

Canada

1. Aperçu de la législation

Le système politique du Canada repose sur une organisation de type fédéral, composé d'un gouvernement central, chargé de veiller à l'équilibre de l'ensemble des régions et d'assurer l'unicité du Canada, et de 10 structures provinciales qui ont compétence pour les questions d'intérêt local. A un niveau inférieur, nous retrouvons la municipalité qui est l'unité administrative locale.

Au niveau juridique, deux systèmes de droit prévalent : le droit coutumier pour les provinces anglophones et le droit civil pour la province de Québec, à majorité francophone. Cependant, pour tout litige de droit public (administratif, constitutionnel ou pénal), le droit coutumier est d'application sur tout le territoire.

1.1. Cadre réglementaire

Le gouvernement fédéral définit les grandes orientations de la politique en matière d'environnement au travers de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (**LCPE** 1999). La LCPE vise à faire de la prévention de la pollution l'approche privilégiée du gouvernement. Celle-ci contient toute une série de dispositions relatives à :

- la prévention de la pollution ;
- la définition des substances toxiques (existantes et nouvelles) ;
- la participation du public (registres environnementaux, droits d'action en dommages-intérêts) ;
- le contrôle et la gestion des déchets.

Depuis 1974, le gouvernement canadien utilise l'évaluation environnementale comme instrument de planification, afin d'évaluer les effets environnementaux probables des projets relevant de la compétence fédérale.

En 1987, le gouvernement fédéral a entrepris de vastes consultations publiques afin de réformer le processus d'évaluation environnementale. Il en a résulté diverses recommandations qui réclamaient :

- une simplification des procédures ;
- une obligation de rendre compte ;
- un contrôle a posteriori ;
- une coordination des divers systèmes d'évaluation environnementale des gouvernements fédéral et provinciaux.

Auparavant, un projet devait faire l'objet d'évaluations environnementales distinctes par les différents niveaux de gouvernement, ce qui se traduisait par un chevauchement inutile, une certaine confusion et des coûts excessifs pour toutes les parties.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Une Commission chargée de la réforme en a conclu que la procédure d'évaluation environnementale serait plus équitable et efficace si elle était fixée par une loi. En janvier 1995 a été promulguée la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

En vertu de cette loi, les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'effectuer une évaluation environnementale (ÉE) notamment avant de réaliser un projet, de fournir une aide financière ou de délivrer un permis en vue de la mise en oeuvre d'un projet.

Selon l'ampleur du projet et l'importance de ses effets environnementaux, l'évaluation environnementale prendra la forme d'un examen préalable (procédure rapide) ou bien d'une étude approfondie (projets de plus grande envergure). Si les effets environnementaux sont incertains, risquent d'être importants, ou si les préoccupations du public le justifient, le projet sera renvoyé à une commission d'examen ou à un médiateur d'ÉE.

Principes directeurs :

- Mise en oeuvre dès le stade de la planification, afin que les facteurs environnementaux soient intégrés dans les décisions au même titre que les facteurs économiques, sociaux et politiques ;
- Obligation de rendre compte : les projets seront auto-évalués par les ministères et les organismes fédéraux pour identifier leurs effets environnementaux ;
- Efficacité et rentabilité : les efforts consacrés à l'évaluation environnementale devront être proportionnels aux effets environnementaux probables du projet ;
- Transparence et participation du public.

Moyens :

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale est un organisme relevant directement du ministère de l'environnement qui a pour mission de promouvoir les évaluations environnementales au moyen de la formation et de la recherche. Cette agence est divisée en bureaux régionaux qui travaillent étroitement avec les ministères fédéraux et les promoteurs afin de faciliter l'application de la loi. Ils organisent des sessions de cours sur les études approfondies, la résolution de conflits, etc.

Le gouvernement fédéral canadien et les provinces ont développé une série d'ententes sectorielles¹ d'harmonisation regroupées sous l'appellation "Initiative d'harmonisation du Conseil canadien des ministres de l'environnement"

Une entente sectorielle sur les évaluations environnementales a été conclue entre le gouvernement fédéral et les provinces en 1997, à l'exception du Québec. La mise en oeuvre de l'entente sectorielle s'effectue par le biais d'ententes bilatérales. À ce jour, trois provinces ont conclu de telles ententes.

¹ Robert Joly, Direction des évaluations environnementales - Ministère de l'Environnement - Canada

Dans le cas du Québec, une divergence fondamentale est à l'origine du refus de conclure toute entente et porte sur le partage constitutionnel des compétences. Au Canada, l'environnement est une compétence partagée. Toutefois, une évaluation environnementale réalisée en vertu du processus fédéral peut porter sur des sujets qui sont de compétence exclusive des provinces, tels les forêts, les mines, l'énergie, les infrastructures de transport routier.

