

L'enquête publique préalable à la décision comme modèle alternatif

Pierre Lemieux

Volume 24, numéro 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042574ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042574ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemieux, P. (1983). L'enquête publique préalable à la décision comme modèle alternatif. *Les Cahiers de droit*, 24(4), 927–942. <https://doi.org/10.7202/042574ar>

Résumé de l'article

Problems relating to individual and group involvement in the administrative decision making process, its opportunity, modalities and efficiency are illustrated in the context of preliminary public inquiries that precede legislative decisions.

This study focuses on the public's involvement in the application of government decisions. This is illustrated by two specific examples : the inquiry before the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* and the proposed new public consultation policy of the Atomic Energy Control Board of Canada.

L'enquête publique préalable à la décision comme modèle alternatif

Pierre LEMIEUX *

Problems relating to individual and group involvement in the administrative decision making process, its opportunity, modalities and efficiency are illustrated in the context of preliminary public inquiries that precede legislative decisions.

This study focuses on the public's involvement in the application of government decisions. This is illustrated by two specific examples : the inquiry before the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the proposed new public consultation policy of the Atomic Energy Control Board of Canada.

	<i>Pages</i>
Introduction	927
1. Procédure d'enquête devant le Bureau d'audiences publiques	930
1.1. L'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement	931
1.2. La publicité	934
1.3. La participation du public	935
2. Politique de consultation mise de l'avant par la Commission de contrôle de l'énergie atomique	937
2.1. Politique d'information	938
2.2. Intervention du public	940
Conclusion	942

Introduction

Toute la problématique de la participation des individus et des groupes sociaux à la prise de décisions administratives, son opportunité, ses modalités et son efficacité, se trouvent particulièrement illustrées par le mécanisme de l'enquête publique préalable à la décision instaurée par le législateur.

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

Un des rapports de la Commission de réforme du droit relève que « le Parlement est peut-être sage, mais pas nécessairement expert »¹. La même remarque peut certainement être faite quant à l'exécutif. Ni les parlementaires ni les membres du gouvernement, quelle que soit par ailleurs l'étendue de leur compétence, ne peuvent prétendre détenir la somme des connaissances nécessaires à une intervention étatique efficace et ordonnée dans tous les domaines où elle est ressentie comme souhaitable. Le recours à la consultation d'experts s'impose donc dans certaines circonstances et est d'usage lorsque les modalités varient en fonction des problèmes concrets à résoudre.

Avant d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la loi, l'Administration peut donc être astreinte par le législateur à consulter des experts soit au sein même de la fonction publique soit encore dans le secteur privé. Parfois, il s'agit d'une simple faculté de consultation, dépourvue de tout caractère contraignant par le titulaire du pouvoir décisionnel. Mais dans chacun de ces cas, la participation des administrés au processus décisionnel est restreinte aux personnes susceptibles, de par leurs connaissances particulières, d'éclaircir l'auteur de la décision qui finalement sera le seul juge de sa teneur : la décision restera unilatérale par essence. Il en est autrement de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure de consultation élargie que constitue l'enquête publique préalable à la décision dont le but est précisément d'obtenir une décision par le « rapprochement des intentions d'une pluralité de personnes ou de groupes qui poursuivent la discussion jusqu'à un accord où se traduit soit une identité finale de point de vue, soit un compromis »². Il s'agit donc d'une décision dont le caractère unilatéral est fortement atténué puisque le processus même de l'enquête préalable vise à aboutir à une décision « négociée ».

Dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, de la planification économique ou encore en matière culturelle, le législateur a donné à l'enquête publique préalable une place privilégiée sans pour autant concevoir un modèle unique. Un examen rapide des lois prévoyant l'enquête publique préalable révèle au contraire une absence d'uniformité et parfois de rationalité. L'enquête publique, en théorie, peut être prévue aux différents niveaux que comporte le processus décisionnel démocratique : celui des orientations ; celui des décisions ; celui des mesures d'application³. En outre,

-
1. Rapport de la Commission de réforme du droit du Canada, *Les commissions d'enquête, une nouvelle loi*, Document de travail 17, p. 15.
 2. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Le pouvoir politique, Paris, L.G.D.J., 1966, Tome I, p. 603.
 3. M. BOURJOL, C. LE LAMER, *Énergie et démocratie*, Rapport au ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie (France), Paris, La Documentation française, 1982, p. 94.

le recours à l'enquête publique peut être soit facultatif, soit obligatoire pour l'Administration.

