

CARPADD

Centre africain de recherche pour la paix et le développement durable

► *Note d'analyses sociologiques, N°23, Août 2021*

www.carpadd.com

► Interface politico-administrative et indépendance des Tiers neutres

Le cas du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec (BAPE)

● **JOSEPH TCHINDA KENFO, PhD**

Histoire des relations internationales
Directeur du CARPADD

Pour citer ce texte :

TCHINDA KENFO, Joseph, « Interface politico-administrative et indépendance des Tiers neutres : le cas du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec (BAPE) », *Note d'analyse sociologiques*, N° 23, 06 août 2021, CARPADD, Montréal.

Le **CARPADD** est un organisme indépendant qui a pour vocation de favoriser la recherche, la formation et le transfert des connaissances dans les domaines de la paix, de l'aménagement, du développement durable, des migrations, des crises et conflits, de l'autonomisation des communautés, etc.

203-2370 Rue Gold, Montréal, Québec, Canada, H4M 1S4 | Tél: (514) 559-3020 | contact@carpadd.com



Résumé

Les études consacrées à l'interface politico-administrative mettent en exergue les tensions entre le contrôle politique et l'autonomie des gestionnaires publics au sein des administrations. L'interface de notre point de vue constitue cette zone d'échanges et d'interactions réciproques, relativement mouvante, dynamique et floue, qui structure les rapports entre le politique et l'administratif. Dans cette contribution, nous examinons la relation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec (BAPE) au politique. Nous nous intéressons non seulement à la façon dont cet organisme public impartial et consultatif gère son indépendance vis-à-vis du politique dans la conduite de ses mandats, mais aussi comment ses responsables (gestionnaires et commissaires) interprètent leur mandat, élaborent leur vision des études d'impact environnemental et leurs incidences sur leur rapport au politique. Nous pensons que l'indépendance d'une organisation publique (tiers neutre) vis-à-vis du politique n'est pas une donnée statique, immuable. Elle repose en partie sur la prise de conscience des gestionnaires publics de leurs responsabilités et l'idée qu'ils ou elles se font de leur mission, de leur leadership et leur capacité à défendre l'institution quitte à démissionner de leur poste au nom de valeurs supérieures. Toutefois, l'indépendance du BAPE, tiers neutre, est constamment mise à l'épreuve en fonction du contexte, des enjeux des dossiers et se négocie aux frontières mouvantes, dynamiques et incertaines de l'interface politico-administrative.

Mots clés : BAPE, Interface politico-administrative, indépendance, Tiers-neutre

Introduction

Les études consacrées à l'interface politico-administrative mettent en exergue les tensions entre le contrôle politique et l'autonomie des gestionnaires publics au sein des administrations. Plusieurs auteurs s'y sont penchés en examinant la neutralité partisane des gestionnaires (Sharp, 1981), les jeux de reproches/blâme (Resodihardjo, 2018), le mécanisme de nomination par favoritisme (Panizza et al, 2019), l'influence réciproque entre le politique et les gestionnaires (Van Dorp et al, 2019), les arrangements explicites et les bris d'entente entre les directeurs, les conseillers et élus dans les municipalités (Siegel, 2015), les activités politiques des gestionnaires et la collaboration entre ces derniers et les acteurs politiques (Alford et al, 2017), les meilleures pratiques des gestionnaires face aux enjeux d'interface des relations politico-administratives (Lemay et Valade, 2017), la construction du sens commun entre les élus et les gestionnaires (Audette-Chapdelaine, 2016). À notre connaissance, il manque, pour le cas du Québec, des études sur la façon dont un organisme public impartial

et consultatif à l'instar du BAPE gère son indépendance vis-à-vis du politique. Comment les membres, nommés par le politique et n'ayant pas de lien hiérarchique direct avec le ministre de tutelle gèrent leur indépendance dans la conduite de leurs mandats? Dans ce travail, nous nous penchons sur l'indépendance au politique des gestionnaires d'un tiers neutre, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec (BAPE) en l'occurrence. En effet, cette étude de cas porte sur la façon dont les responsables du BAPE (gestionnaires et commissaires) interprètent leur mandat, élaborent leur vision des études d'impact environnemental et leurs incidences sur leur rapport au politique. Il s'agit plus spécifiquement de voir comment les responsables du BAPE gèrent les pressions politiques. S'y opposent-ils? S'accommodent-ils ou développent-ils des stratégies de bifurcation, de justification ou de contournement de leur démarche.

Dans cette contribution, nous procédons d'abord à la revue de la littérature de l'interface politico-administrative, de l'indépendance, de l'autonomie et de la neutralité des agences. Ensuite, nous présentons dans la seconde partie le BAPE comme tiers neutre. Enfin, nous examinons la relation du BAPE au politique.

Revue de la littérature

L'interface politico-administrative

L'interface politico-administrative tire son fondement de la dichotomie politico-administrative. La dichotomie a été inspirée par Wilson (1887, 2012), puis Weber (1946, 2012) et établit une séparation nette entre une administration neutre et efficace et le politique. Les bureaucraties professionnelles correspondent à l'idéal type de Weber. La relation entre les élus et les gestionnaires publics est ainsi purement professionnelle et distanciée. Dans ce contexte, la fonction publique est neutre et moins partisane dans la mesure où le comportement administratif est traçable à tout moment. La gouvernance est donc basée sur les rôles définis par la loi. La séparation est de ce fait assez nette entre l'administration publique et le gouvernement (Weber, 1946, 2012 :44-45). Seulement, les opposants à une telle conception insistent sur un modèle hybride d'interaction politico-administrative qui régit la pratique des relations politiques et administratives. La dichotomie est considérée comme un mythe dans la mesure où il existerait une complémentarité du travail politique et administratif. Il s'agit d'une interaction continue, d'une influence réciproque, d'une déférence mutuelle et des négociations (Alford et al., 2017 :752). C'est l'argument principal des défenseurs de l'interface politico-administrative.

Dans une étude exploratoire, Lemay et Valade (2017) examinent les meilleures pratiques des sous-ministres face aux enjeux d'interface des relations politico-administratives au Canada et au Québec. Les auteurs s'appuient sur les quatre pierres angulaires de la relation politico-

administrative notamment statutaire, personnelle, influence et leadership et mettent en exergue les quatre formes de pouvoir capacitaire. Il s'agit : de camper la relation d'interface, de la complémentarité des rôles qu'il faut comprendre et respecter, de conjuguer les réalités actuelles et à venir dans l'intérêt public et de l'agilité et de la faisabilité des décisions (Lemay et Valade, 2017 :120). Audette-Capdelaine (2016 : 483) quant à elle insiste sur la construction du sens commun entre les élus et gestionnaires dans la gestion des services d'eau à la ville de Montréal. Resodiharddjo (2018) pour sa part présente d'abord le cadre conceptuel du jeu de reproches entre les élus et les gestionnaires. Il repose sur la perception du risque et de la causalité ainsi que sur le biais de négativité. Selon lui, tout repose sur un consensus sur la qualification de l'incident, les causes de l'incident où il distingue les aspects intentionnel et accidentel. La réponse au blâme va du défensif à l'accommodement à travers plusieurs stratégies politiques. En examinant comment ce jeu se manifeste à travers deux catastrophes notamment la Love Parade de Duisbourg en 2010 et le Festival de danse plein air de Hoek Van Holland de 2009, il propose une vision nuancée de la réponse (p.679-680). Elle passe par des stratégies de présentation, les rituels à l'instar de la compassion et de la reconnexion (p.681-682). Les éléments du contexte à l'instar des élections, des relations hiérarchiques, de la durée du mandat, de la réglementation ont une incidence réelle. (Resodiharddjo, 2018 :683). Il serait intéressant de voir comment ces jeux de reproches se déploient dans la relation entre des gestionnaires d'un service ou d'une agence sous-tutelle; lesquels ne sont pas directement en contact/sous l'autorité du politique. On peut aussi voir comment ce jeu de reproches s'articule autour de la publication de rapports controversés.

Panizza et als (2019) insistent pour leur part sur les nominations par favoritisme. Plusieurs enjeux sont identifiés : la politisation visant à influencer les administrateurs ; le clientélisme qui vise un échange d'un emploi contre du soutien électoral et le favoritisme. Concernant la typologie des rôles, ils dégagent deux dimensions organisationnelles : la nature de la confiance qui peut être partisane et non-partisane et le type de compétences (politiques, professionnelles) (p.150-151). Plusieurs facteurs de variation des rôles sont mis en évidence (Panizza et als, 2019 :158). Les nominations par favoritisme sur la base de la partisanerie constituent comme le souligne Laurenz Ennsner-Jedenastik (2016 :510) un moyen de politiser les agences de régulation afin de limiter leur influence ou de réduire leur indépendance formelle dans les faits. Ce travail nous offre l'opportunité d'explorer les joutes parlementaires autour de la nomination des responsables.