Le Québec a demandé à ce que l'entente d'harmonisation comporte des dispositions en vue d'assurer que chaque ordre de gouvernement s'en tienne à ses champs de compétence. À cet effet, les premiers ministres des gouvernements du Canada et des provinces avaient convenu de modifier leurs lois en conséquence.

L'entente sectorielle sur les évaluations environnementales était basée sur le principe général : un projet, une évaluation. Mais la proposition fédérale était à l'effet de conduire deux processus parallèles et harmonisés. En outre, le gouvernement fédéral a refusé de modifier sa loi sur les évaluations environnementales.

Dans ces circonstances, le Québec a refusé de signer l'entente sectorielle tant et aussi longtemps que son processus ne sera pas reconnu comme le seul s'appliquant dans ses champs de compétence exclusive.

Loi sur la qualité de l'environnement - Province de Québec

Parallèlement aux principes érigés par le Fédéral, les provinces développent leurs propres dispositions légales, définissant de manière plus pratique les règles à respecter. Le présent cas analyse la position de la province de Québec. (Loi sur la qualité de l'environnement - L.R.Q., c. Q-2.).

La loi sur la qualité de l'environnement du Québec prévoit **deux systèmes d'autorisation**².

Le **principe général** de la loi est que nul ne peut entreprendre une activité qui est susceptible de contaminer l'environnement sans obtenir au préalable un certificat d'autorisation du ministre.

Afin de baliser la portée très générale de ce principe, le Règlement sur l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement précise la nature des activités assujetties. En résumé, le règlement soustrait de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation les petits projets, les projets routiniers qui sont déjà bien encadrés et certains projets qui sont autorisés par les municipalités. Malgré tout, le ministère de l'Environnement délivre annuellement entre 6 000 et 10 000 autorisations. La loi s'applique autant au secteur privé que public (ministères, municipalités, agences, sociétés d'état, etc.). Ce sont les directions régionales du ministère (17 régions) qui examinent les demandes et les certificats sont signés par les directeurs régionaux (par une délégation de signature du ministre).

L'analyse des demandes consiste surtout à s'assurer que le projet respecte les normes édictées par les divers règlements sous la responsabilité du ministre : qualité de l'eau et de l'air, gestion des déchets, etc. Il n'y a aucune consultation du public sur ces demandes qui sont généralement traitées dans un délai de trois mois.

² Robert Joly, Direction des évaluations environnementales - Ministère de l'Environnement- Canada

Pour les projets importants avec incidences environnementales significatives, la loi prévoit un processus d'évaluation environnemental. Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement précise les projets assujettis et le mécanisme d'évaluation.

L'importance des projets identifiés au règlement est généralement déterminée par un seuil : construction d'une route à quatre voies sur plus d'un kilomètre, remblayage dans un cours d'eau sur plus de 300 mètres, production d'énergie électrique de plus de 10 KW, etc. Ces projets font l'objet d'un examen exhaustif de leurs impacts et sont soumis à la consultation du public et, éventuellement, à des audiences publiques.

Pour ces projets, l'autorisation ou le refus appartient au Conseil des ministres qui peut assujettir la réalisation du projet à des conditions.

Plus précisément, cette loi instaure et organise :

Le droit à la qualité de l'environnement

« Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent ». Toute personne domiciliée au Québec peut engager un recours auprès du Tribunal supérieur (de Province) s'il remarque une contradiction à cette présente loi. Ces requêtes doivent être instruites et jugées d'urgence.

La protection de l'environnement

« Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant³ » dont la quantité ou la concentration dépasse les limites prévues par le gouvernement ou « dont la présence dans l'environnement est prohibée ou susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ».

Certificat d'autorisation⁴ :

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation ». Cette disposition s'applique d'office dans le cas où l'activité a lieu dans un cours d'eau, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière. La demande d'autorisation doit inclure entre autres une évaluation détaillée de la quantité ou de la concentration de contaminants qui seront émis, déposés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée. Dans les cas prévus par le gouvernement dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* [Q-2. r. 19], La demande de certificat d'autorisation s'accompagne d'une étude d'impact sur l'environnement.

³ Contaminant signifie « une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement ». Source : www.bape.qc.ca

⁴ Certificat d'autorisation correspond *mutatis mutandis* au nouveau permis unique wallon.

Critères, seuils et classes

Le gouvernement dresse la liste des critères, seuils et classes des contaminants et les sources de contamination. Ainsi, toutes les catégories de contaminants sont contrôlées sur le territoire de Québec soit par voie d'interdiction ou de détermination de quantités maximales permises.