Au Canada, la participation du public à la définition des orientations de la politique ou aux décisions de la mise en œuvre générale est plutôt rare et se fait par le biais des commissions parlementaires ou des grandes commissions d'enquête. En effet «... au Canada et dans plusieurs provinces comme dans d'autres parties du Commonwealth, les commissions royales d'enquête sont devenues, en quelque sorte, une partie intégrante des mécanismes ordinaires du gouvernement...»⁴. Citons à titre d'exemple quelques sujets soumis aux commissions d'enquête : la réforme du système fiscal ; le pilotage sur les Grands Lacs et rivières navigables ; le projet du pipeline dans la vallée du Mackenzie ; le bilinguisme et le biculturalisme. De tradition britannique⁵, ces enquêtes publiques existent au Canada depuis déjà fort longtemps⁶. La première loi remonte à 1846. Actuellement au niveau fédéral, en plus de nombreuses lois comportant des pouvoirs d'enquête, existe la *Loi concernant les enquêtes relatives aux affaires publiques et aux départements*⁷ et au Québec, la *Loi sur les commissions d'enquête*⁸.

Toute enquête préalable a un double objectif, soit dans un premier temps informer le public du projet de l'Administration et dans un second temps, informer cette dernière des réactions des administrés ; au-delà de ce point commun, les mécanismes de ce processus de consultation et de participation peuvent varier considérablement, nous obligeant ainsi à faire un choix, c'est-à-dire référer à des cas précis. Cette étude portera plus particulièrement sur la participation du public aux mesures d'application des décisions gouvernementales. Deux exemples d'une telle participation seront examinés : la procédure d'enquête devant le Bureau d'audiences publiques en matière d'environnement et la nouvelle politique de consultation du public mise de l'avant par la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

4. *Re The Ontario Crime Commission*, [1962] O.R. 872, 888.

5. Voir sur ce sujet : J.-L. BUISSARD, *L'enquête publique en Angleterre*, Paris, P.U.F., 1969.

6. Pour une étude complète sur les commissions d'enquête voir : le rapport 13 de la Commission de réforme du droit du Canada intitulé *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, Document de travail n° 17 de la Commission de réforme du droit du Canada, *supra*, note 1 ; T.J. CARTWRIGHT, *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain*, Toronto, Hodder & Stoughton, 1975 ; K. C. WHEARE, *Government by Committee*, Oxford, Clarendon Press, 1955.

7. S.R.C., 1970, c. 1-13.

8. L.R.Q., 1977, c. C-37.

1. Procédure d'enquête devant le Bureau d'audiences publiques

Les demandes répétées des citoyens ont conduit le gouvernement du Québec à mettre sur pied une structure complexe en matière d'environnement dans un but de protection de la nature.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* adoptée en 1972⁹ avait entre autres le défaut de consacrer très peu de place au simple citoyen, sinon un rôle passif. Malgré tout, sa participation existait selon le bon vouloir de l'Administration qui pouvait toujours par l'article 123 de la loi consulter les citoyens en utilisant ses pouvoirs d'enquête. La *Loi sur la qualité de l'environnement* créait un organisme purement consultatif, le « Conseil consultatif de l'environnement ». Constitué par des personnes nommées par le gouvernement¹⁰ celui-ci a pu à la demande des citoyens, enquêter sur les problèmes que pouvaient causer en matière d'environnement certains projets tels le projet d'aluminerie à Saint-Augustin. Comme le souligne le professeur Lorne Giroux¹¹ « le Conseil consultatif a acquis une grande réputation et une grande crédibilité parce qu'il a pu entreprendre des études à la demande même des citoyens préoccupés par les problèmes de l'environnement ».

La question de la publicité des rapports du Conseil a soulevé plusieurs litiges¹² qui ne peuvent plus exister vu les amendements apportés à la loi en 1978¹³. Désormais, le Conseil doit communiquer au ministre les constatations qu'il a faites et les conclusions auxquelles il arrive et lui faire les recommandations qu'il juge appropriées. Il peut alors rendre public tout avis formulé sur les politiques en matière d'environnement, de sa propre initiative ou à la demande de personnes ou de groupes, ainsi que toute étude afférente, soixante jours après l'avis transmis au ministre¹⁴.