Van Dorp et Paul Hart (2019) se penchent pour leur part sur l'influence réciproque entre les gestionnaires et les politiques (p.2). Cette influence trouve son fondement dans le droit constitutionnel et l'évolution des pratiques fondamentales du pouvoir exécutif. Les défis associés sont liés aux effets flous des interactions temporelles, à l'émergence de conseillers hybrides et l'épaississement des régimes de responsabilité. Les interactions qui en découlent

reposent sur des règles de jeu que sont le respect mutuel, l'espace discrétionnaire et la loyauté réciproque (Van Dorp et al, 2019 :12-13). À ce sujet, Boudreau insiste sur le fait que la loyauté de la fonction publique dans un système démocratique hérité de la tradition parlementaire britannique doit s'exercer essentiellement envers l'État et ses institutions (gouvernement et parlement) et non envers le parti dont le gouvernement est issu (Boudreau, 2010 :102). Les gestionnaires doivent de ce fait développer des stratégies pour gérer l'interaction. Ceci passe par un changement de vitesse nécessaire pour absorber le changement politique, la construction de nouvelles relations et la gestion du blâme (Van Dorp et al, 2019 :5-8). La gestion de cette interaction passe aussi par la mise en place des espaces de collaboration. En effet, comme l'indique Boudreau, les modalités d'échanges régulières et systématiques entre le sous-ministre, le ministre et le chef de cabinet de ce dernier sont absolument nécessaires (Boudreau, 2010 : 109). La nature des interactions entre les membres du BAPE et le ministre ainsi que les gestionnaires est un indicateur de la façon dont l'organisation gère son indépendance dans la réalité.

La dichotomie politico-administrative est déconstruite par Alford et collègues (2017) qui estiment qu'il n'est pas aisé de définir la limite entre les deux notamment en termes de ligne nette, de zone grise qui nécessairement est changeante, variable et varie en fonction du contexte (Alford et als, 2017 :760-761). Il y a donc un certain degré d'indétermination des rôles et des relations. Ceci fait dire à Boudreau qu'« il n'y a pas de recettes absolues concernant les mécanismes de coordination et d'interface. Ils doivent s'ajuster harmonieusement et fonctionnellement à la nature et au fonctionnement du ministère ou de l'organisme et tenir compte de la personnalité et de la façon de travailler des principaux intéressés » (Boudreau, 2010 :109). À partir d'une enquête auprès de 1012 responsables publics et des entretiens avec 42 gestionnaires au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, Alford et als concluent que les gestionnaires ont des activités politiques dans le cycle des politiques publiques (Alford et als, 2017 :761). Elles passent par le contrôle de l'information, la réduction des capacités alternatives, la définition des options en favorisant ou non les parties, la définition des termes. Par ailleurs, les gestionnaires persuadent ou influencent les parties prenantes ainsi que les processus et délibérations. En plus de mener des activités politiques, les gestionnaires collaborent avec les acteurs politiques au moment de l'identification/définition des problèmes, l'identification des options et l'évaluation des critères, le choix d'une approche politique et la mise en œuvre (Alford et als, 2017 :756-757). D'ailleurs, Boudreau estime que la fonction publique doit appuyer le niveau politique en lui fournissant, dans le cadre de ses compétences, un éclairage complet et rigoureux lui permettant de prendre les meilleures décisions possible. Elle doit par la suite faire en sorte que les décisions prises se traduisent par une mise en œuvre et un fonctionnement efficace et efficient des politiques et programmes retenus (Boudreau, 2010 :102). Ainsi, l'interface de notre point de vue constitue cette zone d'échanges et d'interactions réciproques, relativement

mouvante, dynamique et floue, qui structure les rapports entre le politique et l'administratif. En dépit de ses fonctions, du forum qu'il est, le BAPE est perçu ici dans la perspective du continuum politico-administratif. Il est par conséquent intéressant d'examiner l'existence ou non de limites claires entre les responsabilités du BAPE dans l'interprétation et la conduite d'un mandat et celles du ministre qui attribue.

Indépendance, autonomie et neutralité des agences

Longtemps assimilée aux concepts magiques, l'indépendance des institutions de régulation est désormais associée à la bonne gouvernance et aux bonnes pratiques. Elle recouvre des significations multiples auprès des parties prenantes qui lui associent des convictions et des attentes tout en constituant des sources de légitimité (Jackson, 2014 :262). Le sens que l'on donne au concept d'indépendance fait également l'objet d'interprétations différentes : une séparation structurelle des intérêts du pouvoir et de l'autorité; l'autonomie; un certain niveau de contrôle sur les aspects essentiels de la survie de l'organisation et les mesures qu'une agence peut prendre par elle-même (Jackson, 2014 :263). Plus concrètement, l'indépendance concerne non seulement la manière dont l'environnement institutionnel et l'Agence s'influencent mutuellement; mais aussi la manière dont les règles sont interprétées par les principales parties prenantes dans le processus (Jackson, 2014 :263). Elle est donc à la fois un mécanisme structurel encadré par des dispositions institutionnelles (compétence réglementaire) et une qualité comportementale (impartialité, intégrité, transparence, équité) (Jackson, 2014 :269-270). Bien plus, une réflexion sur l'indépendance d'une institution ou agence ne peut ignorer la question de l'autonomie qui selon Bach (2014 :354) est un concept fondamental dans le cadre de l'analyse des relations entre les ministères de tutelle et les agences. L'autonomie formelle (*jure*) est donc associée à l'indépendance structurelle (forme juridique, statut, aspects organisationnels, etc.) tandis que l'autonomie de fait (*facto*) c'est-à-dire réelle ou pratique, est liée au comportement de l'Agence (pouvoir décisionnel). Par ailleurs, Thobias Bach (2014 :352) estime que les explications fondées sur la structure formelle doivent être complétées par des explications fondées sur les caractéristiques des tâches des agences sous l'angle de la gestion des ressources humaines. D'ailleurs, Laurenz Ennsner-Jedenastik (2016 :509) au sujet de la politisation des agences de régulation observe que l'indépendance formelle n'est ni une condition nécessaire à l'indépendance de fait, ni suffisante en soi. Car des variables comme la taille de l'agence, son âge, ses ressources, les contraintes politiques, la nature du régime politique ont un impact sur la tentation du contrôle politique (Laurenz Ennsner-Jedenastik, 2016 :510-511). Ainsi, nous pensons que l'indépendance d'une organisation publique (tiers neutre) vis-à-vis du politique n'est pas une donnée statique, immuable. Elle repose en partie sur la prise de conscience des gestionnaires publics de leurs responsabilités et l'idée qu'ils ou elles se font de leur mission, de leur leadership et leur capacité à défendre l'institution quitte à démissionner de leur poste au nom

de valeurs supérieures. D'où l'important de scruter les interactions entre les ministères et les agences une fois les tâches, compétences et missions précisées dans des textes législatifs.

Études antérieures sur le BAPE

Les différentes études consacrées au BAPE l'abordent sous l'angle de la participation et démocratie citoyennes, du développement durable, d'outil d'aide à la décision, d'apprentissage collectif, de l'institutionnalisation de la participation publique (Gauthier et Simard, 2017), de l'institutionnalisation de la gestion publique de l'environnement (Côté et Lalonde, 2017). Le BAPE, organisme public et indépendant est également mentionné comme symbole et acteur incontournable de l'institutionnalisation de la politique environnementale et du développement durable au Québec (Gauthier et Simard, 2007 :78). D'autres auteurs insistent sur la procédure d'information et de consultation publiques développée dans le cadre d'étude impact sur l'environnement; son efficacité, sa crédibilité (p.7-8), les failles et les défis (p.12-13) (Halley et De Forte, 2004); son rôle dans la médiation en environnement (Renaud, 1995). Il est une référence à travers le monde et comme institution exemplaire en matière de mise en discussion publique (Gauthier et Simard, 2011 : 195). Il a précisément servi de référence aux rédacteurs de la loi Barnier de 1995 à l'origine de la Commission nationale du débat public (CNDP) en France (Dziedzicki et Michel, 2017 :153). En effet, les mécanismes permettant aux citoyens de communiquer leurs attentes et leurs doléances aux acteurs de l'administration publique constituent l'essence même de la démocratie. Ces mécanismes formels de participation publique sont au cœur de la relation du citoyen avec l'État (Yates, 2012 :351).

