



Examen de la modernisation des ports

Commentaires

Déposé à Transports Canada

Décembre 2018



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Rédaction

Charles Bergeron, Conseil régional de l'environnement de Montréal

Frédéric Lewis, Conseil régional de l'environnement de la région Capitale nationale

Isabelle Poyau, RNCREQ

Notes. Les sections 3.3, 3.4 et 3.5 sont largement inspirées du mémoire « Avis de Stratégies Saint-Laurent portant sur le projet Beauport 2020 déposé à l'Agence canadienne d'Évaluation environnementale (ACÉE) » — Stratégies Saint-Laurent, février 2017

http://www.strategiessl.qc.ca/images/dossiers_memoire/mmoire_ssl_acee_dveloppement_portuaire_10fev_vf4.pdf

Collaboration

Coralie Deny, Conseil régional de l'environnement de Montréal

Tania Gonzalez, Conseil régional de l'environnement de Montréal

Nilson Zepeda, Conseil régional de l'environnement de Montréal

Alexandre Turgeon, Conseil régional de l'environnement de la région Capitale nationale

Vincent Moreau, RNCREQ

Sébastien Caron, Conseil régional de l'environnement de la Côte-Nord

Gilles Brochu, Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec

Crédits photo

Guillaume Bolduc

Dillan Choinière

@Unsplash



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Maison du développement durable # 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org

Sommaire

Présentation du RNCREQ et des CRE 2

Contexte des présents commentaires 3

1. Créer des collectivités plus saines : optimiser les interfaces ville - port 3

- 1.1. Atténuer les nuisances pour la population en concertation avec les parties prenantes 3
- 1.2. Développer une vision d'aménagement concertée avec les autorités municipales et les instances reconnues de développement communautaire 4
- 1.3. S'engager activement dans la lutte contre la défavorisation environnementale 4
- 1.4. Rétablir l'accès au fleuve ou à l'océan 5

2. S'assurer que les opérations et le développement des ports soient viables sur le plan environnemental et adaptés aux risques climatiques 5

- 2.1. Adopter une politique de développement durable et s'inspirer des meilleures pratiques 5
- 2.2. S'engager fermement dans la protection des écosystèmes sensibles ou utiles à la résilience des communautés humaines 6
- 2.3. Poursuivre les efforts de réduction d'émissions de GES 6
- 2.4. Assurer la qualité de l'eau 6
- 2.5. S'adapter aux impacts des changements climatiques 7

3. À propos de gouvernance 7

- 3.1. Juridiction environnementale : respecter les plus hauts standards de réglementation 7
- 3.2. Plan d'utilisation des sols, aménagement, urbanisme et zonage 8
- 3.3. Développer une vision intégrée du développement portuaire et du Saint-Laurent 9
- 3.4. Favoriser une meilleure coordination des politiques fédérales et provinciales 9
- 3.5. Élaborer une planification stratégique du développement portuaire (vision réseau) 10
- 3.6. Des pratiques recommandables à généraliser 11

Conclusion 12

Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – citoyens, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics, mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Contexte des présents commentaires

Le RNCREQ apprécie la volonté de Transports Canada d'effectuer un examen des administrations portuaires canadiennes dans le but d'optimiser leur capacité à soutenir une croissance économique durable et inclusive par l'entremise d'activités innovatrices et d'une gouvernance efficace. Il déplore toutefois l'échéance à très court terme octroyée pour formuler des commentaires.

Dans ce contexte, les commentaires du RNCREQ portent essentiellement sur le volet 3 « Viabilité et collectivités portuaires » et sur le volet de la gouvernance. Ils sont aussi basés plus particulièrement sur nos connaissances des ports de Montréal et de Québec, situés sur le fleuve Saint-Laurent.

1. Créer des collectivités plus saines : optimiser les interfaces ville - port

1.1 Atténuer les nuisances pour la population en concertation avec les parties prenantes

Les activités portuaires qui ont cours à proximité de quartiers résidentiels génèrent diverses nuisances pour les populations, qui nécessitent des mesures pour y remédier ou au moins les atténuer : pollution sonore, pollution atmosphérique, îlots de chaleur urbains, pollution visuelle, enclavement, impossibilité d'accès au fleuve ou à l'océan, fort volume de circulation de camions à travers les milieux de vie, etc.

