



REVUE JURIDIQUE THÉMIS

de l'Université de Montréal

NUMÉRO SPÉCIAL

5^e édition des Rencontres Jeunes Chercheurs Droit & Numérique : Droit et Diversité(s) numérique(s)

Avant-propos

Charlotte Tessier, Michelle Albert-Rochette et Henry Laville

Le principe de neutralité du net, garant de la diversité
des contenus en ligne et de leur accès

Paul Moussier

Netflix est-elle vraiment inclusive pour les femmes?

Sarra Medini

La fracture numérique : angle mort des dernières réformes
de la participation environnementale au Québec?

Aurélia Friès-Flaubert

Le numérique et la protection de la diversité
environnementale : quelle mobilisation du droit de l'urbanisme?

Mohamed El Arbi Aoka

La diversité des fonctions de la normalisation dans la législation
relative à la protection des renseignements personnels

Henry Laville

Les législations canadiennes et européennes face aux biais
discriminatoires de l'intelligence artificielle

Blanche Daban

Diversité et systèmes d'intelligence artificielle en santé : quelques
mobilisations du droit de la protection des renseignements personnels

Maelenn Corformat



La fracture numérique : angle mort des dernières réformes de la participation environnementale au Québec ?

*Aurélia FRIÈS-FLAUBERT**

**The Digital Divide: A Blind Spot in the Latest Reforms
of Environmental Participation in Quebec?**

**La brecha digital: ¿punto ciego de las últimas reformas
sobre participación ambiental en Quebec?**

**O Fosso Digital: Ponto Cego das Últimas Reformas
da Participação Ambiental no Québec?**

数字鸿沟：魁北克省最新环境改革过程中的盲点？

Résumé

La réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 2017 a conduit à la création d'un nouveau dispositif de consultation publique en amont de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE) : la consultation sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. Ce dispositif de consultation attendu, en ce qu'il confère la possibilité à toute personne de participer tôt au cours

Abstract

The reform of the *Environmental Quality Act* in 2017 led to the establishment of a new public consultation mechanism prior of the environmental impact assessment and review procedure : consultation on the issues that the impact study should address. This anticipated consultation mechanism, by providing the opportunity for anyone to participate early in the process and exert greater influence on

* Doctorante à l'Université Laval et à l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne (cotutelle). Membre de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'Environnement (CRDCE) et de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (ISPJS). Boursière Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC)

de processus et d'exercer en théorie une influence plus grande sur la réalisation du projet, a été créé uniquement en ligne sans aucune autre alternative pour participer. La présente étude tend à interroger le recours au numérique pour les dispositifs participatifs en matière d'environnement. Les enjeux de la fracture du numérique ont-ils été pris en compte lors de la création de ce dispositif? Le dispositif institué conduit-il à une ouverture de la PEEIE et permet-il de diversifier les personnes qui participent? Il ressort de la recherche que la création d'un nouveau dispositif participatif numérique, bien qu'elle présente des avantages certains en termes de participation environnementale, n'a pas pris en compte les questions de fracture numérique, créant un dispositif participatif peu utilisé qui interroge la pertinence de l'outil numérique pour améliorer la participation publique en matière d'environnement.

Resumen

La reforma de la Ley sobre la Calidad Ambiental en 2017 condujo a la creación de un nuevo mecanismo de participación pública previa al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEEIE, por sus siglas en francés): la consulta sobre los retos que debería abordar el estudio de impacto. Este esperado mecanismo de consulta, al conferir la posibilidad a cualquier persona de participar tempranamente en el proceso y de ejercer; al menos en teoría, una mayor influencia en la realización del proyecto, fue implementado únicamente en línea, sin ofrecer alternativas para participar por otros medios. Este estudio se propone examinar el uso de la tecnología digital en servicio de los mecanismos participativos en materia ambiental.

project realization, was created exclusively online with no alternative means of participation. This study aims to examine the use of digital technology in environmental participatory mechanisms. Were the challenges of digital divide considered when creating this mechanism? Does the established mechanism result in greater openness in the environmental impact assessment process and diversify the pool of participants? The research indicates that while the creation of a new digital participatory mechanism offers certain advantages in terms of environmental participation, it did not address digital divide issues, resulting in an underutilized participatory tool that raises questions about the relevance of digital technology in ensuring better public participation in environmental matters.

Resumo

A reforma da *Lei sobre a Qualidade do Meio Ambiente* em 2017 conduziu à criação de novo dispositivo de consulta pública anterior ao procedimento de exame e avaliação dos impactos ambientais (PEAIA): a consulta sobre os desafios que os estudo de impacto deverá abordar. Este dispositivo de consulta antecipado, ao proporcionar a possibilidade à qualquer pessoa de participar no início do curso do processo e de exercer, em teoria, uma influência maior na realização do projeto, foi criado unicamente online sem nenhuma outra alternativa para participar. O presente estudo procura interrogar sobre o recurso ao digital para os dispositivos participativos em matéria ambiental. Os desafios do fosso digital foram

¿Se consideraron las cuestiones relacionadas con la brecha digital al crear este mecanismo? ¿El mecanismo establecido conduce a una apertura del PEEIE y permite diversificar los participantes? La investigación muestra que la creación de un nuevo mecanismo participativo digital, si bien presenta ciertas ventajas en términos de participación ambiental, no ha tenido en cuenta las implicaciones de la brecha digital. Como resultado, se estableció un mecanismo participativo de uso limitado que suscita preguntas sobre la pertinencia de la tecnología digital para mejorar la participación pública en materia ambiental.

levados em conta quando da criação deste dispositivo? O dispositivo instituído conduz a uma abertura do PEAIA e lhe permite de diversificar as pessoas que participam? A pesquisa revela que a criação de novo dispositivo participativo digital, ainda que apresente vantagens evidentes em termos de participação ambiental, não levou em conta as questões do fosso digital, criando um dispositivo participativo pouco utilizado, o que suscita a indagação sobre a pertinência de uma ferramenta digital para melhorar a participação pública em material ambiental.