Les effets réels du BAPE en matière de politique publique sont mis en exergue dans un examen critique. En effet, Gauthier et Simard rapportent que 40 % des projets qui suscitent une grande participation sont jugés défavorables par le BAPE et 20% de ceux-ci sont refusés par l'État (Gauthier et Simard, 2011 : 213-214; Gauthier et Simard, 2017). La société civile à travers ce dispositif participatif peut avoir un effet significatif sur les décisions gouvernementales et leur légitimité, ce qui pourrait renforcer l'imputabilité politique et la confiance des citoyens envers les institutions politico-administratives (Gauthier et Simard, 2011 : 357)

Cette expérience du BAPE bien que forte reste limitée. Les détracteurs du BAPE considèrent qu'il constitue une perte de temps en se penchant, en aval, sur des projets déjà ficelés, souvent dans le but de leur donner un vernis de légitimité. Selon eux, le fait que le BAPE ait un mandat consultatif et qu'il demeure de la prérogative du gouvernement de tenir compte ou non de ses recommandations minerait également sa pertinence (Yates, 2012 :357). Jean Baril pour sa part reconnaît l'importance de l'organisation tout en affirmant que : « le rôle et le mandat du BAPE sont mal adaptés à la poursuite du développement durable. Il faut les

actualiser, car il est un organisme qui joue un rôle réduit dans une procédure administrative d'autorisation de projet » (Baril, 2006 :10). Ce dernier s'inquiétait de ce que cet impact limité n'entraîne un cynisme grandissant face à la consultation (Baril, 2006 :7).

Le cas : le BAPE comme tiers neutre

Comparativement à d'autres enjeux politiques, les problèmes environnementaux ont été tardivement à l'ordre du jour. Au Canada et au Québec, ce n'est que dans les années 1960 et 1970 qu'émerge une véritable politique environnementale (Jegen, 2012 : 498). Cette prise de conscience écologiste et la mobilisation qui s'en est suivie au-delà d'aboutir à la mise à l'ordre du jour politique de l'environnement comme problème a conduit à l'institutionnalisation d'une politique environnementale par les gouvernements. Au Québec, cela s'est traduit par la nomination d'un ministre délégué à l'environnement en 1970 par le gouvernement et la création du ministère de l'Environnement sous le gouvernement du Parti Québécois en 1979 (Jegen, 2012 : 499).

Le 30 décembre 1978 en effet, le Québec crée le BAPE dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoyant la participation des citoyens à l'évaluation environnementale de projets d'importance. Cette création constitue une reconnaissance législative de la fonction de garant en matière d'évaluation d'impact environnemental de grands projets. Le recours à un tiers garant dans les dispositifs de participation publique liés à des projets d'aménagement vise, selon Jean-Marc Dziedzicki et Laura Michel, à garantir à travers l'intervention d'une tierce partie réputée neutre et indépendante à égale distance entre l'autorité décisionnaire et le public que le dispositif participatif mis en place repose sur une information de qualité et accessible au plus grand nombre ainsi que sur une véritable expression des populations concernées permise par un ou plusieurs temps d'échange avec elles (Dziedzicki et Michel, 2017 :149).

En effet, le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement et fait rapport de ses constatations et de son analyse au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Organisme assujéti à la Loi sur le développement durable (RLRQ, c. D-8.1.1), le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux. À l'image de la Commission nationale du débat public en France, le BAPE joue un rôle de « garantie », au sens où son intervention doit garantir la consistance d'un dispositif d'information et de participation du public sans cependant avoir de rôle a priori dans le résultat de ce dispositif ni dans le processus décisionnel (Dziedzicki et Michel, 2017 :149). Ces dispositifs participatifs ou collaboratifs sont d'abord conçus et considérés

comme étant au service d'une démocratie participative destinée à renforcer la démocratie représentative en crise de légitimité. Leur objectif est le renforcement de la légitimité d'un processus décisionnel ou l'amélioration du résultat de celui-ci (Dziedzicki et Michel, 2017:152).

Comme nous l'avons relevé plus haut, le BAPE intervient en tant que tiers dans le cadre de la médiation. Ses pouvoirs sont de ce fait limités. De fait, le médiateur est généralement présenté comme un tiers neutre, indépendant, impartial sans pouvoir de décision, qui s'efforce d'aider les parties à construire ou à gérer leurs relations sociales. Toutefois, comme le relève Marie-Élisabeth Volckrick, on ne peut réduire l'idée de tiers à une personne. Selon cette dernière, une approche pragmatique de la question du tiers permet de différencier trois formes de tiers : le tiers empirique, le tiers généralisé et le tiers réflexif. Le médiateur active ces trois formes de tiers au cours d'une médiation (Volckrick, 2007 : 77).

Volckrick distingue deux manières de construire du consensus. Une première manière consiste à construire un consensus à partir d'un modèle. Un modèle est proposé de l'extérieur aux parties. On suit une méthode et des règles de fonctionnement. Dans la seconde manière, ce sont les parties elles-mêmes qui construisent ensemble et en situation les propres normes de leurs interactions. Dans la première perspective qui cadre avec la position du BAPE, le médiateur va aider à construire un consensus en se référant à un plan, un canevas, un modèle commun qu'il propose aux parties (Volckrick, 2007 : 80). D'où l'importance de valeurs. De fait, la médiation est souvent source de dilemmes qui font intervenir l'éthique, la déontologie et le Droit. Les règles éthiques de la médiation, définies en termes généraux, énoncent les meilleures pratiques et établissent les moyens de les mettre en œuvre. Les règles déontologiques applicables aux médiateurs fixent les normes de régulation de la médiation; ces règles sont tantôt issues de la loi, tantôt des codes de conduite professionnelle (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :121). La médiation a des fondements déontologiques dans la mesure où les principes convergents les plus significatifs sont l'autodétermination, l'impartialité, l'indépendance et le conflit d'intérêts, la confidentialité et la qualité du processus de médiation. Ces principes recouvrent tant la qualité du mode d'intervention que les attributs essentiels du tiers neutre (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :122). Le médiateur, comme facilitateur neutre, peut – au moment opportun – présenter aux parties des options de solution. Il faut se rappeler que les parties ont souvent aliéné leur perception objective du conflit. Par une vision large, le médiateur les conduira à quitter le cadre étroit du différend pour explorer les avenues susceptibles de constituer des options valables de règlement (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :124). Les principes de conflit d'intérêts et indépendance établissent que le médiateur ne peut intervenir dans une médiation impliquant des personnes avec lesquelles il entretient ou a entretenu des liens personnels, professionnels ou économiques. Le médiateur ne doit avoir aucun intérêt sur l'objet de la médiation ni sur son issue. De même il ne doit entretenir aucun rapport avec les personnes qui y sont parties ou celles qui pourraient bénéficier du résultat d'une entente (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :125). D'où

l'importance de porter une attention particulière sur l'indépendance de la démarche du BAPE, l'identité des commissaires affectés aux commissions d'enquête et les controverses associées.

Par ailleurs, comme le précisent Otis et Rousseau-Saine, l'indépendance n'est pas un droit qui appartient en propre à chaque médiateur, car il est aussi le fondement de l'institution même de la médiation, qui repose sur l'intervention d'un tiers neutre et désintéressé (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :126). Celle des médiateurs modèle donc à la fois un état d'esprit qui se traduit par l'impartialité objective du médiateur et l'indépendance s'attache à la protection de l'institution de la médiation (Otis et Rousseau-Saine, 2015 :126). C'est pourquoi les actes des responsables et des commissaires du BAPE doivent être exempts de tout soupçon. Ainsi, dans le cadre de la conduite de leur mandat, les commissaires sont soumis aux règles du Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ils adhèrent aux valeurs de respect, d'impartialité, d'équité et de vigilance énoncées dans la Déclaration de valeurs éthiques du Bureau, lesquelles complètent celles de l'administration publique québécoise. De plus, pour réaliser leur mandat, les commissaires disposent des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (RLRQ, c. C-37). À partir de ces préalables, comment le BAPE gère-t-il sa relation avec le politique?

Relation du BAPE au contrôle politique

Comme le rappellent Dziejicki et Michel (2017) concernant la Commission nationale du débat public en France, le garant incarne le point de rencontre entre un dispositif participatif porté par un maître d'ouvrage territorial et les acteurs locaux, parties prenantes de la gouvernance du projet. Placé à la confluence de visions et d'attentes contradictoires sur la place de la participation dans le processus de décision, il contribue néanmoins à rendre plus intelligible et ouverte la gouvernance du projet. Le garant est reconnu par chaque acteur comme recours pour faire valoir sa propre vision du projet et de la concertation. Il fait ainsi l'objet d'une attention particulière de la part de tous les acteurs sollicités qui acceptent de le rencontrer (Dziejicki et Michel, 2017 :159). Seulement, contrairement à la CNDP, le rôle, la légitimité et les démarches du BAPE ont été à maintes reprises contestés publiquement. Certains élus, leaders communautaires et opérateurs économiques privés ont à plusieurs reprises, face à des dossiers sensibles, manifesté leur agacement face à un dispositif dont les positions ont un impact significatif sur des enjeux de développement. Par ailleurs, le traitement médiatique de certains rapports du BAPE, les réactions des politiques et les conséquences des réformes du BAPE nous donnent l'opportunité d'examiner l'indépendance du BAPE ou la relation qu'il entretient avec le politique. Sans en faire un échantillon représentatif, nous allons dans la mesure du possible faire référence à deux dossiers sensibles

et rapports controversés notamment les rapports sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent et le Rapport du réseau électrique métropolitain piloté par la Caisse de placement et de dépôt du Québec (CDPQ) en 2017.