De même en 1978, un autre organisme dont le rôle principal est d'enquêter et de tenir des audiences publiques fut créé. Il correspond aux objectifs de politique sociale et environnementale recherchée par le législateur. Parmi ceux-ci nous retrouvons, cette volonté « d'intensifier la participation du public dans la gestion de son environnement en lui accordant, de

9. L.Q., 1972, c. 49.

10. *Id.* ; art. 10.

11. L. GIROUX, « Mémoire à la Commission parlementaire de la protection de l'environnement sur la *Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement* », *Journal des débats*, Troisième session, 31^e législature, le 27 sept. 1978, n° 168, annexe C.

12. Voir *Association Espaces verts du Mont-Rigaud (Ste-Marthe, St-Rédempteur) Inc. c. L'Hon. Victor Goldbloom*, [1976] C.S. 293 : (injonction pour obliger le ministre à rendre public le rapport du Conseil consultatif de l'environnement).

13. L.Q. 1978, c. 64, art. 1.

14. L.R.Q. 1977, c. C-2, a. 8 et 9.

droit, des possibilités d'intervenir et d'agir sur le plan administratif et judiciaire afin de défendre la qualité de l'environnement »¹⁵.

Pour comprendre le rôle du citoyen dans ce processus administratif, il est essentiel de diviser les étapes et d'en expliquer le fonctionnement. Prenons l'hypothèse de l'entreprise privée ou publique qui décide d'effectuer un projet ayant des répercussions environnementales.

1.1. L'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

Toute personne qui désire ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie, exercer une activité susceptible de modifier l'environnement doit obtenir un certificat d'autorisation du Directeur de l'environnement¹⁶. Par contre, pour certains projets prévus par règlement, il est obligatoire de suivre une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et d'obtenir un certificat d'autorisation du conseil des ministres¹⁷. Une telle politique « vise en fait à intégrer ou à internaliser les préoccupations environnementales dans la conception, la planification et la réalisation des projets ou d'activités humaines et dans le processus décisionnel afférent à ces projets ou activités et ce, tant au niveau de l'initiateur du projet lui-même qu'au niveau de l'autorité administrative compétente à autoriser la réalisation d'un projet »¹⁸. En somme, le but premier d'une étude d'impact est d'évaluer les répercussions sur l'environnement de certains projets et d'éviter que des décisions irréversibles ne soient prises¹⁹. Il se dégage de cette procédure obligatoire, une volonté politique d'institutionnaliser la participation du public et de l'intégrer dans un processus décisionnel. De même, mentionnons que la loi ne fait que prévoir les grandes lignes de cette procédure laissant toute l'initiative au gouvernement par le biais du pouvoir réglementaire. Toute la mise en œuvre de cette partie de la loi requiert l'adoption de règlements prévoyant dans un premier temps la liste des catégories de projets ainsi que les modalités de l'information et de la consultation publiques.

Les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sont énumérés dans un règlement intitulé *Règlement sur l'évaluation*

15. J. HÉTU, J. PIETTE et Y. DUPLESSIS, *La protection juridique de l'environnement*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1982, à la p. 52.

16. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 14, art. 22.

17. *Ibid.*, a. 31.1.

18. J. HÉTU, J. PIETTE et Y. DUPLESSIS, *supra*, note 15, p. 84.

19. L. GIROUX, « Le fleuve St-Laurent : quelques aspects juridiques », *L'ingénieur*, juillet-août 1981, 11,14.

et l'examen des impacts sur l'environnement²⁰. La liste des projets comprend vingt catégories d'exemples²¹. Pour les fins de la présente étude, nous ne retiendrons que ceux ayant un lien avec l'énergie.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts est obligatoire pour les constructions, exploitations ou programmes suivants :