Le gouvernement détermine par ailleurs :

- les activités soumises à examen des impacts sur l'environnement ;
- les paramètres de l'étude d'impact : milieu biophysique, le milieu sous-marin, les communautés humaines, l'équilibre des écosystèmes, les sites archéologiques et historiques et les biens culturels ;
- les modalités de l'information et de la consultation publique ainsi que les délais applicables à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ;

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

La loi sur la qualité de l'environnement a également instauré, en 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, un organisme permanent, quasi judiciaire, relevant directement du ministre de l'Environnement. Son rôle est d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier sur ses constatations et analyses. Il est également en charge de mener les audiences publiques et de tenir le rôle de médiateur lorsque le ministre estime que la nature des préoccupations soulevées ne remet pas en cause la justification du projet et que l'objet des requêtes d'audience concerne essentiellement les mesures d'atténuation des impacts sur l'environnement (cf. infra). Outre les projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le BAPE peut tenir à la demande du Ministre des audiences publiques sur des questions relatives à l'environnement. Depuis sa création, le BAPE a tenu des audiences publiques dans ce contexte sur la gestion des déchets dangereux, la stratégie de protection des forêts, la gestion des matières résiduelles et la gestion de l'eau.

1.2. Procédure

1. Le promoteur demande un certificat d'autorisation auprès ministre de l'Environnement ;
2. Le ministre indique au promoteur, le cas échéant, l'étendue et la nature de l'étude d'impact qu'il devra mener ;
3. Le ministre juge de la recevabilité de l'étude et mandate le BAPE pour la rendre publique ;
4. Le BAPE organise la période d'information et de consultation publiques (45 jours) – information par voie de médias, notamment dans les journaux locaux ;
5. Les personnes concernées par un projet peuvent consulter l'étude d'impact dans les centres de documentation des bureaux du BAPE et dans des centres temporaires de consultation dans les localités touchées par les projets ;
6. Le BAPE organise une séance d'information dans la région où doit se réaliser un projet ;
7. Toute personne peut émettre ses commentaires dans un registre (disponibles dans les centres de consultation) que le BAPE transmettra au ministre au terme de la période

- d'information ; le BAPE se tient également à l'écoute des doléances de la population au cas où le ministre déciderait d'entamer une enquête, une audience publique ou une médiation ;
8. Endéans cette période de consultation, toute personne, groupe ou municipalité qui se sent lésé par le projet peut demander au ministre (par voie écrite) une audience publique⁵ ;
 9. À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre de l'Environnement confie au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique. Le président du BAPE constitue à cette fin une commission dont les pouvoirs sont quasi judiciaires⁶ ;
 10. La durée de l'audience publique est de 4 mois et comprend 2 parties : la première est informative et la seconde est réservée aux opinions et critiques publiques ; durant la première phase, la commission entend les requérants (les citoyens ou toute personne, municipalité ou groupe d'intérêt), le promoteur et toute personne ressource invitée par la commission ; ensuite, toute personne ou organisme peut préparer son intervention en vue de la seconde phase (par voie de mémoire écrit ou par exposé oral) ;
 11. Au terme de cette période, la commission dresse un rapport reprenant les principales préoccupations et opinions exprimées en audience ainsi que l'analyse de la commission ;
 12. Le rapport est remis au ministre lequel soumet sa proposition au Conseil des ministres, responsable de la décision finale. Le ministre de l'environnement dispose de 60 jours pour publier le rapport d'enquête et d'audience publique.
-

⁵ Les audiences publiques revêtent un caractère quasi judiciaire dans leur mission et leur fonctionnement.

⁶ En vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*.

2. Cas Interquisa Canada inc. - Montréal

Introduction

Ce cas analyse la construction et l'exploitation d'une usine d'acide téréphtalique purifié à Montréal-Est⁷.

L'analyse du cas d'Interquisa est quelque peu en rupture par rapport aux cas étudiés dans d'autres pays, dans le sens où l'opposition des riverains est canalisée par la présence et l'action du BAPE au travers du système d'audience publique, et, par conséquent, est plus nuancée et construite. Nous pourrions parler d'un cas de Nimby plus « ordonné ».

Interquisa Canada inc. est une compagnie pétrochimique membre du groupe espagnol CEPSA, spécialisée dans la production d'acide téréphtalique purifié (ATP), un composant employé notamment dans la fabrication de polymères, le polyéthylène téréphtalate (PET). Le PET est un plastique recyclable utilisé dans la fabrication de bouteilles de boissons gazeuses. Interquisa exploite depuis 1972 une usine de production d'ATP à San Roque en Espagne, et désire diversifier sa production en dehors de l'Europe. Interquisa est détenu à 51% par CEPSA et à 49% par la SGF Chimie, filiale de la Société Générale de Financement du Québec.

Le groupe CEPSA produit l'ATP par oxydation du paraxylène selon le procédé « Mid-Century Oxydation » ; ce procédé est utilisé dans l'usine de San Roque depuis plus de trente ans et n'a connu que quelques améliorations en dix ans. Selon le promoteur, 97% de la production mondiale découle de ce procédé.

