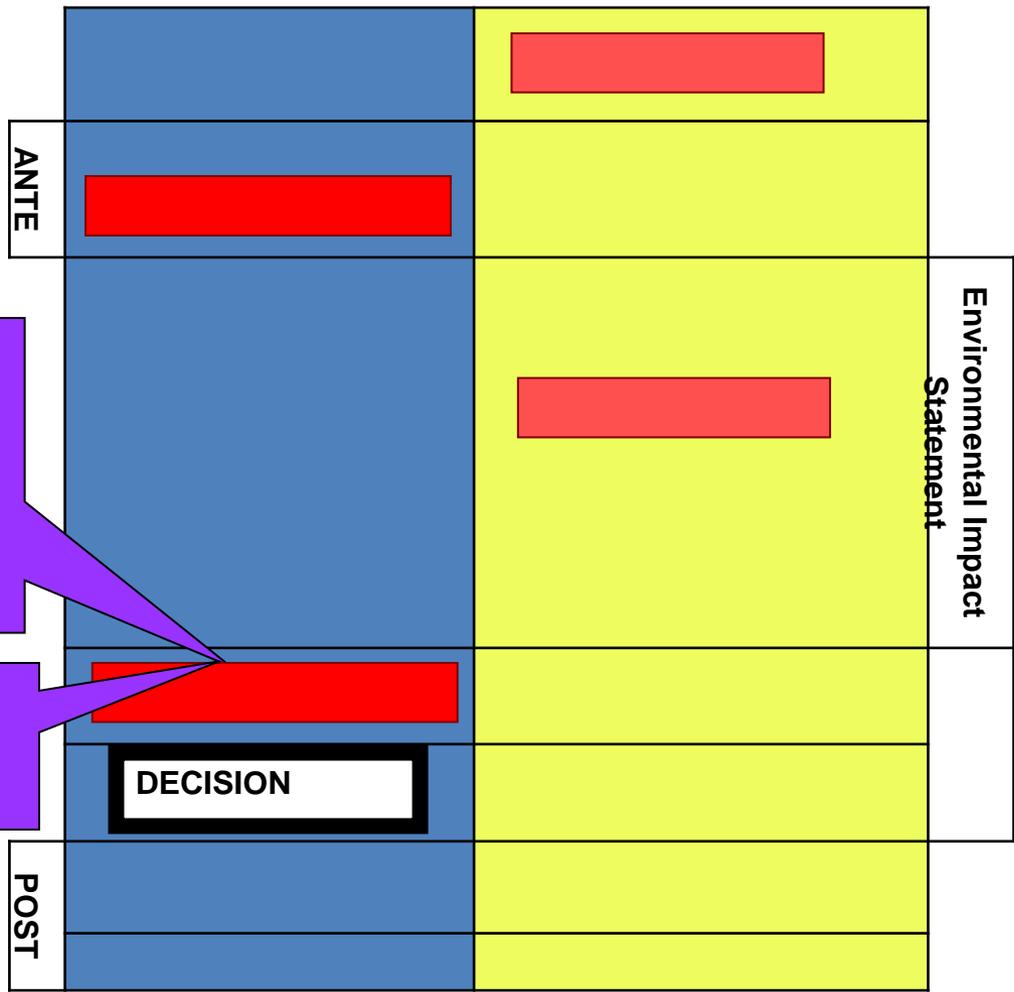
ERA: Ententes Répercussions-Bénéfices ( Impact Benefit Agreements)

**4.**

**« CONSULTATION » FAITE PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE APRÈS LA  
RÉALISATION DE L'ÉTUDE D'IMPACT,  
EN AMONT DE LA DÉCISION D'AUTORISER OU NON LE PROJET**

**BUREAU D'AUDIENCE  
PUBLIQUE SUR  
L'ENVIRONNEMENT  
(BAPE) OU RÉGISTRE**

**PASSIVE-ACTIVE**



# **BAPE**

**Créé en 1978**

**Fonctions couvertes par la Loi sur la Qualité de l'Environnement-articles 6.3 et 31.3 et 95.15**

**Partie du processus de l'ÉE**

**Mais aussi tout autre fonction demandée par le Ministre**

## BAPE-Processus non judiciaire/non exécutoire

- **Ne fait pas de recommandations comme telle mais livre ses conclusions sur la foi d'analyses issues de la consultation**
- **Exécutoire seulement sur la gestion des documents déclarés "confidentiels"; il y a audience en huis clos, sous enregistrement; décision peut être de respecter la confidentialité, exiger le dépôt en partie, ou en totalité, sous 48 heures**

