

L'ÉVALUATION DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT ET  
LA PRISE EN COMPTE DE L'EXPRESSION DES CITOYENS :  
LE CAS DE LA RUE NOTRE-DAME À MONTRÉAL

par

Pierre Levasseur

Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de  
l'obtention du grade de maître en environnement (M.Env.)

CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION EN ENVIRONNEMENT  
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Sherbrooke, Québec, Canada, mars 2009

## **IDENTIFICATION SIGNALÉTIQUE**

L'ÉVALUATION DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA PRISE EN COMPTE  
DE L'EXPRESSION DES CITOYENS : LE CAS DE LA RUE NOTRE-DAME À  
MONTRÉAL

Pierre Levasseur

Essai effectué en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M.Env.)

Sous la direction de Claude E. Delisle

Université de Sherbrooke

mars 2009

Mots clés : évaluation des impacts sur l'environnement, consultation, participation publique, décision, expression des citoyens, rue Notre-Dame, développement durable.

Le processus québécois d'évaluation des impacts sur l'environnement comporte un volet démocratique composé de deux facettes, la participation publique aux consultations d'une part, et la prise en compte de l'expression des citoyens dans les décisions, d'autre part. Cette dernière facette se manifeste à plusieurs moments tout au long du processus d'ÉIE, mais certaines opportunités gagneraient à être explorées. Cette prise en compte de l'opinion publique est évaluée dans le cas du projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal. Plusieurs suggestions d'amélioration, découlant de l'étude de cas et du concept de développement durable, sont exposées et leurs impacts anticipés sur le processus actuel sont évalués, en termes d'efficacité et de bilan démocratique.

## SOMMAIRE

La prise en compte de l'expression des citoyens au cours du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement de projets de développement est devenue, au cours des dernières années et au même titre que la participation publique, un aspect concret de l'application du concept de développement durable. En effet, après que les préoccupations environnementales se soient ajoutées à celles du développement économique, l'importance du volet social du développement durable a pris de l'ampleur au niveau de l'acceptation sociale des projets, de leur amélioration par l'apport citoyen et de leur intégration dans le milieu de vie de la population concernée.

Cet aspect du processus québécois d'évaluation des impacts environnementaux est analysé à travers le projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal. Ce dernier s'échelonne sur plusieurs décennies et a vu se succéder les périodes de consultations et les refontes en profondeur visant à s'ajuster à la fois aux divers commentaires des intervenants et aux conditions changeantes des besoins économiques et fonctionnels auxquels il est appelé à répondre. Les contraintes économiques et réglementaires, le contexte social et politique, ainsi que les méthodes d'analyse de prise de décision influencent la caractérisation de la prise en compte de l'expression des opinions citoyennes aux différentes étapes du processus.

De cette analyse se dégagent des propositions de réforme visant à améliorer les institutions, les outils et le processus d'évaluation environnementale québécois afin de les rendre plus démocratiques, au niveau de la participation publique et de la prise de décision, et plus efficaces, par le décroisement des champs d'expertise, le partage des ressources et la possibilité d'élargir la portée des mandats.

La fusion des divers organismes de consultation québécois en un Bureau d'audiences publique sur le développement durable répondrait à ces suggestions et permettrait au Québec de rattraper le retard qu'il accuse depuis quelques années dans l'évolution de ses institutions d'évaluation environnementale. Ce nouvel organisme pourrait également prendre en charge les évaluations environnementales stratégiques, un niveau d'étude dont les besoins se font de plus en plus sentir ces dernières années, où le développement durable est devenu un enjeu de société important.

## REMERCIEMENTS

Je voudrais tout d'abord remercier mon directeur d'essai, M. Claude E. Delisle, pour son aide lors de la rédaction de cet essai. Il a révisé mon travail régulièrement lors de son évolution et m'a guidé lors de mes questionnements. Grâce à ses conseils, ses commentaires et ses encouragements, j'ai pu mener à bien cette entreprise.

Je voudrais ensuite souligner la collaboration de M. Pierre André, professeur agrégé au Département de géographie de l'Université de Montréal, pour m'avoir permis de consulter quelques travaux d'étudiants, utiles pour l'avancement de mon essai. M. André, ainsi qu'une de ses étudiantes à la maîtrise, Mlle Kelly LeBlanc, m'ont également fourni des pistes de recherches fort appréciées.

Merci aussi à M. Jean-Pierre Revéret, professeur à l'École des sciences de la gestion et membre de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'Université du Québec à Montréal, pour son inspiration. Son cours « Évaluations des impacts sur l'environnement » m'a aiguillé vers ce domaine à la fois concret et diversifié.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1 DÉFINITIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>2 HISTORIQUE DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC</b> .....	<b>7</b>
2.1 Contexte international .....	7
2.2 Lois et règlements .....	8
2.3 Institutions, outils et processus .....	9
2.4 Moments d'information, de consultation et de décision .....	13
<b>3 DESCRIPTION ET ÉTUDE D'UN PROJET RÉCENT</b> .....	<b>16</b>
3.1 Critères de sélection .....	16
3.2 Application des critères à la sélection d'un projet .....	18
3.3 Description du projet de modernisation de la rue Notre-Dame .....	21
3.3.1 Historique .....	21
3.3.2 Projet initial du ministère des Transports du Québec .....	22
3.3.3 Processus d'évaluation des impacts .....	27
3.3.4 Processus de consultation publique .....	28
3.3.5 Décision et nouvelle proposition .....	31
3.3.6 Nouvelles consultations et réactions à la nouvelle proposition .....	35
<b>4 CARACTÉRISTIQUES DU BILAN DÉMOCRATIQUE DU PROJET</b> .....	<b>38</b>
4.1 Contraintes et contexte lors de la prise de décision .....	38
4.2 Méthodes d'analyse de la prise de décision .....	39
4.3 Caractérisation des raisons ayant mené à la décision et discussion .....	45
<b>5 SUGGESTIONS EN VUE D'AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DE L'EXPRESSION DES CITOYENS</b> .....	<b>49</b>
5.1 En général .....	49
5.2 Au niveau de la participation publique .....	51
5.3 Au niveau de la décision .....	53
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>56</b>
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	<b>58</b>
<b>ANNEXE 1 CARTE GLOBALE DU PROJET INITIAL</b> .....	<b>63</b>
<b>ANNEXE 2 CARTE DE LA PORTE FAUBOURG QUÉBEC (PROJET INITIAL)</b> .....	<b>65</b>
<b>ANNEXE 3 CARTE DE LA PORTE SAINTE-MARIE (PROJET INITIAL)</b> .....	<b>67</b>
<b>ANNEXE 4 CARTE DE LA PORTE HOCHELAGA (PROJET INITIAL)</b> .....	<b>69</b>

<b>ANNEXE 5</b>	<b>CARTE DE LA PORTE MAISONNEUVE (PROJET INITIAL).....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 6</b>	<b>CARTE DE LA PORTE VIAU 1 (PROJET INITIAL).....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE 7</b>	<b>CARTE DE LA PORTE VIAU 2 (PROJET INITIAL).....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 8</b>	<b>CARTE DE LA PORTE MONTRÉAL (PROJET INITIAL) .....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 9</b>	<b>CARTE DU SECTEUR SAINTE-MARIE (PROJET RÉVISÉ).....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE 10</b>	<b>CARTE DU SECTEUR HOCHELAGA-MAISONNEUVE (PROJET RÉVISÉ) .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE 11</b>	<b>CARTE DU SECTEUR L'ASSOMPTION (PROJET RÉVISÉ) .....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE 12</b>	<b>PRINCIPE DE DOUBLE FONCTIONNALITÉ POUR LA GESTION DYNAMIQUE DE LA CIRCULATION (PROJET RÉVISÉ).....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE 13</b>	<b>DIMENSIONS ET INTERFACES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>87</b>

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 2.1	Moments d'information, de consultation et de décision, actuels et potentiels.....	13
Tableau 3.1	Projets ayant obtenus la plus grande participation publique en nombre de documents déposés en audience publique au BAPE après le 1 <sup>er</sup> janvier 2000.....	19
Tableau 3.2	Projets du tableau 3.1 ayant fait l'objet d'une décision gouvernementale.....	19
Tableau 3.3	Opinions des intervenants sur les projets présentés lors des audiences publiques.....	29
Tableau 3.4	Opinions des intervenants sur le nouveau projet présenté lors des consultations publiques.....	35
Tableau 4.1	Grille d'évaluation de la prise en compte des opinions lors de la décision dans le cadre du projet à l'étude.....	41

## **LISTE DES SIGLES**

AMT	Agence métropolitaine de transport
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CA	Certificat d'autorisation
CBJNQ	Convention de la Baie James et du Nord québécois
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CN	Canadien National
CNEQ	Convention du Nord-est québécois
COFEX	Comité fédéral d'examen (COFEX) des répercussions sur l'environnement et le milieu social
COMEV	Commission d'évaluation (COMEV) pour les territoires régis par la CBJNQ au sud du 55 <sup>e</sup> parallèle
COMEX	Commission d'examen (COMEX) pour les territoires régis par la CBJNQ au sud du 55 <sup>e</sup> parallèle
CSF	Canadian Steel Foundries
DD	Développement durable
DÉE	Direction des évaluations environnementales
ÉES	Évaluation environnementale stratégique
ÉIE	Évaluation des impacts sur l'environnement

GES	Gaz à effet de serre
IAIA	International Association for Impact Assessment
LCE	Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q. c C-37)
LES	Lieu d'enfouissement sanitaire
LET	Lieu d'enfouissement technique
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. c. Q-2)
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MTQ	Ministère des transports du Québec
NU	Nations Unies
RÉEIE	Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9)
STCUM	Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (jusqu'en 2001)
STM	Société de transport de Montréal (depuis 2002)
US-EPA	United States Environment Protection Agency (Agence de protection de l'environnement des États-Unis)

## INTRODUCTION

Le concept d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) est né, il y a environ 40 ans, de la volonté d'intégrer l'environnement dans la planification des projets dont le développement est, à la base, économique. Plus tard, avec l'avènement du concept de développement durable, le volet social est lui aussi devenu important. Il s'agissait d'obtenir l'acceptation sociale du projet, ce qui a mené éventuellement aux consultations publiques et aux autres formes de démocratie environnementale. Cette dernière peut être définie comme étant l'application de principes démocratiques aux processus d'évaluation des impacts environnementaux des projets de développement.

Il existe deux facettes dans la relation entre la démocratie et l'évaluation des impacts sur l'environnement. La première est la capacité qu'ont les citoyens d'exprimer leurs opinions et leur volonté à travers divers mécanismes, qu'ils soient institutionnels ou ad hoc. Cet aspect a été couvert, entre autre, dans l'essai d'Isabelle Gagnon intitulé « La participation publique dans les évaluations environnementales » (Gagnon, 2008).

L'autre facette est l'écoute et la prise en compte des intérêts et de l'expression des citoyens par les instances décisionnelles, soit le gouvernement et les promoteurs, dans les modalités d'implantation des projets qui ont fait l'objet de consultation publique formelle ou qui ont été dénoncés ou appuyés de façon informelle par la population lors de manifestations ou d'assemblées spontanées. Cet aspect sera développé dans le présent essai.

Après avoir défini quelques termes utilisés dans cet essai, un résumé historique de la démocratie environnementale au Québec est présenté, tant au niveau du contexte international, que de la législation et de la réglementation, des institutions, des outils et des processus, ainsi que de la place qu'ils font aujourd'hui à la participation publique.

Suivra l'étude d'un projet récent ayant passé par les processus officiels de consultation publique, et dont la sélection est basée sur des critères établis et justifiés. Ces critères sont présentés en détails, ainsi que le processus de sélection. Le projet retenu est celui de la modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports du Québec.

Les caractéristiques du processus décisionnel de ce projet seront examinées, en relation avec une grille d'analyse prédéfinie. Les critères de cette grille serviront de base à l'évaluation des choix de réalisation du décideur et du promoteur en relation avec les souhaits de la population.

Finalement, plusieurs suggestions en vue d'améliorer la prise en compte de l'expression des citoyens seront abordées, notamment aux niveaux de la participation publique et de la prise de décision. Ces suggestions seront dérivées de l'analyse du projet étudié et de ses lacunes par rapport au respect de l'expression des citoyens. Les aspects positifs du processus de participation publique seront également soulignés.

## 1 DÉFINITIONS

Avant d'aller plus loin, il est important de définir certains concepts qui seront utilisés tout au long de cet essai. Ces concepts décrivent les acteurs, les attitudes, les institutions, les rapports de force et les processus.

Le citoyen, dans le cadre de cet ouvrage, est défini comme un membre de la société qui n'est pas lié ni au décideur, ni au promoteur. Il peut s'associer à d'autres citoyens pour former des groupes de pression et est libre de s'exprimer dans un cadre formel de participation publique ou lors de manifestations ou d'assemblées spontanées. Le citoyen peut être passif ou actif. Dans le premier cas, il a une opinion ou non sur le projet, mais ne l'exprime pas nécessairement. Dans le second cas, il prend part aux discussions et manifeste son appui ou son opposition à certains aspects ou à la totalité du projet.

Un groupe d'intérêt est un regroupement de citoyens ayant des opinions similaires par rapport au projet et dont le but est d'augmenter leur poids médiatique. Ce groupe peut se former de façon ad hoc à l'occasion du projet. Son objectif est alors limité à la défense des intérêts de ses membres dans le cadre du projet. Ce type de groupes peut recruter assez de membres pour revendiquer une certaine représentativité auprès des organismes responsables de la consultation publique et des médias.

Les groupes d'intérêt préexistants au projet sont généralement porteurs de valeurs qui transcendent le projet et sont composés de membres qui n'ont pas nécessairement de liens directs avec le projet. Ils sont généralement mieux organisés et reconnus par les médias que les groupes spontanés, mais leur perception par la population locale est souvent ambiguë. Les intérêts locaux et globaux sont parfois en conflit et les groupes les représentant peuvent l'être également.

Le promoteur est la personne morale à la source du projet. Il le finance et compte en tirer des bénéfices, pécuniaires ou autres, une fois le projet réalisé. Le promoteur a presque toujours plus de poids que les citoyens ou groupes de pression aux niveaux financier et organisationnel. Ces moyens lui donnent plus souvent accès à une expertise pour faire valoir ses arguments, comparativement aux citoyens ordinaires.

Le décideur est, dans le scénario qui est abordé dans cet essai, le gouvernement du Québec, plus précisément le conseil des ministres. Il émettra le décret autorisant le projet, sous sa forme initiale ou modifié pour tenir compte des arguments entendus lors des consultations et audiences publiques. Sa décision se base, en principe, sur les rapports d'études d'impacts sur l'environnement préparé par le promoteur et les firmes de consultants à son service, sur l'examen interne effectué par des experts du ministère responsable de l'environnement, sur la consultation publique, sur des contraintes légales et d'autres dimensions et facteurs propres au projet, au contexte et au lieu d'implantation.

Les experts sont des professionnels qui présentent le point de vue de leur domaine d'expertise lors des études ou des consultations publiques. Ils sont engagés soit par le promoteur, soit par les groupes d'intérêt et apportent une légitimité à leurs opinions dans le domaine d'expertise donné. Ils peuvent aussi être engagés par le décideur et le BAPE, afin d'apporter un éclairage neutre sur un aspect spécialisé du projet.

Les médias jouent un rôle important dans l'établissement des rapports de force entre le décideur, le promoteur et les groupes d'intérêt, spécialement quand les enjeux du projet sont importants, que des personnalités publiques se prononcent en faveur d'un point de vue ou que des actions spectaculaires sont posées par les parties prenantes (manifestation, poursuite judiciaire, désobéissance civile, etc.).

Les participants aux audiences publiques ont chacun leurs propres intérêts particuliers à exprimer. Certains participants revendiquent de plus la protection de l'intérêt général de la société, du bien commun, mais celui-ci est souvent défini à travers un prisme qui est en fait un point de vue particulier. Par exemple, lors du débat sur le projet de centrale thermique du Suroît, l'argument principal des opposants, qualifié par eux comme étant essentiel pour l'avenir de la vie sur la terre, était d'empêcher l'émission de gaz à effet de serre par la combustion du gaz naturel. Pourtant, choisir une autre filière énergétique n'était pas nécessairement mieux si on tient compte du concept de développement durable, ainsi que de l'ensemble des impacts, et non d'un seul qui semble à prime abord général, mais qui reflète un biais politique.

En effet, en comparant le projet du Suroît à celui du développement hydroélectrique Eastmain 1A, il ressort que les conséquences, globales et à long terme, de ce dernier sont

beaucoup plus importantes, malgré le fait que l'hydroélectricité est considérée par plusieurs comme une énergie propre (Delisle, 2007). Les points de vue subjectifs que l'on croit à tort objectifs peuvent mener à des affrontements, alors que la reconnaissance par toutes les parties du droit à une opinion divergente peut rendre les débats plus constructifs.

Le consensus est défini par la concordance des opinions et des intérêts particuliers entre les divers acteurs d'une consultation publique. Toutefois, il ne représente que les points de vue convergents de ceux qui se sont exprimés et n'inclus pas ceux de la majorité silencieuse, les citoyens passifs. Il y a opposition au projet lorsque les intérêts d'un ou plusieurs groupes sont en confrontation directe avec ceux du promoteur ou avec la décision prise. Une forte opposition de la majorité de ceux qui se sont exprimés et qui ne semble pas avoir d'influence sur la décision peut provoquer une controverse. La controverse a habituellement un impact médiatique plus important et un projet local peut ainsi attirer une attention nationale.

La représentativité des groupes d'intérêt est difficile à démontrer. Les critères de base peuvent être le nombre de membres, l'implication locale du groupe par rapport au lieu où le projet est susceptible d'être réalisé, le degré de transparence du fonctionnement du groupe et l'indépendance du groupe par rapport aux autres acteurs de la consultation publique.

Les citoyens ont divers niveaux de participation aux processus de consultation publique. Comme mentionné précédemment, il y a ceux qui n'ont pas d'opinion ou qui ne l'exprime pas spontanément. Il s'agit alors de la non-participation des citoyens passifs. Viennent ensuite les citoyens assez concernés pour vouloir avoir des informations sur le projet afin de mieux se faire une meilleure idée du projet. Quand les citoyens sont assez informés et qu'ils sont motivés en vue d'une action, ils peuvent alors former un groupe d'intérêt, ou joindre un groupe existant, en vue de bâtir un argumentaire commun. Ils auront ainsi plus de visibilité et d'influence.

Cet argumentaire peut consister en l'expression d'opinions (pour ou contre) envers certains aspects du projet, de préoccupations quant aux répercussions dans leur milieu, de questions au promoteur afin d'éclaircir certains points, etc. Si le groupe veut aller plus

loin dans son implication, il peut proposer des modifications au projet, des alternatives quant à l'emplacement, à la taille ou à la nature même du projet. Dans le contexte québécois actuel de consultation publique, c'est là le niveau maximal praticable d'implication des citoyens.

Il faut distinguer les diverses formes de démocraties impliquées dans le processus de consultation publique. La démocratie représentative est pour le moment reconnue comme étant la plus légitime. Les citoyens désignent un représentant lors d'une élection. Dans notre système actuel, le scrutin uninominal majoritaire à un tour, le choix des électeurs est souvent déformé comparé à ce qu'il pourrait être si le scrutin proportionnel plurinominal était en vigueur. En effet, un candidat peut être élu avec une minorité de voix et le gouvernement qui découle de ce genre d'élections peut avoir une majorité de députés et une minorité de voix. La représentativité du gouvernement est dans ce cas toute relative.

À l'autre extrémité du spectre, la démocratie directe ne comporte pas de délégation de pouvoir. Les citoyens expriment leur opinion sur toutes les décisions et les administrateurs suivent la voix de la majorité. Ce genre d'autogestion est pratiqué à petite échelle, mais s'avèrerait inefficace sur un grand territoire comme le Québec.

