



Action publique et enjeux de la gestion écologique des déchets

Sommaire de recherche

**Réalisé par Priscilla Gareau, M. Sc.
Sous la direction de Laurent Lepage
Avec la collaboration de Karel Ménard et
de Robert Ménard**

Août 2007



UQÀM

Service aux collectivités
Université du Québec à Montréal

Comité d'encadrement

Laurent Lepage, professeur à l'UQAM, titulaire de la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains et responsable de la recherche

Priscilla Gareau, M. Sc., doctorante en sciences de l'environnement, UQAM

Karel Ménard et Robert Ménard, Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Carmen Fontaine et Claire Vanier, Service aux collectivités de l'UQAM

Recherche et rédaction

Priscilla Gareau, M. Sc., doctorante en sciences de l'environnement, UQAM

Coordination de la production

Claire Vanier, Service aux collectivités de l'UQAM

Soutien financier

Programme d'aide financière à la recherche et à la création, UQAM

Chaire d'études sur les écosystèmes urbains

Chaire d'études sur les écosystèmes urbains

Téléphone : (514) 987-3000 poste: 2355

Télécopieur : (514) 987-4718

Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal

Téléphone : (514) 987-3177

Télécopieur : (514) 987-6845

www.sac.uqam.ca

UQAM, Case postale 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal (Qc), Canada, H3C 3P8

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MÉCANISMES INSTITUTIONNELS PERMETTANT L'IMPLICATION CITOYENNE	2
Le droit d'accéder à des informations environnementales de qualité	2
Pollution de l'eau.....	2
Pollution de l'air.....	3
Déchets dangereux et substances toxiques.....	4
Les droits politiques.....	7
Mécanismes participatifs aux niveaux régional et local.....	13
Les droits civiques	14
SOMMAIRE DE LA RECHERCHE.....	15
BIBLIOGRAPHIE	18

INTRODUCTION

Les outils et les espaces politiques de démocratie participative en environnement pullulent depuis une quinzaine d'années au Québec, comme dans plusieurs autres pays. Mentionnons, par exemple, les consultations publiques sur l'environnement, les comités de suivi et de surveillance environnementaux, les tables de concertation et les référendums, pour ne nommer que ceux-là. Cette recherche, menée par la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains en collaboration avec le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets et subventionnée par le Service aux collectivités de l'UQAM, recense et analyse les mécanismes institutionnels permettant l'implication des citoyenNES dans les politiques publiques liées à la gestion des matières résiduelles.

Les résultats de la première partie de la recherche ont été présentés lors d'un atelier séminaire organisé le 20 octobre 2005 à l'UQAM (voir la présentation annexée à ce rapport).

Dans la première partie du document, les mécanismes institutionnels des différents échelons politiques – de l'international au local – permettant et/ou facilitant la participation des citoyenNES au processus décisionnel, ainsi que la possibilité de faire valoir leur droit à un environnement sain, ont été regroupés par type de droits civiques : politiques et civils. Ces catégories sont inspirées d'auteurs sur la citoyenneté¹ et de la *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*.

Nous avons ajouté, en première partie, une nouvelle catégorie – le droit d'accéder à des informations environnementales de qualité – vu son importance pour la problématique étudiée. Cette catégorie de « droits civiques » est également présente dans la *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* – traité international dont le Canada n'est toujours pas signataire. Nous présentons dans la deuxième partie du document un résumé du volet recherche – qui analyse les principaux obstacles à une gestion des déchets acceptable socialement et environnementalement - dont les résultats seront publiés dans cinq publications : une thèse, un ouvrage collectif et trois revues scientifiques.

¹ Constant, Fred. 1998. *La citoyenneté*. Paris : Montchrestien et Marshall, Thomas, M. et Tom Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press.

MÉCANISMES INSTITUTIONNELS PERMETTANT L'IMPLICATION CITOYENNE

Le droit d'accéder à des informations environnementales de qualité

Une évaluation des risques pour l'environnement et la santé humaine nécessite un suivi environnemental de qualité et impartial des émissions polluantes. La compilation des informations environnementales et leur accès sont à la base du droit des citoyens à protéger leur environnement et leur santé. Sans ces informations et leur vulgarisation, il est difficile pour un citoyen d'user de ce droit. Bien que fondamentales, elles doivent être conjuguées à d'autres mécanismes institutionnels, pour garantir la participation des citoyenNEs au processus décisionnel. Une action publique qui se respecte intègre également dans ces instruments institutionnels le droit des citoyenNEs de participer au processus décisionnel – participation publique, concertation, conférences de citoyens, référendums, – et de recourir aux tribunaux.

