

Les relations Ville-Port et les pouvoirs oubliés de la Ville de Québec

14 novembre 2013

Résumé.

Par la Loi maritime du Canada, le gouvernement fédéral a abandonné le contrôle administratif direct du ministère des Transports sur les activités portuaires et l'a remplacé par un encadrement légal et l'arbitrage éventuel des juges en cas d'écart à la Loi. Or, les autorités municipales ont été trompées par les prétentions de l'Administration portuaire de Québec (l'APQ) quant à son immunité. Elles peuvent résister aux prétentions de l'APQ quant à la mise en œuvre des composantes du plan d'utilisation des sols qui ne respectent pas les préoccupations locales. Elles n'ont qu'à utiliser les moyens légaux qu'offre la Loi maritime pour faire valoir leur point de vue, car nul n'est au-dessus de la Loi, pas même le Port de Québec. Il est temps que la Ville de Québec précise une fois pour toutes la portée réelle des pouvoirs du Port de Québec et il est urgent de le faire. Le dossier du terminal de granules de bois nous en donne l'occasion.

À plusieurs reprises lors de l'élaboration de son plan d'utilisation des sols rendu public en 2000, l'Administration portuaire de Québec (APQ) a soutenu quelle prendra en compte les facteurs d'ordres social, économique et environnemental émis par les intervenants locaux, dans un contexte où il lui appartiendrait de juger des suites à donner aux préoccupations émises à cet effet. Or, l'APQ a déposé son plan d'utilisation des sols sans modification malgré de nombreuses objections de la municipalité et de la majorité des intervenants locaux. L'APQ se limitant à dire qu'elle a pris connaissance des préoccupations émises.

Les autorités municipales se disent impuissantes devant l'arrogance de l'APQ et ses prétentions d'immunité que lui donne le statut d'organisme fédéral autonome. Ce sentiment d'impuissance n'a pas sa raison d'être et s'appuie sur l'ambiguïté de la version française de l'article 48 de la loi maritime du Canada¹. La version anglaise est claire² ; ce ne sont pas les administrateurs des ports

¹ 48. (1) Dans les douze mois suivant 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 établies pour l'aménagement physique des immeubles 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.

² 48. (1) A port authority shall, within twelve months after the issuance of its letters patent, develop a detailed land-use plan that contains objectives and policies for the physical development of the real property that it manages, holds or occupies *and that takes into account relevant social, economic and environmental matters and zoning by-laws that apply to neighboring lands.*

qui doivent tenir compte des préoccupations locales, mais le plan d'utilisation des sols lui-même. Le Port de Québec n'a pas seulement une obligation de moyens comme il a toujours prétendu, mais il a également une obligation de résultat. Le ministère des Transports fédéral a déjà confirmé la justesse de cette interprétation (voir la lettre en annexe).

Par cette astuce, l'APQ a acquis un pouvoir disproportionné. Les autorités municipales se sentent constamment obligées d'accepter des situations qui vont à l'encontre d'une saine planification du territoire dont elles ont pourtant la responsabilité. Il faut maintenant rebâtir un juste rapport de force entre l'APQ et le milieu qu'elle est censée servir en utilisant les prérogatives de la Loi maritime. Cette action peut être initiée en se basant, entre autres, sur les éléments décrits ci-après.

L'article 48 de la Loi maritime oblige les administrations portuaires à avoir un plan d'utilisation des sols qui tient compte des préoccupations locales et des règlements de zonage des sols avoisinants. Cela doit être réalisé en fonction des objectifs mêmes de la Loi maritime du Canada. Or, l'article 4 de cette loi précise que ses objectifs sont, entre autres;

- a) de fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement*
- b) [.....] prendre en compte les priorités et les besoins locaux*
- c) [.....] prendre en compte l'apport des utilisateurs et de la collectivité où le port ou havre est situé.*

Ces obligations ne peuvent être satisfaites par une simple prise de connaissance des préoccupations émises à cet effet. Lorsque des objections formelles sont émises, les administrations portuaires doivent y répondre adéquatement. Lorsque les objectifs des responsables régionaux en matière d'aménagement du territoire, de développement socioéconomique et d'environnement sont contrariés par des projets portuaires, il appartient alors aux administrations portuaires de démontrer que leurs projets sont nécessaires pour satisfaire d'autres objectifs de la Loi et que ces autres objectifs doivent avoir la priorité.

Or, les responsables de l'aménagement du territoire et du développement socioéconomique de la région favorisent le développement récréotouristique sur les berges du fleuve et ils ont l'appui de la population à cet égard. Pour aller contre ces volontés, il est nécessaire de démontrer que des intérêts supérieurs justifient d'écarter les préoccupations de la population et des élus locaux. L'APQ n'a pas démontré que les besoins des expéditeurs de matériaux en vrac situés ailleurs au Québec ou dans d'autres provinces doivent avoir la priorité sur les besoins de l'industrie touristique locale et le besoin d'un meilleur accès au fleuve pour la population du Québec.