La démocratie participative est un mélange de démocratie représentative et directe, en ce sens que les représentants consultent les citoyens sur certains sujets importants et s'entendent pour prendre en compte leur avis. Tel que cité plus haut, il existe plusieurs niveaux de participation publique, allant de la consultation simple où le citoyen répond oui ou non à une question (sondage, référendum), en passant par l'expression plus élaborée de son opinion, jusqu'à la présentation de propositions concrètes.

Toutefois, jusqu'ici, les citoyens et l'organisme consultatif, que représente le gouvernement, ne collaborent pas vraiment et agissent chacun dans leur rôle respectif. Dans la démocratie délibérative, les citoyens et leurs représentants travaillent ensemble à l'élaboration d'une proposition sur un projet donné. La possibilité d'atteindre un consensus augmente et le risque de conflits et de controverse diminue. Le projet résultant ne peut être que de meilleure qualité, reflétant les préoccupations des citoyens et augmentant ainsi son acceptabilité sociale.

## 2 HISTORIQUE DE LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC

Ce chapitre est consacré à l'historique de la démocratie environnementale au Québec, d'abord à partir du contexte international des 40 dernières années, puis des lois et règlements, ainsi que des institutions, outils et processus mis en place au Québec au cours de la même période. Finalement, une analyse des moments d'information, de consultation et de décision, actuels et potentiels, du processus québécois d'ÉIE est présentée. Cette analyse mènera aux suggestions de réforme de ce processus, exposées au chapitre 5.

### 2.1 Contexte international

L'histoire de l'évaluation des impacts sur l'environnement débute aux États-Unis avec la mise en place du *National Environment Policy Act* au début des années 1970. Cette politique, à travers l'*Environmental Impact Statement*, rendait obligatoire la prise en compte des impacts environnementaux dans l'élaboration des projets des agences fédérales américaines (US-EPA, 1993 in André et al., 2003, p.56).

La *Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain*, tenue à Stockholm en 1972, mentionne l'importance d'inclure l'environnement dans la planification et la conception de projets de développement (NU, 1972 in Baril, 2006, p.16). Suite à cette conférence, le Canada met en place en 1973 une procédure administrative d'évaluation des impacts sur l'environnement (André et al., 2003, p.58). Le Québec introduit le processus d'évaluation environnementale sur une partie de son territoire lors de l'adoption de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) en 1975. La réforme de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) de 1978 étend l'utilisation de cet outil au Québec méridional, en y incluant une forme de participation publique servant a priori à la validation des projets (Baril, 2006, p.16).

La popularisation du concept de développement durable, suite à publication du rapport de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* en 1987, a pour effet l'adoption de procédures d'évaluation environnementale par la plupart des pays industrialisés et l'inclusion de la participation publique à ces processus comme un des aspects importants du volet social du développement durable (CMED, 1987 in Baril, 2006,

p.17). La *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, adoptée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE) en 1991, élargit la notion d'impact sur l'environnement pour y inclure la santé, la sécurité, la flore, la faune, le climat, le paysage, le patrimoine culturel et les conditions sociales et économiques (NU, 1999 et Kiss et Beurier, 1999 *in* Baril, 2006, p.20-21).

Le *Sommet de la Terre*, tenu à Rio de Janeiro en 1992, fait la promotion du développement durable comme concept fondamental intégrant le développement économique au développement social et à la préservation de l'environnement, dans le contexte de la mondialisation (Baril, 2006, p.17). Les pays en voie de développement suivent le mouvement et mettent en place leurs propres outils d'évaluation environnementale, principalement à cause de l'adoption de règles en ce sens par les institutions financières d'aide au développement (André et al., 2003, p.60).

La CENUE adopte en 1998 la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, qui affirme comme principe du développement durable, l'implication des citoyens dans le processus décisionnel en ce qui concerne les projets ayant un impact sur leur environnement (CENUE, 1998 *in* Baril, 2006, p.21). Le *Sommet mondial pour le développement durable*, tenu à Johannesburg en 2002, propose un Plan d'action faisant la promotion de l'utilisation des évaluations des impacts environnementaux en tant qu'outil d'aide à la décision pour les projets susceptibles de toucher de façon néfaste et importante l'environnement (NU, 2002 *in* Baril, 2006, p.20).

## **2.2 Lois et règlements**

La LQE du Québec a été adoptée en 1972 dans le but de protéger de l'environnement contre la pollution. Elle oblige entre autre le promoteur d'un projet à obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement avant de commencer les travaux sur le terrain si ce projet risque de nuire à la qualité de l'environnement (LQE, art. 22). La réforme de la LQE en 1978 a créé le ministère de l'Environnement et le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et y a ajouté une section concernant l'évaluation et l'examen des impacts de certains projets, incluant la participation des citoyens (André et al., 2003, p.74-75).

En effet, la section IV.1 (LQE, art. 31.1 à 31.9) prévoit un mécanisme par lequel un projet soumis à la procédure d'évaluation des impacts doit passer avant que le promoteur ne débute les travaux. Les étapes de ce mécanisme seront détaillées dans la section suivante. Le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (RÉEIE), adopté en 1980, établit certains critères et seuils concernant les projets et les substances en jeu, et les paramètres permettant de savoir si un projet est soumis à cette procédure (RÉEIE, art. 2 et annexe C).

La consultation publique menée par le BAPE se déroule conformément aux *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques* (R.R.Q, 1981, c. Q-2, r.19), ci-après *Règles de procédure*, adoptées en 1981 et modifiées en 2002 (Baril, 2006, p.36). Les séances d'information mises sur pied par le BAPE et la diffusion des documents présentés à cette occasion et lors des audiences publiques sont encadrées par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q. c. A-2.1), ci-après *Loi sur l'accès* (Baril, 2006, ch.6). Les commissaires sont encadrés par la *Loi sur les commissions d'enquête* (LCE) lors de leurs enquêtes (Baril, 2006, p.31).

### **2.3 Institutions, outils et processus**

Le BAPE est l'institution chargée de l'évaluation, par la population, des projets et des études d'impacts s'y rapportant, par le biais de consultations publiques. Il s'agit d'un organisme indépendant du gouvernement chargé de donner son avis au ministre de l'environnement sur le projet. Il n'est donc pas décisionnel, seulement consultatif. En plus des audiences publiques, le Bureau est chargé d'organiser les séances d'information concernant le projet et d'encadrer les médiations qui, parfois, remplacent ces audiences.

Le BAPE est composé d'au plus cinq membres, dont un président et un vice-président, nommés pour un mandat d'une période maximale de cinq ans, renouvelable. D'autres membres « ad hoc » peuvent être nommés par décret gouvernemental. Le président du Bureau est assermenté par un juge de la Cour du Québec et les autres membres, par le président (LQE, art. 6.2.2). Les membres possèdent, pour les enquêtes qui leur sont

confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la LCE, sauf le pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement (LQE, art. 6.5).

Le territoire dont le BAPE est chargé est le Québec méridional. Il peut collaborer avec les organismes similaires d'autres territoires si les projets concernent des zones de juridiction différente ou des enjeux communs (COMEV et COMEX pour les territoires régis par la CBJNQ et la CNEQ au sud du 55<sup>e</sup> parallèle, Agence canadienne de l'évaluation environnementale, COFEX pour les territoires régis par la CBJNQ et la CNEQ au nord et au sud du 55<sup>e</sup> parallèle, organismes des états américains frontaliers, etc.) (LQE, art. 31.8.1).

Parmi les différents outils juridiques mis à la disposition du Bureau et de ses commissions se trouvent la LQE, le RÉEIE, les *Règles de procédure*, la LCE, ainsi que la *Loi sur l'accès*. Les outils de communication utilisés par le BAPE comprennent les journaux locaux à la région où le projet est prévu, les séances d'information tenues localement, ainsi qu'à Québec et à Montréal si l'envergure du projet le requiert, et le site Internet du BAPE pour la diffusion des documents pertinents au projet.

Le Bureau peut aussi avoir recours à des experts de différents domaines qui sont en position de jeter un regard neutre sur le rapport d'évaluation des impacts du promoteur, sur les mémoires des participants aux audiences publiques, ainsi que de répondre aux questions du public et des commissaires de façon impartiale et rigoureuse. La commission peut aussi mandater un spécialiste pour effectuer une contreexpertise afin de vérifier les arguments présentés par un intervenant ou un groupe de pression.

Le processus suivi par un projet soumis à l'article 31.1 de la LQE est le suivant. Le promoteur présente d'abord un avis de projet au ministre chargé de l'environnement. Ce dernier élabore une directive détaillant le contenu de l'étude d'impacts que doit réaliser le promoteur (LQE, art. 31.2). Le promoteur entreprend, à l'interne ou en collaboration avec une firme spécialisée dans le domaine, le processus d'évaluation des impacts de son projet sur l'environnement. Le rapport résultant présentera, entre autres, la justification du projet, la définition des variantes et du périmètre d'étude, la description des milieux naturels et humains, l'analyse des impacts appréhendés sur ces milieux, les mesures d'atténuation et de compensation de ces impacts et un programme de surveillance et de

suivi (RÉEIE, art. 3). Le rapport pourra aussi inclure une description des impacts cumulatifs et un plan d'urgence. Ces deux derniers items sont de plus en plus exigés, surtout si l'étude doit satisfaire aussi les exigences de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE, 1992, c.37).

Ce rapport est présenté au ministère responsable de l'environnement (ce dernier a changé d'appellation à plusieurs reprises depuis sa création), la plupart du temps au ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), mais parfois au ministère des Ressources Naturelles et de la Faune (MRNF). Le ministère procède à un examen interne de l'étude d'impacts avec l'aide des experts de la Direction des évaluations environnementales (DÉE). Ces derniers produisent un rapport d'analyse technique et émettent une recommandation.

Parallèlement à cet examen interne, l'étude d'impact passe par un processus d'examen externe. Le promoteur doit annoncer la tenue d'une période d'information et de consultation du public, par le biais d'avis publiés dans les médias locaux, ainsi qu'à Québec et à Montréal (RÉEIE, art. 6 à 10.1). Il doit ensuite mettre à la disposition du public, pour une période de consultation de 45 jours, l'ensemble des documents constituant le dossier du projet (avis de projet, directive ministérielle, étude d'impacts, informations complémentaires (RÉEIE, art. 12)). Ces documents seront disponibles à Québec, à Montréal, dans un lieu près de l'endroit où le projet est susceptible d'être réalisé, (RÉEIE, art. 11) ainsi que sur le site Internet du BAPE. Toute personne, groupe ou municipalité peut, à l'intérieur de la période de 45 jours, demander auprès du ministre la tenue d'audiences publiques (RÉEIE, art. 13). Le ministre, s'il juge cette demande non frivole, mandate alors le BAPE pour former une commission chargée de tenir des audiences publiques et de lui remettre un rapport d'analyse de ces audiences (LQE, art. 31.3).

Les audiences publiques tenues par la commission doivent être annoncées par le biais d'avis publiés dans les médias locaux, ainsi qu'à Québec et à Montréal (RÉEIE, art. 15). Ces audiences et la rédaction du rapport d'analyse qui en découle se dérouleront à l'intérieur d'une période de 4 mois à partir de l'attribution du mandat au Bureau par le ministre (RÉEIE, art. 16). Les audiences se déroulent en deux étapes.

La première partie est constituée de séances d'information durant lesquelles un des commissaires explique la procédure d'audience publique, le promoteur présente les détails du projet et où les citoyens, les organismes et les ministères concernés peuvent poser des questions et entendre les réponses de la part du promoteur ou de personnes-ressources convoquées par la commission dans ce but (Baril, 2006, p.37). La deuxième partie débute au moins 21 jours après la fin de la première partie et permet aux citoyens, aux groupes et aux organismes de déposer un mémoire ou d'intervenir oralement. Ces documents et interventions peuvent appuyer le projet ou s'y objecter, proposer des modifications ou des alternatives (Baril, 2006, p.37).

A la suite de ces consultations, la commission analyse l'ensemble des documents déposés, la transcription des échanges tenus durant les deux étapes des audiences et les informations additionnelles recueillies auprès d'experts afin de rédiger son rapport. Ce dernier expose les constats de la commission et son analyse du projet et des consultations. La commission peut formuler un avis, mais généralement s'abstient d'aller jusqu'à la recommandation. Le rapport est remis au ministre de l'environnement qui doit le rendre public dans les 60 jours (Baril, 2006, p.38).

Le ministre utilise le rapport d'analyse technique et le rapport du BAPE pour former son avis et recommander une position au gouvernement. Le gouvernement prend ensuite une décision en se basant sur la recommandation du ministre, mais aussi sur d'autres considérations dépendant des contextes politique, économique, environnemental, légal ou culturel. Cette décision est ensuite concrétisée par un décret gouvernemental qui exprime soit le refus du gouvernement d'émettre un certificat d'autorisation (CA), soit l'émission d'un CA, avec ou sans modifications au projet (Baril, 2006, p.38).

La décision du gouvernement est rendue publique, entre autre sur le site du MDDEP. Le promoteur doit, le cas échéant, modifier son projet pour le rendre conforme au CA, parfois au point de devoir présenter une nouvelle proposition qui devra être soumise à nouveau au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Une fois le projet accepté, le promoteur peut entreprendre les travaux, en prenant soin d'y intégrer les mesures d'atténuation et de compensation. Le programme de surveillance et de suivi sert, au moment de la phase de réalisation du projet, à veiller à la bonne implémentation de ces mesures et, lors de la phase d'exploitation du projet, à veiller à leur efficacité.

## 2.4 Moments d'information, de consultation et de décision

Le tableau 2.1 illustre les différents moments où s'exercent ou pourraient s'exercer, au long du processus d'évaluation des impacts environnementaux et de la vie d'un projet, les activités d'information, de consultation et de décision. La définition de décision n'est pas restreinte à celles prises par les instances gouvernementales. Elle inclut les choix faits par le promoteur quant aux caractéristiques du projet ou à ses alternatives. Ces choix peuvent être faits lors de l'élaboration du projet initial et de l'étude d'impacts ou de la révision potentielle du projet après la décision gouvernementale.

Lors de l'élaboration du projet et de l'avis, le promoteur prend des décisions quant à la nature du projet, son emplacement, son envergure, les conditions de sa réalisation, les échéances et les alternatives. Il aurait aussi la possibilité, à ce moment, de consulter les citoyens et les organismes de la région touchée par le projet, mais ce n'est pas une obligation et cette pratique n'est pas très répandue au Québec. Une fois l'avis de projet prêt, il le dépose auprès du ministère responsable de l'environnement. Cet avis n'est pas rendu public à ce moment, mais seulement lors de la période d'information et de consultation de 45 jours suivant le dépôt de l'étude d'impacts.

Tableau 2.1 Moments d'information, de consultation et de décision, actuels et potentiels.

Étape du processus	Information	Consultation	Décision
Élaboration du projet et de l'avis de projet		□	■
Dépôt de l'avis de projet	□		
Élaboration de la directive		□	■
Émission de la directive	□		
Élaboration de l'étude d'impacts		■	■
Dépôt de l'étude d'impacts	□		
Élaboration du rapport d'examen interne		□	
Période d'information et de consultation	■	■	
Demande d'audience publique		■	■
Audience publique – partie information	■		
Audience publique – partie consultation		■	

Élaboration du rapport par le BAPE			
Dépôt du rapport et de l'avis par le BAPE	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Recommandation du ministre			<input type="checkbox"/>
Décision du gouvernement		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Émission du décret ou du CA	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Révision du projet par le promoteur		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Réalisation du projet		<input type="checkbox"/>	
Exploitation du projet		<input type="checkbox"/>	
Fermeture du projet		<input type="checkbox"/>	

■ Moment présent dans le processus actuel    □ Ajout possible dans le processus

Si l'avis de projet pouvait être disponible à la population à ce moment et si le décideur était ouvert aux commentaires et suggestions formulés par les citoyens grâce à ces informations, la directive ne serait pas élaborée que par les experts du ministère, mais refléterait l'apport des opinions des gens du milieu. Cette directive constitue donc un moment de décision de la part du ministre et son émission au promoteur ne la rend pas immédiatement publique. Elle le sera, en même temps que l'avis de projet, lors de la période d'information et de consultation.

Lors de l'élaboration de l'étude d'impacts, le promoteur, ou la firme chargée par ce dernier, peut informer et consulter la population locale, afin de relever les impacts potentiels sur les activités, le milieu de vie, l'usage des ressources, ainsi que la valeur donnée aux éléments naturels et patrimoniaux dont cette population bénéficie. Ces informations constitueront une évaluation des impacts sociaux, économiques et biophysiques et serviront à élaborer des mesures d'atténuation et de compensation. Le rapport d'évaluation des impacts, une fois déposé au ministère, n'est rendu public que s'il satisfait aux exigences de la directive et peut au besoin être bonifié. Une fois le rapport jugé satisfaisant, il est disponible, avec l'avis de projet, la directive et toute information complémentaire pertinente, pour information et consultation.

L'examen interne préparé par les experts du ministère ne prévoit pas de consultation publique, et même sa publication n'est pas prévue dans le processus actuel avant le dépôt du rapport du BAPE sur les audiences publiques. Il ne peut donc être influencé par l'apport des citoyens, ni influencer à son tour les opinions lors des périodes d'information

et de consultation, ainsi que lors des audiences publiques. Cet examen interne est donc très limitatif tout en étant très important aux yeux du décideur.

Les seuls moments prévus dans la réglementation pour l'information et la consultation des citoyens, des groupes et des organismes sont la période de 45 jours après l'octroi d'un mandat au BAPE par le ministre et, s'il y a lieu, les deux étapes des audiences publiques. La tenue de ces audiences est le fruit d'une décision du ministre suite à la demande d'une ou plusieurs personnes.

L'élaboration du rapport sur la consultation par les commissaires tient évidemment compte de l'apport des intervenants s'étant exprimés dans les phases précédentes, mais son dépôt au ministère ne rend pas ce document immédiatement public. Il est habituellement publié au moment de la décision et de l'émission du décret. Ce dépôt est accompagné d'un avis du Bureau au ministre. Ce dernier fait ensuite une recommandation au gouvernement. Cet avis et cette recommandation ne sont pas décisionnels.

La décision prise par le gouvernement quant à la réalisation ou non du projet, telle que proposée par le promoteur ou modifiée, tient compte des rapports d'analyse interne et externe et de la recommandation du ministre, mais ne prévoit pas de consultation supplémentaire à ce moment. Cette décision est rendue publique sous la forme d'un décret gouvernemental ou d'un certificat d'autorisation émis au promoteur.

Suite à la décision du gouvernement, le promoteur doit modifier le projet pour le rendre conforme au CA. Si le projet est refusé ou s'il demande des modifications majeures, le promoteur peut prendre la décision de retirer son projet, ou alors de réviser le projet et de présenter une nouvelle proposition. Ces modifications peuvent être accompagnées de consultations des citoyens. Le processus peut aussi reprendre du début si le projet est modifié en profondeur. Si le projet est autorisé, sa réalisation, son exploitation et même sa fermeture éventuelle pourraient être supervisées par un comité de citoyens. Toutefois les plans de surveillance et de suivi qui accompagnent l'étude d'impacts ne sont pas requis d'inclure la participation publique par la réglementation actuelle.

### **3 DESCRIPTION ET ÉTUDE D'UN PROJET RÉCENT**

Ce chapitre présente l'analyse d'un projet de développement quant à son bilan démocratique. Sont d'abord énumérés et justifiés les critères qui mèneront par la suite à la sélection d'un projet particulier. Ce projet est ensuite décrit par les différentes étapes ayant jalonné son histoire, en les analysant sous les angles de l'expression citoyenne et du processus décisionnel.

#### **3.1 Critères de sélection**

Parmi tous les projets de développement qui ont vu le jour ou qui sont à l'étude au Québec, celui qui sera choisi devra rassembler certaines caractéristiques permettant de faire une étude significative de la prise en compte de l'expression populaire à son sujet. Certains critères de sélection peuvent guider notre choix vers le projet optimal. Évidemment, il restera une part subjective à ce choix, mais plus les critères identifiés seront rigoureux, plus ce choix sera objectif.