摘要

2017 年《环境质量法》的改革促成了在环境影响评估和审查程序之前建立一种新的公众咨询机制：就影响研究所需解决的问题进行公众咨询。这种备受期待的协商机制为任何人提供了在早期阶段参与项目过程并对项目实施施加更大影响的机会，并且这一机制完全在线上建立，没有其他参与方式。本研究旨在探讨数字技术在参与环境保护机制中的应用。在制定这一机制时是否考虑到了数字鸿沟的挑战？建立机制是否能使环境影响评价过程更加公开以及参与主体更加多元化？研究表明，虽然建立新的数字参与机制在参与环境保护方面具有一定优势，但它并未解决数字鸿沟的问题，导致参与方式并没有得到充分的利用，这引发了人们对数字技术是否能在确保公众更好地参与环境事务方面的相关性的质疑。

Plan de l'article

Introduction.....	311
I. La prise en compte <i>a minima</i> de la fracture du numérique dans la réforme de l'évaluation environnementale	318
A. La création attendue d'un nouveau dispositif de participation environnementale.....	319
B. La fracture numérique peu considérée au cours de l'élaboration de la Loi.....	321
II. Le numérique, un outil insuffisant de la participation environnementale.....	326
A. Un dispositif faiblement utilisé.....	326
B. Réflexions sur l'usage du numérique en matière de participation environnementale	329
Conclusion.....	330

Lorsqu'en 2016, l'Assemblée nationale a débuté l'examen du texte visant à réformer la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après « LQE »)¹, l'ancien ministre de l'Environnement David Heurtel avait exprimé devant l'Assemblée sa volonté de « doter le Québec d'un régime d'autorisation environnementale moderne, clair, prévisible, optimisé et conforme aux plus hauts standards en matière de protection de l'environnement » en déposant un projet de loi « au bénéfice de la population, avec plus de transparence, plus de participation citoyenne »². Le projet de loi devait faire entrer la LQE dans la modernité, notamment à travers la réforme de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (ci-après « PEEIE ») qui n'avait pas fait l'objet de modifications substantielles depuis 1978³. Cette modernisation s'est notamment traduite par un recours renforcé aux outils numériques tout au long de la procédure afin de permettre aux individus d'être mieux informés et de participer activement à l'évaluation environnementale.

Au Québec, les individus sont « considérés comme des rouages indispensables à la transparence, à la transmission de l'information et à la réalisation des processus démocratiques de gestion et de décision de l'environnement »⁴. Depuis 1978, le droit québécois octroie un ensemble de droits à l'information et à la participation aux individus dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets. La participation, forme d'association des individus à la préparation et à la prise de décision, vise à diversifier les personnes qui prennent part à la décision collective en impliquant dans le processus décisionnel des personnes non élues et des groupes organisés. Elle repose sur

¹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 41^e légis., 22 novembre 2016, vol. 44, n° 86, « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 102, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* », 15 h 24 (M. David Heurtel).

³ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, projet de loi n° 102 (2016), 1^{re} sess., 41^e légis., adopté en 2017 : L.Q. 2017, c. 4.

⁴ Michel BÉLANGER et Paule HALLEY, « Accès à la justice pour protéger l'environnement au Québec : réflexions sur la capacité à agir des particuliers et des groupes environnementaux », (2018) 62-3 *R.D. McGill* 603, 605.

l'ouverture et l'accessibilité du processus décisionnel à toutes les personnes qui ont un intérêt à participer.

La participation des individus en matière d'environnement se justifie par plusieurs considérations⁵. Elle conduit à effectuer les meilleurs choix en matière d'environnement et à corriger les erreurs potentielles de la décision⁶. Elle permet de prendre en considération les générations futures, ce que ne permettent pas nécessairement les élections, les élus étant plus vulnérables au court terme électoral et plus réticents à prendre des mesures pour le long terme⁷. Des individus bien informés sur les questions environnementales tendent à être plus enclins à élaborer des mesures plus ambitieuses en matière de protection de l'environnement que les représentants élus. La participation des individus repose sur l'idée que chaque personne susceptible d'être affectée par une décision doit avoir une égale possibilité d'influencer le contenu de celle-ci⁸.

La participation « se cristallise juridiquement exclusivement par le moyen de procédures »⁹, car sans dispositif participatif adéquat les individus ne peuvent pas prendre part aux processus décisionnels. Ces dispositifs participatifs sont multiples et prennent des formes variées. Parmi elles, la consultation constitue une forme traditionnelle de la participation et renvoie au moment « où l'information est livrée et l'avis du public recueillis »¹⁰.

⁵ Daniel J. FIORINO, « Environmental policy and the participation gap », dans William M. LAFFERTY et James MEADOWCROFT (dir.), *Democracy and the environment: problems and prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996, p. 194, à la p. 196.

⁶ *Id.*, p. 197.

⁷ Dominique BOURG et Kerry WHITESIDE, « Pour une démocratie écologique », *La Vie des idées*, 1^{er} septembre 2009, en ligne : <<https://laviedesidees.fr/Pour-une-democratie-ecologique>> (consulté le 14 décembre 2024).

⁸ Mark E. WARREN, « Democracy and the state », dans John S. DRYZEK, Bonnie HONIG et Anne PHILIPS (dir.), *Oxford Handbook of Political Theory*, Cary, Oxford University Press, 2006, p. 382, à la p. 386.

⁹ Gérard MONÉDIAIRE, « Droit de l'environnement et participation », dans Ilaria CASILLO et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 1^{re} éd., Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, en ligne : <<https://www.dicopart.fr/droit-de-l-environnement-et-participation-2013>> (consulté le 14 décembre 2024).

¹⁰ René PARENTEAU, « Les consultations publiques et la participation à l'aménagement », dans Juan-Luis KLEIN (dir.), *Aménagement et développement : vers des nouvelles pratiques ? : Actes du colloque de la Section aménagement et urbanisme de l'ACFAS du 21 et 22 mai 1985*, (1986) 38 *Cahiers de l'ACFAS* 179, 179.

La participation implique parfois des échanges dynamiques entre les participants, par exemple lors de la tenue de réunions publiques. La participation se réalise également par la collecte de commentaires ou de propositions d'individus. Le numérique est particulièrement adapté à cette deuxième forme de participation, car elle n'implique pas nécessairement un échange ou une rencontre physique entre les participants. De nombreux dispositifs permettent aujourd'hui aux personnes de déposer des commentaires ou des observations en ligne sur divers projets ou propositions présentés par les gouvernements locaux ou nationaux. Le numérique a ainsi considérablement élargi et diversifié les dispositifs participatifs¹¹, notamment au Canada qui figure en tête du classement international de l'indice de participation électronique élaboré par l'ONU dans le cadre de son enquête sur l'« e-gouvernement »¹².

Pourtant, le recours au numérique, pour permettre aux individus d'exercer leur droit de participation et d'information, interroge. Le numérique, largement inclus dans la dernière réforme de la LQE, est présenté comme un outil qui favorise une meilleure transparence des informations, offre un accès facilité aux documents de la PEEIE et renforce la participation publique. Le numérique permet-il véritablement un renforcement démocratique de la prise de décision en matière environnementale ? Permet-il à tous les individus de prendre part de façon égale au processus décisionnel ?