Certes, il est normal de s'appuyer sur les impacts économiques extrarégionaux pour justifier des activités portuaires. Mais on doit également considérer les infrastructures portuaires extrarégionales pour réaliser ces activités. Pour le transbordement de marchandises en vrac, plusieurs ports québécois et canadiens pourraient satisfaire ce besoin si la mise en place d'infrastructures à Québec s'avérait inappropriée. Ces autres ports ne demandent qu'à satisfaire cette clientèle et plusieurs d'entre eux n'ont pas les contraintes environnementales ou d'intégration du Port de Québec.

Dans le cas du terminal de granules de bois, le bilan avantages-inconvénients est nettement au désavantage de la Ville de Québec. Le Port de Québec veut permettre à une entreprise américaine d'exporter des granules qui seront produits en Ontario pour les acheminer en Angleterre. La valeur ajoutée pour la Ville de Québec est faible. Il est faux de prétendre que le projet va créer

116 emplois à Québec après la mise en opération de cet équipement. Il est plus probable qu'il en créera tout au plus une dizaine à Québec.

La Ville peut et doit donc résister aux prétentions de l'APQ.

La Ville doit contester ce projet devant les tribunaux, car il s'écarte des objectifs mêmes de la loi sur les deux aspects ci-après :

- Le respect des objectifs socioéconomiques locaux et l'incompatibilité avec le zonage à proximité;
- Le respect des exigences de la Loi maritime dont l'objectif est de « *fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement* ». Il est largement reconnu que pour obtenir un niveau ordinaire de protection de l'environnement, les études d'impacts environnementaux doivent tenir compte des alternatives et des aspects socio-économiques. L'obtention d'un niveau plus élevé doit nécessairement se faire par une étude approfondie de ces deux éléments.

Le projet de terminal de transbordement de granules de bois le démontre clairement : on ne peut plus laisser l'Administration portuaire de Québec décider de ce qui est bon pour Québec. Nos responsables de l'aménagement du territoire doivent prendre la place qui leur revient si on veut que notre ville, joyau du patrimoine mondial de l'Unesco, continue de se développer harmonieusement.



Georges Cyr
Accès Saint-Laurent Beauport (ASLB)
Pour information (418) 667-7928

14 novembre 2013)



MAR 07 2001

Val 23

MAR 2 2001

COPY

Monsieur Georges Cyr
Président
Association des citoyens de Beauport
3365, chemin Royal
Beauport (Québec)
G1E 1W1

Monsieur,

L'honorable David M. Collenette, ministre des Transports, m'a prié de répondre à votre lettre du 17 janvier dernier dans laquelle vous lui faisiez part des préoccupations des citoyens de la ville de Beauport relativement au plan d'utilisation des sols proposé par l'Administration portuaire de Québec (APQ).

Permettez-moi tout d'abord de vous informer des faits suivants. Bien que les immeubles concernés dans ce dossier soient la propriété du gouvernement fédéral, leur gestion a été confiée à l'APQ le 1^{er} mai 1999. Celle-ci a l'autorisation d'exercer les activités liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises, à la manutention et l'entreposage des marchandises, ainsi que les activités désignées dans les lettres patentes comme étant nécessaires aux opérations portuaires.

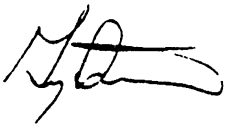
Selon l'article 48 de la *Loi maritime du Canada* (LMC), l'APQ est tenue d'avoir un plan détaillé d'utilisation des sols faisant état des politiques et objectifs établis pour l'aménagement physique des immeubles qu'elle gère, occupe ou détient. Le plan doit tenir compte des facteurs d'ordre social, économique et environnemental et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants.

En élaborant son plan d'utilisation des sols, l'APQ respecte le processus de consultation établi en vertu de l'article 48 de la LMC. Étant donné que Transports Canada n'a pas en main une copie du plan d'utilisation des sols de l'APQ, que selon la LMC, l'adoption d'un tel plan est la responsabilité de l'APQ et que, dans les circonstances, le ministre des Transports ne détient aucune autorité d'approbation, il me semble prématuré d'essayer de prévoir si l'interprétation de cet article est problématique.

En ce qui concerne votre question sur les lettres patentes, ces dernières contiennent des dispositions qui s'appliquent à la gestion des parcs publics et des services récréatifs et sociaux. En vertu de la LMC, une administration portuaire, comme l'APQ, peut louer les immeubles fédéraux qu'elle gère, ou octroyer des permis à leur égard sous réserve des limites précisées dans l'article 8 des lettres patentes. Cet article traite du pouvoir qu'a une administration portuaire, à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada, de contracter et de décider de la durée maximale des baux, des permis et des loyers.

En vertu de l'article 9 de la LMC, le ministre des Transports peut émettre des lettres patentes supplémentaires si des modifications à celles existantes sont nécessaires.

J'espère que ces renseignements sauront vous satisfaire et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Guy Chartrand
Adjoint spécial - Québec

c.c. Cabinet de l'honorable David Anderson, C.P., député
Cabinet de l'honorable Sheila Copps, C.P., députée
Cabinet de l'honorable Alfonso Gagliano, C.P., député
Bureau de M. Michel Guimond, député
M^{me} Dyane Adam, commissaire aux langues officielles

des lettres
: Justice
Sécherre
de l'Énergie
Industrie

1