Comme il s'agit d'évaluer la façon dont les institutions en place, principalement au niveau de l'évaluation environnementale, prennent en compte l'opinion citoyenne, le projet devrait traverser le processus le plus courant et le plus complet. Voici les critères retenus en ce sens :

- le projet a fait l'objet d'une étude d'impacts sur l'environnement découlant d'une directive du ministère responsable de l'environnement;
- cette étude d'impacts a servi de base à des audiences publiques devant le BAPE;
- le rapport d'enquête de la commission, tenant compte de l'étude d'impacts et des audiences, a été rendu public après le 1<sup>er</sup> janvier 2000 (puisque c'est le processus récent de consultation publique qui fait l'objet de cet essai);
- un grand nombre d'intervenants se sont exprimés lors de ces audiences (mémoires, présentations, questions);
- une décision a été prise par le gouvernement, sous forme de décret gouvernemental ou de certificat d'autorisation;
- suite à cette décision, le promoteur a présenté une nouvelle proposition de projet tenant compte de l'expression des citoyens.

Les deux premiers critères permettent d'évaluer comment les citoyens se prononcent sur le projet. Les trois derniers, comment les instances tiennent compte des commentaires, suggestions et propositions exprimés. Le dernier critère démontre que le projet a fait l'objet de contestation par le public. Il est important que le processus de consultation et de décision soit complété pour que le projet soit évalué selon l'ensemble des critères choisis.

D'autres critères ont été évalués, mais n'ont pas été retenus. Par exemple, la répercussion dans les médias semble a priori un signe de controverse, donc d'une forte opposition des citoyens au projet. Toutefois, elle n'est pas directement reliée au nombre de points de vue exprimés, ni à leur prise en compte. Un petit groupe manifestant bruyamment ou posant des actions d'éclat aura un écho certain dans les médias, mais n'est pas nécessairement représentatif du processus réel. Un projet reflétant cette situation est l'aménagement hydroélectrique de la rivière Romaine, où un groupe d'intérêt, Fondations Rivières, a manifesté fortement son désaccord dans les médias au point où la nouvelle est devenue nationale, alors que localement le projet faisait la quasi-unanimité quant au désir de sa réalisation.

Un autre exemple de critère non retenu est que le projet comporte des enjeux majeurs, jugés nécessaires et d'envergure nationale. En plus d'un manque de définition claire pour ces termes, le fait qu'un grand nombre de citoyens, groupes ou organismes interviennent lors des consultations publiques est en lui-même signe de l'intérêt porté au projet et à ces répercussions pressenties. Les enjeux peuvent être locaux, ils n'en demeurent pas moins majeurs aux yeux de la population locale dans ce cas.

Finalement, le nombre important d'opposants au projet n'a pas été choisi comme critère de sélection. En effet, c'est l'expression des citoyens qui doit être prise en compte, tant le point de vue des opposants que celui des adhérents ou de ceux qui suggèrent des améliorations. Le processus de consultation peut aller rondement, sans rencontrer d'opposition formelle et manifeste, et tout de même servir à l'évaluation de la prise en compte des commentaires, suggestions et propositions des citoyens.

### 3.2 Application des critères à la sélection d'un projet

Le ministère responsable de l'environnement a reçu, depuis l'entrée en vigueur du RÉEIE en 1981, plus de 310 études d'impacts sur l'environnement découlant de directives émises par ce même ministère (en date du 10 octobre 2008). Certaines d'entre elles n'ont pas donné lieu à des consultations publiques, soit parce que le projet n'était pas assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen selon l'article 31.1 de la LQE, soit que la période d'information n'a pas suscité de demande non frivole d'audience publique devant le BAPE, selon l'article 31.3 de la LQE (65 d'entre elles). Certaines d'entre elles ont aussi fait l'objet d'une médiation devant le BAPE, au lieu de l'audience publique (42 d'entre elles) (BAPE, 2008).

Les études d'impacts de projets ayant mené à une audience publique devant le BAPE, depuis ses débuts il y a 30 ans, sont au nombre de 202. La moitié de ces audiences ont vu leur rapport d'analyse publié après le 1<sup>er</sup> janvier 2000 (BAPE, 2008). Les mandats en cours ne sont pas pris en compte pour la suite de cette analyse. Ces consultations ont suscité un degré variable d'intérêt auprès de la population. Certains projets ont généré une grande quantité d'interventions et c'est ceux-là qui seront retenus pour la suite.

Pour établir une valeur discriminante objective, le nombre de documents déposés dans le cadre du projet à l'étude servira à retenir ou non le projet. Pour les plus anciennes de ces audiences, seul le rapport final de la commission est disponible sur le site du BAPE, mais la liste des documents déposés est présentée en annexe du rapport. Parmi ces documents, ne seront pris en compte que les documents déposés par le public (cote DC) et les mémoires (cote DM), ces deux catégories reflétant l'expression de la population en général. Parmi les projets classés selon cette valeur discriminante (la somme des nombres de documents des deux catégories citées), ceux dont cette valeur est supérieure à 100 sont retenus et présentés au tableau 3.1. Parmi ces derniers, ceux qui ont fait l'objet d'une décision du gouvernement par l'émission d'un décret ou d'un certificat d'autorisation (CA) sont listés au tableau 3.2.

Tableau 3.1 Projets ayant obtenus la plus grande participation publique en nombre de documents déposés en audience publique au BAPE après le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Numéro BAPE	Projet	# DC	# DM	Total
241	Terminal méthanier Rabaska	101	699	800
142	Commission sur la gestion de l'eau au Québec	-	427	427
179	Développement durable de la production porcine au Québec	-	382	382
209	Échange de terrains au parc national du Mont-Orford	30	265	295
218	Autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman	9	252	261
177	Agrandissement du LES de Lachenaie	19	153	172
230	Terminal méthanier Énergie Cacouna	51	93	144
151	Agrandissement du LES de St-Athanase	15	119	134
162	Modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal	22	94	116
189	Agrandissement du LES de Ste-Sophie	15	93	108
215	Autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa	8	98	106
235	Autoroute 410 au sud de Sherbrooke	1	102	103
246	Établissement d'un LET à Alleyn-et-Cawood	17	84	101
148	Ligne 315 kV Grand-Brûlé – Vignan	22	78	100

BAPE, 2008

Tableau 3.2 Projets du tableau 3.1 ayant fait l'objet d'une décision gouvernementale.

Projet	Numéro de décret	Date	Décision
Terminal méthanier Rabaska	918-2007	2007-10-24	CA en faveur
Autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman	539-2006	2006-06-14	CA en faveur
Agrandissement du LES de Lachenaie	89-2004	2004-02-04	CA en faveur
Terminal méthanier Énergie Cacouna	537-2007	2007-06-27	CA en faveur
Agrandissement du LES de St-Athanase	88-2004	2004-02-04	Refus d'émettre un CA
Modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal	1130-2002	2002-09-25	CA en faveur

Agrandissement du LES de Ste-Sophie	406-2008	2008-04-23	Modification du décret 1068-2004 (CA en faveur)
Autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa	919-2007	2007-10-24	Modification du décret 1243-2005 (CA en faveur)

MDDEP, 2008

Après consultation des sites Internet des promoteurs des différents projets, un seul projet comporte une nouvelle proposition de la part du promoteur, prenant en compte les prises de position présentées lors des audiences publiques et la décision du gouvernement. Il s'agit de la modernisation de la rue Notre-Dame pour laquelle le ministère des Transports du Québec (MTQ) a annoncé des bonifications au projet découlant des consultations publiques et de la proposition alternative de la Ville de Montréal (MTQ, 2008a).

Certains autres promoteurs ont intégré les mesures d'atténuation des impacts suggérées dans l'étude d'impacts (ÉIE), mais n'ont pas modifié leur projet pour tenir compte des commentaires suivant la consultation publique au point d'en faire une nouvelle proposition (MTQ, 2008b, Concession A25 S.E.C., 2008, Rabaska, 2008, Énergie Cacouna, s. d.). Quant au promoteur du projet d'agrandissement du LES de Lachenaie, il ne diffuse pas ces informations sur Internet (BFI Canada, s. d.).

Le cas du LES de Ste-Sophie mérite une explication plus étoffée. Le processus courant (tel qu'il satisfait aux critères énoncés à la section 3.1) a été suivi jusqu'à l'émission du décret 1068-2004 autorisant le titulaire de l'époque, Intersan Inc. à aller de l'avant avec son projet. Le promoteur actuel, WM Québec, a fait en 2007 une demande de modification de ce décret.

Le MDDEP a chargé la Direction des évaluations environnementales de faire l'analyse environnementale pour le projet de modification du décret de 2004 (DÉE, 2008). Le promoteur a consulté la population locale en rapport à cette demande de modification (WM, 2007), mais à l'extérieur du processus courant du BAPE. Un autre décret a été émis en 2008 par le gouvernement, modifiant le décret de 2004 (MDDEP, 2008). Il s'agit donc d'un projet distinct, à l'initiative du promoteur, et non pas motivé par une adaptation du projet précédent aux commentaires issus du processus de consultation.

Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le MTQ ressort donc comme celui ayant rempli tous les critères de sélection. Il s'agit également d'un sujet urbain et touchant un secteur où la population est moins bien nantie (MTQ, 2001e), laquelle a souvent de la difficulté à se faire entendre par les instances décisionnelles.

### **3.3 Description du projet de modernisation de la rue Notre-Dame**

Cette section est consacrée à la description du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, en le plaçant d'abord dans son contexte historique. Puis les étapes successives du projet, jusqu'au début de sa réalisation, sont présentées : projet initial, processus d'évaluation des impacts et de consultation publique, décision et nouvelle proposition, deuxième ronde de consultation et réactions.

#### **3.3.1 Historique**

La rue Notre-Dame a été le premier axe de transport et de communication partant de Montréal vers l'est, devenant plus loin le chemin du Roy en direction de Québec. Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le transport ferroviaire s'y installe et le développement industriel et portuaire s'intensifie au début du siècle dernier. Le secteur perd alors son caractère résidentiel et commercial et plusieurs établissements y trouvent leur place (brasserie Molson, prison du Pied-du-Courant, Canadian Rubber). La pression de la circulation sur la rue Notre-Dame s'intensifie, dès cette époque, avec l'arrivée de l'automobile et du transport des marchandises par camion, lequel rivalise avec le train (MTQ, 2008a).

Le gouvernement du Québec développe, à partir des années 1960, son réseau autoroutier et la rue Notre-Dame se trouve alors dans l'axe qui relie le pont-tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine et l'autoroute Décarie. Un premier segment, l'autoroute Ville-Marie, est aménagé dans les années 70 et relie l'autoroute 15 via l'échangeur Turcot, au pont Jacques-Cartier via l'avenue Papineau. L'extrémité est de l'autoroute 720 s'insère dans la trame de rues par le biais du boulevard Ville-Marie, aménagé au début des années 80, qui rejoint la rue Notre-Dame à l'est de l'avenue De Lorimier (MTQ, 2001a).

Plus à l'est, la rue Notre-Dame est élargie, mais les problèmes de congestion et de débordement de la circulation sur les rues résidentielles avoisinantes reviennent rapidement avec l'augmentation constante du parc automobile et du camionnage, ainsi que la migration vers les banlieues. Les problèmes de sécurité, de qualité de l'air et de bruit rendent la situation difficile pour les résidents du secteur. Dès les années 1980, suite à l'abandon du projet de la prolongation de l'autoroute Ville-Marie pour atteindre l'autoroute 25, de nombreux projets de réaménagement de la rue Notre-Dame ont été proposés, mais les diverses contraintes et l'opposition des résidents n'ont pas permis de les mettre en œuvre (MTQ, 2008a).

### **3.3.2 Projet initial du ministère des Transports du Québec**

A partir de 1997, le MTQ a entamé un processus visant à présenter un nouveau projet de modernisation de la rue Notre-Dame, en se basant sur les expériences antérieures. Après des activités de consultation et d'information auprès de la population locale et des organismes du secteur, le projet retenu comportait la construction de voies de circulation en tranchée (MTQ, 2001a). L'avis de projet a été présenté au ministre de l'Environnement en mars 2000. Ce projet cherchait à corriger les problèmes suivants :

- au niveau de la circulation routière :
  - o congestion aux heures de pointe à certains endroits, principalement due à la capacité des voies de circulation;
  - o fluidité limitée par la présence d'entrées privées, de feux de circulation et de trafic de camions;
  - o problèmes de sécurité à certaines intersections et accidents impliquant souvent des poids lourds;
  - o signalisation déficiente en direction est;
  - o débordement sur le réseau local de rues;
  - o géométrie routière inadaptée au camionnage lourd qui doit accéder au port et aux industries;
  - o sécurité déficiente de l'avenue Souigny entre la rue Dickson et l'autoroute 25;
- au niveau des déplacements à pied et à vélo :
  - o piste cyclable désuète;

- conflits aux intersections;
- accès difficile aux parcs du secteur;
- au niveau du transport en commun :
  - trajet d'autobus express ralenti aux heures de pointe;
- au niveau de la sécurité publique :
  - absence d'un axe routier reliant tous les ponts vers la Rive-Sud et offrant une alternative à l'autoroute 40, permettant le rabattement de la circulation en situation d'urgence;
- au niveau environnemental :
  - niveau de bruit supérieur aux normes du MTQ (poids lourds, freinage et démarrage aux intersections);
  - qualité de l'air potentiellement problématique lors de périodes de congestion;
- au niveau de la qualité de vie et de la valorisation du milieu :
  - lieux laissant une impression d'insécurité et d'incertitude quant au développement local;
  - secteur manquant de structure, d'accessibilité et d'aménagement urbains et favorisant un sentiment de déclin;
  - potentiel historique et patrimonial négligé malgré la présence de plusieurs composantes significatives;
  - accès visuel limité aux panoramas urbains et au fleuve, absence d'accès physique au fleuve (MTQ, 2001a).

Lors de l'élaboration du projet, des consultations auprès de la population ont eu lieu en trois jours et six soirées « portes ouvertes » où 53 000 foyers ont été invités et où 305 citoyens se sont présentés. Les principales préoccupations des citoyens ont été le bruit, la pollution et la poussière, l'aménagement des espaces verts, la circulation routière, les coûts, la qualité de vie et la revitalisation du quartier, la gestion de la circulation et l'accès au fleuve (MTQ, 2001a).

Ce projet initial voulait également prendre en compte les préoccupations de la Ville de Montréal, de la STCUM, de l'AMT, du CN (dont la cour de triage de Longue-Pointe se situe près du tracé retenu pour le projet) et de l'Administration portuaire de Montréal (MTQ, 2001a). La solution retenue contenait les éléments et caractéristiques suivants :

- l'élargissement de la rue Notre-Dame par l'ajout d'une troisième voie dans chaque direction;
- l'aménagement de voies réservées aux autobus en période de pointe entre l'avenue De Lorimier et le boulevard de l'Assomption;
- le prolongement de l'avenue Souigny sur les terrains de la Canadian Steel Foundries (CSF) et sa connexion à la rue Notre-Dame;
- le prolongement du boulevard de l'Assomption jusqu'à la rue Notre-Dame;
- l'élimination des feux de circulation sur les voies rapides et leur maintien aux points d'accès au réseau local;
- l'encaissement des voies rapides et leur recouvrement par des dalles-parcs aux endroits sensibles;
- l'amélioration de la qualité de la chaussée et de la géométrie routière;
- des aménagements connexes, récréotouristiques et patrimoniaux, en collaboration avec le programme de revitalisation des vieux quartiers de la Société d'habitation du Québec (MTQ, 2001a).

Le projet était divisé en six « portes » (voir carte globale à l'annexe 1) représentant des secteurs ayant une identité propre et où auraient été implantés des aménagements routiers, récréotouristiques, patrimoniaux et panoramiques spécifiques. Ces portes étaient, d'ouest en est :

- Faubourg Québec (voir carte à l'annexe 2)
- Sainte-Marie (voir carte à l'annexe 3)
- Hochelaga (voir carte à l'annexe 4)
- Maisonneuve (voir carte à l'annexe 5)
- Viau (voir cartes aux annexes 6 et 7)
- Montréal (voir carte à l'annexe 8)

L'amélioration du corridor routier le long de la zone du projet comportait des caractéristiques globales. Parmi elles, la construction des voies rapides en tranchées et leur recouvrement partiel (environ 25 % de la longueur des tranchées) par des dalles de béton, sur lesquelles auraient été aménagés des parcs, auraient laissé les trois quarts des tranchées exposées d'une manière semblable aux autoroutes Ville-Marie ou Décarie. Les

endroits choisis pour la mise en place de ces dalles coïncidaient avec des parcs préexistants, dont les dalles-parcs en auraient été le prolongement, ou avec des sites patrimoniaux à mettre en valeur. Les voies rapides de la porte Montréal, correspondant au tiers oriental du projet, auraient été construites en surface, dans un secteur industriel, entre la cour de triage de Longue-Pointe du CN et les terrains de la CSF (MTQ, 2001b).

Les accès aux voies rapides auraient été limités à la rue Panet, la rue Saint-Antoine, l'avenue Papineau, l'avenue De Lorimier, le boulevard René-Lévesque, la rue Alphonse-D.-Roy, le boulevard Pie-IX et le boulevard de l'Assomption. Les accès aux rues d'Iberville, Frontenac, Davidson, Saint-Clément et à l'avenue Bourbonnière auraient été éliminés. La rue Dickson n'aurait plus été connectée, au nord comme au sud, avec l'avenue Souigny prolongée. Le projet prévoyait un accès au port de Montréal, aménagé au niveau de la porte Viau dans le prolongement de l'avenue Souigny et menant directement aux autoroutes 25, 40 et 20, sans intersections (MTQ, 2001b).

La traversée de l'axe Notre-Dame – Souigny par les piétons et cyclistes telles que proposée par ce projet aurait été une amélioration certaine par rapport à la situation précédente, puisque le nombre maximal de voies à traverser sur une phase de feux aurait été de trois. Ces traverses auraient été sécuritaires puisqu'aménagées sur des dalles-parcs ou des viaducs (MTQ, 2001b).

L'aspect récréotouristique du projet comportait le réaménagement complet de la piste cyclable existante entre l'avenue De Lorimier à l'ouest et la rue Ste-Catherine à l'est, ainsi que son prolongement vers l'est afin de joindre la promenade Bellerive à l'est et le centre-ville de Montréal à l'ouest. Cette nouvelle piste aurait joint le réseau national de la Route Verte et aurait raccordé ainsi les parcs, aires d'interprétation historique et composantes patrimoniales jalonnant la rue Notre-Dame et mis en valeur dans le cadre de ce projet (MTQ, 2001b).

La réalisation de ce projet aurait vu la superficie des espaces verts augmenter de 18 % et l'aménagement de plusieurs places publiques, tout le long des 5 portes les plus à l'ouest. L'agrandissement ou la jonction de parcs existants et l'aménagement de nouveaux parcs auraient compensé pour la perte de la bande gazonnée longeant la rue Notre-Dame.

Certains de ces espaces verts auraient été aménagés afin de recevoir davantage de faune aviaire (MTQ, 2001b).

De nombreux sites patrimoniaux et historiques situés le long de l'axe du projet, tels que la station de pompage Craig, l'ensemble historique du Pied-du-Courant, la caserne Létourneux, le Centre de soins prolongés de Montréal, la Tonnellerie St. Lawrence Sugar, le portique de l'immeuble administratif de la compagnie Vickers et les anciennes barrières de péage du Chemin du Roy auraient été sauvegardés et mis en valeur par la réalisation de ce projet. Un circuit touristique accompagné d'un kiosque d'information et de signalisation évocatrice aurait également contribué au développement social et économique du secteur (MTQ, 2001b).

Finalement, le projet aurait pu contribuer à la mise en valeur des panoramas montréalais par l'amélioration de l'accès visuel au fleuve dans certains parcs et par une géométrie routière favorisant des vues sur les points de repères de Montréal (le pont Jacques-Cartier, le centre-ville, le mont Royal, les pyramides olympiques, le stade, etc.) à partir des voies rapides entrant dans Montréal par le nouvel axe. Le recouvrement des voies rapides aurait également permis d'améliorer le cadre visuel des parcs et sites patrimoniaux (MTQ, 2001b).