La littérature académique sur les rapports entre numérique et participation publique institutionnalisée par les dirigeants est foisonnante et les résultats contrastés¹³. Le numérique viendrait enrichir la participation

¹¹ Christian BOUDREAU et Daniel CARON, « La participation citoyenne en ligne au Québec : Conditions organisationnelles et leviers de transformation », (2016) 57-1 *Rech. Sociogr.* 155, 172 ; Clément MABI, « La “civic tech” et “la démocratie numérique” pour “ouvrir” la démocratie ? », (2021) 225-1 *Réseaux* 215, 217.

¹² DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, New York, Organisation des Nations unies, 2022. L'indice de participation électronique tient compte du niveau d'informations fournies par les gouvernements, du niveau de consultation qui renvoie à la possibilité d'engager les citoyens dans des contributions et délibérations sur les politiques et les services publics et également du niveau de coconception et de coproduction des décisions. En 2022, le Canada se situait au quatorzième rang sur 193 États.

¹³ Valérie LEHMANN, « La participation publique, avec ou sans les Civic Tech : ses histoires et ses défis », dans David AUTISSIER *et al.* (dir.), *Démocratie participative digitale*, coll. « Académie des Sciences de Management de Paris », Caen, EMS Editions, 2019, p. 12, à la p. 13.

publique et diversifier les personnes qui prennent part à l'élaboration de la décision, car « certaines caractéristiques des dispositifs en ligne permettront l'expression de catégories de la population considérées comme à la fois désaffiliées de la politique et susceptibles de se saisir des opportunités numériques de participation »¹⁴. Le numérique permettrait ainsi de rejoindre des populations qui ne sont pas touchées par la participation en présentiel et porterait la promesse « d'élargir les publics de la participation »¹⁵. Il résoudrait également certaines limites inhérentes à la participation, en particulier en ce qui concerne la diversité des participants, en réduisant les contraintes géographiques, temporelles et sociales associées aux formes traditionnelles de participation¹⁶. Par exemple, la création de forums en ligne au sein des dispositifs institutionnalisés de participation apparaît « plus inclusive dans la mesure où ce ne sont pas forcément les mêmes individus qui s'expriment en ligne et hors ligne¹⁷ ». Il a également été montré que le numérique permet de communiquer à faible coût avec un large public, tout en offrant aux individus la possibilité de s'informer et de s'exprimer sans avoir à se déplacer¹⁸. Le numérique enrichirait la participation publique en recueillant des données plus représentatives et plus significatives en temps réel¹⁹. Il serait en définitive la promesse d'élargir la diversité des publics de la participation et les formes de l'engagement citoyen.

Pourtant, malgré la généralisation de la participation publique institutionnalisée par le biais du numérique, de nombreux travaux de recherches ont mis en évidence les limites de cette participation descendante initiées par les gouvernants²⁰. En réalité, l'outil numérique modifie peu les moda-

¹⁴ Stéphanie WOJCIK, « Prendre au sérieux la démocratie électronique. De quelques enjeux et controverses sur la participation politique en ligne », dans Elsa FOREY et Christophe GESLOT (dir.), *Internet, machines à voter et démocratie*, coll. « Questions contemporaines », Paris, Harmattan, 2011, p. 111, à la p. 125.

¹⁵ Tatiana DE FERAUDY, *Participation citoyenne : les « civic tech » dans la ville numérique réelle*, Paris, IDDRI, 2018, p. 6, en ligne : <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20Iddri/201804-Audacities_Cas_CivicTech-Participation.pdf> (consulté le 15 décembre 2024).

¹⁶ Julien VIEIRA, *Éco-citoyenneté et démocratie environnementale*, thèse de doctorat, Bordeaux, Université de Bordeaux, 2017, p. 1850.

¹⁷ Laurence MONNOYER-SMITH, « Citizen's Deliberation on the Internet An Exploratory Study », (2006) 2-3 *Int. J. Electron. Gov. Res.* 58, 66.

¹⁸ C. BOUDREAU et D. CARON, préc., note 11.

¹⁹ V. LEHMANN, préc., note 13.

²⁰ Dominique CARDON, *La démocratie Internet : promesses et limites*, coll. « La république des idées », Paris, Seuil, 2010, p. 84 ; C. BOUDREAU et D. CARON, préc., note 11.

lités et les dynamiques de la participation traditionnelle²¹. Les résultats obtenus par ces dispositifs participatifs sont souvent décevants en comparaison de l'investissement consacré. Seule une faible proportion de personnes s'engage dans les dispositifs participatifs institués par les gouvernants²², et ces dispositifs numériques n'atteignent pas toujours les individus politiquement désengagés. Récemment, une étude sur la participation numérique au grand débat national réalisé en France a montré que ce sont principalement les individus des départements les plus riches et les plus diplômés qui se sont exprimés sur la plateforme numérique participative créée par le gouvernement²³. Comme le souligne Mabi, « [l]a technique à elle seule ne peut assurer à des publics plus fragiles de réussir à s'impliquer dans les procédures du fait de certains déterminants socio-politiques »²⁴. De plus, lorsqu'il était possible de l'analyser, plusieurs études ont montré que le profil des participants en ligne est souvent similaire à celui des participants en présentiel²⁵. Dans d'autres dispositifs, l'anonymat des participants empêche de connaître leurs caractéristiques, ce qui complique l'évaluation de l'ouverture de ces dispositifs à un public plus diversifié que celui qui participe habituellement. Par ailleurs, les dispositifs de participation en ligne peuvent également s'avérer socialement sélectifs en raison de la complexité de certains sujets²⁶, excluant ainsi certaines catégories de la population.

Aux limites des dispositifs numériques pour la participation, s'ajoutent celles de la fracture numérique, qui renvoie aux inégalités dans l'accès et l'utilisation des technologies numériques, ainsi qu'aux enjeux liés à la représentation de certaines catégories de population dans les données numériques²⁷. Plusieurs études ont montré comment l'âge et le développement

²¹ Boris MERICKSKAY, *Cartographie en ligne et planification participative: analyse des usages du géoweb et d'Internet dans le débat public à travers le cas de la Ville de Québec*, thèse de doctorat, Québec, Université Laval, 2013, p. 371.

²² C. BOUDREAU et D. CARON, préc., note 11, 166.

²³ Hamza BENNANI, Pauline GANDRÉ et Benjamin MONNERY, « Les déterminants locaux de la participation numérique au grand débat national: une analyse économétrique », (2020) 71-4 *Revue économique* 715, 729.

²⁴ Clément MABI, *Le débat CNDP et ses publics à l'épreuve du numérique: entre espoirs d'inclusion et contournement de la critique sociale*, thèse de doctorat, Compiègne, Université de Technologie Compiègne, 2014, p. 20.

²⁵ Dominique CARDON, *Culture numérique*, coll. « Les petites humanités », Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 235.

²⁶ *Id.*, p. 282.