À Montréal comme à Québec, des actions intéressantes ont été entreprises ces dernières années pour atténuer certaines nuisances, par exemple : la gestion des nuisances lumineuses, des dérangements occasionnés par le trafic lourd dans les communautés, des obstructions visuelles, des émissions atmosphériques, le contrôle des eaux usées de procédés, la saine gestion des matières résiduelles et des nuisibles, la plantation d'arbres, la réduction de nombreuses sources de bruit (grâce au remplacement d'équipement et d'alarmes de recul, ou des modifications logistiques, des systèmes de surveillance) ou la modification des horaires d'opérations de l'Administration portuaire de Montréal (APM), de l'Administration portuaire de Québec (APQ) et de leurs clients, opérateurs et utilisateurs. Ces améliorations sont certes appréciées, mais les défis et enjeux restent nombreux. Toutes les mesures représentent un pas de plus vers l'atténuation des impacts dans une communauté, toutefois, elles sont entièrement subordonnées à l'obtention de résultats probants.

L'APM et l'APQ ont également mis en place un « comité de bon voisinage » ou « comité de cohabitation port-communauté » composé de plusieurs parties prenantes, notamment des représentants des communautés avoisinantes (groupes de citoyens, organismes locaux), des entreprises dont les opérations sont directement liées à celles de l'administration portuaire (CN, associations du camionnage du Québec, etc.) et d'autres organisations régionales dont les conseils régionaux de l'environnement (CRE-Montréal et CRE - Capitale nationale). Ces comités ont pour mandat de :

1. Développer une compréhension commune des activités portuaires et de leurs impacts pour les communautés de proximité ;
2. Contribuer à l'élaboration de solutions adressant les enjeux de voisinage ;
3. Participer à l'identification de stratégies visant à établir et maintenir de bonnes relations de voisinage ;
4. Assurer la circulation de l'information, lorsque nécessaire.

Dans la région de Québec, l'APQ et certains utilisateurs sont également parties prenantes, depuis plusieurs années, du Comité intersectoriel sur la contamination environnementale de La Cité – Limoilou, une table de concertation des autorités publiques et des générateurs de risques industriels mis en place par le Directeur de santé publique en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur la santé publique. L'APQ est également présente au Comité de vigilance des activités portuaires de Québec, un comité mis en place par la Ville de Québec et le gouvernement du Québec et offrant un lieu de dialogue entre les citoyens et l'administrations portuaire en réponse à une crise médiatique entourant les nombreuses nuisances occasionnées par les activités portuaires dans la communauté.

1.2 Développer une vision d'aménagement concertée avec les autorités municipales et les instances reconnues de développement communautaire

À Montréal, et dans une moindre mesure aussi à Québec car la disparité de milieux riverains y est plus grande, les installations portuaires se trouvent à l'interface de quartiers aux prises avec d'importants enjeux de dévitalisation économique, de santé publique et de défavorisation environnementale, où les besoins d'aménagement doivent nécessairement dépasser les seules considérations d'efficacité logistique et de rentabilité. Ainsi, bien que le port et les compagnies de chemins de fer présentes soient de juridiction fédérale, ces entités opèrent et évoluent au sein de milieux de vie locaux qui font appel à des juridictions, des planifications et des enjeux à une échelle plus fine, qu'il est impératif de considérer.

Afin de répondre aux enjeux locaux, il est essentiel que l'ensemble des instances à divers niveaux de juridictions se dotent d'une vision d'aménagement et de développement cohérente afin d'arrimer les démarches et outils de planification territoriale (*voir la section « Plan d'utilisation des sols, aménagement, urbanisme et zonage » ci-après*).

Il est par conséquent nécessaire que les administrations portuaires, les autorités municipales, de même que les organismes de représentation citoyenne s'assoient à une même table dans le but de développer une vision d'aménagement commune, qui tienne compte de l'ensemble de ces dimensions, toutes essentielles au développement durable et à la résilience des communautés. L'échelon de l'agglomération pourrait être considéré également, afin que cette concertation guide l'élaboration du schéma d'aménagement de l'agglomération en ce qui a trait aux territoires et activités du port.

Ainsi, les ports en milieu urbain ont tout intérêt à se positionner et à agir en tant que moteurs de redéveloppement durable des quartiers. Ils devraient aussi user de leur leadership auprès de leurs partenaires (usagers des terminaux, compagnies de camionnage, etc.) afin d'obliger ces acteurs à se conformer aux usages permis et aux cibles établies pour chaque zone en vertu de cette vision d'aménagement concertée.

1.3 S'engager activement dans la lutte contre la défavorisation environnementale

De manière générale, les ports en milieu urbain devraient participer à l'effort de développement durable des quartiers à proximité, souvent caractérisés par un fort taux de défavorisation socio-économique, la présence de terrains contaminés et un manque d'espaces verts. Dans ce contexte, les administrations portuaires ont un rôle important dans la conception d'interfaces port/milieux de vie sécuritaires, conviviales et vertes.