Les coûts associés à la réalisation de ce projet se chiffraient à 263 millions de dollars (en dollars de 2001), dont 119 M\$ pour l'infrastructure routière et 40 M\$ pour l'intégration au milieu et la protection de l'environnement, le reste étant réservé à la gestion de la circulation durant les travaux et aux imprévus. La réalisation avait été prévue en cinq phases sur une période de quatre ans (MTQ, 2001b).

Les solutions de rechange suivantes ont été examinées, mais n'ont pas été favorisées :

- l'utilisation de la voie de desserte du Port de Montréal pour la circulation des véhicules lourds afin de les soustraire au trafic général, solution jugée peu sécuritaire et entravant le développement futur des activités portuaires;
- l'amélioration des services de transport en commun afin de désengorger la circulation générale, solution jugée insuffisante en elle-même;

- l'enfouissement des voies rapides dans un tunnel, option coûteuse et insuffisante pour l'amélioration du cadre de vie du secteur;
- le boulevard urbain à six voies, à accès limité ou libre, option difficilement applicable avec un fort débit de circulation et un taux élevé de véhicules lourds à cause des obstacles fonctionnels, psychologiques et visuels créés par rapport aux usagés vulnérables (piétons, cyclistes);
- le statu quo, solution rejetée à cause des nombreux problèmes mentionnés plus haut et qui sont susceptibles de s'aggraver au cours des prochaines années, ainsi que de la volonté des partenaires, comme le reflète les opinions exprimées lors d'audiences publiques tenues par le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (MTQ, 2001a).

### **3.3.3 Processus d'évaluation des impacts**

Le MTQ a procédé, avec l'assistance du Groupe-conseil Roche Ltée et de Dessau-Soprin Inc., à une analyse des impacts potentiels du projet sur les composantes biophysiques, sociales, économiques, culturelles et sanitaires du milieu environnant. Cette analyse a été publiée en août 2001 et ce rapport a été remis au MDDEP dans le cadre des exigences de la LQE et du RÉÉIE sur les projets routiers.

Les principales conclusions de cette analyse révèlent entre autres que les travaux de construction auraient causé des impacts négatifs, de moyen à fort selon les secteurs, sur la végétation environnante. Ceci aurait été dû à la réduction temporaire de la bande verte longeant la rue Notre-Dame et à la coupe de plusieurs arbres, dont certains matures, afin de faciliter les travaux (MTQ, 2001c).

Les travaux auraient aussi affecté négativement la circulation générale, plus particulièrement celle des services d'urgence, à cause des détours dont la configuration aurait changé durant la progression des travaux. La construction aurait perturbé le champ visuel des riverains, ainsi exposés à la machinerie et à un chantier, sans le couvert des arbres coupés pour l'occasion. Les travaux auraient toutefois permis de retirer les sols contaminés de la zone visée et y favoriser ainsi une amélioration de la qualité des sols. Ils auraient également contribué à stimuler l'activité économique à l'échelle régionale (MTQ, 2001c).

Les aménagements définitifs auraient permis l'amélioration de plusieurs aspects du milieu humain, tels qu'une meilleure sécurité dans les déplacements des automobilistes, des cyclistes et des piétons, un embellissement des infrastructures de services publics (parcs, places et lieux de rassemblement), une meilleure planification du territoire ainsi qu'une utilisation plus efficace des sols, surtout dans le secteur industriel Dickson et au niveau du port de Montréal et des espaces verts (MTQ, 2001c).

La circulation et les infrastructures routières auraient bénéficié de la réalisation de ce projet, surtout au niveau des réseaux routiers, piétonniers et cyclables, ainsi que pour le transport collectif régional et les services d'urgences. Le champ visuel des riverains, des cyclistes et des promeneurs aurait été grandement amélioré, surtout près des parcs et dans les secteurs résidentiels, suite à l'enfouissement partiel des voies rapides (MTQ, 2001c).

Cet enfouissement aurait également contribué à la forte réduction de la pollution sonore causée par la circulation et ce, dans plusieurs secteurs, avec l'exception de la rue d'Iberville qui aurait subi une hausse importante des niveaux de bruit à cause de la nouvelle configuration des flux de circulation. Finalement, la mise en valeur des bâtiments et des sites d'intérêt patrimonial de la zone aurait créé un impact positif pour la qualité de vie et l'attrait touristique, sauf pour la Tonnellerie St. Lawrence Sugar, bâtiment où l'on fabriquait les barils pour transporter le sucre raffiné de la compagnie, qui aurait été partiellement démolie lors du réaménagement du secteur environnant (MTQ, 2001c).

### **3.3.4 Processus de consultation publique**

Les séances d'information et de consultation publiques se sont déroulées de septembre à novembre 2001 et une centaine de requêtes ont été acheminées au ministre de l'Environnement de l'époque, M. André Boisclair. Celui-ci confie au BAPE, en octobre 2001, le mandat de tenir des audiences publiques sur le projet présenté, en vertu des articles 31.1 et suivants de la LQE (BAPE, 2002).

La première partie de ces audiences s'est déroulée à Montréal en novembre 2001. Le promoteur y a présenté son projet et les citoyens ayant demandé des audiences publiques

y ont expliqué leurs motifs. La deuxième partie des audiences publiques s'est tenue en janvier 2002. La commission a reçu plus de 90 mémoires, dont 65 ont été présentés en séance, et quatre témoignages verbaux. La provenance des mémoires et des témoignages était surtout locale et près de 1150 personnes ont participé aux travaux de la commission qui se sont déroulés sur 16 séances. La Ville de Montréal y a notamment présenté une proposition alternative au projet comprenant le concept de boulevard urbain (BAPE, 2002).

Les grandes lignes qui se dégagent du rapport de la commission en ce qui concerne l'expression des citoyens et des groupes du milieu ont trait aux opinions, positives ou négatives, envers le projet d'autoroute en tranchée du MTQ et celui de boulevard urbain de la Ville de Montréal. Ces arguments sont brièvement présentés au tableau 3.3.

Tableau 3.3 Opinions des intervenants sur les projets présentés lors des audiences publiques.

Autoroute en tranchée (MTQ)		Boulevard urbain (Ville de Montréal)	
En faveur	En défaveur	En faveur	En défaveur
<p>Selon le MTQ :</p> <p>Amélioration de la sécurité, de la desserte locale, du transport des personnes et des marchandises.</p> <p>Diminution des conflits d'usage (camions, autos, vélos, piétons) du bruit et de la poussière.</p> <p>Revitalisation sociale et économique du quartier.</p> <p>Selon les autres intervenants :</p>	<p>Voies réservées pas en retrait, donc soumises à la congestion (alternative moins attrayante).</p> <p>Correspondance difficile avec les autobus locaux.</p> <p>Hausse des GES dans les voies encaissées.</p> <p>Encouragement à l'utilisation de la voiture et à l'étalement urbain.</p> <p>Parcs proposés en milieu industriel, loin des résidences (peu sécuritaire).</p> <p>Débordement du trafic inversé (venant</p>	<p>Utilisation individuelle de la voiture découragée.</p> <p>Transport collectif privilégié.</p> <p>Augmentation de la qualité de vie des résidents et des usagers.</p> <p>Pas de coupure, accès possible au fleuve dans le futur.</p> <p>Emprise moins large, intégration possible au milieu bâti par le redéveloppement des terrains (« vraie rue »).</p> <p>Voies réservées en site propre, donc fluidité et possibilité future pour un train</p>	<p>Pas d'analyse de faisabilité, d'impacts et de performance.</p> <p>Selon le MTQ :</p> <p>Problèmes de bruit, de qualité de l'air, d'accessibilité aux espaces verts côté sud, de fluidité et de capacité face aux débits de circulation projetés (11 voies nécessaires).</p> <p>Débordement sur les rues locales.</p> <p>Conflits entre usagers aux</p>

<p>Aménagements connexes positifs (parcs, bâtiments patrimoniaux, piste multifonctionnelle).</p> <p>Réparation des dommages causés par les expropriations des années 70.</p>	<p>des axes nord-sud au lieu de Notre-Dame).</p> <p>Barrière entre les quartiers résidentiels et le fleuve (« cicatrice »).</p> <p>Tranchée irréversible, pas conforme au DD.</p> <p>Portion recouverte par les dalles-parcs faible.</p> <p>Rupture de la grille de rues, du tissu urbain, du paysage.</p> <p>Type de projet rejeté depuis 30 ans par les résidents.</p> <p>Coûts pressentis élevés.</p> <p>Aménagements connexes incertains (\$).</p> <p>Travaux longs (4 ans).</p> <p>Opposition entre transport des usagers et milieu de vie des résidents (pas de mixité des activités).</p> <p>Requalification urbaine compromise.</p> <p>Pas d'analyse comparative avec d'autres projets.</p> <p>Perception qu'une autoroute entraîne des problèmes de pollution et de sécurité.</p>	<p>léger.</p> <p>Intégration des aménagements connexes du projet du MTQ.</p> <p>Harmonisation résidentielle/industrielle.</p> <p>Compatible avec le DD (besoins sociaux, caractéristiques culturelles et architecturales, impératifs économiques, évolution et adaptation possible à long terme, esthétique).</p>	<p>intersections.</p> <p>Échéancier des travaux compromis.</p>
--	--	---	--

BAPE, 2002

Certains citoyens suggèrent également des bonifications supplémentaires, par exemple, la création d'un fonds destiné aux initiatives locales de revitalisation du milieu ou encore la création d'un corridor touristique dans l'axe du boulevard Morgan entre le stade olympique et le fleuve (BAPE, 2002).

Le BAPE recommande dans son rapport que le MTQ et la Ville de Montréal travaillent ensemble à l'examen du concept de boulevard urbain et à l'élaboration d'un projet commun, en tenant compte des commentaires des intervenants lors de l'audience publique. La commission estime que le projet initial du MTQ favorise le transport des marchandises au détriment du transport collectif et qu'il mise sur le court terme en permettant le retour éventuel de l'achalandage et des débordements de la circulation.

La commission est d'avis que les buts principaux à atteindre lors de la modernisation de la rue Notre-Dame sont de favoriser la fluidité en réduisant le nombre de voitures par l'amélioration de l'offre et l'efficacité du transport collectif, ainsi que d'intégrer les principes du développement durable. Elle est plutôt en faveur du projet de la Ville et reprend essentiellement dans sa conclusion les arguments contre l'autoroute en tranchée et pour le boulevard urbain présentés au tableau 3.3 (BAPE, 2002).

La commission a déposé son rapport au MDDEP en mars 2002. La Ville de Montréal et le MTQ ont par la suite formé des comités de travail, avec l'AMT et la STM, et en sont arrivés à un consensus autour d'un projet de boulevard urbain, annoncé en juin 2002 au Sommet de Montréal. La Ville de Montréal déclare cette proposition de projet conforme à son schéma d'aménagement (MTQ, 2008a).

### **3.3.5 Décision et nouvelle proposition**

Le gouvernement a émis, en septembre 2002, un décret autorisant la réalisation du projet sous certaines conditions. Ces conditions comprennent l'obligation de tenir des consultations publiques sur l'intégration urbaine du projet à l'ouest et à l'est de la rue Dickson, de proposer des moyens d'améliorer l'offre de transport alternative à l'automobile, ainsi que de proposer des mesures d'apaisement de la circulation en vue de maintenir constante la capacité routière du secteur. Le promoteur devra donner des garanties de financement et suivre certaines conditions de réalisation et de suivi de

fonctionnalité et d'utilisation en ce qui a trait aux aménagements connexes tels que les parcs, les places publiques et les bâtiments patrimoniaux (MDDEP, 2002).

La piste multifonctionnelle proposée devra être prolongée vers l'ouest afin de se connecter à celle du boulevard René-Lévesque, et vers l'est en traversant l'autoroute 25 pour rejoindre la piste existante près du parc Bellerive. Un suivi devra être fait sur sa fonctionnalité, ainsi que sur celle des aménagements pour piétons et pour le transport collectif. Les infrastructures routières devront s'intégrer visuellement aux paysages et un suivi devra également être réalisé à cet effet. Le bruit devra faire l'objet de mesures d'atténuation en phase de construction et, en phase d'exploitation, d'aménagements pour son atténuation et d'un suivi de son niveau (MDDEP, 2002).

Le promoteur aura à réaliser une étude d'impact sur la qualité de l'air comprenant des prévisions, un suivi et un détail des composants mesurés. Lors des travaux, il devra privilégier la valorisation et la réalisation des sols contaminés, ainsi que la construction d'un réseau d'égout pluvial séparé comprenant des bassins de rétention. Un programme de surveillance environnementale et de suivi des mesures d'atténuation devra être présenté lors de la demande de certificat d'autorisation (MDDEP, 2002).

Au cours des années suivantes, le projet a intégré les conditions mentionnées dans le décret gouvernemental et s'est bonifié par l'apport d'études qui ont relevé certaines zones de vulnérabilité (MTQ, 2008a). En juin 2005, un nouveau projet conjoint est présenté par le MTQ et la Ville de Montréal. La plupart des aménagements connexes reliés aux parcs, places publiques, sites patrimoniaux et pistes cyclables présentés dans le projet initial sont repris presque tels quels, sauf pour quelques ajustements visant à satisfaire les conditions du décret. Les principales différences avec le projet initial sont liées aux aménagements routiers et aux voies réservées pour le transport collectif (MTQ-VM, 2005).

En effet, la principale critique soulevée par les intervenants lors des consultations publiques du projet initial visait le concept d'autoroute en tranchée, pour son caractère imposant, définitif, perturbateur et coûteux. De son côté, le concept de boulevard urbain était attrayant grâce à son insertion dans la trame urbaine et à sa dimension humaine. Il était toutefois perçu par le promoteur comme insuffisant pour garantir la fluidité, la

capacité et la sécurité de la circulation. Un concept hybride a été élaboré et est au cœur du nouveau projet (MTQ-VM, 2005).

La rue Notre-Dame proposée est majoritairement au même niveau que le réseau local, mais comporte quelques dépressions et étagements à des endroits stratégiques. L'autoroute Ville-Marie étant déjà en tranchée jusqu'à l'avenue Papineau, il est proposé de prolonger cet encaissement jusqu'à la jonction avec le boulevard René-Lévesque en passant sous une dalle-parc au niveau de l'avenue Papineau et sous la nouvelle esplanade des Patriotes, créée par la mise en valeur du secteur patrimonial du Pied-du-Courant (voir carte à l'annexe 9). Les voies de desserte nord et sud (la rue Viger et la rue Notre-Dame actuelle) passeront en surface au sud du pilier du pont Jacques-Cartier et une passerelle permettra aux cyclistes et aux piétons d'accéder au parc Bellerive agrandi à partir de la rue Dufresne (MTQ-VM, 2005).

Une dépression sera aménagée entre les rues Joliette et Sicard permettant à la rue Notre-Dame de passer sous l'étagement du boulevard Pie-IX et sous le nouveau parc Morgan-Champêtre (voir carte à l'annexe 10). Une passerelle dans l'axe de l'ancien tracé de la rue Ste-Catherine, au sud du Centre de soins prolongés, permettra de connecter les segments de la piste multifonctionnelle en traversant la rue Notre-Dame à ce niveau (MTQ-VM, 2005).

Plus à l'est, des bretelles étagées permettront les virages à gauche aux intersections Notre-Dame/Assomption et Souigny/Assomption (voir carte à l'annexe 11). Le boulevard de l'Assomption sera donc prolongé de la rue Hochelaga jusqu'à la rue Notre-Dame. L'avenue Souigny sera déconnectée de la rue Dickson, sauf pour le transit du sud vers l'est, et se raccordera au boulevard de l'Assomption. L'axe de circulation passera donc par ce dernier plutôt qu'à l'ouest des terrains de la CSF comme dans le projet initial. La cour de triage Longue-Pointe sera déplacée à l'est du boulevard de l'Assomption prolongé, permettant le développement urbain entre ce dernier et le secteur déjà bâti en bordure de la rue Vimont. Une autre passerelle destinée aux usagers non motorisés traversera le boulevard de l'Assomption juste au nord de l'intersection de l'avenue Souigny (MTQ-VM, 2005).

Le nouveau projet met également de l'avant le principe de double fonctionnalité pour une gestion dynamique de l'offre de circulation (voir schéma à l'annexe 12). En période de pointe, les quartiers Ste-Marie et Hochelaga-Maisonneuve verront leurs accès à la rue Notre-Dame (intersections des rues d'Iberville, Alphonse-D.-Roy, Davidson et Viau) limités aux virages à droite par insertion à partir du nord ou du port, ce qui permettra de maintenir les feux de circulation au vert en tout temps sur Notre-Dame pour assurer une meilleure fluidité de la circulation. En période hors-pointe, les intersections de ces secteurs reprendront leur fonctionnement habituel, avec virages à gauche et mouvement tout droit permis. En tout temps dans ces secteurs, la rue Notre-Dame verra interdits le virage à gauche par ses usagers et sa traversée par les piétons aux intersections mentionnées plus haut. La vitesse maximale y sera de 60 km/h, ce qui nécessitera l'aménagement de zones de transition à l'est et à l'ouest de ces secteurs, où les usagers pourront graduellement ralentir. (MTQ-VM, 2005).

La nouvelle rue Notre-Dame dans le secteur Hochelaga-Maisonneuve, comportera huit voies, dont deux réservées en tout temps en rive pour le transport collectif. Ces voies réservées resteront en surface lorsque les autres voies seront en dépression, permettant la correspondance vers les circuits d'autobus locaux. Selon les promoteurs, tous les aménagements proposés empêcheront le débordement du trafic sur le réseau local de rues, décourageront l'utilisation de la voiture de façon individuelle, augmenteront la fluidité de la circulation et encourageront l'utilisation du transport collectif local et régional. Ils favoriseront également la sécurité des usagers non motorisés (cyclistes, piétons) et leur permettront de jouir d'aménagements récréotouristiques à proximité des quartiers résidentiels. (MTQ-VM, 2005).

Le coût estimé de ce projet est d'environ 600 M\$ (en dollars de 2005) pour la construction des axes de circulation et de 150 M\$ pour leur intégration au milieu et pour les aménagements connexes, ce qui revient à plus du triple du coût du projet initial, si l'on tient compte de l'inflation. Le financement est réparti entre le gouvernement du Québec (625 M\$) et la Ville de Montréal (125 M\$). Les travaux s'échelonneront sur six ans soit deux ans de plus que le projet de 2001 (MTQ-VM, 2005).

### 3.3.6 Nouvelles consultations et réactions à la nouvelle proposition

Telles que demandées par le décret gouvernemental, des consultations publiques sur l'intégration urbaine du nouveau projet ont été tenues pour les deux zones, à l'est et à l'ouest de la rue Dickson. Ces consultations ont été menées par une firme privée, Convercité, mandatée par les promoteurs, et non par le processus habituel passant par le BAPE. Les étapes suivies comprenaient des journées d'information, des soirées de consultation publique, la rédaction de mémoires par les participants et leur présentation publique. L'ensemble du processus s'est déroulé de décembre 2007 à février 2008. Plus de 260 personnes s'y sont exprimées et 54 mémoires ont été déposés, dont 36 ont fait l'objet d'une présentation publique (Convercité, 2008a, Convercité, 2008b).

Les rapports ont été publiés par Convercité et remis aux promoteurs en mars 2008. Les objets de la consultation ont été le transport actif (cyclistes et piétons) et collectif, les parcs, espaces publics et patrimoine bâti, ainsi que la qualité des milieux de vie. Les principales opinions, positives et négatives, soulevés par les intervenants sont présentées au tableau 3.4.

Tableau 3.4 Opinions des intervenants sur le nouveau projet présenté lors des consultations publiques.