²⁷ Alex ALEXIS et Alexandra BAHARY-DIONNE, *Réduire les impacts de la fracture numérique sur les populations marginalisées. Leçons apprises de la littérature à la portée des*

des compétences numériques sont des facteurs discriminants majeurs pour la participation en ligne dans son ensemble²⁸. Une étude récente menée aux Pays-Bas a montré que, bien que l'utilisation du numérique peut être inclusive en termes de genre, la participation en ligne décline avec l'âge²⁹. Le revenu ainsi que le lieu de résidence sont également des facteurs de disparités d'accès aux technologies numériques avec un écart entre les régions urbaines et rurales³⁰. Les populations vulnérables notamment les plus pauvres, les personnes âgées et handicapées, les populations autochtones, les réfugiés ou les autres minorités sont d'autant plus à risque de subir l'exclusion de l'accès au numérique, car la fracture numérique reflète et exacerbe des inégalités structurelles et systémiques de la société³¹. Ainsi au Québec, 12 % des ménages les plus pauvres n'avaient pas de connexion internet en 2020³². Au Canada en 2020, 7,7 % de la population n'étaient pas utilisateurs d'internet et 11,2 % avaient une utilisation de base d'internet³³. Parmi ces utilisateurs de base, seuls 29 % d'entre eux avaient utilisé internet pour communiquer avec le gouvernement³⁴. Aux inégalités dans l'accès au numérique s'ajoutent des inégalités liées à la littératie définie comme l'« aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite [...] en vue d'atteindre les buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capaci-

organismes communautaires, Montréal, Observation international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique, 2022, en ligne : <<https://www.obvia.ca/sites/obvia.ca/files/ressources/202209-OBV-Pub-ImpactsFractureNumerique.pdf>> (consulté le 15 décembre 2024).

²⁸ Frédérick BASTIEN et Stéphanie WOJCIK, « Inégalités démocratiques et numériques dans la participation en ligne aux campagnes électorales », (2018) 37-2 *Politique et Sociétés* 109, 125.

²⁹ Annelieke C. VAN DEN BERG, SARAH N. GIEST, Sandra M. GROENEVELD et Wessel KRAAIJ, « Inclusivity in Online Platforms: Recruitment Strategies for Improving Participation of Diverse Sociodemographic Groups », (2020) 80-6 *Public Adm. Rev.* 989, 996.

³⁰ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (INSPQ), *Inégalités d'accès et d'usage des technologies numériques : un déterminant préoccupant pour la santé de la population?*, Gouvernement du Québec, 2021, p. 5, en ligne : <<https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/3148-inegalites-acces-usage-technologies-numeriques.pdf>>.

³¹ DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, préc., note 12.

³² INSPQ, préc., note 30, p. 4.

³³ David WAVROCK, Grant SCHELLENGER et Christoph SCHIMMELE, *L'utilisation d'Internet et des technologies numériques par les Canadiens avant et pendant la pandémie de COVID-19*, Statistique Canada, 2022, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2022004/article/00004-fra.htm>> (consulté le 15 décembre 2024).

³⁴ *Id.*

tés»³⁵. La littératie numérique renvoie tant à des compétences techniques qu'à la compréhension de la façon dont les technologies et les médias influencent le monde et à la compréhension de la façon dont les technologies peuvent être utilisées dans les apprentissages formels ou informels³⁶.

Il apparaît donc que les populations vulnérables sont moins susceptibles de participer aux dispositifs participatifs numériques mis en place par les gouvernants, notamment en matière d'environnement. Pourtant ce sont ces populations qui subissent et qui subiront le plus l'impact des crises écologiques. Les communautés autochtones, les personnes âgées, les personnes racisées, les personnes vivant avec un handicap ou encore les personnes socialement et économiquement défavorisées risquent plus que les autres groupes de la population de subir les effets néfastes des crises écologiques, au premier rang desquels on trouve le dérèglement climatique³⁷. Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) montre que les populations vulnérables seront particulièrement touchées par les effets sur la santé des phénomènes météorologiques extrêmes liés au changement climatique et sont dans l'ensemble affectées de manière disproportionnée par le changement climatique³⁸.

On arrive donc à une situation assez paradoxale aujourd'hui : l'utilisation du numérique pour la participation publique, notamment environnementale, augmente, malgré des recherches qui ont montré les limites du numérique à assurer une grande diversité de participants et malgré le fait qu'une partie de la population n'ait pas accès au numérique ou ne soit pas

³⁵ OCDE et STATISTIQUE CANADA, *La littératie à l'ère de l'information. Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, 2000, p. X, en ligne : <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264281769-fr.pdf?expires=1734277006&id=id&accname=guest&checksum=9E496841C7381A0FC73CAC7547BF91F0>>.

³⁶ Jeannine GERBAULT, « Littératie numérique », (2012) 9-2 *Recherches en didactique des langues et des cultures. Les cahiers de l'Acedle*, 5, en ligne : <<https://journals.openedition.org/rdlc/3960>>.

³⁷ SANTÉ CANADA, « Personnes les plus affectées par les changements climatiques », *Gouvernement du Canada*, 7 novembre 2022, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/changements-climatiques-sante/population-risque.html>> (consulté le 15 décembre 2024).

³⁸ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 1480 et 1251, en ligne : <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf>.

en mesure de l'utiliser, quand bien même qu'il s'agisse souvent des personnes les plus exposées aux conséquences graves des crises écologiques.

Face à cela, on peut questionner la pertinence du recours au numérique pour la participation publique. Afin d'interroger les liens entre diversité des participants, participation environnementale et numérique, la recherche entreprise s'est focalisée sur la création d'un nouveau dispositif participatif en ligne au Québec : la consultation publique sur les enjeux que l'étude d'impact doit aborder dans le cadre de la PEEIE. La recherche s'est déroulée en deux temps. D'une part nous nous sommes penchées sur la prise en compte par le législateur de la question de la fracture du numérique lors de la réforme de la LQE. Puis nous avons fait le bilan de cette consultation cinq ans après sa mise en œuvre. La recherche montre que la réforme de la PEEIE, par la création d'un nouveau dispositif participatif numérique, présente des avantages certains en matière de participation environnementale. Cependant, les problématiques liées à la fracture numérique ont été peu prises en compte dans la réforme (I). Cette dernière institue un dispositif peu utilisé qui soulève des questions sur la pertinence du numérique pour améliorer la participation publique en matière d'environnement (II).