Comme nous le verrons dans cette section, la collecte, la compilation et la diffusion des informations environnementales sont des éléments relativement bien intégrés dans la majorité des traités internationaux portant sur le secteur d'activités de la gestion des déchets. Les plus anciens traités n'incluent souvent que cette forme «d'Action publique», alors que les plus modernes incluent les types de mécanismes de démocratie participative octroyant davantage de pouvoir aux citoyenNEs.

Pollution de l'eau

L'Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs permet d'obtenir des informations relatives aux installations risquant de polluer un cours d'eau faisant partie du bassin versant des Grands Lacs (partie Sud-Ouest du fleuve Saint-Laurent – lac St-François). Comme les lieux de dépôt définitif des déchets sont des sources potentielles de pollution de l'eau, les citoyenNEs devraient retrouver des informations pertinentes, si le lieu en question se trouve dans cette zone du Québec. L'objectif de cet accord est de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Pour ce faire, les moyens choisis sont l'élaboration d'études, pour mieux connaître cet écosystème, et de programmes pour éliminer ou réduire au minimum les rejets de polluants dans le bassin des Grands Lacs. Ainsi, selon cet accord, le Canada doit préparer un inventaire des prescriptions antipollution visant tous les établissements municipaux et industriels rejetant leurs effluents dans le bassin des Grands Lacs, afin de mesurer les progrès réalisés. Cet inventaire, fait et révisé chaque année, comprend des calendriers de réalisation et expose

dans quelle mesure les établissements se conforment aux exigences de contrôle et de traitement des effluents. Cet inventaire est mis à la disposition de la *Commission mixte internationale* (CMI) et du public. La CMI est un organisme intergouvernemental (Canada / États-Unis) responsable de consulter la population - similaire à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec.

L'application de ce traité à l'échelle nationale et provinciale s'est traduite notamment par la création du *Programme Saint-Laurent Vision 2000*², lequel comporte un volet sur la synthèse des connaissances environnementales disponibles sur le fleuve Saint-Laurent et un projet de réduction des rejets visant en priorité 50 industries les plus polluantes pour ce cours d'eau.

Pollution de l'air

Plus nombreux sont les instruments institutionnels internationaux pour réduire la pollution atmosphérique causée par les lieux de dépôt définitif des déchets - substances contenues dans le biogaz, émissions de la cheminée d'un incinérateur, etc. - qui visent à collecter et à diffuser les connaissances. Nous résumons dans les lignes ultérieures les informations accessibles sur le thème, grâce à trois traités : l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et la Convention sur les changements climatiques.

L'objectif de *l'Accord sur la qualité de l'air* est de contrôler la pollution atmosphérique transfrontière entre le Canada et les États-unis, notamment par la réalisation d'études, la mise sur pied d'un système d'échange d'informations et la réduction des émissions anthropiques de trois groupes de polluants : le soufre, les oxydes d'azote et les COV. Les citoyens cherchant des informations sur un lieu de dépôt définitif de déchets situé près des frontières entre le Québec et les États-unis devraient donc retrouver ces informations dans des rapports d'étape rédigés par le Comité de la qualité de l'air de ce traité. Si ces informations n'existent pas, cet accord permettrait en théorie de faire des demandes aux autorités pour recueillir les informations environnementales du lieu, s'il est possible de démontrer un risque de contamination transfrontière.

La *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* vise à limiter, réduire et prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Les moyens pour atteindre cet objectif sont similaires à

² *Programme Saint-Laurent Vision 2000*. En ligne. http://www.slv2000.qc.ca/index_f.htm. Consulté le 10 septembre 2005.

celui de l'Accord sur la qualité de l'air, soit la mise en place d'un système de coopération et d'échange d'information entre pays et l'établissement d'objectifs de réduction spécifiques, pour certains polluants atmosphériques. Certains des polluants ciblés sont les mêmes que ceux ciblés dans l'Accord sur la qualité de l'air - le soufre, les oxydes d'azote et les COV - alors que d'autres s'ajoutent - les métaux lourds et les POPs. Soulignons que ces contaminants sont émis, à des concentrations variables, par tous les lieux de dépôt final de déchets. Comme le Canada est signataire de ce traité depuis 1983, toutE citoyenNE devrait avoir accès aux informations sur les quantités de ces polluants émises par l'installation de dépôt final de déchets.

La *Convention sur les changements climatiques* vise à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Comme les lieux d'enfouissement sanitaire et les incinérateurs libèrent de nombreux gaz à effet de serre dans l'atmosphère - dioxyde de carbone (CO₂), dioxyde de soufre (SO₂), oxyde d'azote (NOx), monoxyde de carbone (CO) et méthane – ce secteur d'activités est soumis aux règles de la Convention. Les moyens utilisés pour atteindre l'objectif visé touchant le secteur de la gestion des déchets consistent à réduire ou supprimer les imperfections du système économique qui s'y opposent et à réduire les émissions de gaz à effet. L'éducation, la sensibilisation du public et son accès aux informations relatives à ces polluants sont prévus. Comme le Canada est signataire de ce traité, des programmes de sensibilisation et d'éducation ont été mis sur pied – le *Programme Écoaction*³ en est un exemple. En ce qui concerne l'accès du public aux données sur les polluants visés par la Convention et émis par les lieux de dépôt final de déchets, aucune action ne semble avoir été entreprise pour le faciliter.