- 1) la construction d'une installation de gazéification ou de liquéfaction du gaz naturel ou la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 kilomètres dans une nouvelle emprise, à l'exception des conduites de transport de projets pétroliers placées sous une rue municipale ;
la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de 2 kilomètres dans une nouvelle emprise à l'exception des conduites de distribution visées au paragraphe 1 de l'article 2 du Règlement relatif à l'administration de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (c. Q-2, r.1) et de toute autre conduite de transport de gaz placée sous une rue municipale ;
- 2) la construction ou la relocalisation d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur une distance de plus de 2 kilomètres et la construction ou la relocalisation d'un poste de manœuvre ou de transformation de 315 kV et plus ;
- 3) la construction ou l'augmentation de la puissance d'une centrale destinée à produire de l'énergie électrique et d'une puissance supérieure à 10 mW ou ayant pour effet de porter la puissance totale de la centrale à 10 mW ou plus ;
- 4) la construction ou l'agrandissement d'un établissement de fission ou de fusion nucléaire, d'une usine de fabrication, de traitement ou de retraitement de combustible nucléaire ou d'un lieu d'élimination ou d'entreposage de déchets radioactifs ;
- 5) la construction d'une usine d'eau lourde ou de pâtes et papiers (fabrication de pâte, de papier ou de carton), d'une usine pétrochimique, d'une cimenterie, d'une raffinerie de pétrole, d'une aciérie, d'une aluminerie, d'une usine de boulettage, d'une usine de traitement du minerai, d'une usine de raffinage de métaux, d'une usine de ferro-alliages, d'une fonderie de première fusion de métaux non ferreux ou d'une usine d'équarrissage-fondoir.

Certains pourront critiquer une liste prédéterminée telle que proposée par le règlement. Plusieurs formules peuvent, en effet, être employées,

20. R.R.Q., c. Q-2, s. 9.

21. *Id.* ; art. 2.

formule générale, formule visant des catégories de personnes, etc.²². Même si cette liste comporte des manques, il est toujours possible en vertu de l'article 22(3) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, que le Directeur exige, pour un projet non soumis à la procédure d'impact, tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire qu'il estime utile pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité.

Lorsque le projet envisagé est de ceux visés par le *Règlement général sur les études d'impact*²³, l'initiateur du projet, qu'il soit une personne privée, publique ou parapublique doit déposer un avis écrit au ministre de l'Environnement décrivant la nature générale de l'activité projetée. Le ministre indique alors à l'initiateur la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact qu'il doit préparer²⁴. Elle est faite conformément au *Règlement sur les études d'impact* et doit comporter des paramètres bien précis²⁵. En somme, elle doit être conçue de façon à constituer un véritable outil de planification de l'utilisation du territoire, être préparée selon une méthode scientifique et satisfaire aux besoins du directeur et du public. Elle doit contenir un exposé de la problématique qui motive la présentation du projet notamment les objectifs poursuivis, les lieux et la programmation de réalisation; les activités d'exploitation et d'entretien subséquentes; les quantités et les caractéristiques des matériaux d'emprunt requis; les sources d'énergie; les liens avec les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et de zonage, y compris le zonage agricole et les aires retenues pour fins de contrôle au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*²⁶ de même que toutes autres données et caractéristiques techniques nécessaires pour connaître et évaluer les effets du projet sur l'environnement. De plus, doit être effectué un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées.

Le site retenu doit être justifié en présentant les avantages et inconvénients aux niveaux environnemental, technique et économique. L'étude de l'impact doit de plus contenir une énumération et une description des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou atténuer la détérioration de l'environnement, y compris les répercussions liées à la phase préparatoire, à la phase de construction et à la phase d'exploitation du projet. Un calendrier de réalisation de ces phases, accompagné d'une estimation des coûts doit être établi.

22. J. HÉTU, J. PIETTE et Y. DUPLESSIS, *supra*, note 15, p. 96.

23. *Supra*, note 20.

24. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 14, art. 31.2.

25. *Supra*, note 20, art. 3.

26. L.R.Q. 1977, c. P-41.1.

En somme, l'initiateur du projet assume toute la responsabilité de préparer lui-même l'étude d'impact. Il doit porter une attention particulière aux informations et préoccupations émanant des organismes du milieu touchés par le projet, dont les municipalités locales et régionales notamment au niveau des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC) ou des règlements de contrôle intérimaire. De plus, le ministre peut, à tout moment, demander au promoteur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement ²⁷.

Un projet peut cependant être soustrait à cette procédure d'évaluation et d'examen d'impact lorsque la réalisation est requise afin de réparer ou de prévenir les dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée. Le conseil des ministres doit alors délivrer un certificat d'autorisation pour le projet et l'assortir des conditions qu'il juge nécessaires pour protéger l'environnement ²⁸.

1.2. La publicité

Après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, le ministre la rend publique et permet à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publique ²⁹. Dans un délai de quinze jours après avoir reçu ces instructions du ministre, l'initiateur doit publier à deux reprises un avis dans un quotidien et un hebdomadaire distribués dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé ainsi que dans un quotidien de Montréal et Québec ³⁰.