Comme indiqué dans les sections précédentes, l'indépendance d'un organisme à l'instar du BAPE est d'abord formelle, c'est-à-dire garantie par la loi et la législation (jure). Ensuite, il lui revient dans la pratique, c'est-à-dire à travers son agenda propre, la construction de sa crédibilité et sa réputation, son fonctionnement de construire une légitimité. Cette légitimité lui permet enfin de pouvoir compter sur un réseau varié d'acteurs alliés. Dans ce cas précis, les universitaires, les médias, les groupes environnementalistes entre autres.

Premièrement et comme nous l'avons indiqué plus haut, l'indépendance d'une organisation est de facto garantie par la loi et la législation. Il s'agit ici du caractère purement formel. Comme le rappelle Laurenz Ennsner-Jedenastik, cette indépendance juridique signifie que les organismes sont en quelque sorte institutionnels en dehors de la chaîne bureaucratique de commandement, et donc pas tenus de suivre les directives du gouvernement (Laurenz Ennsner-Jedenastik, 2016 :516). Elle crée les obstacles qui rendent plus difficile l'ingérence dans le fonctionnement quotidien de l'Agence à travers les lois et règlements, le statut de l'organisme, les précisions sur les règles de nomination et de licenciement de ses membres, l'autonomie dans la gestion du personnel et du budget.

Les missions du BAPE sont définies par la Loi sur la qualité de l'environnement. Il a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. Il doit tenir des audiences publiques ou des consultations ciblées dans les cas où le ministre le requiert. À la demande du ministre, le Bureau doit également tenir des médiations. Cependant, « le Bureau ne peut enquêter dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux chapitres II et III du titre II » (Éditeur officiel du Québec, 2017).

L'article 6.2 de la Loi dispose que le président du BAPE est responsable de l'administration et de la direction générale du Bureau. Il précise également que lorsque le mandat d'un membre expire pendant les travaux relatifs à une affaire dont il a été saisi, son mandat se prolonge jusqu'à la fin de ces travaux. La procédure de remplacement du président est spécifiée dans la Loi. En cas d'absence ou d'empêchement du président, en effet, il est remplacé par le vice-président » (Éditeur officiel du Québec, 2017). Bien plus, les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs en vertu de la Loi sur

les Commissions d'enquête. Pour les enquêtes qui leur sont confiées, les membres sont assermentés devant un juge de la Cour supérieure et jouissent des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, notamment le pouvoir d'assigner des personnes à comparaître ainsi que celui d'exiger le dépôt de tout document nécessaire à la réalisation de leur mandat (BAPE, 2019 : 6). Le Bureau et ses membres ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Ces mandats sont conduits par un ou plusieurs membres du Bureau désignés par le président. Le secrétaire et les autres fonctionnaires et employés du BAPE sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (Éditeur officiel du Québec, 2017).

Toutefois, le même article 6.2 de la Loi dispose que les cinq membres dont le président et le vice-président sont nommés, pour un mandat d'au plus cinq ans qui peut être renouvelé, par le gouvernement qui fixe, suivant le cas, le traitement ou le traitement additionnel, les allocations ou les indemnités auxquels ils ont droit ainsi que les autres conditions de leur emploi. La rémunération des commissaires, du secrétaire, des sténographes, des commis et des messagers doit être fixée par le gouvernement qui, nonobstant toute disposition législative inconciliable, peut accorder aux commissaires nommés toute indemnité qu'il juge convenable. Aussi, « le gouvernement établit une procédure de sélection des membres qui doit notamment prévoir la constitution d'un comité de sélection » (Éditeur officiel du Québec, 2017). Ce comité indépendant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est composé de deux membres issus du gouvernement et d'un représentant du public apte à juger des qualités requises pour exercer la fonction de membre du BAPE et ne faisant pas partie de l'administration gouvernementale au sens de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01) ni ne la représentant.

Ce même gouvernement, lorsque l'expédition des affaires dont le Bureau a la charge le requiert, peut nommer pour le temps et avec la rémunération qu'il détermine des membres additionnels à temps partiel (Éditeur officiel du Québec, 2017). C'est encore lui qui établit une procédure de sélection des membres qui doit notamment prévoir la constitution d'un comité de sélection. De même, un membre peut être nommé de nouveau sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure de sélection établie en vertu de cet article 6.2 de la loi. Il est également important de relever que les modifications subséquentes de la loi sur la qualité de l'environnement ont opéré un glissement sémantique avec l'abrogation de l'article deux relatif au statut d'organisme indépendant (art 6.2 de la loi de 1978). Le BAPE se présente comme « un organisme public impartial » (BAPE, 2019 : 2). Bien que la loi autorise le BAPE à adopter des règlements pour sa régie interne ainsi que des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques et des consultations ciblées de même que des

médiations, l'approbation du gouvernement, à la date de leur publication à la *Gazette officielle du Québec*, est requise avant leur entrée en vigueur (Éditeur officiel du Québec, 2017).

La nomination des responsables du BAPE a souvent donné lieu à des batailles politiques au parlement; le gouvernement et l'opposition s'accusant mutuellement de politiser ces derniers. Le ministre Daniel Breton du gouvernement Marois fut accusé par l'opposition libérale d'avoir congédié l'ancien président Pierre Renaud et le vice-président Pierre Fortin, pour des raisons partisans. Répondant aux critiques, il se disait inquiet de « la façon dont le BAPE a été utilisé par le gouvernement précédent », c'est-à-dire libéral. « C'est les autres qui avaient politisé le BAPE. Nous autres, on va faire en sorte que le BAPE redevienne indépendant », disait-il en substance. La nomination de l'ex-sous-ministre Pierre Baril comme président et du journaliste Louis-Gilles Francoeur comme vice-président participait d'une volonté de « modernisation » (Nadeau, 15 novembre 2012). Il était également reproché au ministre, non seulement ses prises de bec passées avec les responsables de l'organisme, mais aussi de vouloir les appeler en cas d'insatisfaction vis-à-vis de ses décisions. Le ministre Breton rejeta les accusations selon lesquelles il avait réclamé, à l'occasion d'une visite de courtoisie dans les locaux du BAPE le 24 octobre 2012, les numéros de téléphone des commissaires du BAPE. Ces révélations entraînèrent une saga politique, la mise sur pied d'une commission parlementaire (La Presse canadienne, 22 novembre 2012; Le Devoir, 25 janvier 2013), le vote d'une motion de défiance; les libéraux accusant le ministre d'ingérence (Nadeau, 17 novembre 2012), de compromettre l'indépendance de l'organisme et souhaitant sa démission (Nadeau, 16 novembre 2012; La Presse canadienne, 4 décembre 2012). Fait surprenant, le gouvernement libéral dirigé par l'ex-Premier ministre Philippe Couillard fut lui aussi accusé de restreindre la marge de manœuvre du BAPE avec le projet de loi 102 qui visait lui aussi à « moderniser la législation environnementale du Québec » (Shields, 25 novembre 2016). Le décret adopté par le gouvernement a aussi contribué à maintenir le contrôle politique sur les nominations contrairement aux promesses du ministre (Shields, 14 septembre 2017; Shields et M. Bélair-Cirino, 15 septembre 2017).

Deuxièmement, la façon pour une organisation de défendre son indépendance repose sur la manière dont elle définit son agenda propre, distinct du politique; définit et traite les mandats à elle confiée par le gouvernement. La situation du BAPE est d'autant plus intéressante que la législation, tout en clamant son indépendance, limite sa capacité d'action. En effet, la loi accorde des pouvoirs importants au ministre, dont celui de refuser de la tenue d'une audience. Certaines procédures offrent aussi l'occasion de contourner le BAPE. C'est le cas de l'ampleur présumée du projet et le caractère discrétionnaire de la décision gouvernementale, la liste des projets assujettis (Baril, 2006 :47-48) auxquels s'ajoutent les pressions des milieux économiques. De même, comme le souligne Jean Baril (2006 :72), le Plan de développement du Québec présenté par le Premier ministre du Québec le 25 novembre 2004 et la Loi sur le Développement durable adoptée le 13 avril 2006 ne mentionne pas le BAPE. Par ailleurs, le

Code d'éthique et de déontologie empêche les membres d'une commission de revenir sur un sujet traité par une commission antérieure du BAPE (Baril, 2006 :95). Malgré ces contraintes, le BAPE jouit d'une capacité d'innovation qui lui permet d'interpréter la loi et d'agir entre des marges. C'est le cas par exemple de la séance d'information animée par les analystes organisée par l'organisation avec la participation du promoteur et des responsables du ministère. Aussi, l'organisation a su utiliser les pouvoirs accordés par la loi pour adopter les règles de procédure relative au déroulement des audiences publiques et se doter d'un code d'éthique et de déontologie (Baril, 2006 :34-36).