**En Ontario**

**Public Hearings Board**

**Est décisionnel sur projets à financement public**

**Très judiciarisé**

**Au Canada;**

**prévu par la LCÉE (2012)- sous forme de Commission ad hoc**

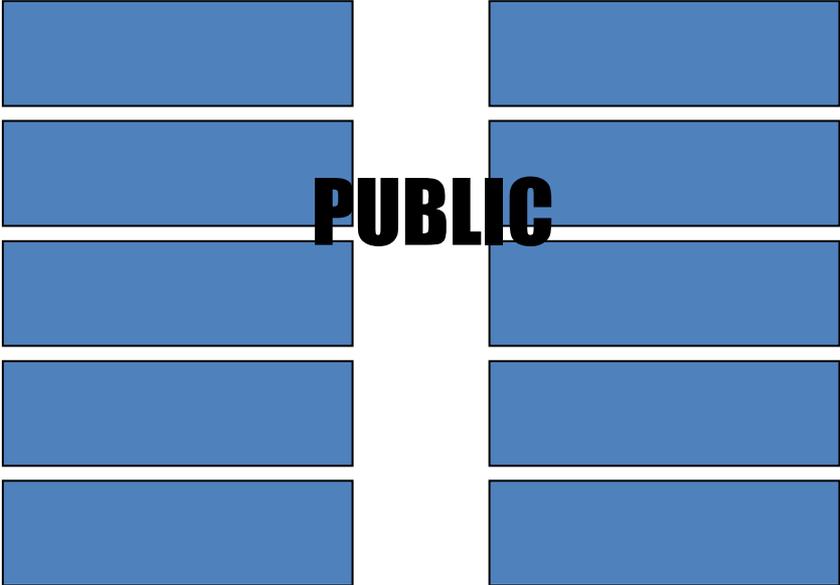
**Peut faire recommandations**

Commissaires

Experts

Promoteur

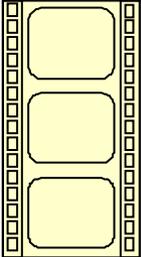
Intervenant



Captation



Medias



**5.**

**« CONSULTATION » FAITE DE MANIÈRE AD HOC OU HORS CADRE  
consultation « ex-ante »**

## BAPE GÉNÉRIQUE (6.3)

**Art. 6.3.** Le Bureau a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.

Il doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert.

Cependant, le Bureau ne peut enquêter dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux sections II et III du chapitre II.

## BAPE STRATÉGIQUE (95.15)

**95.15.** L'Administration doit soumettre le rapport environnemental préliminaire à une consultation publique ciblée ou élargie selon les modalités déterminées par le rapport de cadrage et, le cas échéant, par règlement du gouvernement.

Le ministre peut mandater le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tenir cette consultation.

# FACTEURS et OUTILS

# Facteurs affectant l'efficacité de la participation du public

- Pauvreté
- Régions lointaines et rurales
- Illettrisme
- Culture/valeurs locales
- Langue

# Facteurs affectant l'efficacité de la participation du public

- Systèmes légaux qui priment sur les systèmes traditionnels
- Domination de groupes d'intérêt
- Confidentialité du promoteur du projet

# Facteurs de risques affectant l'efficacité de la participation du public ( Dietz and Stern, 2008)

- La manipulation politique
- Le mauvais traitement de l'information scientifique
- Le manque d'équité
- Le manque de moyens financiers
- Le manque de temps et d'efforts
- Lassitude et cynisme des parties prenantes

Dietz, T, and Stern, P.C. (eds) 2008, Public Participation in Environmental Assessment and Decision-Making ;Washington, The national Academic Press

# Dilemmes liés à la consultation publique ( Blondiaux, 2005)

- Le dilemme de la représentativité
- Le dilemme de l'égalité
- Le dilemme de l'échelle
- Le dilemme de la compétence
- Le dilemme du conflit
- Le dilemme de la décision

Blondiaux, Loïc, 2005, L'Idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes: in Bacqué,M.H et Syntomer,Y., (dirs): Gestion de proximité et démocratie participative;Paris, La découverte, pp 119-138