Les ports situés en milieu urbain devraient contribuer à soutenir des projets d'aménagement locaux visant à améliorer les conditions environnementales ayant un impact sur la santé et la qualité de vie. Les réalisations du port de Montréal à cet égard incluent la plantation de 10 000 arbres avec divers partenaires, la révision des activités sur le territoire de l'APM pour réduire au maximum les gaz à effet de serre (GES) dans la logistique et la machinerie, l'alimentation électrique à quai pour les navires fréquentant le nouveau terminal de croisières ainsi que l'installation de cinq postes d'alimentation pour les navires hivernant menant à une

réduction des émissions de GES et l'adoption d'équipements émettant des bruits blancs. Si ce n'est pas déjà fait, ce sont des actions qui devraient être adoptées par tous les ports du Canada.

Et avant tout, dans le respect du principe « éviter, minimiser, compenser », les ports en milieu urbain devraient orienter leurs décisions d'aménagement et de gestion des opérations de manière à éviter de produire quelque nuisance que ce soit.

1.4 Rétablir l'accès au fleuve ou à l'océan

La population devrait pouvoir jouir d'accès au fleuve ou à l'océan. Or, les installations portuaires occupent une grande partie des berges, et celles-ci agissent comme des barrières infranchissables. À Montréal, le réaménagement du grand quai dans le vieux port offre un aperçu du potentiel que revêtent les accès visuels et physiques au fleuve, en termes d'attraction touristique et de qualité de vie. À Québec, la qualité des aménagements du littoral n'est pas la seule raison du succès des initiatives ; ils répondent en effet à une immense demande sociale. Les ports devraient également s'assurer que leurs opérations et installations ne nuisent pas à la qualité de l'eau là où les gens ont accès au fleuve. L'aménagement d'accès visuels ne suffit pas : il faut aussi redonner aux citoyens et citoyennes l'accès physique à leur fleuve.

2. S'assurer que les opérations et le développement des ports soient viables sur le plan environnemental et adaptés aux risques climatiques

Dans le contexte des crises mondiales des changements climatiques, de la perte de la biodiversité et de l'accès à l'eau potable, les ports et leurs usagers (entreprises associées) ont de grandes responsabilités. La gravité des crises environnementales contemporaines appelle, d'une part, à l'adoption de cibles ambitieuses et, d'autre part, à la plus grande cohérence entre les principes énoncés et les pratiques adoptées. Du choix des sites des nouveaux terminaux à la transformation des activités portuaires, il existe plusieurs leviers d'action grâce auxquels les ports peuvent contribuer à la résilience (celle des villes et communautés humaines, des écosystèmes... et des ports eux-mêmes) plutôt que d'accentuer le problème.

2.1. Adopter une politique de développement durable et s'inspirer des meilleures pratiques

Le port de Montréal s'est doté d'une Politique de développement durable en 2010. Dans son rapport environnemental de 2017, on apprend que la prévention des fuites et des déversements, la pollution de l'eau, la conformité réglementaire et la gestion des déchets et matières dangereuses figurent parmi les dix priorités environnementales du port. La Politique de développement durable révisée en 2016 stipule que le port doit chercher à réduire son empreinte environnementale (article 2.3.4) :

« Minimiser les impacts environnementaux de nos activités. Consommer de manière responsable et gérer de façon efficace notre patrimoine naturel. Faire preuve d'innovations, privilégier des pratiques de travail respectueuses de l'environnement et utiliser autant que possible les technologies visant à améliorer la performance environnementale et la réduction des nuisances ».

Le port de Montréal a d'ailleurs obtenu la cote maximale de l'Alliance verte sur tous les points sauf sur celui relatif aux matières résiduelles ; le port de Québec a quant à lui atteint le plus haut niveau en 2017 (niveau 5 - *Leadership et excellence*). À l'instar du port de Montréal, chaque port canadien devrait se doter d'une politique environnementale et d'un plan environnemental ambitieux, et déployer de grands efforts d'innovation pour atteindre leurs cibles environnementales.

2.2.S'engager fermement dans la protection des écosystèmes sensibles ou utiles à la résilience des communautés humaines

Comme l'ont démontré les terribles inondations dans le sud du Québec au printemps 2017, les milieux de vie situés en berge sont particulièrement sujets aux aléas de la nature. La science indique que des événements comme ceux-là seront de plus en plus fréquents et intenses au cours des prochaines années. Dans ce contexte, il devient prioritaire de préserver l'intégrité des écosystèmes pouvant contribuer à la gestion des eaux pluviales et des crues, notamment les milieux humides situés en berge ou près des berges, et les forêts ripariennes. L'emplacement des nouveaux ports ou terminaux devrait être subordonné à ces considérations. Rappelons qu'une compensation financière ne remplace pas l'effet protecteur d'un écosystème mature, ce qui explique que le principe « éviter, minimiser, compenser » soit inscrit au cœur de la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques du Québec.