L'organisation est à l'origine de plusieurs initiatives notamment la publication, en mai 1995, d'un document proposant des modifications au régime d'évaluation environnementale. Elle se positionne aussi dans l'interprétation de son mandat en ajoutant dès les années 1990, la référence à l'arrêt *Friends of the Oldman River* à l'explication sur la notion large d'environnement, retenue dans tous ses rapports et expliquée par une note liminaire ou dans une section introductive. Par la suite, une décision de l'assemblée des membres du BAPE du 29 août 2001 remplace la notion liminaire et fait explicitement référence au développement durable (Baril, 2006 :75). De même, les réactions à la suite de la publication de certains rapports du BAPE ont donné lieu à des précisions importantes. Dans un communiqué en date du 23 janvier 2017, le BAPE apporte des précisions sur le mandat sur le REM en ces termes : « S'appuyant sur la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en vertu de laquelle il reçoit ses mandats, le BAPE a adopté, dès sa création, une interprétation large de la notion d'environnement, confirmée plus tard par des décisions de tribunaux supérieurs. Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique conformément à la *Loi sur le développement durable* (art. 2) ...Organisme assujéti à la *Loi sur le développement durable*, le BAPE prend en compte les seize principes qui y sont énoncés dans l'analyse des projets confiés par le ministre. » (BAPE, 23 janvier 2017). Cette mise au point faisait suite aux attaques des élus et certains milieux économiques qui accusaient le BAPE d'avoir outrepassé son mandat.

Enfin, une organisation peut défendre son indépendance en s'appuyant sur un réseau d'alliés que sont les citoyens, les groupes environnementalistes (Greenpeace, Équiterre), les médias, la société civile. Ces différents groupes se sont, à plusieurs occasions, portés à la défense du BAPE dans des moments clés. D'ailleurs, les rapports du BAPE sont relayés dans ces différents réseaux et le traitement médiatique qui leur est réservé constitue en soi une preuve de crédibilité et de légitimité de l'organisation dans l'espace public. En effet, les Rapports sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le Shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent ont donné lieu à des débats nourris. Les médias avaient largement dénoncé la proximité entre le parti libéral et la filière tandis que

Lucien Bouchard mettait en avant le rôle du gaz comme ressource nationale et outil du développement provincial au même titre que l'hydroélectricité (Chailleux, 2015 : 331). Le gouvernement Charest, un des promoteurs de gaz et les liens étroits entre le Parti Libéral du Québec (PLQ) et l'industrie étaient mis en évidence dans les médias qui insistaient sur le fait que les lobbyistes de l'industrie inscrits au registre public comptaient de nombreux transfuges du PLQ (Chailleux, 2015 : 332). Sous la pression populaire et médiatique, le gouvernement Charest mandate une enquête du BAPE en septembre 2010. Mais, comme l'indique Sébastien Chailleux, sa portée est réduite et nombreux sont ceux qui y voyaient une opération tournée uniquement vers la recherche d'acceptabilité sociale et une tentative d'encadrement institutionnel de l'opposition. Il écrit à ce sujet : « L'enquête ne porte que sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste et non sur son opportunité. De plus, seules les trois régions concernées par l'industrie sont ciblées et la commission ne dispose que de cinq mois pour travailler. Ce mandat du BAPE bricolé aiguise ainsi la méfiance des militants et renforce l'opposition au gouvernement libéral accusé d'être « vendu » à l'industrie minière » (Chailleux, 2015 : 338). La publication du rapport du BAPE en février 2011 ne clôt pas la controverse, dont la gestion passe dans les mains du Comité sur l'évaluation environnementale stratégique (ÉES). Ses travaux débutent en mai, mais les membres composant le comité sont dénoncés comme acquis à l'industrie. De l'aveu d'un membre du BAPE qu'il cite, « le gouvernement n'a pas choisi les experts recommandés par ce dernier et opté en faveur de proches de l'industrie » (Chailleux, 2015 : 341).

Le gouvernement du Québec mandate une deuxième fois le BAPE sur le même dossier. En effet, le 30 janvier 2014, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, M. Yves-François Blanchet, confie au BAPE, en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (c. Q-2), le mandat de faire enquête et de tenir une consultation publique sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le Shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent. Ce mandat d'enquête, qui faisait suite aux travaux du Comité sur l'évaluation environnementale stratégique, avait pour objet d'éclairer le gouvernement dans sa réflexion sur cette filière énergétique dans une perspective de développement durable (BAPE, 2014 :1).

Revenus au pouvoir, les libéraux souhaitent poursuivre l'aventure gazière et réforment le règlement sur la protection de l'eau en faveur de l'industrie et mettent en place une loi sur les hydrocarbures; excluant ceux-ci du périmètre de la Loi sur les mines. Pourtant ce nouvel élan est arrêté par les conclusions du second rapport du BAPE publié en novembre 2014. Le BAPE conclut à l'absence de pertinence économique, sociale et environnementale du projet pendant les 25 prochaines années (Chailleux, 2015 : 344). Pourtant, l'ancien premier ministre péquiste du Québec, Lucien Bouchard, à la tête de l'Association pétrolière et gazière du Québec (APGQ) proposait une éventuelle participation du gouvernement provincial dans le

développement de l'industrie du gaz de schiste (Radio Canada, 2 octobre 2011). Aussi, le BAPE porte un regard critique sur les redevances accordées aux industries minières contrairement à ce qui se fait en Alberta pour l'octroi des permis d'exploration du gaz de schiste. Le manque à gagner est chiffré à 5 milliards de dollars. Cette position est mal accueillie par le Premier ministre Charest qui déclare : « Je ne sais pas de quoi il parle [BAPE] encore; je peux juste vous dire que c'est une pure fabulation de penser que sur la base de 30 puits, il y a 5 milliards qui ont été perdus » (Radio-Canada, 10 mars 2011).

Le mandat confié par Québec au BAPE dans le dossier du gaz de schiste a suscité beaucoup de critiques. Par le biais d'une lettre ouverte publiée dans les journaux, des spécialistes remettent en question les limites du mandat qui a été donné au BAPE. La lettre est titrée *Un test pour l'indépendance du BAPE*. Ils considèrent que le mandat « impose des contraintes telles que le BAPE ne dispose ni du temps ni des ressources nécessaires pour susciter un débat public rigoureux et crédible ». Le groupe, qui comprend d'anciens membres du BAPE, considère que le mandat de cinq mois est trop court pour respecter les conditions d'une « véritable consultation ». Les signataires de la lettre rappellent que le BAPE n'a pas entre les mains une « étude indépendante ou une évaluation préalable pouvant servir à informer les participants et à questionner les promoteurs ». Un extrait insiste sur le fait que « pour les citoyens et les organismes participants de bonne foi aux audiences publiques du BAPE, ce mandat constitue un test de l'indépendance, de la rigueur et de l'intégrité des commissions, même dans les cas où les autorités gouvernementales ont déjà exprimé leurs positions dans les dossiers » (Radio-Canada, 17 septembre 2010).

Le ton et l'orientation de cette lettre amènent à s'interroger sur les fondements de l'indépendance d'une entité gouvernementale indépendante. En effet, est-elle le résultat de positions ou avis contraires vis-à-vis des positions officielles du gouvernement. S'apprécie-t-elle toujours à partir des écarts entre ses prises de position et celle des élus? Il est légitime d'envisager une situation dans laquelle il existe une collaboration étroite et fonctionnelle entre les deux dans l'intérêt public. Encore faut-il bien définir l'intérêt public. Pour ce qui est des mandats du BAPE, il ne semble pas évident de déterminer l'intérêt public. D'une part, la détermination dépend-elle des impacts d'un projet donné sur l'environnement, la santé des citoyens ou la soutenabilité des investissements publics dans un projet le cas échéant? D'autre part, il s'agit de déterminer qui des citoyens concernés directement ou impactés globalement sont à privilégier.