Lors de la consultation publique organisée par le BAPE, des groupes de riverains – organisés mais non activistes – ont exprimé leur mécontentement de voir resurgir l'industrie pétrochimique à Montréal-Est. L'opposition était telle qu'une audience publique a été requise. Le 1^{er} septembre 2000, le ministre de l'Environnement M. Paul Béguin mandatait le BAPE pour organiser les débats et remettre ses conclusions.

2.1. Le projet

En 1999, Interquisa décide de s'implanter en Amérique du Nord. La justification économique du projet est fondée par les prévisions de croissance de la demande en ATP pour le nord du continent – de l'ordre de 7% par an pour les dix prochaines années.

Une expérience passée positive de partenariat CEPSA-SGF joue un rôle important dans le choix du Québec. La décision de s'implanter à Montréal-Est est aussi influencée par les facilités d'approvisionnement en matière première, le paraxylène, chez Pétrochimie Coastal du Canada. Cette usine est également localisée à Montréal-Est ; son exploitation a cessé en 1998 mais sa reprise est envisagée.

⁷ BAPE, Projet d'usine d'acide téréphtalique purifié à Montréal-Est par Interquisa Canada inc., Rapport d'enquête et d'audience publique, Bibliothèque Nationale du Québec, 2001.

2.2. Déroulement

Interquisa envisage deux sites pour l'implantation de son usine, au sein de la zone industrielle lourde de Montréal-Est : (1) les terrains de l'usine Coastal et (2) l'emplacement d'une ancienne raffinerie Texaco entre la rue Sherbrooke et Notre-Dame. Ce dernier est jugé plus pertinent car il permet un agencement optimal de l'usine, son expansion future et l'installation d'une gare de triage pour l'expédition des produits finis et la réception des matières premières. Il est par ailleurs suffisamment proche du site de Coastal ainsi que des voies portuaires : au cas où les activités de Coastal ne reprennent pas, l'approvisionnement en paraxylène pourrait se faire par bateau.

Le projet d'Interquisa est soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Les zones d'habitation les plus proches sont situées à 700 mètres au sud du site et à 1300 mètres au nord ; les quartiers concernés par l'étude sont : Pointe-aux-Trembles et Mercier (pour Montréal), Montréal-Est, Anjou et Boucherville.

Le promoteur prévoit d'acquérir un terrain de ± 24 ha, les installations couvriront la superficie de ± 16.5 ha, construites sur différents paliers afin de respecter la topographie du terrain. Les travaux s'échelonnent sur 18 mois, emploieront ± 1.000 personnes sur chantier pendant la phase de construction, et engageront des investissements de l'ordre de 563 millions de dollars canadiens.

Les retombées économiques s'évaluent à la création de 140 emplois permanents et 1.460 emplois indirects. Pendant l'exploitation de l'usine, le promoteur s'engage à se soumettre aux normes ISO 9002 et 14001, à souscrire à la Charte Responsable Care.

2.3. Acteurs et discours

Favorables au projet

Interquisa

- **Discours technique** : La firme SNC-Lavalin Environnement a effectué une étude d'impact environnemental et les questions soulevées par les ministères et organismes consultés lors de l'analyse de la recevabilité de l'étude d'impact lui ont été transmises. Cette étude s'est échelonnée de novembre 1999 à avril 2000. Au total, plus de 100 heures de rencontres locales ont été recensées. Il faut retenir des conclusions de l'étude d'impact que la nouvelle usine n'entraînera aucun effet négatif d'importance sur l'environnement naturel et humain du territoire l'entourant. Les émissions de procédés et de combustion sont jugées très faibles par rapport aux concentrations qu'on retrouve déjà dans le milieu. De plus, leur addition donnera un taux cumulatif se situant bien en deçà des normes et critères prescrits par le ministère ou encore par la Communauté urbaine de Montréal.

Association industrielle de l'Est de Montréal

- **Discours technique** : la présence de l'industrie lourde ne peut pas être tenue responsable des problèmes sanitaires dans la région, il faut plutôt les attribuer à des facteurs socio-économiques et de salubrité : *« les taux qu'on observe dans l'est de Montréal ne sont pas les plus élevés sur le territoire [...] et ils peuvent être confondus à travers un ensemble d'éléments. Ces données ne présentent que les taux d'incidence de certaines maladies ou de mortalité liée à ces maladies ; elles ne contiennent aucune évaluation de causalité, ni des divers facteurs qui pourraient être associés à ces causes potentielles tels le tabagisme, les habitudes de vie, les antécédents familiaux, le profil socio-économique. »*⁸

Fédération des travailleurs du Québec, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