Déchets dangereux et substances toxiques

La *Convention de Bâle* vise à contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Les moyens pour y parvenir sont le consentement entre les deux pays, avant le mouvement de déchets dangereux, et l'utilisation d'un transport et de méthodes d'élimination et de récupération des déchets dangereux «écologiquement rationnels». Les moyens utilisés sont principalement «technico-scientifiques». Le seul élément de participation du public sur lequel se sont entendus les pays signataires est la sensibilisation. Le Canada a été plus loin dans ses engagements, comme le démontre la réglementation développée sur le sujet. Le pouvoir du gouvernement du Canada dans le domaine de la gestion des déchets se limite essentiellement au transport ainsi qu'à l'importation et à l'exportation des déchets

³ *Programme Écoaction*. En ligne. http://www.ec.gc.ca/ecoaction/index_f.html. Consulté le 10 septembre 2005.

dangereux, car les provinces possèdent l'autorité constitutionnelle pour réglementer ce domaine d'activités.

C'est principalement la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), et les règlements connexes, qui permettent au Canada d'intervenir et de tenir ses engagements internationaux dans ce domaine. La LCPE vise à prévenir la pollution ainsi qu'à protéger l'environnement et la santé humaine en vue de contribuer au développement durable. La LCPE 1999 comporte des clauses qui stipulent que le Ministre doit rendre public, sur notification, les renseignements obtenus (type de déchets, nom de la compagnie et pays d'origine ou de destination) pour les exportations, les importations et le transit de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses. Ces informations sont conservées dans un registre que le ministre publie ou met à la disposition du public, sous réserve de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (de 1992)* complète la LCPE en ce qui concerne la gestion des déchets dangereux. Cette loi utilise trois moyens pour accroître la sécurité publique en matière de transport des marchandises dangereuses : la tenue de registres d'expédition et des clients, et des pouvoirs d'inspection et d'enquête. Nous expliquons dans cette section en quoi consiste la tenue des registres d'expédition et des clients alors que les pouvoirs d'inspection et d'enquête le sont dans la section *Droits civiques*. Le registre d'expédition contient des informations sur la manutention, la demande de transport ou le transport de marchandises dangereuses. Le registre des clients contient les informations relatives aux clients des fabricants ou importateurs de contenants normalisés.

Ainsi, un citoyen devrait avoir accès aux informations contenues dans les registres d'expédition et des clients, en arguant les dommages à l'environnement ou à la santé humaine. Le ministre du transport peut également exiger des entités morales soumises à cette loi qu'elles lui fournissent tous renseignements qu'il juge nécessaires pour le contrôle d'application de la présente loi. Bien que ces renseignements soient considérés confidentiels, unE citoyenNE devrait pouvoir obtenir ses informations de deux façons. Premièrement, il peut demander l'accès aux renseignements qui portent seulement sur les propriétés dangereuses des produits, matières ou organismes en cause, sans en révéler la formule, la composition chimique ou les éléments constitutifs. La deuxième façon est d'arguer que leur communication est exigée de toute urgence pour des raisons de sécurité publique.

Le même droit d'accès à l'information est retrouvé dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) du gouvernement du Québec. En effet, un citoyen peut avoir accès aux informations sur un projet qui le préoccupe en consultant un registre tenu par ministère de l'Environnement. Ce registre contient des informations sur tous les projets qui doivent obtenir un certificat d'autorisation et ces informations sont à caractère public. Cependant, règle générale, pour obtenir ces informations, une demande d'accès à l'information doit être effectuée, tout comme au fédéral.

L'objectif de la *Convention de Stockholm* vise à protéger la santé humaine et l'environnement de certains polluants organiques persistants (POPs). Le moyen pour y arriver, en ce qui concerne le secteur des déchets - plus particulièrement l'incinération et les torchères de certains lieux d'enfouissement sanitaire – réfère à la réduction et à l'élimination des rejets résultant d'une production non intentionnelle de trois familles de contaminants organochlorés : les dioxines et les furannes, l'hexachlorobenzène et les BPCs.

Les mécanismes de participation du public sont nombreux dans la *Convention de Stockholm*, mais ceux qui concernent cette section du rapport sont : l'éducation et la sensibilisation de tous les acteurs concernés - décideurs politiques, travailleurs, scientifiques, public, etc.- la collecte et la tenue à jour des informations sur ces polluants, l'accès des données au public. Dans cet objectif, des registres des rejets et de transferts de polluants estimant les quantités annuelles des substances chimiques énumérées dans les annexes A, B ou C (8 pesticides, BPCs, DDT, dioxines et furannes et hexachlorobenzène) pour chaque industrie sont accessibles via internet.