Également, le Rapport du réseau électrique métropolitain piloté par la Caisse de placement et de dépôt du Québec (CDPQ) dévoilé le 20 janvier 2017 a été au centre d'une controverse et a suscité des réactions mitigées de la part des hommes politiques et des milieux d'affaires. Le BAPE, qui a remis en cause la viabilité économique et l'impact environnemental du projet,

a été accusé d'avoir outrepassé son mandat. Stéphane Forget, président-directeur général de la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) réagissant au rapport écrit : « Depuis quelques années, le BAPE ne se contente plus d'examiner l'impact des projets sur l'environnement biophysique, social et économique. Il s'attaque au cœur même des projets, mettant en doute leur raison d'être et leur rentabilité, quitte à se substituer au jugement des promoteurs et des instances politiques et administratives chargées de les encadrer ». Par ailleurs, il dénonçait l'interprétation que le BAPE faisait de la notion de développement durable et ses prises de position sur les analyses économiques du promoteur, la structure de gouvernance du projet et du transport en commun dans la région montréalaise, le choix du tracé, non pas dans une perspective environnementale, mais dans une perspective purement commerciale, l'architecture légale et financière du projet. Ces dimensions selon lui ne sont pas du ressort du BAPE, qui n'a ni les ressources ni la compétence pour en traiter adéquatement. Puis il conclut « S'il veut retrouver son caractère essentiel dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis, le BAPE doit recentrer son action sur sa mission fondamentale : la qualité de l'environnement ». Ce point de vue est partagé par l'ancien premier ministre Philippe Couillard qui réagit : « Les analyses économiques, ce type d'étude là, je ne suis pas certain que c'est dans leur mandat précis de faire ça ». (Corriveau et Shields, 21 janvier 2017). Même avis pour Laurent Lessard, ministre des Transports, qui souligne : « Le BAPE a émis souvent des commentaires de critiques, des recommandations, parfois même en dehors de son cadre. Ils ont le droit de parler, puis ils le font. ». (Radio-Canada, 20 janvier 2017). Les membres du gouvernement préféraient relayer le fait que l'organisme n'a pas émis un avis favorable, mais ne s'est non plus opposé au projet. Le verdict du BAPE est même qualifié « d'idéologique ». (Lessard, 20 janvier 2017). Dans un post tweeter, l'ancien maire de Montréal, Denis Coderre, qui appuyait le projet sans réserve, écrit : « Rapport du BAPE sur le projet de REM : Une analyse qui ignore les faits et déforme la réalité. ». Ce dernier a également tenté de minimiser les conclusions du BAPE en affirmant « le BAPE n'est pas le Pape », une façon originale de dire que le BAPE n'est pas infaillible et qu'il faut aller de l'avant avec le projet. Un autre membre de l'administration Coderre, Richard Bergeron, est allé plus loin : « En lisant le rapport du BAPE, j'ai eu une réaction : "De quoi je me mêle? » » (Norandin, 23 janvier 2017). Guy Pilon, maire de Vaudreuil-Dorion, s'est insurgé lui aussi du fait qu'au Québec « on ne peut plus faire de projets qui profitent à la majorité parce qu'il y a toujours une personne qui va se manifester pour défendre un bout de terre humide dans un endroit où personne n'habite » (Chartier-Jacques, 25 janvier 2017). CDPQ Infra, filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui est maître d'œuvre du REM, reproche aux auteurs du rapport du BAPE d'avoir fait plusieurs omissions et erreurs et d'avoir déformé des réalités (Le Devoir, 23 janvier 2017).

Au même moment, plusieurs groupes et responsables se sont portés à la défense du rapport. Il s'agit d'abord, des élus notamment municipaux. François Limoges, le leader de Projet

Montréal, pendant la période de questions du conseil municipal a souligné que « Le BAPE n'a pas d'agenda politique, il est tout à fait indépendant, et il n'a jamais été aussi critique envers un projet » (Trottier, 23 janvier 2017). La cheffe de Projet Montréal et actuelle mairesse de Montréal, Valérie Plante, avait d'ailleurs écrit au Premier ministre du Canada Justin Trudeau en précisant que le projet « *ne répond pas de façon satisfaisante* » aux problèmes des Montréalais (Fragasso-Marquis, 30 janvier 2017). Réagissant au rapport, Marc Demers, maire de Laval déclare : « Bien que je n'aie pas lu le rapport, les échos que j'en ai eus confirment la nécessité de clarifier les aspects financiers du projet. Le REM présente certainement de l'intérêt pour la grande région métropolitaine. Par contre, comme le laisse entendre le BAPE, des enjeux de rentabilité subsistent et la question du financement reste floue. Les citoyens sont en droit de savoir combien le projet va leur coûter avant d'aller de l'avant. C'est la position que je défends » (Hameury, 24 janvier 2017).

Ensuite à Québec, les leaders de l'opposition se sont exprimés : la députée solidaire Manon Massé a réclamé que le projet de train électrique montréalais soit « *mis de côté* », se faisant l'écho du rapport BAPE. Dans une déclaration, le porte-parole du Parti Québécois en matière de transports, Alain Therrien, avait dénoncé l'opacité du gouvernement en ce qui concerne le financement du Réseau électrique métropolitain (REM), ainsi que son refus d'écouter les avertissements du BAPE. (Permanence parlementaire Parti Québécois, 20 janvier 2017). De même, des groupes environnementaux et les producteurs agricoles apportaient leur appui au rapport du BAPE. C'est le cas notamment de Trainsparence, une coalition de groupes syndicaux, citoyens et environnementaux du Québec, qui a accueilli favorablement le nouveau rapport et réclamé une commission parlementaire sur le projet REM. Le Conseil régional de l'environnement de Montréal dans sa déclaration du 25 janvier 2017 relaie et appui le rapport du BAPE. C'est aussi le cas de Coalition Climat Montréal. Dans une déclaration, l'Union des producteurs agricoles a accueilli favorablement et appuyé le rapport du BAPE (UPA, 20 janvier 2017).

Enfin, des groupes citoyens se sont également prononcés. Dans une déclaration d'appui au BAPE signée par 19 autres personnes, Jean Paré, Michel Gariépy et Louise Roy dénoncent les réactions du gouvernement qui selon eux « sonnent l'alerte sur deux dérives qui menacent gravement notre cheminement vers le développement durable ainsi que la santé démocratique de notre société ». Selon eux, le BAPE demeure l'un des plus importants lieux pour l'examen objectif d'un projet et pour un débat public crédible. Il possède la légitimité, la compétence et l'indépendance nécessaires, autant d'attributs qui rendent son intervention encore plus opportune lorsqu'il s'agit d'un projet majeur d'intérêt collectif réalisé avec les deniers publics. « Il ne viendrait à personne l'idée de traiter une commission d'enquête ou un tribunal de façon aussi cavalière que le BAPE l'a été ces derniers jours », précisent-ils. Ils poursuivent en soulignant que le leadership qu'on attend du gouvernement passe par la prise en compte

ouverte et respectueuse des avis des organismes qui ont mandat de les lui donner (Paré, Gariépy et Roy, 3 février 2017). Répondant à Denis Coderre, Maire de Montréal, Rejean Parent insistait sur le fait que le BAPE lui apparaissait « à l'abri des conflits d'intérêts qui peuvent animer les promoteurs du projet et rendait son avis en toute indépendance à l'intérieur du mandat qui lui est dévolu » et réaffirmait: « les trois commissaires qui ont mené les audiences et livré le rapport ont été nommés sous le règne des libéraux. Il faudrait être de mauvaise foi pour y voir un quelconque maquignonnage partisan au profit de groupes de pression ou d'autres formations politiques » (Parent, 28 janvier 2017).

Toutefois, il faut relever que certains groupes écologistes comme Équiterre, la Fondation David Suzuki et Vivre en ville se sont portés à la défense du projet après le dévoilement des conclusions du BAPE (Le Devoir, 1er février 2017). Bien plus, certains groupes environnementalistes n'ont pas hésité à critiquer la proximité entre certains membres du bureau avec le parti libéral; accueillant favorablement le congédiement du président Pierre Renaud par le gouvernement Marois en octobre 2012 (Radio-Canada, 9 octobre 2012).

Conclusion

Notre objectif dans cette réflexion était d'examiner comment le BAPE, comme tiers neutre, gère son indépendance vis-à-vis du politique. Nous avons observé qu'en tant qu'organisme public impartial, le BAPE a une démarche distinctive qui transparait dans la façon dont elle interprète, définit et traite les mandats à lui confié par le ministre. Les modifications législatives ont au fil du temps érodé sur le plan formel l'indépendance de l'organisme; passant d'un organisme indépendant (Loi de 1978) à un organisme impartial. Toutefois, sa réputation et son réseau de coalition, le traitement médiatique et l'influence qu'a l'organisme au sein de l'opinion publique le mettent à l'abri de l'ingérence politique. Comme le souligne Bertrand Schepper (12 février 2017), « son pouvoir réel réside donc dans l'influence que son rapport indépendant peut avoir dans l'espace public, ce qui ne fait manifestement pas l'affaire du gouvernement et des lobbies patronaux ». Bien plus, l'organisme a acquis une stature et une importance politique dans la société qui lui vaut d'être cité en référence non seulement au Québec, mais aussi à l'étranger. Cette légitimité se traduit par les positions des citoyens ou groupes opposés à des projets qui n'hésitent pas à réclamer « un BAPE ». Bien plus, les responsables du BAPE font des sorties médiatiques et par voie de communiqué pour défendre leurs positions face aux critiques des élus et aux controverses provoquées par la publication de certains rapports (Shields, 31 janvier 2017). Dans ces sorties, l'organisme réaffirme sa position, défend sa démarche et fait référence aux décisions judiciaires pour argumenter ou justifier l'interprétation qu'elle a de son mandat. En conséquence, la posture du BAPE se rapproche beaucoup plus de l'indépendance de fait tel que décliné par la théorie. L'organisme jouit également de la veille assurée par les médias et les partis d'opposition dans le cadre de

toute tentative d'ingérence. Nous l'avons vu avec le scandale qui a éclaté à la suite de la visite du ministre Bretton dans ses locaux en 2012 (Radio-Canada, 9 octobre 2012).