Dans le même ordre d'idée, il est primordial de protéger les écosystèmes fluviaux des facteurs qui menacent leur biodiversité : risques de déversement, espèces exotiques envahissantes voyageant par les eaux de ballast ou les marchandises, soulèvement des sédiments contaminés lié aux opérations de dragage, gestion des matières toxiques et résiduelles, etc. La protection des mammifères marins, notamment du béluga, commande aussi la plus grande attention, notamment en termes de dérangement et de niveau sonore. Le Québec et le Canada peinent à atteindre leur cible de création d'aires protégées, notamment en milieu aquatique et marin. À cet égard, les ports ne devraient pas mettre de bâtons dans les roues mais adopter une approche d'appui aux gouvernements. Certains ports s'illustrent d'ailleurs à cet égard, comme le port de Québec à l'égard de la baleine noire et le port métropolitain de Vancouver.

2.3.Poursuivre les efforts de réduction d'émissions de GES

Le port de Montréal peut se vanter d'être l'un des premiers ports au monde à se doter d'un système avancé d'information en temps réel du trafic de camions, lequel lui a permis de réduire ses émissions de GES de 11 % de 2013 à 2015. Ce genre de bonnes pratiques devrait faire école et être implanté systématiquement dans l'ensemble des ports du pays. Il en va de l'exemplarité et de la cohérence du gouvernement fédéral, qui doit donc aller au-delà d'initiatives basées sur l'émulation, comme le programme environnemental Alliance verte.

Bien que les réalisations du port de Montréal en matière de réduction des GES soient louables, il y a lieu de pousser la réflexion plus loin. La croissance des ports va de pair avec une augmentation de la flotte de camions, en tant que zones intermodales, les ports doivent s'engager dans la recherche d'alternatives aux véhicules motorisés et faire preuve de leadership pour influencer la recherche et le développement dans ce domaine s'ils veulent se positionner comme une industrie adaptée aux défis contemporains.

2.4.Assurer la qualité de l'eau

Si la voie maritime du Saint-Laurent relève d'entités fédérales sous l'égide d'un partenariat entre le Canada et les États-Unis, le fleuve, lui, est une ressource collective. De Québec aux Grands Lacs, de nombreuses municipalités y puisent leur eau potable, les touristes le visitent en grand nombre et la pêche commerciale et récréative est tributaire de la qualité de l'eau. Les ports de la voie maritime du St-Laurent, des Grands Lacs au golfe du St-Laurent, doivent être littéralement des gardiens de la qualité des eaux. Ils doivent par conséquent se conformer aux plus hauts standards concernant la prévention des risques de déversement. Ils devraient aussi éviter autant que possible les opérations de dragage qui perturbent l'écosystème et remettent en suspension des contaminants.

À l'heure des changements climatiques, l'accès à l'eau dans les régions du monde soumises à la sécheresse est un enjeu de taille. La résilience des ports canadiens passe donc aussi par le développement d'une stratégie pour prévenir le risque que les niveaux de la voie maritime soient affectés.

2.5. S'adapter aux impacts des changements climatiques

L'adaptation aux changements climatiques dans la prochaine décennie pose un défi de taille, non seulement pour l'ensemble de la population, mais aussi pour les industries et les entreprises. Les changements climatiques se manifestent actuellement dans l'ensemble des régions du Canada et du Québec. Les impacts les plus préoccupants concernant les activités portuaires sont liés à la diminution des glaces marines et lacustres, l'augmentation de l'intensité et de l'occurrence des ondes de tempêtes, l'augmentation de la vulnérabilité des infrastructures, l'augmentation des difficultés de manœuvrabilité, à l'érosion des côtes et à la hausse des niveaux marins (Gouvernement du Canada, 2011). Les changements climatiques anticipés ont non seulement des effets sur l'environnement physique mais ils ont aussi des impacts économiques, sociaux, environnementaux et sur la santé humaine.