Le dossier complet de toute demande de certificat d'autorisation doit être mis à la disposition du public pendant cinq jours suivant la date à laquelle le ministre a rendu publique l'étude d'impact et pendant toute autre période de temps supplémentaire accordée par le ministre pour demander la tenue d'une audience publique. Le dossier est déposé pour fins de consultation par le public dans les locaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à Québec et à Montréal et dans la localité où le projet est susceptible d'être réalisé ³¹. Considérant que le tout est mis à la disposition du public pour information, l'initiateur doit fournir un résumé vulgarisé des

27. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 14.

28. *Id.* ; art. 31.6.

29. *Id.* ; art. 31.3.

30. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, *supra*, note 20, art. 6.

31. *Id.* ; art. 11.

éléments essentiels de l'étude et ses conclusions ainsi que tout autre document jugé nécessaire pour une bonne compréhension du projet.

Le dossier de la demande de certificat doit notamment comprendre :

- a) l'étude d'impact sur l'environnement ;
- b) tous les documents présentés par l'initiateur à l'appui de sa demande de certificat d'autorisation ;
- c) tout renseignement, étude ou recherche effectuée à la demande du ministre ;
- d) l'avis déposé par l'initiateur du projet auprès du ministre ;
- e) la directive rendue par le ministre relativement à la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact ;
- f) toute étude ou commentaire effectué par le ministre de l'environnement relativement à cette demande de certificat ³².

1.3. La participation du public

Suite à cette consultation, une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai de quarante-cinq jours mentionné précédemment, demander par écrit au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet, en lui faisant part des motifs de sa demande et de son intérêt par rapport au milieu touché par le projet ³³. Nous remarquons que la loi ou le règlement ne requiert aucun intérêt pour la demande d'audience sinon de justifier les motifs de sa demande. Ce droit d'intervention laissé à tout citoyen, à tout groupe ou association fait apparaître le danger que la mise en place trop facile de cette procédure ne retarde inutilement la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité.

Pour pallier ce danger, la loi ³⁴ accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre de refuser toute demande jugée « frivole ». Pour certains auteurs cette expression est malheureuse et « laisse planer un doute sur la confiance que le législateur accorde à la participation des citoyens » ³⁵. De plus « elle pourrait placer le ministre lui-même dans une position inconfortable, advenant le cas où cette discrétion absolue était exercée pour l'étude d'un projet émanant du gouvernement ou de l'un de ses mandataires... » ³⁶. Nous partageons cette opinion mais nous émettons certaines réserves à rendre obligatoires ces audiences publiques en enlevant le pouvoir discrétionnaire au

32. *Id.* ; art. 12.

33. *Id.* ; art. 13.

34. *Loi sur la qualité de l'environnement, supra*, note 14, art. 31.3.

35. L. GIROUX, « Projet de loi n° 69 », (1978) 19 *C. de D.* 1141, 1145.

36. *Ibid.*

ministre. La solution serait peut-être d'exiger un intérêt plus spécifique pour une personne qui demande une audience publique avec des paramètres plus précis dans la détermination de l'intérêt exigé. Il serait alors possible d'enlever au ministre son pouvoir discrétionnaire. Sinon, tout projet touchant à l'environnement deviendrait soumis à une procédure lourde et dispendieuse.

Suite à une demande d'audience jugée non frivole, le mandat est confié au Bureau d'audiences publiques³⁷ et doit être annoncé au moyen d'avis publics par ce dernier dans un quotidien et dans les hebdomadaires distribués dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé de même que dans un quotidien de Montréal et Québec³⁸. Le délai dans lequel le Bureau doit tenir l'audience publique et faire rapport est de quatre mois à compter du moment où il a reçu mandat du ministre³⁹.

La composition et les fonctions du Bureau d'audiences publiques sont décrites aux articles 6.1 à 6.8 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁰. Composé d'au plus cinq membres pour un mandat d'au plus cinq ans qui peut être renouvelé par le conseil des ministres, 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.

Des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques ont été adoptées le 3 décembre 1980⁴¹.

Au cours de la première partie de l'audience, le requérant explique à la Commission, pour son information et celle du public les motifs de sa demande. L'initiateur du projet résume et expose les éléments du dossier, notamment l'étude d'impacts. Toute personne peut être convoquée. Il est aussi loisible à tout citoyen d'adresser à la Commission des questions pertinentes pour compléter l'information déjà fournie relativement au dossier soumis au Bureau⁴².