I. La prise en compte *a minima* de la fracture du numérique dans la réforme de l'évaluation environnementale

Depuis 1978 au Québec, les personnes non élues ont la possibilité de participer à l'évaluation environnementale de certains projets. La LQE et ses règlements d'application accordent un certain nombre de droits de participation aux individus à travers la PEEIE. L'article 31.1.5 de la LQE permet à toute personne ou groupe de demander au ministre la tenue d'une consultation publique relativement à un projet. La participation environnementale prend la forme d'audiences publiques devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci-après « BAPE »), lesquelles se tiennent en aval du processus d'évaluation environnementale, une fois que l'étude d'impact a été réalisée par le promoteur du projet. Le caractère tardif de la participation publique a fait l'objet de nombreuses critiques³⁹. À

³⁹ René PARENTEAU, *La participation du public aux décisions d'aménagement*, Montréal, Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, 1988, p. 56; COMITÉ DE RÉVISION DE

ce stade de la procédure, plusieurs décisions importantes relatives au projet ont déjà été prises. Le public, placé dans une position principalement « réactive »⁴⁰, a plus de difficulté à exercer une influence et à modifier le projet « alors que les idées sont déjà arrêtées sur ce dernier et la manière de le réaliser »⁴¹.

La *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*⁴² vient créer un nouveau dispositif participatif permettant une consultation publique en ligne sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. Bien que ce nouveau dispositif présente des avancées certaines en matière de participation environnementale (A), il ressort de l'étude des documents parlementaires que la question de la fracture numérique n'a pas été prise en compte dans la réforme (B).

A. La création attendue d'un nouveau dispositif de participation environnementale

Depuis 2017, un nouveau dispositif a été introduit en complément des audiences publiques réalisées devant le BAPE. Ce dispositif porte sur les enjeux que doit aborder l'étude d'impact réalisée par le promoteur du projet. L'article 31.3.1 de la LQE dispose en effet que :

LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX, *L'évaluation environnement : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 1988, p. 55 ; Paule HALLEY et Mélissade FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec », (2004) 29-1 *Rev. Jur. Environ.* 5, 13 ; Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 75.

⁴⁰ Mario GAUTHIER, « La médiation environnementale au Québec : portée et limites d'une innovation procédurale », dans Bernard CASTAGNA, Sylvain GALLAIS, Pascal RICAUD et Jean-Philippe ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, vol. 1, coll. « Perspectives Villes et Territoires », Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2004, p. 349, en ligne : <<https://books.openedition.org/pufr/7161#anchor-fulltext>>.

⁴¹ P. HALLEY et M. FORTE, préc., note 39, 13.

⁴² *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4.

Après avoir reçu la directive du ministre, l'initiateur du projet doit, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet de même que le dépôt au registre des évaluations environnementales constitué en vertu de l'article 118.5.0.1 de l'avis prévu à l'article 31.2 et de la directive du ministre. L'avis annonçant le début de l'évaluation doit également mentionner que toute personne ou tout groupe peut faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu par règlement du gouvernement, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder.

Ni la LQE ni ses règlements d'application ne définissent ce que sont les « enjeux » que devrait aborder l'étude d'impact. Ces enjeux sont néanmoins définis par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans un guide portant sur L'information et la consultation du public dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement⁴³ qui affirme qu'un enjeu « constitue une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement d'autoriser ou non un projet »⁴⁴. Ainsi, le nouveau dispositif, situé en amont du processus d'évaluation environnementale, permet aux citoyens de prendre part tôt à l'évaluation environnementale et leur laisse une possibilité plus grande d'influencer le projet. Les individus se voient offrir la possibilité d'intervenir au moment de la planification environnementale du projet au cours de laquelle « les véritables enjeux d'un projet se jouent »⁴⁵. Les personnes consultées pourront mettre en évidence les sources potentielles de difficultés et leurs préoccupations pourront être prises en compte dès le début de l'évaluation environnementale.

Ce nouveau dispositif constitue une avancée indéniable en matière de participation environnementale. Néanmoins, celui-ci a été mis en place uniquement en ligne, via le registre d'évaluation environnementale, sans que

⁴³ DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION, ENVIRONNEMENTALE ET STRATÉGIQUE, et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *L'information et la consultation du public dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Guide à l'intention de l'initiateur de projet*, Québec, Gouvernement du Québec, 2018, en ligne : <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guide-initiateur-projet.pdf>>.

⁴⁴ *Id.*, p. 10.

⁴⁵ COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX, préc., note 39, p. 55.

n'ait été ouverte la possibilité aux individus de participer en dehors de l'utilisation de l'outil numérique.

Face à ce constat et au regard des difficultés liées à la fracture numérique, le choix de créer ce nouveau dispositif participatif uniquement en ligne interroge. Le législateur a-t-il tenu compte des enjeux de l'accès au numérique lors de la réforme de la LQE?

B. La fracture numérique peu considérée au cours de l'élaboration de la Loi

La réforme de la LQE s'est effectuée en deux temps. Premièrement, le gouvernement a élaboré un Livre vert sur la modernisation de l'évaluation environnementale⁴⁶ qui a fait l'objet de consultations particulières devant la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale. Dans un second temps a été déposé un projet de loi visant à modifier la LQE⁴⁷.

Il ressort de l'ensemble des documents étudiés⁴⁸ que la question de l'accès au numérique et *a fortiori* celle de la fracture numérique n'a été que

⁴⁶ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MDDELCC), *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert*, Québec, Gouvernement du Québec, 2015, en ligne: <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/moderniser-regime-autorisation-environnementale-lqe-livre-vert.pdf>>.

⁴⁷ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, préc., note 3.

⁴⁸ Il s'agit spécifiquement des mémoires déposés par les groupes organisés et les comptes rendus des auditions publiques qui se sont tenues lors des consultations particulières sur le Livre vert et celles réalisées lors de l'étude du projet de loi 102. L'intégralité des mémoires déposée et disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale a été analysée, soit 55 mémoires pour la consultation sur le Livre vert et 45 mémoires pour la consultation sur le projet de loi. Les comptes rendus de toutes les auditions ont également été analysés, soit celles réalisées devant la Commission des transports et de l'environnement du 31 août 2015 au 15 septembre 2015 pour le Livre vert et entre le 22 novembre 2016 et le 29 novembre 2016 pour le projet de loi. Ont également été étudiés le Livre vert publié, le compte rendu des débats portant sur l'étude détaillée du projet de loi 102 et enfin la Loi telle qu'adoptée à l'Assemblée nationale. En plus des travaux parlementaires, ont également été étudiés le *Règlement relatif à l'évaluation et*

peu abordée lors de la réforme de la LQE. Au contraire, cette dernière, qui visait à moderniser la procédure d'évaluation environnementale, a considéré l'outil numérique comme permettant avant tout un meilleur accès à l'information et une plus grande participation publique.