Aussi, l'indépendance n'est pas un statut acquis une fois pour toutes. Elle est constamment négociée à travers la chaîne de sympathie que l'organisation se crée du fait de la crédibilité et de la transparence de ses processus, de l'impartialité de ses membres. Après des périodes mouvementées, le BAPE fait relativement l'objet d'un consensus auprès des milieux environnementalistes et de groupes de citoyens. Ce qui n'exclut pas comme nous l'avons vu avec le rapport du REM que des groupes environnementaux appuient un projet sur lequel il émet des réserves. Un autre indicateur de l'indépendance de l'institution et de sa force de mobilisation est le fait que le gouvernement très souvent reprend les recommandations du BAPE dans les conditions qui accompagnent un décret autorisant un projet controversé. L'indépendance formelle qui se traduit par des règlements et un statut délimité par la Loi ne saurait occulter les contraintes à l'action émanant de la même loi notamment le pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'attribution des mandats, l'encadrement légal, le pouvoir de nomination des membres, la gestion des ressources financières. Il est important que l'organisme ait une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des ressources financières et humaines. C'est pourquoi à travers le projet de loi 199, Québec Solidaire revendiquait le renforcement des pouvoirs et de l'indépendance du BAPE ; le droit d'initiative citoyenne à la consultation environnementale inspiré du droit montréalais ; l'imputabilité du ministre qui devra justifier ses décisions s'il décide tout de même d'émettre un certificat d'autorisation malgré une recommandation contraire du BAPE (Québec Solidaire, 25 septembre 2019). Il est d'ailleurs frappant de constater à quel point l'idée de nommer les membres au 2/3 des membres du parlement n'a jamais prospéré. Finalement, l'indépendance du BAPE, tiers neutre, est constamment mise à l'épreuve en fonction du contexte, des enjeux des dossiers et se négocie aux frontières mouvantes, dynamiques et incertaines de l'interface politico-administrative.

Références bibliographiques

- Alford, J., Jean Hartley & Sophie Yates (2017). « Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction », *American Review of Public Administration*, vol. 47, no 7, p.752-763.
- Audette-Chapdelaine, M. (2016). « Sensemaking and the political-administrative interface: the challenges of strategically steering and managing a local public service », in *International Review of Administrative Sciences*, Vol 82, Issue 3, 2016, pp.454-471
- Bach, T. (2014). « L'autonomie des agences gouvernementales en Allemagne et en Norvège : Expliquer la variation dans l'autonomie de gestion d'un pays et d'une agence à l'autre », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2 (Vol. 80), p.351-373.

- BAPE (2014). Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent, Rapport d'enquête et d'audience publique, No 307, Novembre, 546p <https://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>
- BAPE (2019), *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, 76p
- BAPE (23 janvier 2017). « Précisions sur le mandat du REM », <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/precisions-sur-le-mandat-du-rem-611576105.html>
- Baril, J (2006). *Le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Les Presses de l'Université Laval, 192p.
- Beauchamp, A. (2016). « Le BAPE : une expérience forte, mais limitée », dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan, p.41-49.
- Boudreau, T. J. (2010). « La décision politique. Le point de vue d'un haut fonctionnaire », in D. Proulx (éd), *Management des organisations publiques. Théorie et applications*, 2^e édition, Presses de l'Université du Québec, p.101-112.
- Chailleux, S. (2015). De la revendication locale à la mise en cause globale : trajectoire du mouvement d'opposition au gaz de schiste au Québec. *Recherches sociographiques*, 56 (2-3), 325–351. <https://doi.org/10.7202/1034210ar>
- Chartier-Jacques, C. (25 janvier 2017). « REM contre BAPE: Guy Pilon veut voir le projet avancer », Consulté le 02 décembre 2019 <https://www.neomedia.com/vaudreuil-soulanges/actualites/politique/306143/rem-contre-bape-guy-pilon-veut-voir-le-projet-avancer>
- Coalition Climat Montréal, <https://coalitionclimatmtl.org/fr/rem-un-projet-sur-la-mauvaise-voie/>
- Corriveau, J. (24 janvier 2017). « Le BAPE clame avoir respecté son mandat », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/489927/train-de-la-caisse-de-depot-le-bape-affirme-avoir-respecte-son-mandat>
- Corriveau, J. et. (21 janvier 2017). « REM: le projet ira de l'avant, affirme Couillard », *Le Devoir* <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/489738/train-de-la-caisse-de-depot-le-bape-refuse-de-donner-le-feu-vert-au-rem>
- Côté, G-S. et Lalonde, L. (2017). « Chapitre 6. L'institutionnalisation de la gestion publique de l'environnement au Québec », in A. Chaloux (dir). *L'action publique environnementale au Québec : Entre local et mondial* [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2017 (généré le 10 décembre 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pum/11168>>. ISBN : 9791036501777. DOI : 10.4000/ books.pum.11168.

- CUPE (20 January 2017). «The REM project – The Transparency coalition welcomes BAPE's conclusions », <https://cupe.ca/rem-project-transparence-coalition-welcomes-bapes-conclusions>
- Duchaine, H. (27 janvier 2017). « Le BAPE, ce n'est pas le pape », *Le Journal de Montréal*, <https://www.journaldemontreal.com/2017/01/27/le-bape-ce-nest-pas-le-pape>
- Dziedzicki, J.-M. et L. Michel. (2017). « Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale », *Revue canadienne des sciences régionales*, 40(2), 149-163.
- Éditeur officiel du Québec (2017). Chapitre Q-2 Loi sur la qualité de l'environnement, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/Q-2.pdf>
- Éditeur officiel du Québec (2019). Loi sur les commissions d'enquête (RLRQ, c. C-37). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/C-37.pdf>
- Enns-Jedenastik, L. (2016). « The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 3, 507–518, <https://doi.org/10.1093/jopart/muv022>
- Forget, S. (25 février 2017). « REM: le BAPE doit se recentrer sur sa mission fondamentale », *Les Affaires*, <https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/transport/le-bape-doit-se-recentrer-sur-sa-mission-fondamentale/593457>
- Fragasso-Marquis, V. (30 janvier 2017). « REM: la chef de Projet Montréal écrit à Justin Trudeau », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/490361/rem-la-chef-de-projet-montreal-valerie-plante-ecrit-a-justin-trudeau>
- Francoeur, L.-G. (3 février 2017). « Opinion : BAPE, son mandat englobe l'analyse des impacts économiques », *La Presse*, <http://plus.lapresse.ca/screens/f358ecd8-cf8f-4eb3-bf19-e15b3ad148ec%7C0.html>
- Gauthier, M. et L. Simard (2007). « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans M. Revel et al (dir), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p.78-
- Gauthier, M. et L. Simard (2007). « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in Revel, M. et als. (dir). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p.78-91
- Gauthier, M. et L. Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p.39-67.
- Gauthier, M. et L. Simard (2017). Chapitre 7. Le BAPE et l'institutionnalisation de la participation publique, in Chaloux, A. (dir.). *L'action publique environnementale au Québec. Entre local et mondial*, Presses de l'Université de Montréal, p.129-151
- Gauthier, M. et L. Simard. (2011). « La gouvernance par la mise en discussion publique des grands projets : le cas du BAPE », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir), *L'État et la*

- société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p.191-215.
- Gauthier, M. et Simard, L. (2017). « Chapitre 7. Le BAPE et l'institutionnalisation de la participation publique », in A. Chaloux (dir). *L'action publique environnementale au Québec : Entre local et mondial* [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, (généré le 10 décembre 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pum/11171>>. ISBN : 9791036501777. DOI :10.4000/ books.pum.11171.
- Halley, P., et M. De Forte « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec », in *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2004. pp.5-15; doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2004.4252>
- Hameury, D. (24 janvier 2017). « Le BAPE trouve prématuré d'aller de l'avant avec le REM », <https://courrierlaval.com/le-bape-trouve-premature-daller-de-lavant-avec-le-rem/>
- Jackson, C. (2014). « L'indépendance structurelle et comportementale : Analyse de la signification de l'indépendance des agences sur le terrain », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2 (Vol. 80), p.261-280
- Jegen, M. (2012). « L'État, l'environnement et le développement durable », chapitre 22, in P. Tremblay (sd), *L'administration contemporaine de l'État. Une perspective canadienne et québécoise*, Presses de l'université du Québec, p.497-518.
- La Presse canadienne (22 novembre 2012). « BAPE: Daniel Breton va témoigner en commission parlementaire », <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/364624/bape-daniel-breton-va-temoigner-en-commission-parlementaire>
- La Presse canadienne (4 décembre 2012). « Commission parlementaire - La CAQ passe l'éponge sur la visite de Breton au BAPE », <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/365512/la-caq-passe-l-eponge-sur-la-visite-de-breton-au-bape>
- Le Devoir (1 février 2017) « Trois organismes environnementaux appuient le controversé projet de REM », <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/490588/trois-organismes-environnementaux-appuient-le-controverse-projet-de-rem#linktime=1485965074>
- Le Devoir (23 janvier 2017). « Le promoteur du REM réplique au rapport du BAPE », <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/489867/reseau-electrique-metropolitain-cdpq-infra-replique-au-rapport-du-bape>
- Le Devoir (25 janvier 2013). « Ingérence au BAPE: Blanchet sera entendu le 7 février », <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/369239/ingerence-au-bape-blanchet-sera-entendu-le-7-fevrier>