En faveur	En défaveur
<p>Amélioration de la fluidité de la circulation.</p> <p>Piste multifonctionnelle reliant le secteur au reste du réseau métropolitain.</p> <p>Développement projeté du site de la CSF.</p> <p>Voies réservées pour le transport collectif.</p> <p>Sites patrimoniaux et espaces verts intégrés au projet.</p> <p>Prolongement des espaces verts dans les quartiers.</p> <p>Mesures d'apaisement de la circulation (double fonctionnalité, vitesse à 60 km/h dans la zone centrale).</p>	<p>Projet conçu pour les activités industrielles et l'accès aux banlieues.</p> <p>Questionnements à propos l'impact sur la santé publique et de la place de la voiture en milieu urbain.</p> <p>Emprise élargie, projet surdimensionné.</p> <p>Pas assez de place pour le transport collectif (tramway, train de banlieue vers Repentigny).</p> <p>Doutes sur les données et prévisions sur les débits et débordements de la circulation et sur le camionnage.</p> <p>Dépassements budgétaires anticipés par les intervenants.</p>

Convercité, 2008a et Convercité, 2008b

La plupart des opinions touchaient des aspects globaux du projet. La consultation avait cependant pour but de recueillir des suggestions et des commentaires quant à l'implantation de mesures d'intégration du projet au milieu et d'atténuation de ses aspects négatifs. L'essence même du projet proposé ne sera donc pas affectée par les consultations, mais des bonifications pourront y être greffées en regard des idées exprimées en ce sens par les participants. La description en détail des propositions des intervenants dépasse les limites de cet essai, mais le lecteur intéressé pourra consulter les rapports de Convercité (2008a et 2008b).

Finalement, en mai 2008, la ministre des Transports, Mme Julie Boulet, et le responsable du transport collectif et de l'aménagement urbain de la Ville de Montréal, M. André Lavallée, ont émis un communiqué annonçant l'intégration de bonifications au projet et le début des travaux pour octobre 2008 dans le secteur Souigny. Les bonifications retenues comprennent notamment :

- l'implantation d'une voie réservée au transport collectif sur le boulevard Pie-IX entre le boulevard Henri-Bourassa et la rue Notre-Dame,
- l'aménagement sur la rue Notre-Dame d'une voie réservée au covoiturage et aux taxis, en plus de la voie réservée au transport collectif, entre le boulevard de l'Assomption et le boulevard René-Lévesque, dans les deux sens,
- l'implantation de radars photographiques le long de la rue Notre-Dame, visant à limiter la vitesse des usagers à celle qui est autorisée,
- l'amélioration, par la STM, du service sur les circuits de transport collectif du quartier Hochelaga-Maisonneuve, en offrant un lien local est-ouest continu vers le centre-ville,
- l'amélioration de l'accessibilité aux parcs Bellerive et Morgan-Champêtre par l'élargissement des dalles-parcs,
- l'instauration d'un comité de suivi durant la période des travaux (MTQ-VM, 2008).

Les travaux ont bel et bien débuté tel que prévu, toutefois, au moment d'écrire ces lignes, la ministre des Transports annonce la suspension de la réalisation du projet et demande aux promoteurs d'en réviser les coûts suite à la divulgation, au cours des jours précédents,

de leur doublement (Chouinard, 2009). Le débat autour de la modernisation de la rue Notre-Dame est donc loin d'être terminé.

## **4 CARACTÉRISTIQUES DU BILAN DÉMOCRATIQUE DU PROJET**

Ce chapitre analyse les différentes caractéristiques du bilan démocratique du projet à l'étude. Sont d'abord présentées les contraintes et le contexte prévalant lors de la prise de décision. Puis, quelques méthodes d'analyse de prise de décision sont décrites et utilisées dans le cadre du projet. Finalement, les raisons ayant mené à la décision sont caractérisées et discutées.

### **4.1 Contraintes et contexte lors de la prise de décision**

Le contexte particulier du projet bonifié tient à ce qu'il est le dernier d'une longue succession de propositions s'échelonnant sur plus de trente ans et que les problèmes qu'elles cherchaient à résoudre n'ont fait que s'aggraver avec le temps. Il y avait donc une forte pression de la part du gouvernement, de la ville, des organismes locaux et des citoyens auprès du MTQ pour présenter un projet devant déboucher rapidement sur sa mise en œuvre.

Il y avait aussi certainement, de la part du gouvernement, du promoteur et des industries locales, certaines attentes envers les résidents pour qu'ils ne rejettent pas encore une fois la proposition. Tous les intervenants ont démontré beaucoup de patience et l'annonce du début des travaux par la ministre en mai dernier traduisait à la fois un soulagement suite aux obstacles surmontés et un certain empressement à aller de l'avant (MTQ-VM, 2008).

Il convient donc de se demander si ce contexte et ces contraintes ont eu des effets positifs ou négatifs dans la prise en compte de l'expression des citoyens lors de l'élaboration et des modifications du projet. Pour faire cette analyse, certains outils sont nécessaires et devraient être le plus objectifs possible. Il existe plusieurs méthodes d'analyse permettant d'évaluer le processus de participation publique, mais cet essai s'intéresse, tel que mentionné dans son introduction, à l'autre facette de la démocratie environnementale. Les opinions, suggestions et commentaires exprimés lors des consultations ont-ils eu un écho dans la version finale du projet?

## 4.2 Méthodes d'analyse de la prise de décision

Dans un article publié par l'IAIA en 2006, quatre spécialistes internationaux ont présenté un ensemble de principes fondamentaux visant à améliorer la participation publique dans le cadre des évaluations d'impacts. Ces principes fondamentaux sont présentés ci-dessous :

- la participation publique est adaptée au contexte du projet,
- elle est informative et proactive,
- elle est adaptée au public visé et communicante,
- elle est respectueuse des divers intérêts et équitable,
- elle est formative pour tous les intervenants,
- elle est coopérative,
- elle est redevable envers les parties prenantes (André et al., 2006).

Les cinq premiers principes sont implicites dans le cadre de ce projet. Seuls les deux derniers principes peuvent être utilisés pour évaluer la façon dont la décision tient compte du processus de participation publique. Ainsi, la prise de décision implique un fort degré de coopération s'il y a convergence des opinions, consensus ou acceptation générale d'une proposition (initiale ou modifiée). Également, une décision respectant le dernier principe prendra en compte les résultats de la participation publique, améliorera la proposition et rendra accessible un retour d'information sur la manière dont les apports des participants ont contribué à la prise de décision. Ces critères peuvent être évalués de façon qualitative pour le projet à l'étude, ce qui implique une certaine part de subjectivité (André et al., 2006).

Les auteurs ont présenté également, dans le même article, un ensemble de principes opérationnels qui ont l'avantage de pouvoir être plus facilement évaluables. Ils ont été repris et adaptés au contexte d'une ÉIE au Québec, dans le travail d'un étudiant de l'Université de Montréal, sous la forme suivante :

- la participation publique est initiée très tôt et soutenue tout au long du cycle de vie du projet,
- elle est bien planifiée et structurée,

- elle est aidante pour les participants,
- elle est ciblée et optimisée,
- elle est ouverte et transparente,
- elle est adaptée au contexte humain,
- elle est dirigée par un facilitateur neutre et suit des règles établies et acceptées par les parties,
- elle est orientée sur les résultats provenant de la négociation (Tremblay, 2006).

Ici encore, seul le dernier principe est applicable à la prise de décision. Si un consensus est inatteignable, la négociation devrait se dérouler dans la compréhension et le respect des valeurs et des intérêts des participants et impliquer les enjeux pertinents à la prise de décision (André et al., 2006). Pour ce critère, des questions adaptées au projet et permettant d'évaluer le processus décisionnel devront être développées. Les réponses à ces questions demeureront cependant subjectives.

Un autre outil d'évaluation a été élaboré par le Réseau scientifique et technique du Ministère français des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et s'intéresse à la façon dont les projets s'insèrent dans une dynamique de développement durable. Cet outil, appelé RST.02, s'appuie sur les 27 principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et s'intéresse aux dimensions (sociale, environnementale et économique) et aux interfaces (équitable, vivable et viable) du développement durable, ainsi qu'à la gouvernance et à la démocratie participative (RST, 2007).

Chacune de ces sept facettes (voir diagramme à l'annexe 13) comporte quelques critères qui peuvent servir de base pour l'élaboration de questions visant à évaluer un projet. Certains de ces critères concernent le sujet de cet essai :

- A. gouvernance et démocratie participative:
  1. concertation, participation et association,
  2. évaluation, suivi et bilan,
  3. processus décisionnel,
- B. dimension sociale :
  1. exclusion, discrimination et désocialisation,

C. interface équitable :

1. accessibilité,
2. équité intragénérationnelle et intergénérationnelle

D. interface vivable :

1. perception et acceptation de la population,
2. éthique (RST, 2002).

Ces critères et certaines questions ou mots-clés qui leur sont associés, et qui sont présentés au tableau 4.1, sont tirés de la première version de l'outil, RST.01, car ils apparaissaient mieux adaptés à l'évaluation de la prise de décision. D'autres questions sont tirées d'un document qui accompagne également la version RST.01 (RST, s.d.). Les questions et mots-clés présentés au tableau 4.1 peuvent servir à l'évaluation du projet en regard de la prise en compte des opinions lors de la décision.

Tableau 4.1 Grille d'évaluation de la prise en compte des opinions lors de la décision dans le cadre du projet à l'étude.

Critère	Questions ou mots-clés	Évaluation
A1	gouvernance externe (associative, socioprofessionnelle, partenariat public-privé, réseau d'experts) <sup>(2)</sup>	3
A1 (*, ***)	gouvernance interne (inter-service, pluridisciplinaire, groupe de travail, coordination, équipe, animateur, démocratie électorale, démocratie participative, débat public, participation, forum, communication, information, formation, enquête de terrain, réunion, négociation, concertation) <sup>(2)</sup>	3
A1	A quel degré les personnes concernées ont-elles accès à l'information et participent-elles au projet en amont et en continu ? <sup>(1)</sup>	3
A2	audit, tableau de bord, indicateur, observatoire, évaluation, référentiel, critère de sélection, critère de choix, suivi, bilan, contrôle, surveillance, transparence, publics cibles, capacité à remonter à l'origine du problème, revue du système <sup>(2)</sup>	3
A2 (**)	Existe t-il un audit, tableau de bord, observatoire, etc. qui permettront une évaluation ou un suivi de l'action <i>a posteriori</i> ? <sup>(1)</sup>	3
A3 (**)	suivi des décisions, organisation institutionnelle, autorité organisatrice, délégation de services, subsidiarité, pôle de compétence, partenariat public-privé, transversalité, procédure, responsabilité, engagement, mobilisation, partenariat, conduite d'opération, processus décisionnel,	3

	management, comité de direction <sup>(2)</sup>	
A	Le projet est-il satisfaisant du point de vue de la gouvernance ? <sup>(2)</sup>	3,0
B1	état et évolution de l'occupation humaine de l'espace, relâchement des liens sociaux, répartition spatiale des catégories d'actifs et d'emplois, intégration, ségrégation socio-spatiale, fragmentation, exclusion, isolement, relégation, paupérisation, éviction de certaines populations, affaiblissement de la mixité sociale, précarisation <sup>(2)</sup>	3
B1	A quel degré le projet favorise-t-il le lien social ? <sup>(1)</sup>	3
B	Le projet est-il satisfaisant d'un point de vue social ? <sup>(2)</sup>	3,0
C1	équité d'accès aux biens, aux services, aux filières de formation, équité d'accès aux aides économiques, aux subventions, aux fonds de péréquation, répercussions des transferts sociaux, des aides <sup>(2)</sup>	2
C2	équité des droits, équité de traitement, segmentation sociale par les marchés fonciers et immobiliers, accroissement des dettes insolvables envers les générations futures, évolution des comportements, traitement discriminatoire <sup>(2)</sup>	3
C2	A quel degré l'action favorise-t-elle l'équité de traitement quelle que soit la condition personnelle (sexe, âge, handicap) ? <sup>(1)</sup>	4
C	Le principe d'équité est-il pris en compte ? <sup>(2)</sup>	3,0
D1 (*)	projet supportable, unanimité, projet consensuel, compromis, concession, vision partagée, rupture, épreuve de force, conflits d'usage, conflits d'intérêt, opposition des cultures, responsabilité, légitimité à agir, acceptation du regard de tiers extérieurs <sup>(2)</sup>	2
D1	A quel degré y a-t-il eu une étude des attentes et des besoins de la population (sondages, enquêtes...) ? <sup>(1)</sup>	4
D2 (***)	respect des valeurs humaines, respect des libertés publiques, respect des libertés individuelles, limitation des impacts directs et indirects, limitation des dommages connexes, entreprise citoyenne, commerce équitable, transparence, loyauté, réciprocité, engagement collectif, conduite exemplaire (manœuvres, mauvaise foi, magouilles, manipulations, mafias) <sup>(2)</sup>	3
D	Le principe de « vivabilité » est-il pris en compte ? <sup>(2)</sup>	3,0
Moyenne		3,0

(1) RST s.d.

(2) RST 2002

L'évaluation de chacune des questions ou de chaque groupe de mots-clés suit l'appréciation qualitative suggérée dans RST (2002) :

- approche intégrée = 4
- approche fractionnée = 3
- actions ponctuelles = 2
- déclaration d'intention = 1
- sujet non traité = 0

Une moyenne des évaluations a été faite pour chacune des facettes et la moyenne finale est en fait une moyenne des moyennes. On peut retrouver, dans les questions et les mots-clés ci-dessus, les principes fondamentaux et opérationnels présentés plus haut, tels qu'identifiés par André et al. (2006) et adaptés par Tremblay (2006), et qui concernent plus particulièrement la prise de décision (coopération : \*, « redevabilité » envers les parties prenantes : \*\*, orientation sur les résultats provenant de la négociation : \*\*\*).

Il est évident que l'évaluation présentée au tableau 4.1 est subjective. Elle est basée sur la consultation, par une seule personne, d'une partie seulement de la documentation disponible sur le projet : ses différentes versions, les rapports d'études d'impacts, les comptes-rendus des consultations, les résumés de mémoires présentés, etc. Une étude plus exhaustive de la documentation, une enquête auprès des divers intervenants, une appréciation de leurs réseaux informels et des intérêts non représentés, et ce par plusieurs personnes, auraient raffiné et rendu plus objective l'évaluation des différents critères. Cependant, cela dépasse l'envergure de cet essai. L'auteur est d'avis que la présente évaluation est tout de même très probable et acceptable.

On peut néanmoins apprécier ces évaluations en tenant compte de leur subjectivité et en tentant d'approfondir les raisons de l'attribution des cotes. Les cotes les plus élevées ont trait à l'équité de traitement des participants lors du processus de consultation et à l'étude des attentes et des besoins de la population potentiellement affectée par le projet. Ces aspects sont intégrés au processus d'étude d'impacts et de consultation publique du BAPE et ont été appliqués de façon efficace, même dans la deuxième phase de consultation hors BAPE. Ils ont eu une influence quant à la perception par la population du sérieux avec lequel le promoteur et le décideur prennent en compte leurs opinions.

Par ailleurs, les cotes les plus faibles concernent entre autres l'unanimité, la vision partagée, les conflits d'usage et l'opposition des cultures, ce qui reflète bien certaines oppositions résiduelles à la fin de la deuxième phase de consultation, surtout de la part de groupes de citoyens qui tiennent absolument à un boulevard intégralement urbain, sans égards aux exigences économiques et aux besoins en débit de circulation, et ce malgré les modifications aux aménagements proposés.

Un autre aspect s'est mérité une faible cote. Il s'agit de l'équité d'accès aux aides économiques, aux subventions, aux biens et aux services, si importants dans ce secteur économiquement défavorisé. Un effort plus important au niveau de l'aide financière, matérielle et logistique aurait permis une expression plus complète des opinions de tous les citoyens du secteur. Les nombres de mémoires (90, puis 54) et de participants (1150, puis 260) aux séances d'information et de consultation du projet initial et du projet révisé ont toutefois été appréciables vu le contexte socio-économique de ces quartiers.

Les autres critères performent relativement bien au fil de l'évolution du projet. L'apport d'organisations externes aux différentes étapes du processus, la forme participative que ces étapes ont prises, l'accès aux informations et la persistance de l'intérêt des participants au processus indiquent que le volet « concertation, participation et association » a mis les intervenants en confiance quant à la perception de leur importance de la part des décideurs.

La mise en place de comités de suivi intégrant des citoyens lors des phases de construction et d'exploitation assurent leur participation formelle au projet, leur implication et leur intervention lorsque surviendront d'éventuelles difficultés. Les divers rapports et documents publiés par le promoteur, le décideur et l'organisme évaluateur ont contribué à la capacité de suivi par la population de la prise en compte de ses commentaires et suggestions dans l'évolution du projet et dans la décision finale.

Le tissu social des quartiers bordant l'axe Notre-Dame est fragile, en partie à cause de la pauvreté, de l'isolement et du fractionnement de l'occupation du territoire qui entraînent des taux de criminalité, d'itinérance et d'insécurité plus élevés. Toutefois, les longues périodes de consultation et la mobilisation citoyenne qui en a résulté ont contribué au

développement de liens et de solidarités sociales dans la communauté et à l'implication des gens dans leur milieu. Il s'agit là d'un bénéfice indirect indéniable du projet.

L'intégration du principe d'équité intergénérationnelle propre au développement durable est soulignée dans le décret et dans le projet final, plus particulièrement par la réduction de l'aspect irréversible du projet (encaissement des voies de circulation) suite aux commentaires de plusieurs groupes d'intérêts, ce qui aura un impact positif pour les prochaines générations. Par ailleurs, les résidents ont maintes fois comparé le respect de leurs droits à ceux des banlieusards, jugeant que l'accès facilité de ces derniers au centre-ville par les nouvelles voies rapides favorisait l'étalement urbain au détriment de la qualité de vie dans les quartiers urbains limitrophes. Les habitants de ces quartiers y perçoivent donc un traitement basé sur une discrimination économique qui leur serait défavorable.

Finalement, l'encadrement des processus de consultation, sous l'égide du BAPE ou de la firme privée, a favorisé le respect des valeurs et des libertés des individus et inclus des conditions qui découragent la corruption et font la promotion de la transparence. Cela a également produit un projet final qui limite les impacts sur l'environnement et le milieu de vie.

#### **4.3 Caractérisation des raisons ayant mené à la décision et discussion**

Lorsque le décideur a rédigé le décret et que le promoteur a révisé le projet pour se conformer au décret, des choix ont été faits. Certains de ces choix reflètent les commentaires et suggestions soulevés lors des consultations publiques. D'autres découlent des diverses études ayant jalonné le processus depuis 10 ans, tels que :

- l'analyse et la modélisation de la circulation actuelle et future (extrapolation) dans le secteur,
- les besoins des industries locales et du port de Montréal,
- la sécurité des usagers, motorisés ou non,
- l'environnement sonore et la qualité de l'air du point de vue des résidents,
- les besoins en aménagements contribuant à la qualité de vie des résidents et des usagers en transit.

Ces choix ont tracé la voie vers la décision finale et certains compromis ont dû être faits de part et d'autre pour y arriver. Les raisons ayant guidé ces choix et ces compromis peuvent être caractérisées. Tous les commentaires, suggestions, critiques, points de vue provenant de l'expression citoyenne ne pouvaient être pris en compte sans compromettre un autre aspect du projet.

La caractéristique fondamentale du projet ayant subi la plus grande évolution est l'encaissement des voies rapides. Pour une partie des résidents et quelques organismes locaux, le boulevard urbain intégral constituait la meilleure option par son aspect réversible, son échelle humaine et son esthétique ouverte. Pour le MTQ, le port de Montréal et certaines industries locales, l'autoroute en tranchée servait leurs intérêts par son aspect fonctionnel et sécuritaire.

Le projet final adopte le concept de boulevard urbain sur une grande partie de sa longueur, mais pour des raisons de fluidité de la circulation, quelques portions du tracé seront sous le niveau des rues. Aux heures de pointe, le principe de double fonctionnalité mentionné précédemment fera en sorte que les mouvements aux intersections seront limités, également pour des raisons de fluidité, ainsi que pour des raisons d'apaisement de la circulation dans le réseau de rues adjacentes. Pour des raisons de sécurité, la circulation non motorisée sera limitée au côté nord du futur boulevard Notre-Dame, aux espaces verts et aux divers accès (dalles-parcs, passerelles). Également pour des raisons de sécurité, la vitesse maximale autorisée sur les voies rapides sera plus faible dans le secteur plus sensible que constituent les quartiers Ste-Marie et Hochelaga-Maisonneuve.