Au Québec, ces changements affecteront particulièrement les berges de l'estuaire et du golfe du fleuve Saint-Laurent, et les infrastructures qui s'y trouvent pourraient être endommagées (Ouranos, 2015). Ainsi, les changements anticipés pourraient bel et bien entraîner des impacts sur les activités portuaires actuelles ainsi que celles projetées. Dans une étude récente portant sur des simulations de la hausse des niveaux d'eau dans le monde, selon des scénarios prévus de l'augmentation de la hausse des températures, il est possible d'observer que certains terrains de ports actuels sont susceptibles d'être en partie inondés suivant une hausse des températures 2°C (Strauss et coll., 2015). Des mesures d'adaptation doivent être mise en œuvre. De celles proposées par le gouvernement fédéral, citons le ralentissement du développement dans les régions côtières où l'on prévoit une hausse du niveau de la mer, qui est inclus dans le cadre stratégique fédéral sur l'adaptation (Gouvernement du Canada, 2011). À cet effet, le cadre stratégique fédéral définit sa vision comme suit :

« Le Canada fait preuve de résilience par rapport aux changements climatiques en s'adaptant aux difficultés et aux possibilités en veillant à la santé, à la protection et à la sécurité des Canadiens et des richesses environnementales, sociales et économiques du Canada, de manière viable et à long terme. »

Plus largement, les processus d'évaluation environnementale de tous les projets devraient nécessairement prendre en compte les changements climatiques qui sont anticipés sur le territoire concerné. Fondamentalement, les projets qui risquent de nuire à notre capacité de résilience face aux changements climatiques devraient être sérieusement remis en question. Tous les projets devraient donc passer par le filtre d'une grille d'analyse des enjeux climatiques de manière à s'assurer qu'ils répondent aux objectifs de réduction des GES et qu'ils prévoient des mécanismes d'adaptation.

3. À propos de gouvernance

3.1. Juridiction environnementale : respecter les plus hauts standards de réglementation

Pour s'inscrire dans une perspective de développement durable, une administration portuaire devrait être un gestionnaire exemplaire pour ses utilisateurs et devrait renoncer à se soustraire – pour le territoire qui nous préoccupe – aux lois environnementales du Québec, à la réglementation municipale ou à un examen du Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE).

Selon nous, les lois du Québec doivent s'appliquer sur ces territoires pour tous les projets, dans la mesure où le projet est assujéti, par sa définition, à un règlement ou à une loi du gouvernement québécois. Il en va de même pour les règlements municipaux qui devraient aussi s'appliquer à fortiori lorsque ces règlements ne constituent pas un empêchement aux activités portuaires. Il n'y a notamment aucune raison que les règlements municipaux ne s'appliquent pas lorsque nous sommes en présence de bâtiments administratifs,

d'usage récréatif (un spa nordique, par exemple), de projets résidentiels ou d'hôtel sur des terrains appartenant aux administrations portuaires. La gestion des nuisances découlant des activités portuaires doit par conséquent s'effectuer en conformité avec la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec (LQE) qui ne constitue ni une entrave aux activités portuaires, ni aux activités des autres secteurs. La LQE permet simplement de s'assurer d'une réduction des nuisances par l'utilisation des meilleures techniques et technologies.

En somme, les administrations portuaires doivent tout faire ce qui est en leur pouvoir afin d'amener les utilisateurs des ports du Québec à se conformer aux normes provenant des différents paliers de gouvernement, voire à adopter de meilleures pratiques visant à dépasser ces normes. Dans une perspective d'une stratégie de développement durable, ce sont même les plus hauts standards internationaux en matière de protection environnementale qui doivent être visés.

3.2. Plan d'utilisation des sols, aménagement, urbanisme et zonage

Les administrations portuaires se veulent souveraines, sans avoir de permission à demander aux municipalités du Québec en matière d'utilisation du sol. Nous croyons qu'elles devraient être assujetties – comme leurs usagers – aux mêmes règles de conduite auxquelles sont contraints les autres citoyens, individuels ou moraux.

La jurisprudence canadienne, en matière de zonage municipal à l'égard des administrations portuaires, a établi qu'une ville ne peut empêcher, par ses règles de zonage, les activités à caractères industrialo-portuaires prévues dans la loi maritime. Or, il s'agit de projets commerciaux qui n'ont rien à voir avec les activités prévues par la loi. La cause entre la Ville de Vancouver et le Port de Vancouver est claire à cet effet : si le port ne contraint pas son utilisateur à respecter le processus municipal dans le cadre de son projet, le conseil municipal évaluera les moyens juridiques à sa disposition pour s'assurer du respect de ces règles.