Cette convention entrant en vigueur en 2004 et c'est pourquoi les prochaines actions du Canada et du Québec dans ce domaine sont à suivre avec grande attention. On peut d'ores et déjà mentionner la création par Environnement Canada de *l'Inventaire national des rejets de polluants* - Registre volontaire permettant à tous d'accéder à des informations diverses sur les quantités de substances toxiques émises par diverses sources au Canada, dont les incinérateurs⁴.

Comme pour les déchets dangereux, c'est la LCPE et les règlements connexes qui permettent au gouvernement du Canada d'intervenir en ce qui concerne ses engagements

⁴ *Inventaire national des rejets de polluants*. En ligne.
<http://www.ec.gc.ca/pdb/npri/npri_home_f.cfm>. Consulté le 10 septembre 2005.

internationaux liés à la gestion des substances toxiques. A travers la LCPE, le Canada a appliqué la mise sur pied des registres des rejets et de transferts de polluants prévus dans la convention de Stockholm. C'est ce que la LCPE appelle l'inventaire national des rejets polluants, publié par le ministre, et qui compile des renseignements sur les rejets polluants des industries et compagnies du Canada. Le Canada a également mis sur pied, à travers la LCPE, un programme d'évaluation des substances toxiques faisant partie d'une liste prioritaire. Les informations sur ces substances sont disponibles sur demande à Environnement Canada.

Sans porter exclusivement sur les informations environnementales, la *Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement du Canada a pour objectif d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale, en consacrant le principe du droit du public à leur communication. Ainsi, la majorité des informations détenues par les instances gouvernementales est soumise à cette loi. Selon cette loi, en règle générale, toute demande d'accès aux informations contenues dans un document contenant des renseignements d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques est justifiée et le fonctionnaire responsable devrait y consentir. La même loi existe au niveau provincial.

Les droits politiques

Les traités internationaux qui confèrent des droits politiques aux citoyenNEs sont : *l'Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, *l'Accord sur la qualité de l'air*, *la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, *la Convention sur les changements climatiques*, *la Convention de Stockholm*, *la Convention d'Espoo*, *la Convention d'Aarhus* et *l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*. Ces droits sont de deux formes : a) le droit à tous de s'exprimer sur une politique ou un projet pouvant avoir un impact environnemental ou sur la santé humaine – à travers des consultations publiques, le dépôt de mémoires, etc. et/ou b) le droit à des représentants de groupes d'intérêts de la société de participer à des comités pouvant influencer sur l'élaboration ou la modification d'une politique, d'une loi, d'un règlement, d'un programme institutionnel – la concertation. Nous résumons les droits de participation au processus décisionnel que les pays signataires concèdent ou prétendent conférer à leurs citoyenNEs pour chacun des traités mentionnés ci-haut.

Comme il a déjà été mentionné précédemment, *l'Accord sur la qualité de l'eau* stipule que le Canada doit préparer un inventaire des prescriptions antipollution visant tous les établissements municipaux et industriels rejetant leurs effluents dans le bassin des Grands Lacs, afin de mesurer les progrès réalisés. Cet inventaire, fait et révisé chaque année, comprend des calendriers de réalisation et expose dans quelle mesure les établissements se conforment aux exigences de contrôle et de traitement des effluents. Cet inventaire est mis à la disposition de la CMI et du public. L'application de ce traité à l'échelle nationale et provinciale s'est traduite notamment par la création du Programme Saint-Laurent Vision 2000, lequel comporte un volet participation du public – les comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) – auquel les citoyenNEs peuvent participer en faisant partie du conseil d'administration ou en participant à leur consultation publique.

La CMI est également l'organe qui intervient pour les consultations publiques de l'Accord sur la qualité de l'air. En effet, elle aide à la mise en oeuvre de cet accord entre le Canada et les États-unis d'Amérique en sollicitant des commentaires, notamment dans le cadre d'audiences publiques, sur chacun des rapports d'étape rédigés par le Comité de la qualité de l'air. Ainsi, lorsqu'une Partie a des préoccupations quant aux programmes ou autres mesures de l'autre Partie, elle peut demander des consultations.