Le Livre vert déposé par le gouvernement, loin d'évoquer la question de l'accès au numérique et les risques de l'entière numérisation du nouveau dispositif, propose seulement que les personnes intéressées puissent se prononcer sur les enjeux qui devraient être considérés dans l'étude d'impact « par voie électronique, par l'intermédiaire du registre d'évaluation environnementale »⁴⁹. Il met également en avant la nécessité « d'utiliser davantage les technologies de l'information et des communications au moment de la tenue des consultations publiques dans le cadre de la procédure »⁵⁰. Il n'est pas fait mention en son sein de la question de la fracture numérique.

Réalisées par le dépôt de mémoires et par la tenue d'auditions publiques devant la Commission, les consultations particulières sur le Livre vert ont elles aussi peu abordé la question de l'accès au numérique. Peu de groupes consultés ont relevé les difficultés que pourrait causer l'utilisation d'un registre disponible uniquement en ligne. Pourtant le gouvernement avait notamment demandé aux groupes de se prononcer sur la question suivante : « Croyez-vous que la création d'un registre d'évaluation environnementale et que l'ajout d'information sur les autorisations ministérielles et leur disponibilité sur le site Web du Ministère sont des mesures adéquates pour mieux informer le public ? »⁵¹ Sur les 55 mémoires déposés, un seul souligne explicitement la question de l'accès à internet pour les populations autochtones dans les territoires nordiques⁵². Le Comité consultatif

l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1, l'analyse d'impact réglementaire afférente et différents documents ministériels.

⁴⁹ MDDELCC, préc., note 46, p. 40.

⁵⁰ *Id.*, p. 41.

⁵¹ *Id.*, p. 43.

⁵² Nous avons consulté l'ensemble des mémoires accessibles en ligne sur le site de l'Assemblée nationale du Québec déposés dans le cadre de la consultation particulière : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Mémoires déposés lors du mandat "Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé 'Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement'" », en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-32865/memoires-deposes.html>> (consulté le 16 décembre 2024). Nous avons procédé ensuite à une lecture attentive des mémoires afin de repérer ceux qui mentionnaient les enjeux liés à la fracture numérique ainsi qu'à la participation publique.

pour l'environnement de la Baie James alerte en effet le gouvernement sur l'importance de veiller à ce que la navigation dans les registres soit facilitée et recommande « que des documents imprimés soient mis à la disposition des personnes qui préfèrent ce format ou qui n'ont pas accès à internet »⁵³. Trois autres mémoires déposés mettent en évidence que la consultation en ligne ne doit pas remplacer les consultations en présentiel, lesquelles favorisent les échanges et les questions entre les participants et les experts⁵⁴. Lors des auditions publiques de certains groupes réalisées par la Commission des transports et de l'environnement, seuls les représentants du Comité consultatif de l'environnement Kativik ont soulevé la question de l'importance de l'accès à l'information pour les projets dans les territoires nordiques dès lors que l'accès à internet y est plus limité. Ils ont également rappelé que pour les petites communautés, il est nécessaire d'utiliser d'autres méthodes d'information que le numérique, notamment directement en personne ou par la radio⁵⁵.

⁵³ COMITÉ CONSULTATIF POUR L'ENVIRONNEMENT DE LA BAIE JAMES, *Le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement. Mémoire du CCEBJ présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, CCEBJ, 2015, p. 6.

⁵⁴ Michel BÉLANGER et Jean BARIL, *Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement. Consultation sur le Livre vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Montréal, CQDE, 2015; FONDATION DAVID SUZUKI, *Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement »*, *Mémoire de la Fondation David Suzuki*, Fondation David Suzuki, 2015; Morio HEPPELL, *Commentaires sur le livre vert concernant la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 2015. Il peut être intéressant de noter qu'à l'inverse des mémoires invitent au renforcement de la participation via les technologies de l'information et des communications. Voir par exemple Marie-Claude LECLERC, *Position des OBV du Québec concernant le Livre Vert*, Québec, Regroupement des organismes de bassins versants du Québec, 2015, p. 22; ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE, *Mémoire de l'Association québécoise de la production d'énergie renouvelable*, AQPER, 2015, p. 28.

⁵⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 41^e légis., 4 septembre 2015, vol. 44, n° 32, « Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé "Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement" », 8 h 50 (Mme Paule Halley). À noter cependant que la procédure de consultation sur les enjeux de l'étude d'impact n'a pas été étendue aux évaluations environnementales pour les projets réalisés dans les territoires nordiques qui relèvent de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (en ligne : <<https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/produits-en-ligne/conventions/lois/convention-de-la-baie-james-et-du-nord->

Les recommandations relatives à l'accessibilité au numérique et la nécessité de prévoir une alternative à la consultation en ligne n'ont pas été reprises dans le projet de loi déposé. Aucune autre forme de consultation que celle en ligne n'y est prévue. Lors des consultations particulières sur le projet de loi, deux mémoires évoquent l'importance de faciliter l'utilisation technique du registre en ligne, mais ne remettent pas en cause le recours au numérique en tant que tel⁵⁶. Lors des auditions publiques sur le projet de loi, les représentants de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts ont souligné les limites du nouveau dispositif proposé qui « ne prévoit qu'une transmission écrite des observations sur les enjeux au ministre [...] lequel restitue les observations au promoteur et les rend publiques ». Selon eux « les enjeux doivent être discutés et arbitrés » et il serait préférable d'envisager une forme de consultation en présentiel. Le recours au numérique est ici remis en question, non pas en raison de l'accessibilité limitée pour certains groupes de personnes, mais en raison des limites intrinsèques du dispositif numérique lui-même, qui ne permettrait pas aux participants d'interagir entre eux et qui, par conséquent, limiterait la compréhension des personnes intéressées quant à l'étude d'impact réalisée par le promoteur. Toutefois, cette mise en garde n'a pas été reprise par la suite lors de l'étude détaillée du projet de loi. Aucune mention n'y est faite du recours exclusif au numérique et de ses limites, ni aucune modification du projet de loi à ce sujet n'est proposée.

quebecois-et-conventions-complementaires/>) et la *Convention du Nord-Est québécois* (en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/rcaanc-cirnac/R32-498-1984-fra.pdf>). Nous avons analysé les 45 mémoires déposés dans le cadre de l'étude du projet de loi et accessibles sur le site de l'Assemblée nationale : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Mémoires déposés lors du mandat "Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 102" », en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-36489/memoires-deposes.html>> (consulté le 16 décembre 2024).

⁵⁶ Ainsi, dans son mémoire la fondation David Suzuki met en avant l'importance de créer une « plateforme web facile d'accès » : FONDATION DAVID SUZUKI, *Mémoire sur le Projet de loi n° 102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, Fondation David Suzuki, 2015, p. 4. Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James rappelle l'importance d'une navigation facile dans le registre et des documents et des résumés publiés en anglais et en crie, dans un langage clair et non technique : COMITÉ CONSULTATIF POUR L'ENVIRONNEMENT DE LA BAIE JAMES, *Projet de loi 102 – Modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement. Mémoire du CCEBJ présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, CCEBJ, 2016, p. 12.