La présence accrue du transport collectif et actif constitue un autre volet où des compromis ont modifié le projet et ses aménagements connexes. Les voies réservées pour les autobus et le covoiturage, l'ajout de circuits d'autobus express parallèles à l'axe Notre-Dame, la piste multifonctionnelle reliant le centre-ville au parc Bellerive et aux autres tronçons déjà présents, ainsi que l'ajout projeté d'une ligne de train de banlieue reliant le centre-ville à Repentigny ont été ajoutés ou améliorés en vue de satisfaire certains besoins exprimés par la population et aussi de décourager l'usage de l' « auto-solo ».

Répondant aux besoins des résidents, les parcs et les espaces publics ont été bonifiés tout au long de l'évolution du projet. Les aménagements patrimoniaux y seront intégrés et

ils participeront, avec la piste multifonctionnelle, à l'apport récréotouristique visant à revaloriser socialement et économiquement le secteur. Cette revitalisation passera également par le développement urbain de l'ancienne cour de triage de Longue-Pointe, entre le prolongement du boulevard de l'Assomption à l'est et le secteur déjà bâti à l'ouest.

La mise sur pied de comités de surveillance et de suivi incluant une participation citoyenne répond également aux souhaits exprimés d'implication des résidents dans ce processus lors de la construction et l'exploitation des aménagements. Ces comités permettront de s'assurer que les choix de réalisation du projet seront respectés et que ces observations seront publiées dans des rapports de suivis disponibles à la population pour consultation.

La plupart des choix effectués aux dépend des positions des citoyens du secteur lors de la rédaction du décret et de la refonte du projet concernent des raisons économiques. En effet, les résidents sont en général d'accord pour adapter le projet aux impératifs environnementaux et culturels ou pour des raisons de santé publique. Mais dans ce milieu défavorisé, le scepticisme est grand à l'égard des décideurs économiques et politiques. Tout argument économique est perçu négativement de prime abord, même s'il peut, en seconde analyse, se révéler positif quant à l'amélioration des conditions de vie des quartiers visés, de la ville ou de la région métropolitaine.

Est-ce que des décisions prises à l'encontre des souhaits de la population peuvent être légitimes? Le public a-t-il toujours raison? Les intérêts économiques d'acteurs extérieurs peuvent contribuer à faire pencher la balance en leur faveur, mais le rôle du gouvernement, qui agit à titre de décideur (et dans ce cas-ci, de promoteur puisque le MTQ en fait partie), est de représenter les intérêts de tous. Lorsque ces intérêts sont contradictoires, le décideur doit faire des compromis. Est-ce que ceux fait dans le cadre du projet de modernisation de la rue Notre-Dame sont légitimes?

L'examen des arguments en défaveur du projet révisé, présentés au tableau 3.4, permet de constater qu'il s'agit principalement de positions politiques, mises de l'avant par des organismes et des citoyens reconnus pour leur activisme. Leurs arguments sont légitimes, mais certains dépassent le débat autour du projet et devraient faire partie d'une réflexion de société (place de la voiture en milieu urbain, accessibilité des banlieues), par exemple

lors d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES). Cela déborde donc du cadre d'une ÉIE, mais met en évidence l'importance d'effectuer une ÉES.

D'autres mettent en doute les méthodes d'analyse ou les résultats de modèles (impact sur la santé publique, données et prévisions sur les débits et débordements de la circulation et sur le camionnage, prévisions budgétaires). Les détails de ceux-ci devraient être publiés afin de répondre aux interrogations soulevées.

D'autres encore jugent le projet surdimensionné puisque conçu pour les activités industrielles, passant sous silence l'apport important du port de Montréal et des industries du secteur à la vie économique de la région métropolitaine. D'autres enfin estiment que le transport collectif n'y est pas assez valorisé. Des bonifications supplémentaires prévues par le MTQ, la STM et l'AMT et présentées après les dernières consultations pourraient répondre à leurs attentes. Cela reste à voir dans les années à venir.

La forte opposition aux projets antérieurs a été réduite à ces quelques arguments à force d'adaptation et de prise en compte des suggestions, des besoins et des préoccupations des citoyens qui se sont exprimés. L'évaluation de la légitimité des décisions prises est subjective, mais dans le cadre de ce projet, l'auteur juge que les instances décisionnelles et le promoteur ont généralement respecté l'expression des participants aux consultations publiques, et même parfois devancé leurs attentes par des propositions innovatrices visant à conjuguer les différents besoins des acteurs en présence. Il est difficile d'en demander plus au promoteur et au décideur sans retarder indûment le projet et ses bénéfices au détriment de tout le secteur. L'échéancier du projet pourrait toutefois être affecté par la décision de la ministre de revoir les coûts liés à sa réalisation (Chouinard, 2009).

## **5 SUGGESTIONS EN VUE D'AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DE L'EXPRESSION DES CITOYENS**

La plupart des projets de développement qui ont vu le jour ou qui sont présentement à l'étude au Québec n'affichent pas un bilan démocratique aussi positif que celui présenté dans les pages précédentes. Des lacunes de toutes sortes peuvent être observées, que ce soit au niveau du processus de consultation, ou dans le respect de l'opinion populaire lors de la prise de décision.

D'un autre côté, le projet de modernisation de la rue Notre-Dame ne peut pas être pris comme modèle d'efficacité, vu le temps consacré au processus, s'échelonnant sur une trentaine d'années, la préparation d'un grand nombre de versions du projet par le promoteur, ainsi que la tenue d'un grand nombre de consultations qui ont pu sembler répétitives aux yeux de la population. Les retards accumulés au niveau du développement économique d'un secteur défavorisé, la persistance d'une qualité de vie moindre que dans les autres quartiers de Montréal et les incertitudes causées par tous ces délais ont aussi contribué à miner la confiance des citoyens envers le processus de consultation.

Dans les pages suivantes, diverses propositions visant à améliorer la démocratie environnementale sont présentées. Certaines d'entre elles ont déjà été proposées par Baril (2006), mais sont quand même incluses ici par souci de couvrir toutes les facettes du processus de consultation.

### **5.1 En général**

Les relations entre les différents acteurs participant aux processus de participation publique, de consultation et de décision sont souvent divergentes. Des oppositions se forment et le débat public, sensé être ouvert, ne permet plus de faire évoluer le projet vers une position pouvant satisfaire une majorité d'intervenants. Le projet origine la plupart du temps d'un problème à régler, d'un besoin à combler ou d'une opportunité à saisir et visant à profiter à l'une ou plusieurs des parties concernées.

L'idée est donc de négocier afin d'inclure les parties qui ne profiteront pas de la réalisation du projet, qui en subiront des effets négatifs ou qui ont une perception négative du projet.

La répartition des bénéfices provenant de la réalisation du projet est le meilleur moyen de garantir son acceptation sociale. Le débat favorisera le dialogue en évitant les idées absolues, les jugements et les présuppositions quant aux intentions, tant du côté des acteurs économiques et politiques, qu'environnementaux et sociaux, et en restant ouvert aux idées « adverses ».

Un bon moyen est de se baser sur les valeurs communes et le développement durable. Ce dernier appelle à un équilibre entre les trois sphères, économique, environnementale et sociale, et rappelle à chaque participant appuyant une sphère en particulier de l'importance des deux autres. Le développement durable implique également le respect des générations futures, ce qui implique un héritage social, environnemental et économique à la fois équitable, vivable et viable.

Les valeurs communes aux diverses parties sont également un point de départ pour rapprocher celles-ci vers une solution convergente. A ce niveau, il importe pour la société de développer parmi ses membres les valeurs d'ouverture, d'écoute et de respect. Les bénéfices déborderont évidemment le contexte de la démocratie environnementale et toucheront tous les aspects de la vie des citoyens, contribuant ainsi à l'amélioration des relations humaines et du climat social.

Il existe au Québec divers organismes publics de consultation tels que le BAPE, la Commission de protection du territoire agricole, la Régie de l'énergie, l'Office de consultation publique de Montréal, ainsi que diverses tables de concertations régionales et nationales portant sur différents sujets. De plus, il arrive que le processus de consultation soit confié à une firme privée, comme ce fut le cas pour la deuxième vague de consultations du projet de la rue Notre-Dame.

Selon le projet de développement à l'étude, les juridictions de ces organismes donnent parfois lieu à des chevauchements et à des oppositions dans les avis qu'ils présentent au décideur suite aux consultations. Les citoyens consultés peuvent également sentir que leurs opinions sont noyées dans les intérêts particuliers mis de l'avant dans le cadre des activités de ces organismes.

De plus, plusieurs des organismes publics sont des créations du gouvernement québécois et ce dernier, par l'intermédiaire de ses ministères, met souvent de l'avant des projets de développement qui se retrouvent devant des commissions de consultation relevant de ces organismes. Le gouvernement peut donc être à la fois promoteur, évaluateur et décideur, ce qui peut rendre le processus de consultation suspect aux yeux de la population.

L'auteur émet l'hypothèse qu'un organisme de consultation, unique et indépendant aux niveaux politique, financier et organisationnel, et résultant de la fusion des divers organismes énumérés précédemment, pourrait être à la fois plus efficace et plus objectif. Par exemple, un Bureau d'audiences publiques sur le développement durable permettrait d'examiner les projets de développement sans les limitations sectorielles (environnement, agriculture, développement énergétique, etc.) imposées aux organismes de consultation actuels. Le lecteur intéressé pourra consulter Gauthier (2009) au sujet des plus récentes propositions sur la gouvernance du développement durable et son évaluation.

Un tel organisme permettrait également de prendre en compte toutes les opinions exprimées par la population lors des audiences, sans être limité par un mandat restreint de la commission pour un projet donné, ce qui n'a pas été le cas à quelques reprises lors des consultations du projet de la rue Notre-Dame. Les divers intérêts particuliers y seraient entendus au même titre que toutes les autres opinions et ne domineraient pas le débat au point de teinter indûment la recommandation de la commission au décideur. Cet organisme unique serait finalement mieux placé pour entreprendre des évaluations environnementales stratégiques (ÉES), puisqu'il regrouperait des experts de plusieurs domaines, actuellement affectés à des organismes différents.

## **5.2 Au niveau de la participation publique**

Pour améliorer le taux et la qualité de participation publique, il est important que la population soit le mieux informée possible, afin de lui permettre de se forger une opinion. Rendre publics, le plus tôt possible dans le processus, dans la mesure où la loi le permet, tous les documents et les informations pouvant servir à la prise de décision, est un aspect à envisager. Dans certains cas, la loi elle-même est une contrainte injustifiée au besoin d'accès à l'information des citoyens concernés par un projet.

Le tableau 2.1 illustre les moments où les citoyens pourraient être informés et où ils auraient leur mot à dire par le biais de la consultation. Lors de l'élaboration préliminaire du projet et avant la production de l'avis de projet, il pourrait être intéressant d'obtenir la collaboration de la population afin de réduire les confrontations potentielles plus loin dans le processus. Dans le cadre du projet de la rue Notre-Dame, le fait qu'il résulte de plusieurs itérations de propositions, consultations et modifications, sur plusieurs décennies, a permis au promoteur de raffiner son approche pour qu'elle colle de plus en plus aux souhaits de la population locale, à l'intérieur de certaines limites inhérentes aux objectifs du projet. Pour d'autres projets, ce n'est pas toujours le cas.

Après l'émission de l'avis de projet, à la phase de cadrage, comme cela se passe au Nouveau-Brunswick (André et al., 2003, p.227), l'apport des commentaires des citoyens permettrait de produire une directive plus éclairée pour la tenue d'une étude d'impacts plus efficace. La population entendra de plus en plus parler du projet et aura l'impression qu'on ne lui cache pas d'information. Les rumeurs et les mauvaises intentions prêtées au promoteur seront moins présentes puisque les informations factuelles sur le projet seront disponibles.

Durant l'ÉIE, la population concernée par le projet est habituellement sondée sous plusieurs angles (social, économique, culturel, santé et sécurité), mais ce n'est pas systématique au Québec, où le contenu de l'étude dépend substantiellement de la directive émise par le ministre. Avec une directive influencée par le public, il est probable que le volet consultatif de l'étude d'impacts serait plus élaboré. Ceci favorisera un rapport d'étude susceptible de rencontrer moins de questions et de commentaires négatifs lors des audiences publiques visant son examen, puisque le rapport les inclurait déjà. Il en résulterait donc des séances de consultations plus efficaces et moins conflictuelles.

La mise sur pied de comités de citoyens pour la surveillance durant la phase de réalisation et le suivi du projet durant sa phase d'exploitation, tels que spécifié dans les divers rapports produits pour le projet de la rue Notre-Dame, garantissent que les engagements pris par le promoteur auprès du décideur et des citoyens sont respectés. Ces derniers deviennent alors partenaires au développement de leur communauté et se sentent respectés, ce qui améliore le climat social du secteur et l'image du promoteur en tant que

bon citoyen corporatif. Le suivi et la surveillance, souvent considérés comme les parents pauvres des ÉIE, seraient ainsi mieux pris en charge.

Pour augmenter le taux et la qualité de participation des citoyens, la disponibilité de l'information et les opportunités de s'exprimer bien souvent ne suffisent pas. Les gens sont occupés, peu organisés et n'ont pas les moyens techniques ou financiers nécessaires pour prendre connaissance des dossiers, organiser leur argumentation par la rédaction d'un mémoire ou d'une présentation, assister aux audiences publiques et suivre les développements du projet. Selon l'envergure du projet, une proportion du budget consacré au projet par le promoteur pourrait donc être consacrée au soutien financier, organisationnel, technique des citoyens désirant s'impliquer dans le processus de consultation.

Finalelement, plus les citoyens seront impliqués, plus ils feront pression pour que les audiences publiques se transforment peu à peu en sessions de médiation, voire de négociation. En effet, le processus de démocratisation des formes de la consultation en matière d'environnement, débuté il y a une trentaine d'année au Québec avec la création du BAPE, a stagné pendant des décennies, tel que souligné par Baril (2006). La société québécoise est plus que prête à accueillir de nouvelles améliorations aux institutions, aux outils et aux processus, mais les résistances sont grandes du côté des promoteurs et des milieux d'affaires. Les quelques suggestions présentées ici pourraient créer un « momentum » contribuant à un changement des mentalités vers une convergence ayant pour base le développement durable, au même titre que les indicateurs et les autres outils de mesure présentés dans Gauthier (2009).

### **5.3 Au niveau de la décision**

Cet autre volet de la démocratie environnementale pourrait aussi profiter de quelques améliorations à plusieurs moments du processus, tel qu'illustré au tableau 2.1. Le promoteur pourrait tenir compte, dans l'élaboration du projet et de l'avis de projet, des résultats de la consultation l'ayant précédée, tout comme pourrait le faire le ministre en charge de l'environnement dans l'élaboration de sa directive.

Dans la décision du ministre de tenir ou non des audiences publiques, une justification pourrait être rendue publique. Cela permettrait à la population de juger du bien fondé de cette décision, car la notion de frivolité dont parle l'article 31.3 de la LQE peut paraître subjective. Dans le cas où le BAPE est mandaté de tenir des audiences publiques, la portée de ce mandat est souvent restrictive et empêche certains points de vue de citoyens d'être exprimés ou d'être pris en compte par la commission.

Le cas des consultations publiques tenues dans le cadre de l'enquête du BAPE sur les effets potentiels du projet d'exploitation d'une mine et d'une usine de niobium à Oka sur les eaux de surface et les eaux souterraines ainsi que sur leurs utilisations (BAPE, 2005) est un bon exemple de mandat restrictif. Le contenu de ces mandats pourrait donc être soumis à une période de pré-consultation, avant les audiences publiques de la commission, un peu comme lors de l'adoption de l'ordre du jour dans une réunion.

Suite à la tenue des audiences publiques, le rapport en résultant est remis au ministre qui peut le garder jusqu'à 60 jours hors de portée de consultation par la population. L'auteur propose que le rapport soit remis au ministre et rendu public simultanément, ce qui donnerait la possibilité aux citoyens de savoir sur quelle base le ministre fera sa recommandation au gouvernement. Cette dernière pourrait aussi être rendue publique, avant la décision gouvernementale, mais il serait étonnant, par son souci de conserver une certaine unité, même de façade, au sein du conseil des ministres, que cette mesure ait l'appui de la classe politique.

La décision gouvernementale est incarnée dans le décret ou le CA, rendu public au même moment que son envoi au promoteur. Pour s'assurer que le contenu des audiences publiques et du rapport de la commission s'y reflète en bonne partie, et afin de responsabiliser les décideurs politiques et économiques devant la population, une conférence de presse publique, ou tout autre mécanisme de communication similaire, pourrait être tenue afin que ceux-ci justifient leur décision, entre autre par la prise en compte des recommandations des organismes mandatés.

Le décret ayant force légale, son contenu ainsi approuvé par une ultime consultation sera intégré dans le projet révisé par le promoteur. Les comités de citoyens, mentionnés à la

section précédente, tâcheront alors de s'assurer que la réalisation du projet reflète les choix et les consensus atteints tout au long du processus.

L'ajout de ces améliorations peut sembler alourdir le processus, mais leur absence, dans le cas du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, a entraîné plusieurs itérations de préparations de projet, de consultations et d'indécision. Bien faire les choses la première fois, même si ça peut paraître plus fastidieux, résulterait en des économies et en une accélération des décisions et de la mise en route de la phase de construction, donc en une meilleure efficacité. Évidemment, les mesures devraient être adaptées à l'ampleur du projet, afin d'optimiser à la fois l'efficacité du processus et son aspect démocratique.

Finalement, il conviendrait de terminer cette exploration en débattant de l'opportunité de rendre les divers organismes décisionnels au lieu de seulement consultatifs. À première vue, ce débat met en opposition la démocratie participative et la démocratie représentative, dont les avantages et inconvénients respectifs ont été présentés au premier chapitre.

Le système de représentation étant un débat en soi et ayant cours depuis plusieurs années au Québec, il dépasse la portée du présent essai. L'auteur avance que les mesures proposées tout au long de ce chapitre rendent le débat sur le pouvoir décisionnel du BAPE (ou d'un éventuel Bureau d'audiences publiques sur le développement durable) moins important. Le but étant de s'assurer que l'expression des opinions de la population soit prise en compte, ces mesures, surtout celles suivant le dépôt du rapport de l'avis du BAPE, feraient en sorte que la décision gouvernementale serait fortement contrainte par la participation publique.

Avec le processus actuel, rendre le BAPE décisionnel ne ferait que transférer les jeux de pouvoir et d'influence de la sphère politique vers la sphère bureaucratique. Les lobbies des différentes parties prenantes continueraient leur travail à couvert, mais auprès des fonctionnaires du BAPE et de ses commissaires, au lieu de le faire auprès des élus et de l'appareil gouvernemental. Ainsi, l'adoption des mesures présentées dans cet essai forcerait une transparence du processus qui ne pourrait que servir la démocratie.

## CONCLUSION

L'objectif de cet essai était d'évaluer le bilan démocratique du processus québécois d'ÉIE, plus particulièrement la prise en compte de l'expression des citoyens lors des prises de décisions. Pour ce faire, il fallait premièrement définir certains concepts autour du thème de la démocratie participative. Par la suite, l'évolution des institutions, des outils et des processus québécois d'ÉIE est mise en perspective, par rapport notamment aux divers moments d'information, de consultation et de décision, actuels et potentiels, jalonnant le parcours d'un projet.

Il s'agissait ensuite d'analyser un projet en particulier regroupant certaines caractéristiques et résultant d'une sélection selon des critères précis, en vue de dégager de son évolution les aspects démocratiques. Le projet choisi est décrit à chacune de ses étapes et son accueil par les citoyens affectés est présenté à travers leurs réactions et leurs commentaires. Le bilan démocratique du projet est par la suite caractérisé par les contraintes, le contexte et les raisons ayant mené aux décisions, en y appliquant une méthode d'analyse de prise de décision.