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est pauvre en ce qui concerne les mécanismes de consultation publique. Cependant, un citoyen près des frontières québéco-américaines pourrait théoriquement demander aux autorités gouvernementales de tenir des consultations, s'il était capable de démontrer que le Canada ou les E.U. sont exposés à un risque significatif par la pollution atmosphérique provenant d'une activité menée sur le territoire de l'autre pays. *La Convention sur les changements climatiques* stipule que les pays signataires s'engagent à faciliter la participation du public et à encourager l'intégration la plus large possible au processus menant à la réduction des gaz à effet de serre, notamment celle des organisations non gouvernementales. Cependant, selon la littérature existante, ni le Canada ni le Québec n'ont constitué d'instruments institutionnels officiels pour tenir ces engagements de transparence et d'implication des citoyenNEs dans ces procédures pour améliorer la qualité de l'air, malgré la signature de ces trois conventions internationales.

Les pays signataires de la *Convention de Stockholm* se sont engagés à favoriser la participation du public à la prise en considération des POPs et de leurs effets sur la santé et l'environnement, et à la mise au point de solutions appropriées. Cette convention entraine en

vigueur en 2004, c'est pourquoi le Canada procédait en 2004 à des consultations publiques officielles, à travers l'entente auxiliaire du conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), au niveau des dioxines et furannes, concernant les moyens à prendre pour tenir ses engagements.

Le CCME est un organisme pancanadien important à connaître. Bien que n'ayant pas de pouvoir juridique en tant que tel, il œuvre à protéger l'environnement et la santé humaine en harmonisant les politiques environnementales des provinces du Canada à travers l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*. De ce travail pour harmoniser les politiques provinciales résultent des ententes auxiliaires qui intègrent des mécanismes de participation du public et d'établissement de seuils maximum de certains contaminants à ne pas dépasser.

Malheureusement, le Québec est la seule province à ne pas encore avoir ratifié cet accord ni l'Entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux. Par exemple, la signature de l'entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux relatifs aux dioxines et aux furannes obligerait le gouvernement du Québec à légiférer sur une concentration maximale des émissions de ces contaminants à ne pas dépasser; contaminants ubiquitaires libérés principalement par les installations d'incinération et faisant l'objet d'engagements internationaux du Canada à travers la ratification de la *Convention de Stockholm*.

L'entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux spécifie que le public et les intervenants concernés ont l'opportunité de faire valoir leur point de vue sur les priorités, l'établissement et la mise en oeuvre de standards environnementaux pancanadiens. De plus, il y est mentionné que le Conseil des ministres, en consultation avec le public, révisera la présente entente auxiliaire deux ans après sa date d'entrée en vigueur afin d'évaluer son efficacité et de déterminer son futur.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la gestion des substances toxiques à travers la LCPE de 1999 - volet légal découlant d'un engagement international du Canada - prévoit un Programme d'évaluation des substances prioritaires sélectionnées. Selon cette loi, le ministre peut consulter toute personne concernée par la qualité de l'environnement ou par la protection et l'amélioration de la santé publique, pour choisir ces substances prioritaires. De plus, d'une façon plus large, le ministre de l'Environnement peut consulter toute personne concernée par la qualité de l'environnement ou les urgences environnementales.

Cependant, jusqu'à maintenant, le Canada n'a pas mis sur pied de mécanismes de participation du public spécifiques à cet effet. Et, malheureusement, le Québec n'est pas signataire de cette entente. La seule action en ce sens au Québec est la modification prévue au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, en vue d'intégrer un seuil de concentrations de dioxines et furannes, dont on attend l'adoption depuis une dizaine d'années. A ce propos, une consultation organisée par le ministère de l'environnement québécois – avec dépôt de mémoires - a eu lieu en décembre 2005.

En ce qui concerne les déchets dangereux, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (de 1992)* confère le droit au ministre du transport du Canada de mettre en œuvre des programmes de recherches techniques consultatifs. Ainsi, le ministre peut, seul ou en collaboration avec tout organisme ou personne intéressé, mettre en oeuvre des programmes de recherches techniques portant sur l'établissement et la révision des indications de danger, règles et normes de sécurité, et des règlements d'application de la présente loi. Dans le même sens, il peut constituer un ou plusieurs comités consultatifs chargés de le conseiller sur les indications de danger ou les règles ou normes de sécurité existantes, ou en projet, ou sur toute autre question déterminée. De plus, le ministre peut, avant de fixer la composition des comités consultatifs, procéder aux consultations qu'il estime indiquées auprès du secteur des transports et des secteurs connexes, des gouvernements provinciaux, des groupes et personnes intéressés, ainsi que du public.

Dans le même ordre d'idée, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du gouvernement du Québec stipule que, lorsque ce dernier autorise par décret de nouveaux lieux d'enfouissement sanitaire, il exige des exploitants qu'ils mettent sur pied, à leurs frais, des comités de surveillance. Les modalités et règles relatives aux comités de vigilance demeurent du cas par cas.