Le règlement d'application de la Loi entrée en vigueur le 23 mars 2018 encadre le nouveau dispositif participatif institué à l'article 31.3.1 LQE⁵⁷. Le Règlement prévoit que dans un délai de 30 jours suivant la publication de l'avis de projet par son promoteur « toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact du projet devrait aborder »⁵⁸. Il précise que la ministre a 20 jours après la fin de la consultation pour transmettre à l'initiateur du projet « les observations sur les enjeux qui lui ont été communiquées et dont la pertinence justifie l'obligation de leur prise en compte dans l'étude d'impact du projet »⁵⁹. Le ministre doit par ailleurs les publier dans le registre d'évaluation environnementale. Le Règlement ne prévoit pas la possibilité de participer à ce nouveau dispositif participatif dans des lieux physiques. L'annexe 3 du Règlement prévoit que les documents seront disponibles dans des centres temporaires de consultation et au centre de documentation du BAPE. Cependant, les documents ne seront rendus disponibles qu'après la période de consultation sur les enjeux de l'étude d'impact. Il ne s'agit donc pas d'une voie alternative à la consultation par voie numérique.

L'analyse d'impact réglementaire du nouveau règlement d'application réalisé par le ministère met en évidence l'amélioration de la participation du public par la mise en place du registre et de la consultation sur les enjeux du projet⁶⁰. L'utilisation du registre numérique comme support de la consultation sur les enjeux de l'étude d'impact est présentée uniquement sous l'angle de ses avantages en termes de transparence et d'accès à l'information. Là encore n'est pas évoquée la question de l'accès au numérique et de la fracture numérique.

L'instauration du nouveau dispositif participatif par la LQE est une avancée pour la participation environnementale au Québec, car il permet,

⁵⁷ *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1.

⁵⁸ *Id.*, art. 8.

⁵⁹ *Id.*, art. 9.

⁶⁰ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Analyse d'impact réglementaire du règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets remplaçant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, 2018, p. 16, en ligne : <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/reglement/air-reeie201803.pdf>> (consulté le 16 décembre 2024).

en principe, aux individus d'avoir une plus grande influence sur le projet en étant consultés en amont de la PEEIE. La question de sa mise en place uniquement en ligne a peu été discutée pendant les débats parlementaires et, malgré les mises en garde faites par certains groupes, aucune conséquence n'en a été tirée dans la Loi et dans son règlement d'application, ce qui interroge au vu des limites mises en avant dans la littérature concernant le recours au numérique pour les dispositifs participatifs.

II. Le numérique, un outil insuffisant de la participation environnementale

Le dispositif institué en ligne permet une participation restreinte et pour l'instant a rencontré un faible taux de participation, (A) ce qui interroge plus généralement sur la pertinence de l'utilisation du numérique en matière de participation environnementale (B).

A. Un dispositif faiblement utilisé

En pratique, la consultation sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder s'effectue dans le registre des évaluations environnementales accessible depuis le site du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs⁶¹. La participation se réalise au moyen d'un formulaire à remplir. La participation prend la forme de deux questions auxquelles peuvent répondre les participants : « 1) À la lumière de l'avis de projet et de la directive pour l'élaboration de l'étude d'impact, y-a-t-il des enjeux qui devraient être ajoutés ou davantage mis en évidence ? 2) Quelles sont vos préoccupations particulières à l'égard du projet ? » Les réponses formulées ne doivent pas dépasser 1 500 caractères et il est possible pour les participants de préciser « les références bibliographiques à suggérer à l'initiateur du projet ». La participation est anonyme et le participant est simplement tenu de préciser s'il est un citoyen ou s'il représente une organisation.

Une fois la période de consultation terminée, le ministère collige et synthétise les observations pertinentes dans un rapport accessible au public

⁶¹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Liste des consultations en cours », en ligne : <<https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/listes-consultations.asp>> (consulté le 17 décembre 2024).

conformément à l'article 9 du Règlement⁶². Au critère réglementaire de la pertinence de l'observation s'ajoutent d'autres critères qui sont uniquement précisés sur le site du ministère⁶³. On peut en effet y lire que « le ministre se garde le droit de supprimer un commentaire comportant des propos :

- injurieux, diffamatoires, discriminatoires, grossiers, crus ou offensants ;
- à but commercial ou promotionnel ;
- non pertinents ;
- confus ou imprécis. »

Plusieurs remarques peuvent être formulées concernant ces critères. Il n'est possible nulle part de trouver une explication de ce à quoi renvoient ces critères⁶⁴. Le caractère pertinent de l'observation confère une marge importante de discrétion au ministre dans la sélection des observations. Cette grande marge de discrétion n'est pas étonnante au regard de ce qu'est la PEEIE qui est « un simple processus de consultation, complexe certes, mais sans aucune véritable contrainte juridique pour l'administration autre que le respect de la procédure prévue par le législateur »⁶⁵. Le filtre ministériel qui permet au ministre d'écarter des observations au caractère « confus » ou « imprécis » étonne cependant au regard de la perspective poursuivie par la réforme de la LQE qui est de permettre plus largement au public d'intervenir en amont du projet⁶⁶. Cette restriction peut être socialement sélective et pourrait décourager certaines personnes de participer, ce qui pourrait conduire en fin de compte à restreindre la diversité des participants.

L'analyse de 88 projets qui ont fait l'objet d'une consultation publique sur les enjeux de l'étude d'impact via le registre des évaluations environnementales depuis l'entrée en vigueur de la réforme jusqu'à novembre 2023⁶⁷ a montré que, dans l'ensemble, la participation publique sur les enjeux que

⁶² *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, préc., note 57, art. 9.

⁶³ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Participation du public dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale », en ligne : <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/participation-public/index.htm>> (consulté le 17 décembre 2024).

⁶⁴ Le ministère a été contacté à ce sujet. Nous n'avons actuellement pas reçu de réponse.

⁶⁵ *Bellefleur c. Québec (Procureur général)*, [1993] 54 Q.A.C. 300, par. 30.

⁶⁶ MDDELCC, préc., note 46, p. 40.

⁶⁷ La dernière mise à jour de ces chiffres date du 20 novembre 2023.

l'étude d'impact devrait aborder est très limitée et que peu d'observations sont déposées.