L'essai se termine sur la présentation de suggestions en vue d'améliorer la prise en compte de l'expression des citoyens, dans le processus d'ÉIE en général, au niveau de la participation publique et au niveau de la décision. Il est proposé d'élargir la vision du processus et des institutions au développement durable, dans une optique de prise en compte de tous les aspects de celui-ci, pouvant mener à un dialogue constructif et à un plus grand consensus lors de l'évaluation d'un projet de développement.

Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame a démontré, par son évolution longue et tortueuse, que le processus actuel est à la fois inefficace et coûteux en termes de délais dans le développement, et que le respect des opinions exprimées par la population n'est pas favorisé. Bien sûr, le faible nombre d'objections résiduelles et leur pertinence discutable lors de l'annonce du début des travaux de réalisation démontre les efforts des promoteurs et décideurs à respecter les souhaits des intervenants concernés, exprimés tous au long de l'évolution du projet. Les multiples délais et révisions ont cependant été le prix à payer.

C'est le principal résultat de cet essai. Il est possible d'obtenir, dans le cadre du processus actuel d'ÉIE, un bilan démocratique positif et même, dans le cas du projet à l'étude, excellent, mais sa faible efficacité en fait la cible des promoteurs et des milieux d'affaires qui le considère comme un obstacle au développement. Les mesures proposées au dernier chapitre sont autant de moyens d'améliorer l'efficacité du processus tout en améliorant la prise en compte de l'expression populaire du secteur concerné.

En effet, en décloisonnant les processus, les institutions et les mandats qui leur sont confiés, en intégrant les organismes de consultation et leurs experts et en adoptant une vision conforme aux concepts de développement durable, il est suggéré que non seulement les trois sphères (sociale, économique environnementale) retrouveront un meilleur équilibre, mais que leur inclusion dans un mécanisme de gouvernance en améliorera l'efficacité.

Il en résultera un respect accru de l'expression ces citoyens dans les décisions, mais également une meilleure acceptation du processus par les milieux d'affaires. Ces derniers ne verront plus les ÉIE et la participation publique comme un obstacle ou un objet de confrontation, mais comme une opportunité d'améliorer leur projet et leur image auprès de la population. La population, se sentant plus écoutée, sera moins sceptique et méfiante envers les décideurs politiques et économiques. Le climat social ne pourra qu'en bénéficier.

## RÉFÉRENCES

- André, P., Delisle, C.E. et Revéret. J.-P. (2003). *L'évaluation des impacts sur l'environnement*. 2<sup>e</sup> édition, Montréal, Presses Internationales Polytechnique, 559 p.
- André, P., Enserink, B., Connor, D. et Croal P. (2006). *Participation publique : Principes internationaux pour une meilleure pratique*. International Association for Impact Assessment, Publication spéciale, Série n° 4. [En ligne]. [http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4\\_fr.pdf](http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4_fr.pdf) (Page consultée le 15 décembre 2008).
- Baril, J. (2006). *Le BAPE devant les citoyens*. Québec, Presses de l'Université Laval, 208 p.
- BFI Canada (s. d.). *Lachenaie Landfill*, [En ligne]. <http://www.bficanada.com/English/CanadianServices/Locations/LachenaieLandfill/default.aspx> (Page consultée le 15 octobre 2008).
- Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2008). *Rapports, publications et conférences*, [En ligne]. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/tous/index.htm> (Page consultée le 10 octobre 2008).
- Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2005). *Communiqué de presse annonçant le début de la consultation publique sur les effets potentiels du projet d'exploitation d'une mine et d'une usine de niobium à Oka sur les eaux de surface et les eaux souterraines ainsi que sur leurs utilisations*, [En ligne]. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oka-eaux/communiques/11-01-05-oka-eaux.htm> (Page consultée le 30 janvier 2009).
- Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2002). *Rapport d'enquête et d'audience publique 162 : Projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports du Québec*, [En ligne]. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape162.pdf> (Page consultée le 20 novembre 2008).
- Chouinard, T. 2009. Rue Notre-Dame : Québec stoppe le projet. *In Cyberpresse*, 19 février, [En ligne]. <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200902/19/01-828890-rue-notre-dame-quebec-stoppe-le-projet.php> (Page consultée le 19 février 2009).
- Concession A25 S.E.C. (2008). *Parachèvement A25 – Documentation*, [En ligne]. [http://www.a25.com/fr/fr\\_keydocs.htm](http://www.a25.com/fr/fr_keydocs.htm) (Page consultée le 15 octobre 2008).

Convercité (2008a). *Rapport final de la consultation publique sur l'intégration urbaine du projet de modernisation de la rue Notre-Dame : secteur du projet à l'ouest de la rue Dickson*, [En ligne].  
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/rapport\\_final\\_ouest\\_de\\_dickson\\_095765100\\_1517\\_07052008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/rapport_final_ouest_de_dickson_095765100_1517_07052008.pdf) (Page consultée le 30 novembre 2008).

Convercité (2008b). *Rapport final de la consultation publique sur l'intégration urbaine du projet de modernisation de la rue Notre-Dame : secteur du projet à l'est de la rue Dickson*, [En ligne].  
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/rapport\\_final\\_est\\_de\\_dickson\\_088826400\\_1521\\_07052008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/rapport_final_est_de_dickson_088826400_1521_07052008.pdf) (Page consultée le 30 novembre 2008).

Delisle, C.E. (2007). 800 à 900 MW vs 883 MW i.e. Le projet du Suroît (2002) vs Eastmain 1A (2006) : Rétrospective. *Le Devoir*, 8 mars.

Direction des évaluations environnementales (DÉE) (2008). Rapport d'analyse environnementale pour le projet de modification du décret 1068-2004 du 16 novembre 2004 relatif à la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur d'Intersan Inc. pour la réalisation du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Sainte-Sophie sur le territoire de la Municipalité de Sainte-Sophie. In Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *Décisions du gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994*, [En ligne].  
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/decret/2008/406-2008.pdf> (Page consultée le 25 octobre 2008).

Énergie Cacouna (s. d.). *Documentation et publications*, [En ligne].  
<http://www.energiecacouna.ca/documentation.html> (Page consultée le 15 octobre 2008).

Gagnon, I. (2008). *La participation publique dans le cadre des évaluations environnementales*. Sherbrooke, Centre universitaire de formation en environnement, Université de Sherbrooke, Essai, M.Env., 69 p. (Communication personnelle, contact : Claude E. Delisle).

Gauthier, B. (2009). Les plus récentes avancées conceptuelles du développement durable. In *Vivo*, Association des biologistes du Québec (ABQ), vol. 29 n° 1, p.14-15.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP) (2008). *Décisions du gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994*, [En ligne].  
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/lisprode.htm> (Page consultée le 10 octobre 2008).

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP) (2002). Décret 1130-2002 concernant la délivrance d'un certificat

d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour la réalisation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, entre la rue Amherst et l'échangeur de l'autoroute 25, sur le territoire de la Ville de Montréal. *In* Gouvernement du Québec, *Gazette officielle du Québec*, 134<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 42. [En ligne].  
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/decret/notre-dame.htm> (Page consultée le 25 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2008a). *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne].  
<http://www.projetnotredame.qc.ca/> (Page consultée le 15 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2008b). *Parachèvement de l'autoroute 30*, [En ligne]. <http://www.autoroute30.qc.ca/fr/environnement-BAPE.asp> (Page consultée le 15 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2007a). *Modernisation de la rue Notre-Dame*, [En ligne].  
[http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises/zone\\_fournisseurs/c\\_affaires/pr\\_routiers/modernisation\\_notre\\_dame#documentation](http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises/zone_fournisseurs/c_affaires/pr_routiers/modernisation_notre_dame#documentation) (Page consultée le 15 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2007b). *Parachèvement de l'autoroute 25 – Documentation*, [En ligne].  
[http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises/zone\\_fournisseurs/c\\_affaires/pr\\_routiers/para\\_a25#documentation](http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises/zone_fournisseurs/c_affaires/pr_routiers/para_a25#documentation) (Page consultée le 15 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2001a). Étude d'impacts sur l'environnement présentée au ministre de l'Environnement, Chapitre 1 : Mise en contexte. *In* Ministère des Transports du Québec (MTQ), *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne].  
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre1\\_000817700\\_0903\\_05032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre1_000817700_0903_05032008.pdf) (Page consultée le 25 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2001b). Étude d'impacts sur l'environnement présentée au ministre de l'Environnement, Chapitre 3 : Description du projet. *In* Ministère des Transports du Québec (MTQ), *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne].  
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre3\\_075512900\\_0927\\_05032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre3_075512900_0927_05032008.pdf) (Page consultée le 25 octobre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2001c). Étude d'impacts sur l'environnement présentée au ministre de l'Environnement, Chapitre 4 : Analyse des impacts. *In* Ministère des Transports du Québec (MTQ), *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne].  
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre4\\_044162400\\_0938\\_05032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/chapitre4_044162400_0938_05032008.pdf) (Page consultée le 10 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2001d). Étude d'impacts sur l'environnement présentée au ministre de l'Environnement, Annexes. In Ministère des Transports du Québec (MTQ), *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne]. <http://www.projetnotredame.qc.ca/publications/archives/> (Page consultée le 10 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2001e). Étude d'impacts sur l'environnement présentée au ministre de l'Environnement, Document complémentaire : Profils de la population et des espaces verts. In Ministère des Transports du Québec (MTQ), *Modernisation de la rue Notre-Dame*. [En ligne]. [http://www.projetnotredame.qc.ca/media/complementaire\\_007389000\\_1025\\_050320\\_08.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/complementaire_007389000_1025_050320_08.pdf) (Page consultée le 10 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec et Ville de Montréal (MTQ-VM) (2008). *Bonifications au projet de modernisation de la rue Notre-Dame : communiqué*, [En ligne]. [http://www.projetnotredame.qc.ca/media/communiquenotredame\\_final\\_web\\_018908900\\_1407\\_08052008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/communiquenotredame_final_web_018908900_1407_08052008.pdf) (Page consultée le 30 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec et Ville de Montréal (MTQ-VM) (s. d.). *Projet de modernisation de la rue Notre-Dame : plan général du tracé*, [En ligne]. <http://www.projetnotredame.qc.ca/projet/projet-en-images/plan-general-du-trace/> (Page consultée le 30 novembre 2008).

Ministère des Transports du Québec et Ville de Montréal (MTQ-VM) (2005). *Projet de modernisation de la rue Notre-Dame : concept conjoint*, [En ligne]. [http://www.projetnotredame.qc.ca/media/document\\_conjoint\\_097503900\\_2253\\_1611\\_2007.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/document_conjoint_097503900_2253_1611_2007.pdf) (Page consultée le 25 novembre 2008).

Rabaska (2008). *Projet Rabaska*, [En ligne]. <http://www.rabaska.net/fr> (Page consultée le 15 octobre 2008).

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9.

Réseau scientifique et technique (RST) (2007). *La grille RST.02 : Évaluer vos projets au regard du développement durable*. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, République française. [En ligne]. <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/ip/n7/textes/ACTUALITE%20CERTU%20note%20IP7-RST02-v2.pdf> (Page consulté le 15 décembre 2008).

Réseau scientifique et technique (RST) (2002). *Mode d'emploi de la grille RST.01*. Ministère de l'Équipement des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, République française. [En ligne]. [http://www.isere-agenda21.fr/uploads/Document/WEB\\_CHEMIN\\_30536\\_1135066838.pdf](http://www.isere-agenda21.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_30536_1135066838.pdf) (Page consulté le 15 décembre 2008).

Réseau scientifique et technique (RST) (s. d.). *Grille RST.01 – Questions*. Ministère de l'Équipement des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, République française. [En ligne]. [http://www.isere-agenda21.fr/uploads/Document/WEB\\_CHEMIN\\_30537\\_1135066865.pdf](http://www.isere-agenda21.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_30537_1135066865.pdf) (Page consulté le 15 décembre 2008).

Tremblay, L.-M. (2006). *Évaluation de la participation publique dans le cadre d'un projet d'aire protégée au Québec : la réserve aquatique projetée de l'Ashuapmushuan*. Montréal, Département de géographie, Université de Montréal. 64 p. (Communication personnelle, contact : Pierre André).

Waste Management (WM) (2007). Développement des activités au lieu d'enfouissement technique de Sainte-Sophie : Waste Management entreprend une pré-consultation auprès de la population. In Waste Management (WM), *Communiqués de presse*, [En ligne]. [http://sainte-sophie.wm.com/press/2007\\_24septembre.pdf](http://sainte-sophie.wm.com/press/2007_24septembre.pdf) (Page consultée le 25 octobre 2008).

**ANNEXE 1**  
**CARTE GLOBALE DU PROJET INITIAL**

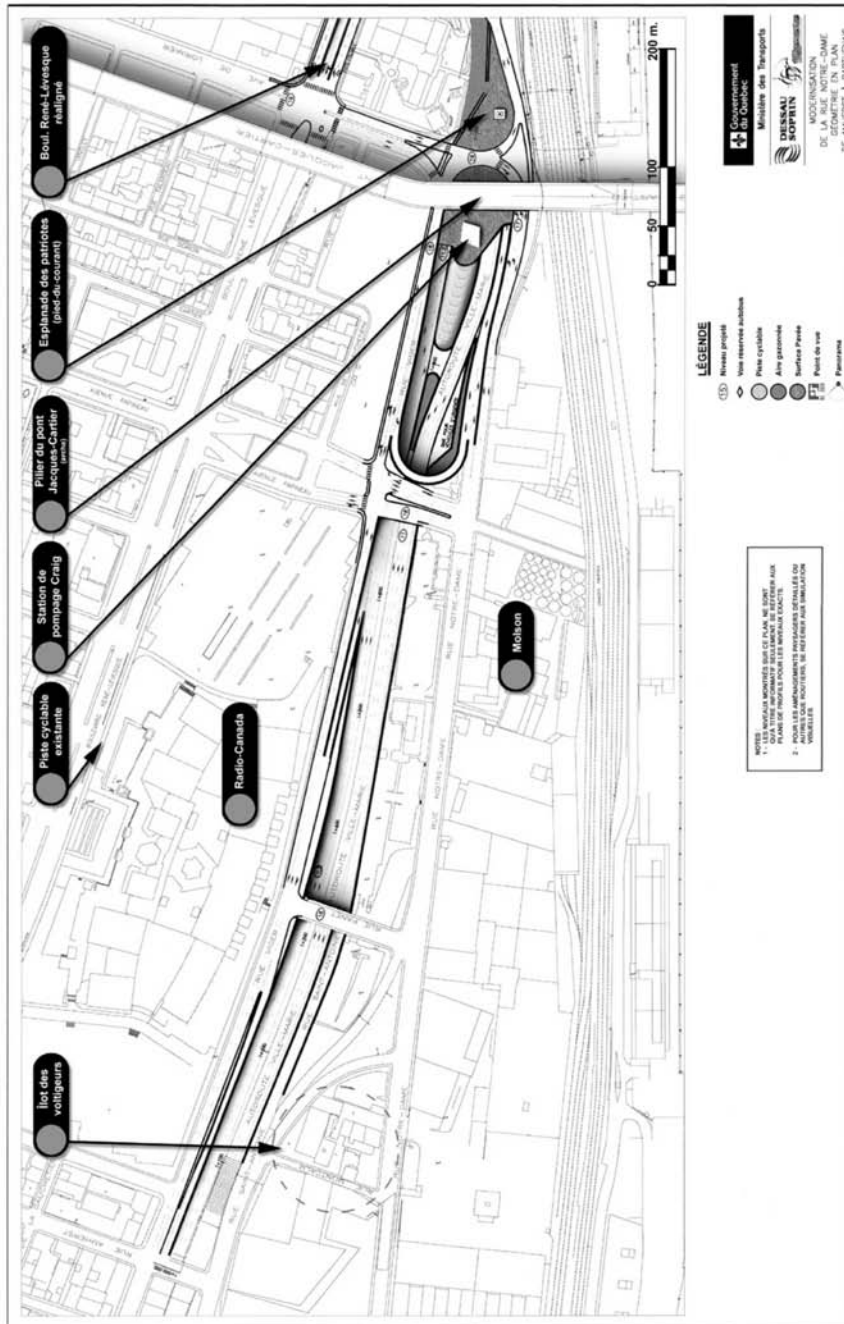


[http://www.projetnotredame.gc.ca/media/chapitre3\\_f31\\_094747000\\_0928\\_05032008.pdf](http://www.projetnotredame.gc.ca/media/chapitre3_f31_094747000_0928_05032008.pdf)  
 MTQ (2001b)

**ANNEXE 2**  
**CARTE DE LA PORTE FAUBOURG QUÉBEC (PROJET INITIAL)**

# PORTE "FAUBOURG - QUÉBEC"

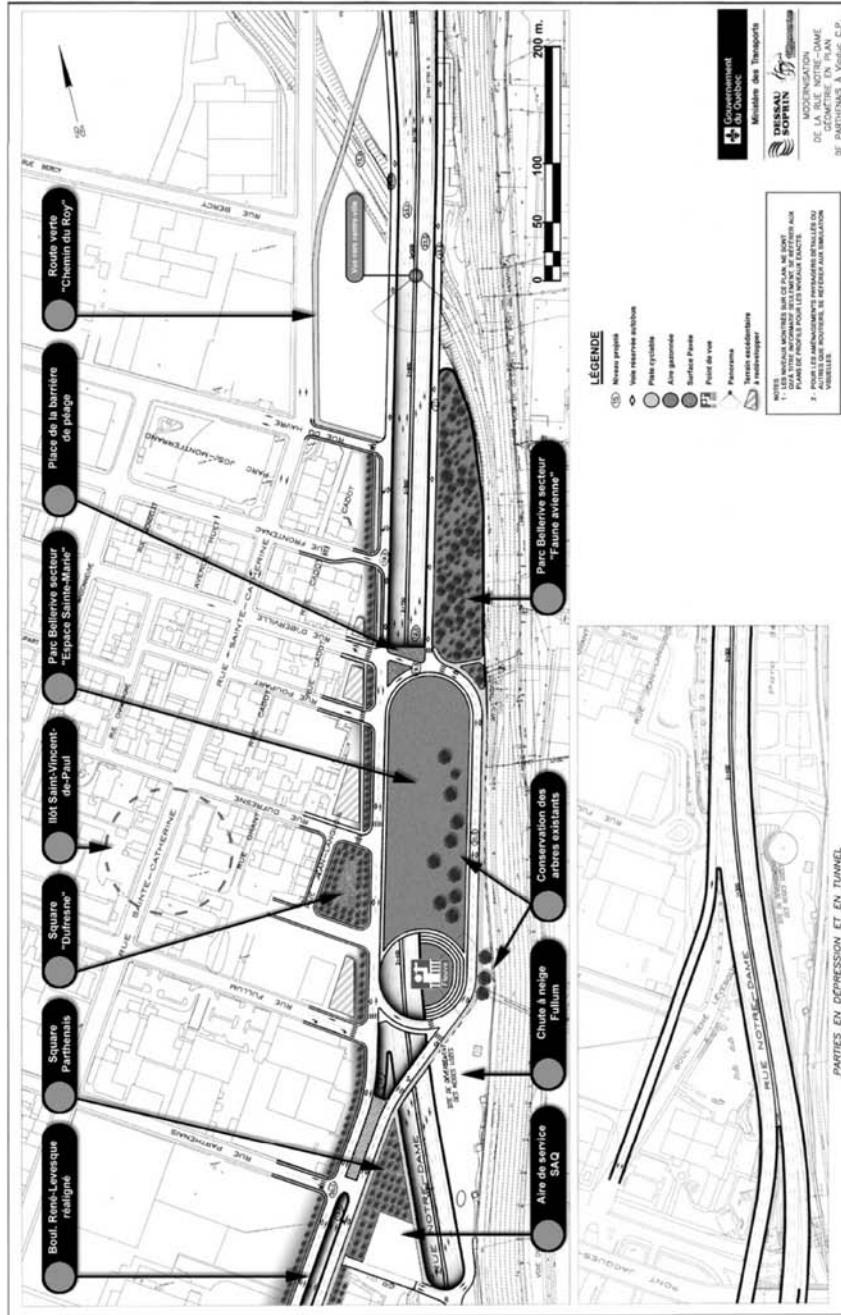
## ANNEXE 1 PROPOSITION



[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe\\_312\\_037632100\\_1335\\_10032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe_312_037632100_1335_10032008.pdf)  
 MTQ (2001d)