- **Discours utilitariste** : « Ce projet s'inscrit comme un projet industriel, dans une zone industrielle, dans un quartier industriel. Il s'intègre fort bien au milieu et permet la revitalisation d'un quartier déjà affecté par les nombreuses fermetures des vingt dernières années »⁹ : le projet créera des opportunités de synergie avec les industries locales de la pétrochimie, les emplois créés seront de qualité, bien rémunérés et dans un secteur d'activité industrielle avec lequel la main d'œuvre locale est familière ; ce projet pourrait également favoriser le développement d'autres entreprises dans le secteur de la pétrochimie et de la plasturgie.¹⁰ Les fédérations soulignent également que les industries du secteur chimique sont très performantes en terme de mesures préventives pour les accidents de travail et de sécurité sur le site.

Opposants au projet

Les riverains et les Comités environnementaux de l'Est de Montréal

- **Discours protectionniste / sanitaire** : d'une part, les habitants proches ne se sentent pas concernés par les retombées économiques du projet (création d'emplois) et récriminent contre les dépréciations évidentes des valeurs immobilières dans la région. D'autre part, la majorité craint une résurgence des nuisances liées à l'activité pétrochimique, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité de l'air ambiant et son impact sur la santé ; ils se sont inquiétés des émissions et de la toxicité des particules d'acide téréphtalique qui seraient rejetés par Interquisa, mais également des émanations de benzène si l'usine Coastal reprenait ses activités. D'autres nuisances sont également mises en cause : détérioration du climat sonore (quiétude la nuit), olfactif et visuel (construction de cheminées de 50 mètres qui cachent la vue sur le fleuve).
Par ailleurs, les habitants s'inquiètent de leur état de santé qu'ils incriminent à la présence d'industries lourdes dans l'Est de Montréal et non à des facteurs socio-économiques (niveau

⁸ BAPE, op. cit., p17 .

⁹ BAPE, Extrait du mémoire de la FTQ et du SCEP, op. cit., p. 19.

¹⁰ Cet argument est également appuyé par la Chambre de Commerce de Mtl-Est, l'Institut de Chimie du Collège de Maisonneuve et la Société de promotion de Mtl-Est

de vie) : ils demandent donc aux autorités un moratoire sur toute nouvelle implantation d'industrie lourde, ainsi qu'une évaluation coût/bénéfice entre les retombées économiques et le contexte environnemental et sanitaire.

- **Discours environnementaliste** : Depuis cinq ans, les municipalités étudient le projet « Montréal bleu » qui prévoit la création de pôles récréatifs et l'aménagement de haltes afin d'augmenter les possibilités d'accès au fleuve. De même, un projet de création d'un parc fluvial à Montréal-Est entraînerait un impact économique majeur en ramenant les citoyens en ville et par conséquent freinerait l'étalement urbain en améliorant la qualité de vie des citoyens de l'est de Montréal.
- **Discours utilitariste** : le choix du site est fortement critiqué en raison de la proximité de quartiers résidentiels : le site proposé peut avoir une vocation industrielle mais pas nécessairement liée à l'industrie lourde ; celle-ci pourrait être manufacturière (moins polluante) et permettrait de créer 8 fois plus de postes que les 140 emplois prévus ;
- **Discours de défiance** : les riverains se demandent également si la Ville de Montréal a envisagé d'autres options de développement économique que celles associées à l'industrie lourde ; ils réclament un débat avec les autorités locales au sujet du développement de Montréal-Est et de l'amélioration de leur cadre de vie ; il subsiste également un doute quant au respect des normes en matière d'émissions, à l'efficacité des contrôles et des mesures d'urgence en cas de catastrophe : ils reprochent aux municipalités avoisinantes d'être mal préparées et de ne pas avoir présenté de plan d'intervention ;

2.4. Stratégies mises en œuvre

Stratégie du recours juridique

Les opposants au projet ont d'emblée exercé le droit à la consultation et ont demandé au ministre une audience publique. A partir de ce moment, les stratégies mises en œuvre ne sont plus perceptibles puisque les débats sont institutionnalisés et organisés : tout acteur a le droit de déposer son avis, écrit ou oral, étayé, le cas échéant, par des études complémentaires. C'est le cas, d'une part, des organisations environnementales non gouvernementales et, d'autre part, des fédérations industrielles ou syndicales.

Les préoccupations des participants à l'audience publique sont prises en compte par la Commission, qui étudie ensuite plus en profondeur chaque problématique ; à ce niveau, le débat est équilibré et la population a le sentiment d'être écoutée.

Dès le départ, les promoteurs avaient constitué un dossier d'étude d'impact solide et responsable, ce qui a joué en leur faveur lors de l'audience publique.