La Commission de coopération environnementale (CCE), l'organe créé pour mettre en œuvre l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, permet également aux citoyenNEs et représentantEs de groupes d'intérêt de participer aux processus décisionnels en matière d'environnement, notamment dans le secteur de la gestion des déchets. En effet, la CCE est composée d'un Conseil, d'un Secrétariat et d'un Comité consultatif public mixte. Le comité consultatif public mixte, qui peut être composé de représentants d'ONG, a pour mandat de fournir au CCE des avis sur la mise en oeuvre et le développement du présent accord. Qui plus est, le public peut présenter des

communications au secrétariat de la CCE, s'il considère qu'une partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Par la suite, des mécanismes de consultation débutent entre les parties pour régler entre elles des différends au sujet d'omissions systématiques de l'application efficace de la législation de l'environnement.

Il existe deux conventions internationales spécifiques dans lesquelles les pays signataires s'engagent à mettre en place des systèmes institutionnels pour favoriser la participation du public aux questions environnementales. Malheureusement, le Canada est loin de la tête de file dans ce type de convention. En effet, signataire de la *Convention d'Espoo*, mais non encore du protocole du même nom, et non participant à la *Convention d'Aarhus*, chef de file dans les années 1970, il arrive dorénavant loin derrière les pays européens, qui sont bien à l'avance sur ce thème.

La *Convention d'Espoo* vise à prévenir, réduire et combattre les impacts transfrontaliers préjudiciables importants, par l'élaboration de mesures juridiques et administratives qui permettent l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de la participation du public. Bien que le Canada ne soit pas signataire du protocole du même nom, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* tient ce rôle. Cette loi a trois objectifs principaux. Le premier est de veiller à ce que les projets dans lesquels les autorités fédérales sont impliquées soient étudiés de manière à minimiser les effets environnementaux négatifs avant qu'ils ne soient mis en œuvre. Le deuxième est de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets réalisés au Canada ne débordent pas ses frontières. Finalement, le troisième objectif, qui nous intéresse le plus pour les fins de ce rapport, est de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative et en temps opportun au processus de l'évaluation environnementale.

Cette loi a donc permis au Canada de mettre sur pied un système institutionnel d'évaluation des impacts environnementaux et de participation publique. L'organe créé, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, permet aux citoyens de prendre connaissance, au minimum des informations contenues dans l'étude d'impact d'un projet impliquant les autorités fédérales et, au mieux, d'exprimer leurs opinions dans une procédure d'audiences publiques. Le même type d'organe existe à l'échelle de la province du Québec, le BAPE, avec les caractéristiques similaires d'accès à l'information du public.

Les sections de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relatives au bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et à l'évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets permettent à un citoyen de demander une audience publique. Tout d'abord, il faut savoir que les trois catégories suivantes de projets d'élimination des matières résiduelles sont généralement assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, avant d'obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement :

- les lieux d'enfouissement sanitaire ou les dépôts de matériaux secs;
- les centrales d'une puissance supérieure à 10 MW destinées à produire de l'énergie électrique à partir de biogaz;
- les incinérateurs de déchets urbains d'une capacité de 2 tonnes métriques par heure ou plus.

Dans les procédures canadienne et québécoise d'évaluation environnementale et d'audiences publiques, la commission n'a qu'un pouvoir de recommandation. Au fédéral, la décision finale sur un projet appartient à l'organisme gouvernemental chargé d'entreprendre le projet en question ou d'y apporter son soutien et, au provincial, la décision revient au conseil des ministres. Soulignons qu'à cet égard deux provinces sont davantage progressistes, l'Ontario et l'Alberta, car les commissions d'évaluation environnementale ont un pouvoir décisionnel⁵.

Au niveau régional, la *Loi sur la qualité de l'environnement* oblige dorénavant les municipalités régionales de comté à élaborer un plan de gestion des matières résiduelles sur leur territoire et à le soumettre à une consultation publique. La mise en vigueur de la nouvelle *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* a modifié sensiblement les règles qui prévalaient en ce qui concerne la gestion des matières résiduelles. En effet, elle a eu pour conséquence de transférer davantage de pouvoirs et de responsabilités aux MRC. C'est l'intégration du *Projet de loi n° 90* à la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui a obligé les MRC à élaborer un plan de gestion des matières résiduelles sur leur territoire en 2003, et à tenir une assemblée publique dans au moins deux de leurs municipalités membres.

Bien que le Canada ne soit pas signataire de la *Convention d'Aarhus*, il nous semble essentiel de la mentionner, vu son importance pour le sujet de ce rapport. En effet, cette convention vise à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de

⁵ Commission de Coopération environnementale (CCE). 1999. *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*. Cowansville (Qué.) : Les Éditions Yvon Blais.

vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Pour atteindre cet objectif, les signataires de la convention garantissent les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. Soulignons que l'incinération des déchets dangereux ou domestiques et les lieux d'enfouissement sanitaires (LES) recevant plus de 10 tonnes par jour, ou d'une capacité totale de plus de 25 000 tonnes, sont des activités faisant l'objet de la convention. Tout l'accord étant basé sur la participation du public en matière d'environnement, les pays signataires s'engagent à mettre en œuvre les quatre grandes thématiques de ce rapport :

- la collecte et la diffusion d'information sur l'environnement;
- l'accès à l'information sur l'environnement;
- la participation du public durant la phase d'élaboration des politiques, dispositifs réglementaires et/ou instruments normatifs juridiquement contraignants
- l'accès à la justice.