**ANNEXE 3**  
**CARTE DE LA PORTE SAINTE-MARIE (PROJET INITIAL)**

# PORTE "SAINTE - MARIE" ANNEXE 1 PROPOSITION



[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe\\_314\\_043672700\\_1338\\_10032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe_314_043672700_1338_10032008.pdf)  
MTQ (2001d)

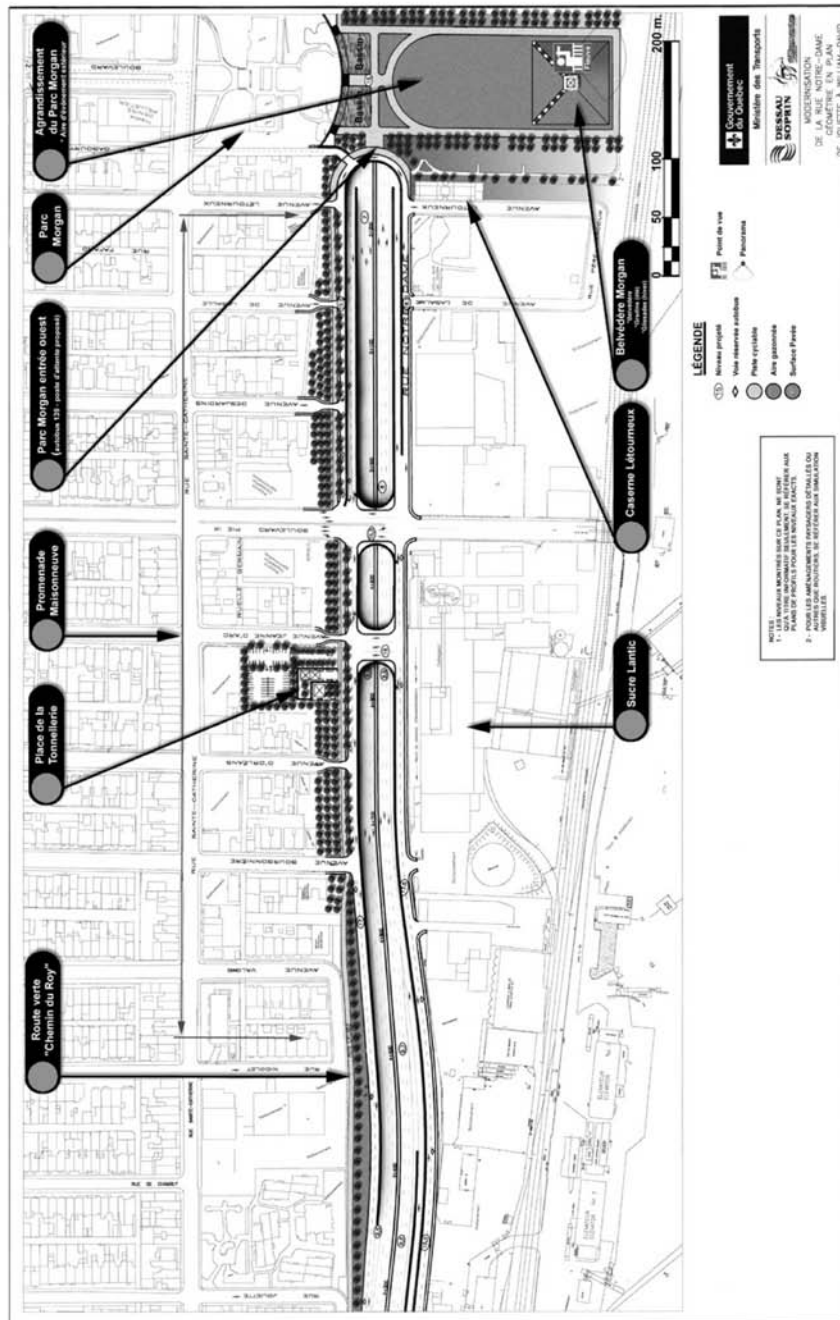
**ANNEXE 4**  
**CARTE DE LA PORTE HOCHELAGA (PROJET INITIAL)**



**ANNEXE 5**  
**CARTE DE LA PORTE MAISONNEUVE (PROJET INITIAL)**

# PORTE "MAISONNEUVE"

## ANNEXE 1 PROPOSITION



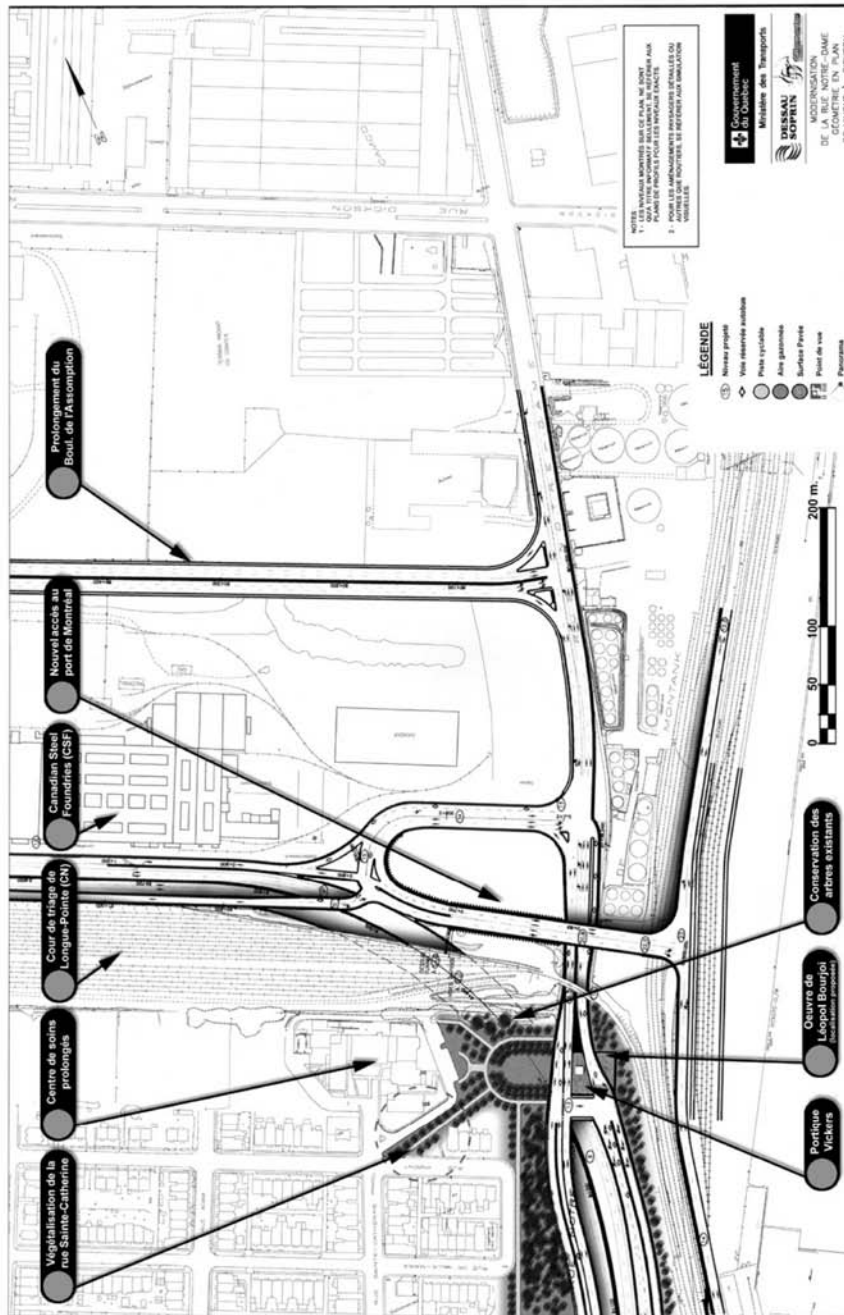
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe\\_318\\_018461300\\_1340\\_10032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe_318_018461300_1340_10032008.pdf)  
MTQ (2001d)

**ANNEXE 6**  
**CARTE DE LA PORTE VIAU 1 (PROJET INITIAL)**



**ANNEXE 7**  
**CARTE DE LA PORTE VIAU 2 (PROJET INITIAL)**

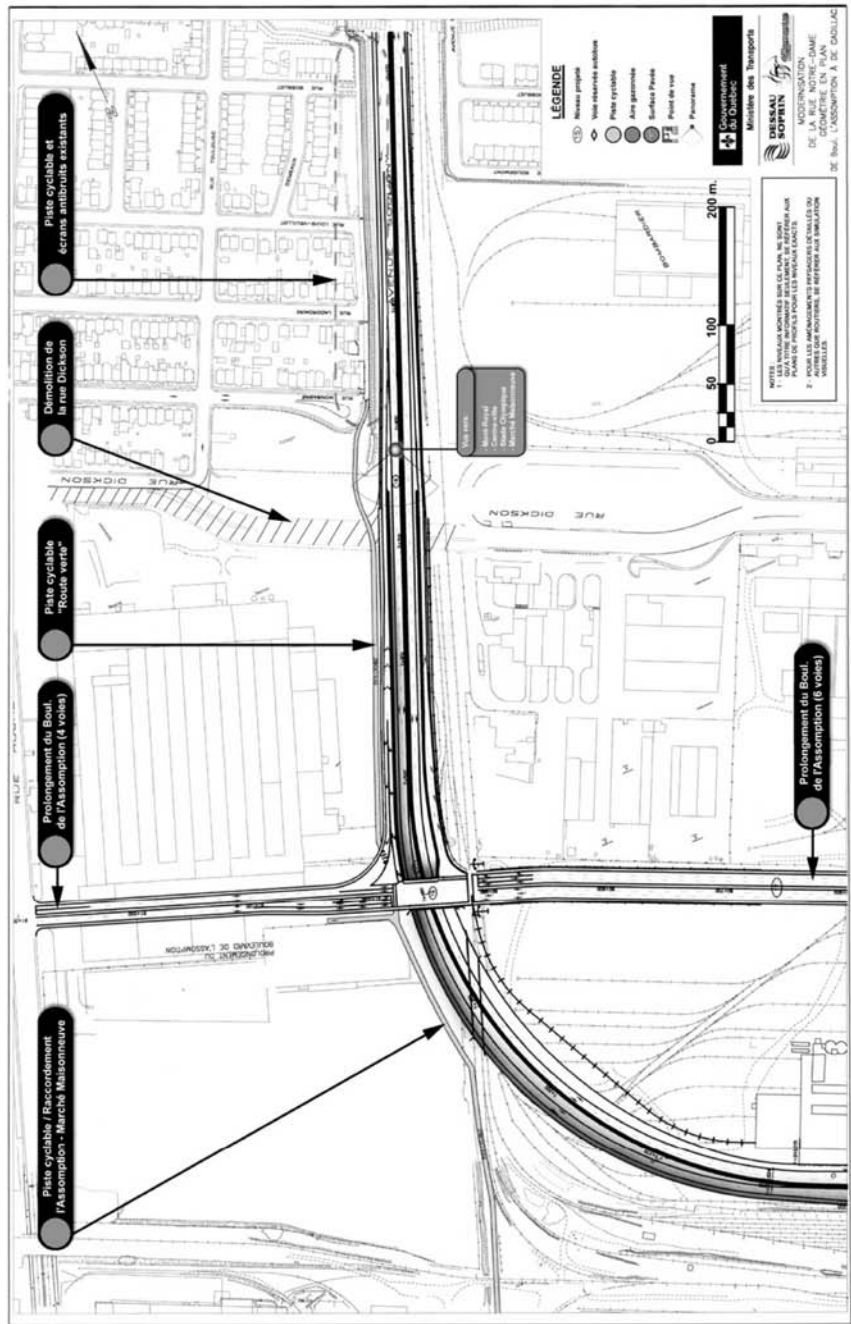
**PORTE "VIAU"**  
ANNEXE 1 PROPOSITION



[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe\\_3112\\_064805100\\_1342\\_10032008.pdf](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/annexe_3112_064805100_1342_10032008.pdf)  
MTQ (2001d)

**ANNEXE 8**  
**CARTE DE LA PORTE MONTRÉAL (PROJET INITIAL)**

**PORTE "MONTREAL"**  
ANNEXE 1 PROPOSITION



[http://www.projetnotredame.gc.ca/media/annexe\\_3114\\_063249600\\_1343\\_10032008.pdf](http://www.projetnotredame.gc.ca/media/annexe_3114_063249600_1343_10032008.pdf)  
MTQ (2001d)

**ANNEXE 9**  
**CARTE DU SECTEUR SAINTE-MARIE (PROJET RÉVISÉ)**



[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/secteursternarie\\_033943900\\_1007\\_11022008.jpg](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/secteursternarie_033943900_1007_11022008.jpg)  
MTQ-VM (s. d.)

**ANNEXE 10**  
**CARTE DU SECTEUR HOHELAGA-MAISONNEUVE (PROJET RÉVISÉ)**



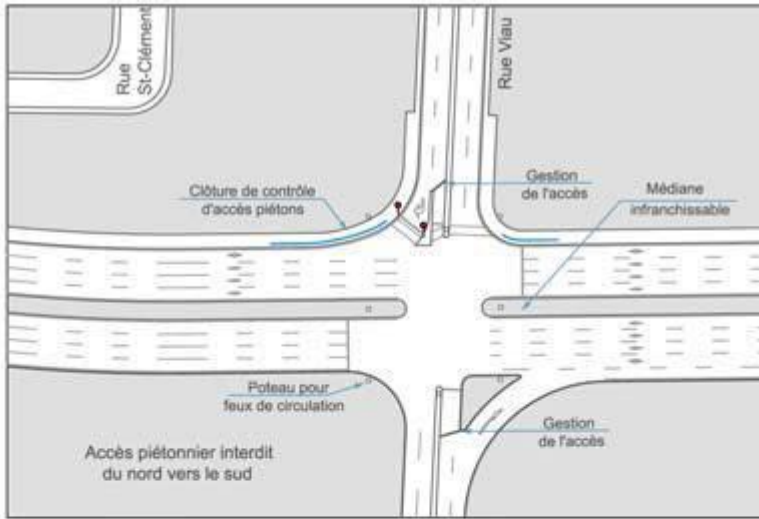
[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/secteurhoma\\_066675800\\_1007\\_11022008.jpg](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/secteurhoma_066675800_1007_11022008.jpg)  
MTQ-VM (s. d.)

**ANNEXE 11**  
**CARTE DU SECTEUR L'ASSOMPTION (PROJET RÉVISÉ)**

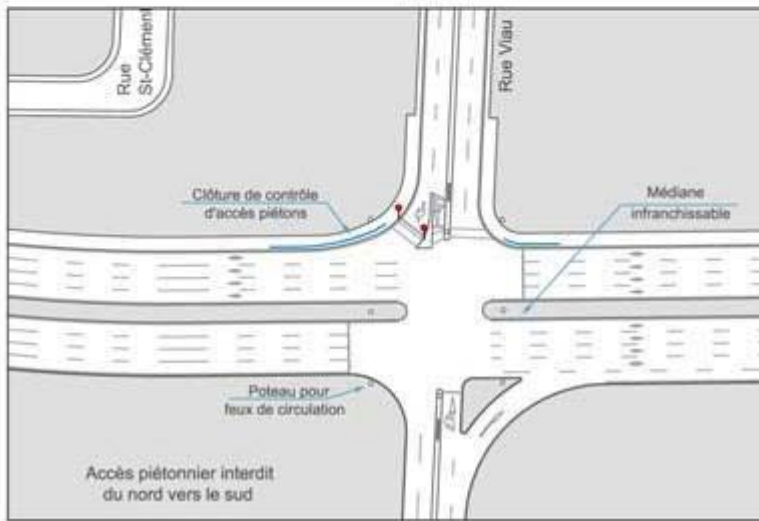


[http://www.projetnotredame.qc.ca/media/planche03\\_secteur\\_assomption\\_022063800\\_0939\\_22052008.jpg](http://www.projetnotredame.qc.ca/media/planche03_secteur_assomption_022063800_0939_22052008.jpg)  
MTQ-VM (s. d.)

**ANNEXE 12**  
**PRINCIPE DE DOUBLE FONCTIONNALITÉ POUR LA GESTION**  
**DYNAMIQUE DE LA CIRCULATION (PROJET RÉVISÉ)**



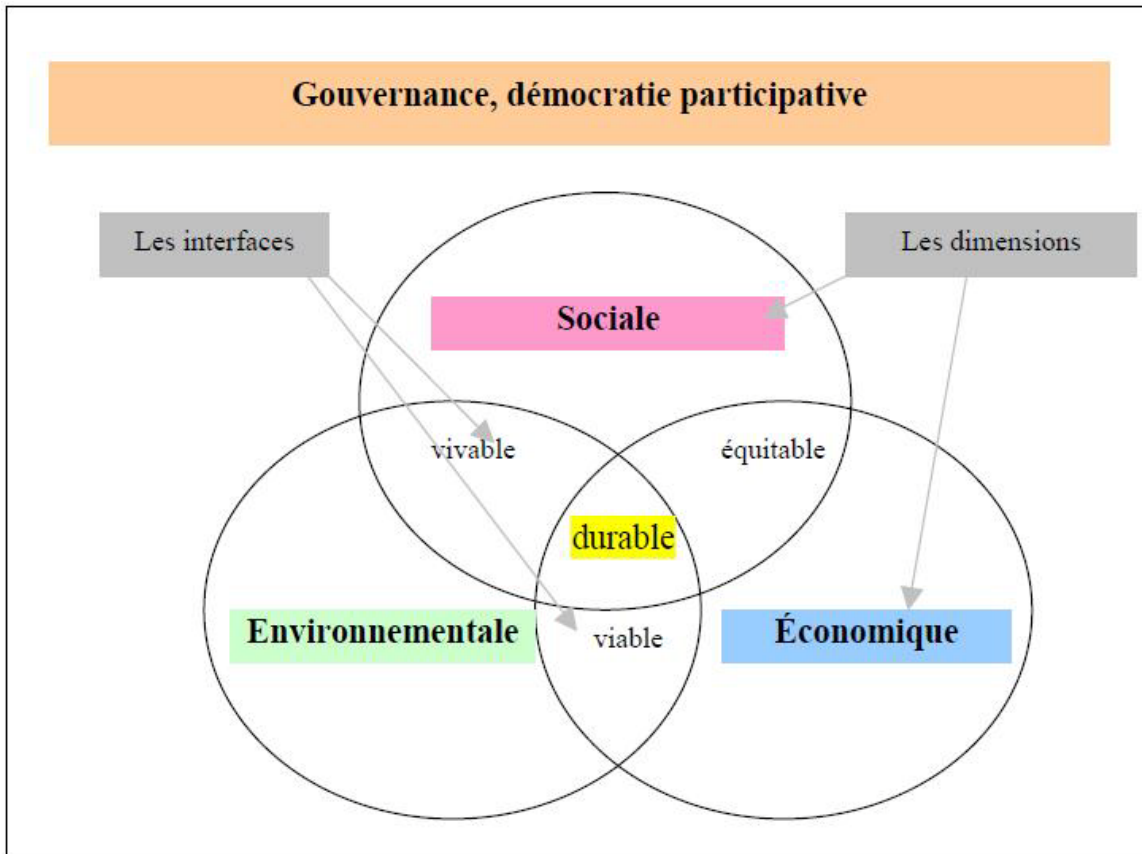
Intersection en pointe –  
100 % de temps vert



Intersection hors-pointe

MTQ-VM (2005)

**ANNEXE 13**  
**DIMENSIONS ET INTERFACES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**



RST (2002)