Par ailleurs, en matière de modernisation de la gouvernance, l'article 48(8)b)¹ de la Loi maritime du Canada porte sur le plan d'utilisation des sols que doivent produire les administrations portuaires et qui est en soi un document normatif d'un grand intérêt pour les collectivités. En effet, dans les douze mois suivants la délivrance de leurs lettres patentes, les administrations portuaires sont tenues d'avoir un plan détaillé d'utilisation des sols faisant état des objectifs et politiques établis pour l'aménagement physique des immeubles et des biens réels dont la gestion leur est confiée ou qu'elles occupent ou détiennent, compte tenu des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants. Les plans d'utilisation des sols peuvent :

- interdire l'utilisation de la totalité ou d'une partie des immeubles et des biens réels à certaines fins ou la limiter à certaines fins déterminées ;
- interdire la construction de bâtiments ou d'ouvrages ou d'un certain type de bâtiments ou d'ouvrages ;
- réglementer les caractéristiques des bâtiments ou ouvrages qui peuvent être construits.

Cet outil est très intéressant puisqu'il permet de se saisir de la complexité de certains enjeux de cohabitation des usages au sein d'une communauté. Toutefois, un Plan d'utilisation des sols demeure en vigueur tant que celui-ci ne subit pas de modifications majeures (*modification de fond au plan en vigueur*) quant à son contenu actuel, en référence à l'article 48(8)b) de la Loi maritime du Canada.

La Loi maritime est dépourvue de processus d'actualisation du plan d'utilisation des sols qui permette de rendre compte de l'évolution du contexte social, politique et économique, de la matrice où s'insère le fond terrestre des terres domaniales sous l'autorité des administrations portuaires. Ceci pose problème si les

1. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-6.7/page-8.html#docCont>

autres mécanismes prévalant en matière d'aménagement et d'urbanisme au Québec sont inopérants en vertu d'une soi-disant souveraineté juridictionnelle des administrations portuaires.

3.3. Développer une vision intégrée du développement portuaire et du Saint-Laurent

Le développement maritime et portuaire actuel, réalisé « en silo », ne s'inscrit pas dans les principes de la gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL) qui se met en œuvre au Québec selon des principes inscrits dans la Loi sur l'eau de 2009² et qui permet, entre autres, au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

« [...] de pourvoir, aux conditions qu'il fixe avec toute autorité gouvernementale concernée, à la mise en place de mécanismes de gouvernance propres à assurer, pour tout ou partie du Saint-Laurent, la concertation des utilisateurs et des divers milieux intéressés ainsi que la planification et l'harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources et des autres ressources naturelles qui en dépendent [...] »

La GISL est également reconnue comme une des composantes essentielles de l'entente Canada- Québec sur le Saint-Laurent, communément appelée Plan d'action Saint-Laurent (PASL). Cette approche se définit comme un processus permanent basé sur la concertation de l'ensemble des décideurs, des usagers et de la société civile pour une planification et une meilleure harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources de cet important écosystème qu'est le Saint-Laurent, et ce, dans une optique de développement durable.

Les projets portuaires doivent tenir compte du contexte de la GISL. Or, ces projets sont considérés du seul point de vue des impacts locaux et sans tenir compte des effets cumulatifs de l'ensemble des activités humaines sur le fleuve. De plus, la gestion intégrée est efficace si l'on considère qu'elle puisse intervenir dès la conception (en amont) des projets et pour définir les politiques qui les encadrent, et ce, à l'échelle du Saint-Laurent.

En outre, si l'on applique les principes de la GISL, cette approche permettra également d'établir des priorités de développement en privilégiant une vision axée sur la complémentarité et sur les besoins et volontés de l'ensemble des intervenants du Saint-Laurent et non pas seulement au regard d'objectifs économiques des différentes administrations portuaires canadiennes (APC).

3.4. Favoriser une meilleure coordination des politiques fédérales et provinciales

Le système portuaire du Saint-Laurent repose sur une vingtaine de ports ayant des statuts différents. Certains sont fédéraux et constituent des administrations portuaires canadiennes (Montréal, Trois-Rivières, Québec, Saguenay et Sept-Îles), d'autres appartiennent au ministère Transport Canada (Gros-Cacouna, Gaspé, Matane, etc.) alors que certains sont privés (Port-Cartier, Port-Alfred, etc.). Le gouvernement du Québec est, pour sa part, propriétaire de la société industrielle de Bécancour. Certaines municipalités sont également propriétaires d'infrastructures portuaires comme Forestville et Salaberry-de-Valleyfield. La gestion du système portuaire est donc complexe et nécessite une bonne harmonisation entre les paliers gouvernementaux.

L'établissement d'un guichet unique pour tous travaux d'agrandissement d'infrastructures portuaires et d'entretien du chenal serait, de plus, souhaitable. Sur ce point, l'évaluation environnementale de tels projets devrait être systématiquement réalisée par une commission conjointe fédérale-provinciale (Entente Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale signée en 2010).