2.5. Facteurs de dérigidification

- L'institutionnalisation du conflit est dans ce cas un facteur de dérigidification, dès lors que beaucoup d'éléments nécessaires à une résolution de conflit sont présents : transparence des débats, communication, médiateur neutre, expertises contradictoires.
- La double séance d'audition est un élément favorable pour chaque partie : celles-ci ont ainsi le temps d'analyser les études d'incidences, d'entendre les avis de chacun et d'y répondre en deux temps.
- Le système de déposition écrite et verbale est également un facteur dérigidifiant, dans le sens où les préoccupations de toutes les parties sont prises en considération, même si elles ne font pas l'objet d'un rapport écrit. Rappelons à ce titre que la procédure du rapport écrit représente souvent un frein pour certaines personnes – moins lettrées – et qui, par conséquent, ne peuvent exprimer leur avis ; la procédure de déposition verbale, quant à elle, permet à toute personne de pouvoir émettre son avis.
- La presse locale a fait état des débats controversés, mais l'événement n'a pas fait l'objet d'une campagne médiatique féroce.

Conclusion

L'audience publique s'est tenue à Montréal dans le quartier Pointe-aux-Trembles du 25 au 28 septembre et du 24 au 26 octobre 2000. Une trentaine de personnes environ ont assisté quotidiennement aux séances. La commission a reçu 21 mémoires et présentations verbales et a effectué une visite du site et des quartiers avoisinants. Dans le rapport rendu au ministre le 16 janvier 2001, la commission analyse systématiquement les préoccupations et les opinions exprimées par les participants à l'audience, qu'elles soient de l'ordre économique, social, environnemental, sanitaire et humain.

Ses conclusions sont les suivantes : *« le projet d'usine d'acide téréphtalique purifié d'Interquisa Canada inc. à Montréal-Est est acceptable. Il respecterait les normes et critères établis pour la protection de l'environnement au Québec. Le projet pourrait constituer un élément structurant pour la reprise de la pétrochimie et de la plasturgie et apporter ainsi des bénéfices économiques à la région. Il s'établirait dans une zone industrielle affectée à l'industrie lourde et ne contre viendrait pas au schéma d'aménagement actuel de la CUM ni au zonage de Montréal-Est. Cependant, la commission estime que des modifications à la conception du projet et à l'aménagement du site et de ses environs sont nécessaires. À cause d'antécédents historiques, le milieu est non seulement perturbé en regard de la qualité de l'air, de la santé, du bruit, des risques technologiques et du paysage mais le tissu urbain est à plusieurs égards mal préparé à recevoir le projet. »*¹¹ La commission propose d'ailleurs des recommandations très concrètes à ce sujet.

¹¹ BAPE, op. cit., p.79.

Le 1^{er} février 2001, le gouvernement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, accorde le permis à Interquisa par décret. La nouvelle a été acclamée par le monde économique pour son impact dans la région. Il s'en est d'ailleurs suivi l'annonce immédiate, par Coastal Corporation, d'un autre partenariat de plus de 200 millions de dollars canadiens avec SGF Chimie pour le démarrage de l'usine de paraxylène. Coastal embauchera 79 personnes, ce qui amènera à 219 le nombre d'emplois directs créés sur le site. La réouverture de l'usine Coastal inc. est directement liée à cet investissement.

Les personnes qui étaient opposées au projet n'y sont pas davantage favorable aujourd'hui, mais aucun recours n'a cependant été enregistré. Un comité de vigilance et de gestion des risques a été mis en place, à la suggestion du rapport de la commission du BAPE, auquel assistent des représentants des riverains et de l'entreprise.

Par ailleurs, certaines recommandations émises par le BAPE ont été suivies, celles-ci concernent principalement la qualité de l'air, la santé et les risques technologiques:

- l'usine construira une unité d'oxydation catalytique qui traitera les gaz du réacteur d'oxydation avant qu'ils ne soient émis dans l'atmosphère. Cette addition permettra de réduire les concentrations de composés organiques volatiles et de monoxyde de carbone. On parle d'une efficacité de destruction pouvant atteindre entre 98 à 99 % ;
 - Interquisa Canada s'est engagé à acquérir des brûleurs plus performants pour réduire les émissions d'oxydes d'azote ;
 - elle a de même banni l'utilisation de l'huile dans le fonctionnement de ces brûleurs pour éliminer complètement les émissions d'oxyde de soufre ;
 - de plus, les partenaires de ce projet travaillent à obtenir les certifications ISO 9002 et ISO 14 001 dès 2003.
-

3. Cas Francon-Lafarge¹²

Introduction

Le cas de Francon-Lafarge aborde un la problématique d'un « post-Nimby » : Francon-Lafarge est une carrière implantée à Montréal depuis plusieurs années. En raison des nuisances qu'elle produit sur les quartiers résidentiels de Montréal et d'Anjou, la Communauté Urbaine de Montréal décide d'entamer, au début des années '80, une procédure de réserve foncière en vue d'exproprier les carrières.