Mécanismes participatifs aux niveaux régional et local

Au niveau régional, un projet d'implantation ou d'agrandissement d'un lieu d'élimination peut être soumis à des consultations publiques si le site choisi par le promoteur est situé dans une zone dans laquelle un tel usage n'a pas été prévu au schéma d'aménagement élaboré par la MRC. En effet, dans un tel cas, le promoteur doit demander une modification au schéma d'aménagement pour mettre son projet en œuvre à la MRC, laquelle est soumise à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui prévoit une période de consultation des citoyens du territoire lors de ce processus.

Au niveau municipal, deux lois confèrent des mécanismes de participation publique. La première, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, requiert une consultation des citoyens lors de la modification des règlements de zonage et de construction du plan d'urbanisme. Le processus est similaire à celui prévu pour une modification du schéma d'aménagement. Si le projet n'est pas conforme au plan d'urbanisme, la municipalité doit entamer une procédure pour modifier le ou les règlements en question.

Ce processus peut se confiner à une assemblée publique ou aller jusqu'à un référendum, dans le cas où un nombre suffisant de citoyens en fait la demande au conseil municipal.

Finalement, un citoyen peut exprimer ses préoccupations face à un projet prévu dans la ville où il demeure, lors de la période de questions des séances du conseil municipal – lesquelles

sont publiques selon la *Loi sur les cités et villes*. Cependant, cette loi permet aussi au conseil municipal de demander aux citoyens ayant des questions de les transmettre avant la séance de façon écrite.

Les droits civiques

En ce qui concerne les déchets dangereux, le Canada, à travers la LCPE 1999, accorde le droit aux citoyenNEs de demander au ministre de l'environnement l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la présente loi. Le particulier qui a demandé une enquête peut intenter une action en protection de l'environnement. La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (de 1992)* permet également à un citoyen de demander au ministre du transport d'ouvrir une enquête. En vertu de son pouvoir d'enquête, il peut ordonner la tenue, sous réserve de la *Loi sur le bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, d'une enquête publique, sous la direction de toute personne qu'il autorise, sur les rejets accidentels provenant de contenants de marchandises dangereuses qui ont fait des victimes - morts ou blessés - ou causé des dommages matériels ou à l'environnement.

D'une manière plus générale, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du gouvernement du Québec confère aux citoyenNEs le droit d'accès à la justice pour protéger la qualité de l'environnement et la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. La LQE prévoit deux principaux moyens : l'injonction et le recours devant le tribunal administratif du Québec.

SOMMAIRE DE LA RECHERCHE

Initialement, le volet recherche de ce projet consistait à effectuer une analyse stratégique du cas du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire (LES) de Lachenaie, en réalisant une quinzaine d'entrevues avec les acteurs concernés. Cette étude de cas visait à analyser les mécanismes d'action publique permettant aux citoyenNEs de prendre une part active aux processus décisionnels en identifiant les facteurs socio-politiques qui causent obstacles à une gestion des déchets acceptable socialement et environnementalement. Cette étude de cas a été réalisée et les résultats ont été intégrés à la thèse doctorale de l'auteure du présent document.

Cette thèse décrit le système-acteur de l'action publique dans le secteur de la gestion des déchets au Québec et analyse les facteurs influençant la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance environnementale, à travers neuf études de cas, menée à l'enseigne de la sociologie des organisations. Pour reconstituer le système-acteur que sous-tendent les cas, 47 entretiens semi-directifs d'une durée approximative de 60 minutes chacun ont été menés jusqu'à obtenir un point de saturation.

L'échantillon des acteurs a été choisi de façon à refléter toutes les situations que l'on peut rencontrer dans les projets étudiés (Friedberg, 1988) : fonctionnaires provinciaux, régionaux et locaux, élus municipaux, industriels, écologistes et citoyens. La première série d'entretiens a été réalisée auprès de 36 acteurs de quatre études de cas – le lieu d'enfouissement sanitaire (LES) de Lachenaie, Récupère Sol à Saint-Ambroise, l'incinérateur de Québec et l'incinérateur de déchets dangereux à Mercier. La deuxième a été effectuée avec 11 acteurs supplémentaires impliqués dans d'autres études de cas et susceptibles de compléter, de valider ou de contredire l'analyse des premières données récoltées. Parmi ces cas, mentionnons ceux des LES de Sainte-Sophie, de St-Thomas, de Chicoutimi et de Larouche. Ces entretiens ont été réalisés dans un lieu choisi par les participants, enregistrés et transcrits en verbatim.