- Lemay, L. & Valade, M. Y. (2017). « Le rôle et la pensée stratégiques des gestionnaires publics d'interface : les meilleures pratiques des sous-ministres à l'interface politico-administrative ». *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 21 (3), 115–129. <https://doi.org/10.7202/1052769ar>
- Lessard, D. (20 janvier 2017). « Train électrique. Le BAPE jette une douche froide sur le projet de la caisse », *La Presse*, http://plus.lapresse.ca/screens/1aa865cd-8a95-446e-9d0e-8aa6cdc0cd59_7C_0.html
- Maggetti, M. et K. Verhoest. (2014). « Les aspects inexplorés de l'autonomie bureaucratique : état des lieux et perspectives », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2 (Vol. 80), p.243-260
- Myles, B. (20 janvier 2017). « Un REM imparfait », *le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/489824/rapport-du-bape-un-rem-imparfait>
- Nadeau, J. (15 novembre 2012). « Un grand ménage pour « redorer le blason du BAPE », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/364033/un-grand-menage-pour-redorer-le-blason-du-bape>
- Nadeau, J. (16 novembre 2012). « Les libéraux réclament la démission du ministre Breton », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/364153/les-liberaux-reclament-la-demission-du-ministre-breton>
- Nadeau, J. (17 novembre 2012). « Allégation d'ingérence - Une erreur interne causée par une réceptionniste, selon le BAPE », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/364253/une-erreur-interne-causee-par-une-receptionniste-selon-le-bape>
- Norandin, P.-A. (23 janvier 2017). « Pour ou contre le REM? résumé Coderre », *La Presse* +, <https://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201701/23/01-5062252-pour-ou-contre-le-rem-resume-coderre.php>
- Ocampo Picard, R. (22 janvier 2017). « REM: Québec solidaire veut que le projet soit « mis de côté », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/489804/rem-quebec-solidaire-veut-que-le-projet-soit-mis-de-cote>
- Otis, L. et C. Rousseau-Saine. (2015). « Le médiateur et les dilemmes éthiques: proposition d'un cadre de réflexion », In Mohamed Abdel Raouf, P. Leboulanger et Nassib G. Ziadé (éds), *Festschrift Ahmed Sadek El-Kosheri From the ArabWorld to the Globalization of International Law and Arbitration*, 2015 Kluwer Law International BV, The Netherlands, p.119-139.
- Panizza, F., Guy B. Peters & Conrado R. Ramos Larraburu. (2019). « Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments », *Public Administration*, vol. 97, no 1, p.147-161.
- Paré, J., M. Gariépy et L. Roy (3 février 2017). « Opinion : Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement. Le BAPE : légitime, pertinent, compétent », *La Presse* +, http://plus.lapresse.ca/screens/f358ecd8-cf8f-4eb3-bf19-e15b3ad148_ec%7C0.html

- Parent, R. (28 janvier 2017). « Le BAPE n'est pas le pape, mais... », *Le Journal de Montréal*, <https://www.journaldemontreal.com/2017/01/28/le-bape-nest-pas-le-pape-mais>
- Permanence parlementaire Parti Québécois (20 janvier 2017). « Financement du REM - Les questions du BAPE ne peuvent rester sans réponses », <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2501208986>
- Québec Solidaire (25 septembre 2017). « Québec solidaire veut plus de démocratie et d'indépendance pour le BAPE », Communiqué de presse, <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/quebec-solidaire-veut-plus-de-democratie-et-dindependance-pour-le-bape>
- Radio Canada (02 octobre 2011). « Gaz de schiste : l'invitation de Lucien Bouchard suscite réserves et opposition », <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/533140/ecologis-te-bouchard-reactions>
- Radio-Canada (10 mars 2011). « Les critiques du BAPE sur les redevances, une « fabulation » selon Charest », <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/507230/bape-exploration-droits>
- Radio-Canada (17 septembre 2010). « Québec maintient le cap », <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/487123/gaz-schiste-bape-charest>
- Radio-Canada (20 janvier 2017). « Le BAPE ne donnera pas le feu vert au Réseau électrique métropolitain », François Cormier et Bahador Zabihyan, En ligne <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012060/rapport-bape-critiques-reseau-electrique-metropolitain-rem>
- Renaud, P. (1995). « La médiation en environnement au BAPE : un processus administratif et public », in *Développements récents en médiations*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Yvon Biais, p.117-137.
- Resodihardjo, Sandra L. (2018). « Risk and Blame in the Public Sector », dans Ongaro, Edoardo & Sandra Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London, UK, Palgrave Macmillan, p.671-687.
- Rolland, S (22 février 2017). « REM: trop tôt pour estimer le rendement, dit Sabia », *Les Affaires*, Consulté le 3 décembre 2019 <https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/transport/rem-trop-tot-pour-estimer-le-rendement-dit-sabia/593514>
- Schepper, B. (12 février 2017) « Cachez ce BAPE que je ne saurais voir », *Billet*, <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/cachez-ce-bape-que-je-ne-saurais-voir>
- Sharp, Mitchell (1981, 2005). « The Role of the Mandarins: The Case for a Non-Partisan Senior Public Service », in Barbara Wake Carroll, David Siegel & Mark Sproule-Jones (Eds.), *Classic Readings in Canadian Public Administration*, Toronto, ON, Oxford University Press, p.80-83.
- Shields, A. (14 septembre 2017). « Québec garde le contrôle sur le BAPE », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/507908/bape-le-gouvernement-garde-la-mainmise-sur-les-nominations-au-bape>

- Shields, A. (25 novembre 2016). « Vers un BAPE dénaturé? », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/485626/environnement-vers-un-bape-denature>
- Shields, A. (31 janvier 2017). « Le BAPE défend l'étendue du mandat que lui a confié le gouvernement », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/490473/rem-le-bape-se-defend>
- Shields, A. (6 février 2017). « Le ministère de l'Énergie pourra faire concurrence au BAPE », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/490941/environnement-de-la-concurrence-pour-le-bape>
- Shields, A. et M. Bélair-Cirino (15 septembre 2017). « Il n'y aura pas de nominations «partisanes» au BAPE, promet Heurtel », *Le Devoir*, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/507994/il-n-y-aura-pas-de-nominations-partisanes-au-bape-promet-heurtel>
- Siegel, David. (2015). « The “Public Service Bargain” in Local Government: A New Way of Looking at Relations between Municipal Councils and CAOs », *Canadian Public Administration*, vol. 58, no 3, p.406-425.
- Trottier, M.-C. (23 janvier 2017). « Rapport sur le REM: Coderre croit que le BAPE a déformé la réalité », *Journal de Montréal*, <https://www.journaldemontreal.com/2017/01/23/rapport-sur-le-rem-coderre-croit-que-le-bape-a-deforme-la-realite>
- UPA (20 janvier 2017). « Réaction de l'UPA au rapport du BAPE sur le projet de REM », <https://www.upa.qc.ca/en/press-releases/2017/01/reaction-de-lupa-rapport-bape-projet-de-rem/>
- Van Dorp, Erik-Jan, & Paul T. Hart (2019). « Navigating the Dichotomy: The Top Public Servant's Craft », *Public Administration*, p.1-15.
- Volckrick, M.-É. (2007). « Intervenir en tiers aujourd'hui », *Négociations*, 2007/1 (n° 7), p.75-88.
- Weber, Max (1946, 2012). « Bureaucracy », in Shafritz Jay M. & Albert C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration*, 7th ed., Boston, MA, Wadsworth, p.44-49.
- Wilson, Woodrow (1887, 2012). « The Study of Public Administration », in Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration*, 7th ed., Boston, MA, Wadsworth, p.16-28.
- Yates, S. (2012). « Les relations du citoyen avec l'État. De la représentation à la participation », chapitre 16, in P. Tremblay (sd), *L'administration contemporaine de l'État. Une perspective canadienne et québécoise*, Presses de l'université du Québec, p.351-368.