Nombre de commentaires déposés	Nombre de projets concernés
Aucun commentaire	40
Un ou deux commentaires	30
Entre trois et dix commentaires	9
Entre onze et trente commentaires	4
Entre trente et cent commentaires	0
Plus de cent commentaires	4

Ainsi, près de 80 % des consultations réalisées sur les enjeux de l'étude d'impact ont reçu moins de deux observations jugées pertinentes par le ministre.

Quatre projets font exception et ont recueilli plus d'une centaine de commentaires. Deux d'entre eux sont de grands projets de structuration du réseau de transport routier ou collectif dans des grands centres urbains – le projet de construction du tramway à Québec et le projet de raccordement de l'axe Cavendish à Montréal – et deux projets sont liés à l'exploitation d'hydrocarbures – le projet de mise en production du gisement Galt Sud-Ouest sur le territoire de la MRC de la Côte-de-Gaspé et le projet Gazoduc. Il s'agit de projets ayant fait l'objet d'une forte contestation et d'une mobilisation importante de la société civile.

Le faible taux de participation au dispositif de consultation n'est pas étonnant si on le compare aux autres taux de participation des dispositifs participatifs descendants qui sont mis en œuvre ces dernières années. À titre d'exemple, en avril 2019, le BAPE avait mis en place un projet pilote de consultation numérique. Ce projet portait sur l'attribution du statut de réserves de biodiversités et de réserves aquatiques et s'est appuyé sur l'utilisation d'une plateforme de consultation en ligne sur laquelle les participants pouvaient déposer des commentaires. La plateforme numérique visait à élargir la participation publique dans une région très vaste, où les lieux de résidence sont potentiellement éloignés, ce qui rendait plus difficile la tenue de réunions publiques en présentiel. Néanmoins, au terme de la période de consultation qui a duré 20 jours, le BAPE a obtenu seulement

13 contributions de la part de 7 contributeurs. Les résultats de ce dispositif, comme celui de l'article 31.3.1 de la LQE, questionnent finalement plus largement l'utilisation du numérique en matière de participation environnementale.

B. Réflexions sur l'usage du numérique en matière de participation environnementale

Le faible taux de participation au dispositif et sa forme même font douter de sa capacité à faire participer une plus grande diversité de personnes. Toutefois, le caractère anonyme de la participation dans le dispositif prévu à l'article 31.3.1 de la LQE ne permet pas de tirer des conclusions sur la diversité des personnes qui ont participé et de déterminer s'il s'agit de personnes différentes de celles qui participent habituellement en présentiel. Le fait cependant que les projets qui ont recueilli le plus de commentaires dans le cadre du nouveau dispositif sont ceux qui ont suscité de vives contestations ou qui se situent dans de grands centres urbains, peut laisser penser que le dispositif n'a pas nécessairement favorisé la participation de nouvelles personnes.

Étant donné que seulement 16 projets ont recueilli plus de deux commentaires, on peut s'interroger sur la pertinence de ce dispositif pour assurer une plus grande participation publique dans la perspective d'une amélioration de la préservation de l'environnement. Le recours unique au numérique sans prévoir d'autres modes de consultation à cette étape du dispositif explique peut-être les faibles taux de participation au nouveau dispositif. Dans tous les cas, il limite grandement la participation des personnes n'ayant pas accès à internet ou n'ayant pas les compétences techniques pour déposer des observations via le registre d'évaluation environnementale. Coupler la possibilité de faire des observations en ligne avec un dispositif participatif en présentiel, sous forme de réunions publiques par exemple, aurait pu permettre de renforcer la participation tout en n'excluant pas *de facto* les personnes n'ayant pas d'accès ou les capacités d'utiliser les outils numériques. Dans la recherche menée par Boudreau et Cardon auprès de personnes engagées dans des dispositifs participatifs, ces derniers avaient majoritairement estimé que les mécanismes de participation citoyenne en ligne sont insuffisants pour constituer une démarche de participation complète et sont davantage vus comme un complément aux mécanismes de consultation

traditionnelle⁶⁸. Or le nouveau dispositif ne constitue pas un complément d'un autre dispositif institutionnalisé, mais bien un dispositif à part entière.

La mise en place de « bons dispositifs » participatifs repose davantage sur la conception qu'en font les décideurs qui les créent que sur l'usage de la technologie elle-même⁶⁹. C'est la conception qu'ils ont d'une bonne participation qui détermine la qualité du dispositif. C'est donc davantage comment les autorités publiques conçoivent la participation, son objectif et les personnes visées qui affecte la qualité du dispositif, plus que l'utilisation de l'outil numérique lui-même. L'utilisation de ce dispositif, sans tenir compte des enjeux de fracture numérique dans sa conception et sans alternative au numérique, reflète davantage une certaine conception de la participation axée sur l'efficacité du processus d'évaluation environnementale, plutôt que sur la démocratisation et l'ouverture du processus décisionnel. En effet, aujourd'hui, la consultation des individus en amont de la PEEIE est laissée en grande partie aux mains du promoteur du projet sans garantie légale en dehors des dispositifs institutionnalisés par la Loi, comme le montre le Guide du ministère⁷⁰. C'est d'ailleurs ce que proposait le Livre vert qui indiquait que « l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation »⁷¹. Le nouveau dispositif numérique institué par la LQE tend davantage à rendre la PEEIE plus efficace qu'à diversifier les personnes qui participent.

*
* *

Cet article ouvre la voie à des recherches futures sur l'utilisation du numérique en matière d'évaluation et de participation environnementales. Il serait pertinent de réaliser une étude comparative, notamment avec le dispositif institué au niveau fédéral pour lequel les individus ont la possibilité de déposer des commentaires en ligne concernant les directives relatives à l'étude d'impact via le registre canadien d'évaluation d'impact en ligne. Le registre canadien rend visibles et donne accès directement à tous

⁶⁸ C. BOUDREAU et D. CARON, préc., note 11, 167.

⁶⁹ Christopher F. ARTERTON, Éric MAIGRET et Pascale BOUILLON, « La technique est-elle au service de la démocratie? », (2000) n° 26-27-1 *Hermès* 113, 117.

⁷⁰ DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION, ENVIRONNEMENTALE ET STRATÉGIQUE, et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, préc., note 43.

⁷¹ MDDELCC, préc., note 46, p. 40.

les commentaires déposés, ce qui permettrait d'analyser les profils et ainsi d'étudier la diversité des participants à cette étape du processus d'évaluation environnementale.

Par ailleurs, pour comprendre en profondeur l'utilisation du numérique en matière de participation environnementale, la recherche pourrait être prolongée directement par une étude auprès des parties prenantes au processus d'évaluation environnementale. Il pourrait être pertinent d'étudier comment les groupes utilisent le nouveau dispositif de consultation environnementale entièrement numérique et, également, de comprendre comment, au niveau ministériel, les commentaires sont analysés et pris en compte dans l'élaboration des directives.