La société est mise au pied du mur. Comme la décision n'est pas assortie de conditions, Francon-Lafarge se doit d'entamer des démarches en faveur de l'environnement, au risque de perdre son exploitation.

3.1. Le projet

En 1987, l'entreprise entreprend un vaste programme de communication avec les autorités et les riverains afin de préserver son activité. Elle décide d'améliorer ses installations par le renouvellement de certains de ses équipements. Pour conduire tous les dossiers d'autorisation, elle requiert les services d'une société spécialisée en communication environnementale. Cette dernière servira de médiateur entre tous les intervenants et amorcera les démarches de concertation.

3.2. Déroulement

1987 : sensibilisation sur l'ensemble des enjeux

- L'entreprise prépare des dossiers d'information sur les enjeux de la carrière : l'objectif est de trouver un compromis afin d'éviter la fermeture radicale de la carrière (perte d'emplois directs et indirects, diminution de l'activité économique dans la région, etc.).
- A cette fin, des démarches d'information auprès des différentes parties concernées sont entreprises :
 - la Communauté urbaine de Montréal (élus et fonctionnaires)
 - les ministères (Environnement, Énergie et Ressources)
 - les villes de Montréal, Montréal-Est et Ville d'Anjou (élus, citoyens, fonctionnaires)
 - les employés de Francon-Lafarge (syndicat)
 - les ONGs environnementales
 - les médias.

1987 – 1988 : consultation et élaboration d'un plan de rénovation

- Une fois les divers intervenants sensibilisés à l'ensemble du dossier, la compagnie propose de développer un plan d'amélioration des conditions d'exploitation de la carrière. Dans un premier temps, Francon-Lafarge propose de créer un comité de concertation pour étudier les propositions de la société. La suggestion est acceptée ; le comité est composé de repré-

¹² L'analyse de cas est issue du site de Marie Beaubien, conseillère en communication, www.sympatico.ca/marie.beaubien/

sentants de la CUM, des autorités communales de la Ville de Montréal, Ville d'Anjou, Montréal-Est, Francon-Lafarge.

- Francon-Lafarge, appuyée par le comité de concertation, décide de consulter la population sur son plan de rénovation. Cette consultation se fait par le biais d'envois de documents, de rencontres, de permanences à des bureaux d'information ainsi que de publi-reportages. Tous les citoyens et les groupes concernés sont tenus au courant des propositions du plan.
- A l'issue de la consultation publique, le plan d'amélioration de l'exploitation de la carrière est finalisé et accepté par toutes les parties. Le coût des travaux peut être évalué à 13 millions de dollars canadiens. Les décisions sont les suivantes :
 - minimisation des impacts du dynamitage ;
 - réduction du camionnage (près de 50%) ;
 - contrôle radical de l'émission de poussières ;
 - investissements environnementaux et paysagers.

1989 : création d'un comité de surveillance

- Francon-Lafarge prend l'initiative de former un comité de relations communautaires afin de faciliter les échanges entre la population locale et l'entreprise. Celui-ci est composé d'une douzaine de citoyens de Montréal, Montréal-Est et Ville d'Anjou. Le comité de surveillance permet aux citoyens de faire un suivi de l'implémentation des mesures envisagées et de faire des recommandations pour améliorer la qualité de vie dans le secteur de la carrière.

Au début 1989

- la réserve foncière en vue de l'expropriation est levée et Francon-Lafarge commence ses travaux de rénovation de l'exploitation de la carrière. Les nuisances sont réduites.

Depuis 1990

- Francon-Lafarge poursuit ses activités d'information, de consultation et de participation : le comité de relations communautaires se réunit régulièrement, des journées portes-ouvertes sont organisées, des bulletins d'information sont envoyés aux riverains.
- Le comité de citoyens formé au début de l'année 1989 est toujours actif, Montréal-Est et le grand Montréal continuent de profiter des retombées économiques de l'exploitation de la carrière.

3.3. Stratégies mises en œuvre

- **Stratégie type « profil haut »**
Face à l'ultimatum auquel ils étaient confrontés, les exploitants de Francon-Lafarge ont adopté une approche collaborative. Avec l'aide de consultants en communication environnementale, toutes les personnes qui avaient émis le souhait de voir fermer l'usine ont été réunis et informés de la volonté de l'entreprise de relever ce défi : réunion avec les habitants, création d'un comité consultatif comprenant les élus locaux, élaboration de mesures d'accompagnement évaluées collectivement.