Durant la deuxième partie, la Commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier⁴³.

37. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 14, art. 31.3.

38. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, *supra*, note 20, art. 15.

39. *Id.* ; art. 16.

40. *Supra*, note 37.

41. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q. c. Q-2, R-19.

42. *Id.* ; art. 23, 24, 25, 26.

43. *Id.* ; art. 24.

Le rapport est ensuite rédigé par la Commission et constitue le rapport du Bureau d'audiences publiques relativement au mandat qui lui a été confié par le ministre.

Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au conseil des ministres, ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre de l'Environnement et auquel le conseil des ministres délègue ce pouvoir⁴⁴.

Toute cette procédure permet au public en général de participer à la protection de la nature. Par contre, il est dommage que toute cette enquête publique ne donne lieu qu'à un rapport sans recommandation. En effet, rien n'oblige le ministre à prendre en considération le compte rendu du Bureau d'audiences publiques. Le seul document que le ministre doit apprécier c'est l'étude d'impact et, s'il la trouve satisfaisante, il la soumet au conseil des ministres pour autorisation. On s'éloigne donc du type de décision négociée vers laquelle devrait tendre normalement l'enquête publique préalable.

2. Politique de consultation mise de l'avant par la Commission de contrôle de l'énergie atomique

Créée en 1946 par la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*⁴⁵, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a pour fonctions de contrôler et de surveiller le développement, l'emploi et l'usage de l'énergie nucléaire. Ses principales attributions consistent à élaborer des règlements ou poser des critères de réglementation permettant d'assurer le contrôle des installations nucléaires, et l'utilisation des substances dont la présence est susceptible d'affecter la santé, la sûreté ou la sécurité. Ses pouvoirs s'exercent dans le cadre de sa loi habilitante⁴⁶, et de son règlement d'application intitulé *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*⁴⁷.

À la lumière d'expériences étrangères, la Commission a établi une politique de participation du public.

44. *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra*, note 14, art. 31.5.

45. *Loi concernant le développement et le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C., 1970, c. A-19.

46. *Ibid*; pour une étude complète des fonctions et de la structure de la Commission de contrôle de l'énergie atomique voir : G. Bruce DOERN, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Commission de réforme du droit du Canada, 1976.

47. CRC, Vol. III, c. 365, p. 2325.

2.1. Politique d'information

Vu les risques élevés liés à la production et à la consommation de l'énergie atomique, il apparaît essentiel que le public soit bien informé relativement à l'installation et à la sécurité des centrales nucléaires. Il est d'autant plus nécessaire, comme le souligne G. Bruce Doern de procéder compte tenu de l'incertitude qui semble caractériser nos connaissances actuelles sur l'énergie nucléaire. Le problème de l'« hypothécité »⁴⁸ contribue à l'insatisfaction du public à l'égard d'un processus de décision fermé. De nombreux problèmes de régulation nucléaire sont examinés en l'absence de toute norme d'analyse permettant de donner des réponses concluantes. Les défaillances des réacteurs nucléaires, les désastres nucléaires et le stockage des déchets dans des cavernes géologiquement sûres sont des questions à propos desquelles les régulateurs aussi bien que le public se trouvent en terrain inconnu, en pleine « hypothécité ». Face à cette situation, le danger de tout organisme public en présence de questions scientifiques complexes est de ne pas « discuter en public celles-ci » de peur que les profanes ne comprennent pas ou éprouvent des peurs irrationnelles ou hystériques à la seule évocation de conséquences improbables⁴⁹.

La Commission de contrôle a su minimiser ce problème. En effet, le 1^{er} mai 1980, elle a annoncé une politique d'accès du public à l'information relative au processus d'octroi de permis pour l'utilisation de l'énergie nucléaire. Ainsi tout citoyen peut prendre connaissance de tous les permis et approbations délivrés en vertu du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, de même de toute information sur les mesures prises par la Commission pour révoquer ou suspendre permis ou approbation. Les raisons