Une meilleure coordination des orientations fédérales et québécoises concernant le Saint-Laurent est nécessaire. La Stratégie maritime du gouvernement du Québec, qui vise à favoriser le transport maritime

2. Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection du 11 juin 2009, article 14, paragraphe 4

sur le Saint-Laurent devrait être cohérente avec le Plan³ 2014 de régularisation du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent de la Commission mixte internationale (CMI), lequel préconise un retour aux fluctuations naturelles du fleuve dans sa partie aval. En effet, la tendance actuelle est à une augmentation de la taille des navires commerciaux (tirants d'eau plus importants) or le niveau d'eau du Saint-Laurent est dans la tendance inverse. Cela est d'autant plus problématique dans un contexte de changements climatiques où une augmentation de 2 à 4 °C pourrait réduire de 24 % les débits moyens sortants du lac Ontario et ainsi causer une baisse d'un mètre du niveau d'eau à certains endroits du Saint-Laurent⁴.

La concertation est un des outils prévus par la Stratégie maritime de Québec :

« Pour en assurer la réussite [de la stratégie maritime], le gouvernement prévoit favoriser le dialogue entre les différents représentants de l'industrie maritime, du milieu municipal et de la population, entre autres en misant sur les tables de concertation et les forums existants. »⁵

Le Comité de concertation navigation (CCN), créé en 1998 dans le cadre du PASL et qui a pour mandat de favoriser la concertation entre l'industrie maritime, les groupes environnementaux et les gouvernements fédéral et du Québec pourrait être une plateforme complémentaire pour discuter de ces enjeux portuaires.

3.5.Élaborer une planification stratégique du développement portuaire (vision réseau)

Une planification stratégique du développement portuaire à l'échelle du Québec, en concertation avec tous les acteurs du Saint-Laurent et les différents paliers gouvernementaux du Québec et du Canada, est nécessaire afin d'aboutir à un consensus. En effet, et pour le moment, le développement portuaire a comme objectif un gain de compétitivité des ports du Saint-Laurent sur le plan international évaluée sur la base d'une APC mais pas comme réseau. Aussi, pour parvenir à un développement durable, des considérations d'ordre environnemental et social devraient également être prises en compte si l'on veut vraiment proposer un modèle maritime durable et intégré.

La planification stratégique du développement portuaire du Saint- Laurent devrait notamment porter sur :

- l'achalandage prévu dans les tronçons des voies navigables du Saint-Laurent ;
- les volumes (et types) anticipés de marchandises à manutentionner par port ;
- les catégories et dimensions de navires visées par port ;
- les dimensions et profondeurs minimales qui seront requises pour les voies navigables ainsi que pour les aires de manœuvre des différents ports ;
- les travaux maritimes qui pourraient être requis au cours des prochaines années afin d'atteindre ces objectifs ;
- les zones sensibles du point de vue écologique.

Ces éléments permettraient de juger collectivement de la viabilité d'un tel développement sur les plans économiques, sociaux et environnementaux et de définir les zones de moindre impact. Cela susciterait par ailleurs une vision partagée du développement portuaire et faciliterait la prise de décisions. Plusieurs options existent concernant le développement portuaire du Saint-Laurent et elles doivent être évaluées dans une perspective à plus long terme (40-50 ans) et selon la tendance à l'augmentation de la taille des navires. Dans un tel contexte et considérant que la voie navigable et maritime du fleuve est limitée tant par sa capacité de charge que par sa profondeur, un dragage d'approfondissement sur toute sa longueur ne serait pas viable tant sur les plans écologiques, économiques que sociaux.

Sur ce point, le principe de coopération interportuaire, basé sur des partenariats plus ou moins formalisés entre administrations portuaires, serait un système intéressant. En effet, en plus d'apporter des solutions

3. <https://legacyfiles.ijc.org/publications/Plan%202014%20FR.pdf>

4. <http://www.ec.gc.ca/stl/default.asp?lang=Fr&n=4BF0EF0C-1>

5. <https://strategiemaritime.gouv.qc.ca/app/uploads/2015/11/strategie-maritime-plan-action-2015-2020-web.pdf>

économiques viables pour les ports (rationalité financière, stratégies commerciales, mutualisation des services, etc.), la coopération interportuaire participe à un aménagement plus équilibré et rationnel du territoire et permet de réduire les impacts sur l'environnement en évitant les doublons pour les infrastructures lourdes, par exemple. D'un point de vue environnemental, la coopération interportuaire est intéressante, car elle a une vision plus large. Elle permet tout d'abord la mise en place de politiques environnementales (stratégies de développement durable, projets de R&D etc.) sur un territoire plus vaste que les limites juridiques d'un port (approche davantage holistique, mutualisation des coûts). De plus, elle favorise une meilleure utilisation du territoire (développement stratégique privilégiant certains ports uniquement), évitant de multiplier les projets de construction ou d'agrandissement portuaires.