- **Stratégie de communication post-implantation** (post-aménagement, dans ce cas)
Etant donné la démarche qu'ils ont choisie, les exploitants de Francon-Lafarge se devaient d'organiser un comité d'accompagnement composé d'habitants de Montréal-Est. La constitution du comité de surveillance est le garant de la bonne exécution du plan d'améliorations prévues et des contrôles a posteriori. En outre, Francon-Lafarge organise des journées portes-ouvertes, des brochures à destination du citoyen, etc.

3.4. Conclusion

La démarche de Francon-Lafarge est intéressante dans le sens où elle est proactive, elle a été réalisée en tenant compte simultanément des aspects techniques, environnementaux, sociaux, économiques et juridiques. L'entreprise s'est de plus entourée de conseillers en communication environnementale afin de les guider dans leur approche.

Plusieurs bonnes pratiques¹³ peuvent être épinglées :

- information factuelle, complète et transparente (campagne de sensibilisation sur les enjeux, relations avec les médias constantes et ouvertes, expertises neutres) ;
 - processus de consultation ouvert (mobilisation de tous les intervenants, consultation publique informelle favorisant le dialogue) ;
 - continuité dans les démarches entreprises (comité de surveillance).
-

¹³ Cf. Marie Beaubien : « l'approche ICP » Information, Consultation, Participation www.sympatico.ca/marie.beaubien/

4. Conclusion Générale Canada

Critères normatifs	Législation en vigueur			Cas Interquisa		
	oui	non	Pas info	oui	non	Pas info
Information sur le contenu du projet et ses incidences						
Existante avant la première décision	X			X		
accessibilité (horaire, coût)	X			X		
vulgarisation	X			X		
Expertise ou E.I.E						
neutralité reconnue par tous				X		
contenu écologique	X			X		
contenu technique	X			X		
contenu cadre de vie	X			X		
contenu santé	X			X		
vulgarisation	X			X		
Enquêtes publiques : consultation des riverains						
existante	X			X		
avant la première décision	X			X		
orale (par écrit uniquement)	X			X		
avis relayé au niveau de l'organe de décision	X			X		
Concertation						
existante				X		
avant première décision	X			X		
présence médiateur externe	X			X		
travaux de sensibilisation et information préalables				X		
conclusion relayée au niveau de l'organe de décision	X			X		
débat constructif, caractérisé par l'écoute				X		
Légitimité de l'autorité politique locale						
transparence des procédures de décisions du point de vue des riverains				X		
transparence des procédures de décisions du point de vue des promoteurs				X		
absence de parti-pris reconnu par les riverains et les promoteurs				X		
Légitimité des riverains						
mouvement structuré				X		
représentativité				X		
Légitimité des ONG's						
expérience passée				X		
dialogue avec autorités				X		
Gestion post-implantation						
Comité d'accompagnement				X		
Représentativité mixte				X		
Conclusion générale Canada (2^{ème} partie)						

Critères normatifs				Cas Francon-Lafarge		
				oui	non	Pas info
Information sur le contenu du projet et ses incidences						
Existante avant la première décision				X		
accessibilité (horaire, coût)				X		
vulgarisation				X		
Expertise ou E.I.E						
neutralité reconnue par tous				X		
contenu écologique				X		
contenu technique				X		
contenu cadre de vie				X		
contenu santé				X		
vulgarisation				X		
Enquêtes publiques : consultation des riverains						
existante				X		
avant la première décision				X		
orale (par écrit uniquement)				X		
avis relayé au niveau de l'organe de décision				X		
Concertation						
existante				X		
avant première décision				X		
présence médiateur externe				X		
travaux de sensibilisation et information préalables				X		
conclusion relayée au niveau de l'organe de décision				X		
débat constructif, caractérisé par l'écoute				X		
Légitimité de l'autorité politique locale						
transparence des procédures de décisions du point de vue des riverains				X		
transparence des procédures de décisions du point de vue des promoteurs				X		
absence de parti-pris reconnu par les riverains et les promoteurs				X		
Légitimité des riverains						
mouvement structuré						X
représentativité						X
Légitimité des ONG's						
expérience passée						X
dialogue avec autorités						X
Gestion post-implantation						
Comité d'accompagnement				X		
Représentativité mixte				X		

Le Canada est évidemment reconnu pour marquer un intérêt constant aux questions environnementales et possède une expérience très riche en matière de législation environnementale notamment en matière d'information de la population.

Ils sont précurseurs en de nombreuses matières :

- La possibilité d'un recours **verbal** lors des audiences publiques ;
 - L'instauration d'un organisme tel que le **BAPE** mérite d'être souligné ; même si son action est souvent associée à l'accompagnement de projets de grande envergure, son rôle et sa structure interne peuvent apporter des éclairages intéressants, notamment pour son expertise et son indépendance, son rôle de médiateur, son rôle proactif dans l'information et son rôle de référent unique en matière de règlement de conflits environnementaux;
 - La charte du Responsible Care est également une initiative canadienne.
-