Pour recueillir les données, quatre sources d'informations ont été utilisées: documents officiels, revue de presse, entretiens semi-directifs et observation participante. Dans un premier temps, l'analyse des documents officiels des organismes impliqués dans les études de cas et la revue de presse a permis d'identifier les acteurs à interviewer. La démarche analytique utilisée est une adaptation et une juxtaposition des éléments de deux approches: l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) et l'analyse par théorisation ancrée (Paillé,

1994). Ces méthodologies complémentaires ont permis d'approfondir des aspects spécifiques.

Les résultats de cette recherche seront diffusés lors du dépôt final de cette thèse, prévu pour décembre 2007. Cependant, on peut d'ores et déjà énumérer divers obstacles à la mise en œuvre des principes de gestion intégrée et de démocratie participative qui s'en dégagent. Premièrement, la gouvernance québécoise liée à la gestion des déchets demeure majoritairement confinée aux acteurs politiques – provinciaux, régionaux et municipaux – et aux acteurs économiques. Relique de la gestion sectorielle, le système-acteur en perpétue les défauts - système mono-acteur, pratique du fait accompli, manque de transparence, gestion à court terme, prédominance de la dimension économique sur les volets environnementaux, sanitaires et sociaux. Malgré les discours sur les mécanismes de démocratie participative, en règle générale, avant qu'un projet d'élimination des matières résiduelles ou qu'un projet d'agrandissement ne soit soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, les citoyenNEs et les écologistes sont exclus du processus décisionnel.

Parmi les mécanismes institutionnels, la procédure d'évaluation et des audiences publiques est celle qui a permis d'ouvrir le plus le jeu traditionnel des acteurs, ce que n'a pas permis de réaliser les comités de suivi environnemental. En effet, dans ces derniers cas, comme le MDDEP a décidé de ne pas imposer de règles procédurales officielles, le promoteur impose ses règles, rendant ainsi ce mécanisme non crédible aux yeux des autres acteurs. Cette étude démontre que les armes sont inégales entre les acteurs. La gestion intégrée des déchets mise en œuvre à travers ces rares mécanismes de démocratie participative et délibératifs ne peut, sans changements importants, assurer la protection de l'environnement et de la santé publique. Cette forme de gestion de l'environnement décentralisée, délibérative et laissant essentiellement le rôle de surveillance aux écologistes et aux communautés locales sans leur octroyer de ressources suffisantes – et sans planification à l'échelle provinciale – risque fort de mener à un manque d'uniformisation et d'injustice environnementale⁶.

⁶ Lepage, Laurent, Mario Gauthier, et Patrick Champagne. 2003. «Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent: de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines». *Sociologies Pratiques*, vol. 7, p. 63-89.

Finalement, soulignons que quatre publications découleront de cette thèse intitulée «Gouvernance environnementale et gestion intégrée des déchets au Québec : obstacles à la protection de l'environnement, de la santé publique et à la démocratie participative» :

Gareau, Priscilla, et Laurent Lepage. À paraître. «Gouvernance environnementale et gestion intégrée des déchets au Québec: entre concertation, démocratie participative et relations de pouvoir». In *Environnement et Action publique au Québec*, sous la dir. de Laurent Lepage. Sainte-Foy (Qué.) : Presses de l'université du Québec.

Gareau, Priscilla, et Laurent Lepage. A paraître. «Gouvernance environnementale et gestion intégrée des déchets au Québec: à l'ère de la décentralisation et de la démocratie délibérative». *Développement durable et Territoires*, dossier 2 sur la gouvernance. En ligne <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=1068>.

Gareau, Priscilla, et Louise Vandelac. A paraître. «Politiques publiques, gestion des déchets et santé environnementale au Québec: la santé des communautés est-elle protégée?». *Revue canadienne de science politique*.

Gareau, Priscilla, et Louise Vandelac. A paraître. «Risques à la santé et lieux d'élimination des déchets au Québec: à l'ère du principe de précaution ?». *Revue canadienne de santé publique*.

BIBLIOGRAPHIE

Politique internationale

Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air

Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE)

Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle)

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Convention sur les changements climatiques)

Politique canadienne

Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale

Loi canadienne sur la protection de l'environnement

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Loi sur l'accès à l'information

Loi sur la protection des renseignements personnels

Loi sur le transport des marchandises dangereuses (de 1992)

Politique québécoise

Loi sur la qualité de l'environnement

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Loi sur les cités et villes

Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets

Règlement sur la qualité de l'atmosphère

Règlement sur les déchets solides

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008

Projet de loi n° 90 à la Loi sur la qualité de l'environnement