3.6.Des pratiques recommandables à généraliser

Pour soutenir le développement durable des ports, Transports Canada devrait encourager et soutenir les pratiques suivantes :

- L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan quinquennal d'actions en développement durable soumis à diverses consultations dans la communauté et à un exercice de reddition annuel auprès de la communauté et des parties prenantes ;
- La mise en place d'un comité de relations avec la communauté ;
- La mise en place d'un comité environnement pour les utilisateurs des ports afin de permettre le partage d'expériences et de bonnes pratiques ;
- La mise en place de mécanismes officiels de formation continue des employés ;
- Le développement d'un système de gestion environnementale (structure et cadre) ;
- La production de guides des mesures d'atténuation en environnement pour les travaux sur le territoire des administrations portuaires ;
- Des vérifications de conformités environnementales (VCE) pour les usagers et les utilisateurs observant des cycles pluriannuels ;
- La certification ISO 14001 auprès des utilisateurs et opérateurs et non seulement l'administration ;
- La participation des utilisateurs au programme de certification de l'Alliance Verte.

Conclusion

Le RNCREQ croit que les administrations portuaires canadiennes ont tout à gagner d'une émulation qui les poussent à améliorer leurs pratiques pour de meilleures performances environnementales et à utiliser les outils à leur disposition pour les guider :

- Le programme de certification environnementale de l'Alliance Verte offre un cadre détaillé permettant aux compagnies maritimes du Canada et des États-Unis de mesurer puis de réduire leur empreinte environnementale. Le programme exige que chaque participant remplisse le guide annuel d'autoévaluation dont les indicateurs déterminent le classement sur une échelle de 1 à 5. Le niveau 1 représente les exigences minimales réglementaires alors que le niveau 5 illustre le leadership et l'excellence. À noter : L'Alliance verte dirige un comité de travail comprenant l'ensemble des membres actifs présents sur le Saint-Laurent afin de bâtir un indicateur de performance sur l'acceptabilité sociale et l'intégration des ports à leur environnement. Les travaux de ce comité sont toujours en cours actuellement.
- Le « Marine Environment Protection Awards for Ports 2016 » est remis annuellement par la *North American Marine Environment Protection Association* (NAMEPA)⁶ en reconnaissance des efforts environnementaux et l'engagement dans un programme comprenant des objectifs pour l'amélioration de la performance environnementale au-delà des objectifs minimaux de la loi.
- L'Association canadienne des administrations portuaires (ACAP) s'est doté d'un comité spécial afin de contribuer au travail des autorités gouvernementales lors de la révision de la réglementation. Ce comité permet également un échange sur les expériences vécues pas les différentes administrations portuaires et un balisage national des bonnes pratiques.
- Le Réseau mondial des villes portuaires, l'AIVP, a tenu sa conférence mondiale, ainsi que son assemblée générale annuelle au port de Québec en juin dernier. Ce rassemblement réuni plus de quarante-cinq pays et quelques centaines de participants afin d'échanger sur les défis et les opportunités liés à une cohabitation durable entre les ports et leurs communautés. Il s'agit d'un haut lieu propice au balisage international efficace des bonnes pratiques et tendances mondiales en matière de relations ville-port.

Le RNCREQ reconnaît la contribution des ports à un développement économique plus soutenable en cela qu'ils favorisent un mode de transport moins polluant que le transport routier en terme d'émissions de GES et de consommation énergétique. La mise en œuvre de la Stratégie maritime du Québec va indéniablement se traduire par une augmentation importante du transport maritime sur le Saint-Laurent. La plupart, sinon la totalité des ports du Québec vont être amenés à développer des projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures visant à accueillir de plus en plus de navires (et parfois des navires à plus forts tirants d'eau).

Dans ce contexte, le RNCREQ considère que ce développement devrait s'inscrire dans la continuité des efforts de réhabilitation réalisés dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent (PASL). Par ailleurs, à l'heure de la mise en œuvre de la gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL), qui vise une meilleure harmonisation des activités basées sur la concertation de l'ensemble des acteurs, les impacts environnementaux et sociaux pourraient être réduits en privilégiant des modèles novateurs en termes de gouvernance, en instaurant de bonnes pratiques environnementales à l'échelle des ports et surtout en réalisant une planification stratégique et concertée du développement portuaire plus en amont.

6. <https://namepa.net/>