48. Voir : *id.* : à la p. 13; le terme repris par G. Bruce Doern fut employé et défini par W. HAFELA, « Hypotheticality and the New Challenge: The Path Finder Role of Nuclear Energy », (1974) 12 *Minerva*, 314-315; Hypotheticality of course, it not a word in regular usage but its logic expresses precisely what must be expressed here. Its logic is the same as that of the word /criticality», for example, a term which is familial to reactor engineers. The rule followed is that for Latin words, ending in -itas. for example, veritas or felicitas. wuch substantives points to features which exist in principle and which if actualised, lead to the fact that something can have a certain property : a reactor can become critical or a situation can be considered to be hypothetical. The process of iteration between theory and experiment which leads to trust in its traditional sense is no longer possible. Such truth can no longer be fully experienced. This means that arguments in the hypothetical domain necessarily and ultimately remain inconclusive. I think that this ultimate inconclusiveness which is inherent in our task explains, to some extent, the peculiarities of the public debate on nuclear reactor safety. The strange and often unreal features of that debate, in my judgment, are connected with the « hypotheticality » of the domain below the level of the residual risk.

49. G. Bruce DOERN, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, *supra*, note 46, p. 37.

données par la Commission pour justifier la révocation ou la suspension sont également disponibles ainsi que les représentations provenant du détenteur de permis et la décision finale de la Commission⁵⁰.

La Commission rendra également publique toute information se rapportant à ses domaines de compétences qui, d'après son jugement, révèle l'existence actuelle ou éventuelle d'un danger important pour le public ou l'environnement⁵¹.

De même, à l'intention de ceux qui sont intéressés par des projets de règlement à l'étude relatifs à la délivrance de permis, les renseignements suivants sont fournis.

- un programme officiel de réglementation mis à jour deux fois par année, incluant les dates et lieux des prochaines réunions de la Commission et dressant la liste des renouvellements de permis et des principales mesures de réglementation à décider au cours de l'année à venir ;
- la liste des activités de réglementation inscrites à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission (disponible auprès du Secrétaire de la Commission) ; et
- les recommandations finales que les spécialistes de la CCEA formulent à l'intention de la Commission à l'égard des questions de délivrance de permis (disponibles à la Salle des documents publics de la CCEA à Ottawa)⁵².

Par contre, certaines informations peuvent être soustraites à la publicité. Ce sont : celles dont la publication constituerait une invasion injustifiée de la vie privée ; celles qui ont été offertes volontairement et confidentiellement ; celles qui sont de nature commerciale ou qui portent sur la propriété, lorsque leur publication pourrait influencer directement la position de connaissance de la personne ou de l'organisme ayant fourni des informations. Peuvent encore être soustraites à toute publicité les informations que la Commission doit traiter confidentiellement, en vertu de ses engagements internationaux ou intergouvernementaux ; les informations dont la publication pourrait fort probablement compromettre des précautions prises en matière de sécurité⁵³. La décision pour déterminer si

50. Commission de contrôle de l'énergie atomique, *communiqué* 80-2.

51. *Ibid.*

52. Politique et lignes directrices portant sur les interventions auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Texte de réglementation R-76, en vigueur le 18 mai 1983, p. 2.

53. *Supra*, note 50.

l'information demandée tombe dans les catégories ci-haut mentionnées est laissée à l'entière discrétion de la Commission.

En résumé, la Commission réglemente les installations nucléaires par une procédure de délivrance de permis incluant le choix de l'emplacement, la construction et l'exploitation des installations. À l'étape du choix de l'emplacement, le requérant d'un permis doit tenir une séance d'information publique concernant sa demande. Conformément à sa nouvelle politique d'accès du public à l'information, la Commission après avoir décidé du choix du site met le texte de la demande et des documents à l'appui à la disposition du public qui peut les consulter à son bureau.

2.2. Intervention du public

Dans le cadre du régime de délivrance de permis, toute personne désireuse d'intervenir peut soumettre des présentations et demander une entrevue.

Le requérant doit alors préciser le sujet qui fait l'objet de la discussion et exposer les vues et les arguments justificatifs en se rapportant notamment à la demande et à la documentation connexe⁵⁴. À la réception de cette demande dans le délai prévu, la Commission en étudie la teneur et transmet à la partie intéressée les résultats de l'examen. Celui-ci est effectué en se guidant sur certaines normes qui se lisent :

- 1) La pertinence des observations à l'égard du sujet en question et du mandat de la Commission en matière de santé, de sûreté et de sécurité.
- 2) Le bien-fondé des observations et la possibilité qu'elles aient déjà été prises en considération.

La Commission fonde principalement ses décisions sur des données scientifiques et techniques. Elle n'accorde donc pas la même valeur aux opinions ou hypothèses non vérifiables. En outre, il est peu probable qu'elle accorde son attention à des observations qu'elle ou d'autres organismes de réglementation ont déjà acceptées ou refusées après les avoir prises en considération.

- 3) Les renseignements personnels concernant toute partie intéressée, incluant le domicile et l'ampleur des répercussions qui la toucheraient.

54. Politique et lignes directrices portant sur les interventions auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, *supra*, note 52, à la p. 3.

Si, pour des questions de temps, de redondance de l'information, ou pour d'autres facteurs, la Commission doit limiter le nombre d'entrevues concernant un sujet donné, elle accordera, en général, priorité aux personnes résidant le plus près de l'installation en question.

- 4) La réception du document dans les délais fixés ⁵⁵.

À la lumière de normes précitées, nous constatons que la Commission possède un pouvoir discrétionnaire très large dans l'acceptation ou le refus des entrevues. Il serait peut-être souhaitable de redéfinir ces normes d'une façon plus précise ou bien de permettre à toute personne ou groupe intéressé de faire des présentations ou d'être entendu comme dans le cas de l'enquête tenue par le Bureau d'audiences publiques du Québec. La solution réside, à notre sens, dans une définition plus rigoureuse de l'intérêt de l'individu ou groupe à demander une entrevue. L'entrevue accordée, la procédure en est communiquée au requérant de même qu'au demandeur ou détenteur de permis. L'entrevue, comme l'explique la Commission ⁵⁶ a pour but de permettre à la partie concernée de faire un exposé sommaire de ses arguments, de souligner et de préciser les éléments essentiels de la présentation qui est à l'origine de l'entrevue. Celle-ci dure environ de quinze à trente minutes incluant la présentation proprement dite, les questions et les commentaires. Elle n'a aucun caractère officiel et n'est assujettie à aucune loi ou règlement. L'intéressé peut requérir selon son bon plaisir les services d'un conseiller juridique. Ainsi le rôle de la Commission consiste à entendre et à prendre en considération l'information présentée ainsi qu'à poser des questions.

Lors de l'entrevue, toutes les parties concernées doivent être présentes en même temps. Le président de séance organise et conduit la procédure afin de permettre aux intéressés de présenter leurs observations. Mais à aucun moment de l'audience publique, les entrevues ne doivent prendre « la tournure d'un débat... » ⁵⁷. Certaines critiques peuvent être faites à ce type d'audience publique. Doit-on lui préférer une procédure de consultation publique ou bien une procédure contradictoire d'audition publique. Il a toujours été reconnu qu'une procédure contradictoire permet d'associer les citoyens à l'élaboration des décisions administratives susceptibles d'affecter l'environnement ou le cadre de vie. Dirigée par un jury indépendant des parties, elle comporte un débat contradictoire, concerté et public, entre

55. *Id.* ; p. 4.

56. *Ibid.*

57. *Id.* ; p. 7.

l'administration publique d'une part, les individus et personnes morales d'autre part. Certes nous ne pouvons nier les effets bénéfiques d'un débat contradictoire mais il ne nous apparaît pas essentiel de procéder toujours de cette manière. Le processus est long est dispendieux et n'atteint pas toujours les résultats escomptés. Sans trancher la question, nous pouvons conclure que la Commission de l'énergie atomique a de sa propre initiative élaboré un système d'audience publique permettant au citoyen de se faire entendre et de participer. Cette procédure nous apparaît comme un pas très important. Elle permet à des personnes, des groupes d'intérêt public ou autres de connaître les projets et les intentions de la Commission. En effet, que celle-ci se prononce publiquement ou non sur la question qui fait l'objet de l'entrevue, les parties intéressées seront directement informées de la décision.

Conclusion

A l'heure où l'idée de participation des citoyens au niveau des décisions administratives devient une réalité tangible, l'enquête publique s'avère une nécessité chaque fois qu'un travail ou un ouvrage est susceptible d'atteindre de manière importante l'environnement.

Nous avons pu constater par cette étude les différents niveaux de participation des individus aux décisions administratives. Bien sûr, l'enquête publique, telle que celle pratiquée par le Bureau d'audiences publiques ne peut s'appliquer à tous les types d'activités. Il serait impensable de s'en servir pour la majorité des décisions de l'Administration. Mais lorsqu'une décision administrative affecte l'environnement ou la qualité de la vie, cette procédure permet de parvenir, avec la participation des administrés à la moins mauvaise décision.

Par contre, un souci de simplification de la procédure de l'enquête doit toujours être présent et constant.