LIBR-00335

Environnement et santé

QUESTIONS LIÉES AU

SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO

Approvisionnements et Services Canada 1989
Nº de catalogue Z1-1988/1-41-1F
ISBN 0-662-16937-9

Photo de la page frontispice fournie par l'organisme Toronto Harbour Commissioners.

Commission royale sur l'avenir
du secteur riverain de Toronto

Environnement et santé

1

Royal Commission on the
Future of the
Toronto Waterfront

CANADA

Commission royale sur
l'avenir du
secteur riverain de Toronto

Commissioner
The Honourable David Crombie, P.C.

Executive Director and Counsel
Ronald L. Doering

Administrator
Mary Ann Allen

Commissaire
L'honorable David Crombie, c.p.

Directeur exécutif et Conseiller juridique
Ronald L. Doering

Administratrice
Mary Ann Allen

Dear Colleague:

I am pleased to provide a copy of the Report of the Work Group on Environment and Health, which was formally presented to me on Tuesday, April 4, 1989 at the offices of the Royal Commission.

It represents the opinion of the authors and not of this Commission. Nevertheless, I am pleased to note that the document provides a thorough overview of some important issues in this field. It should serve to stimulate and focus discussion on environment and health issues, which are among the most important matters facing this Commission and anyone who wants a better waterfront for Toronto.

I look forward to hearing from you.

Cher collègue,

J'ai le plaisir de vous faire parvenir copie du rapport du Groupe de travail sur l'environnement et la santé, qui m'a été présenté officiellement le mardi 4 avril 1989 au bureau de la Commission.

Les opinions qui y sont formulées sont celles des auteurs et non de la Commission. Ce document constitue néanmoins une étude approfondie de certaines questions qui se posent dans ce domaine. Il devrait alimenter et polariser la discussion des questions d'environnement et de santé qui sont parmi les plus importantes sur lesquelles doivent se pencher la Commission et toute personne soucieuse d'un meilleur secteur riverain pour Toronto.

En espérant recevoir bientôt de vos nouvelles, je vous prie d'agréer, cher collègue, mes cordiales salutations.

David Crombie

171, rue Slater St., 11th Floor/11e étage
P.O. Box/C.P. 1527
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 6P5

Tel. No./No. de téléphone: (613) 990-3306
Fax. No./No. de facsimilé: (613) 990-4345

207 Queen's Quay West/Ouest, 5th Floor/5e étage
P.O. Box/C.P. 4111
Station/Succursale "A"
Toronto, Canada M5W 2V4

Tel. No./No. de téléphone: (416) 973-7185
Fax. No./No. de facsimilé: (416) 973-7103

Table des Matières

Les membres du Comité 3

Note au lecteur 5

Résumé 7

Introduction 26

1. La qualité de l'eau : assez bonne pour y pêcher, s'y baigner, en boire? 31

2. Le remblayage : "La baie va disparaître!" 52

3. La préservation du patrimoine : "De quand date cet endroit?" 74

4. Les zones naturelles, la faune et la flore : "La nature à l'état sauvage" 93

5. La participation du public : "Que puis-je faire?" 120

6. Juridiction : "Qui commande, ici?" 134

Annexe 1 Liste des acronymes 157

Annexe 2 Organismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux rencontrés par les membres du Groupe de travail sur l'environnement et la santé 158

Annexe 3 Organismes non gouvernementaux qui ont présenté un rapport au Groupe de travail sur l'environnement et la santé 159

Bibliographie 160

Les membres du Comité

Dr Sandy Macpherson (président)

Le Dr Sandy Macpherson est diplômé en médecine de l'Université de Toronto et a une maîtrise en sciences de l'Université McMaster. De 1981 à 1988, il a été médecin-hygiéniste de la ville de Toronto. À cette époque, il a également été membre du Metropolitain Toronto District Health Council et a fait partie de plusieurs de ses comités. Il a également été membre du Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario.

Suzanne Barrett

Suzanne Barrett est expert-conseil en planification de l'environnement, après avoir été professeur adjoint à la Faculté d'études environnementales de l'Université York. Avant cela, elle travaillait pour le compte de la San Francisco Bay Conservation and Development Commission. En tant qu'expert-conseil, Mme Barrett a dressé, entre autres, un plan pour le parc national de l'Amazonie, au Brésil (pour l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources), un plan de conservation de la nature sur le territoire de la capitale australienne ainsi qu'une étude sur les gens et le paysage urbain, pour le compte du Conseil de la conservation de l'Ontario.

Simon Llewellyn

Simon Llewellyn est actuellement directeur, coordonnateur de programmes et président du Comité régional de sélection et de coordination chargé de coordonner la participation d'Environnement Canada au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il était auparavant à la direction des eaux du ministère ontarien de l'Environnement, où il s'est surtout occupé du projet d'aéroport à Pickering.

Erv McIntyre

Erv McIntyre, qui est ingénieur, a travaillé durant plus de 25 ans à la Commission des ressources en eau de l'Ontario et au ministère ontarien de l'Environnement. Actuellement, il est directeur exécutif des autorisations et du génie au Ministère.

Roy Merrens

Roy Merrens est professeur à l'Université York, où il enseigne au département de géographie et à la faculté des études environnementales. Il a écrit de nombreux livres et articles, est un ancien boursier Guggenheim et fait partie de l'organisme Toronto Harbour Commissioners. Il est membre du comité de conseillers du Waterfront Center, à Washington, D.C., dont il est également un correspondant.

Beverly Morley

Beverly Morley est directrice des relations communautaires et des communications pour la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Elle a auparavant travaillé en qualité de conseillère communautaire, de coordonnatrice des conférences auprès de l'OTAN et aussi en tant que conseillère en matière de politique et de protocole au Canada et au Royaume-Uni.

George Peter

George Peter a remplacé Ken Whitwell au sein du Groupe de travail sur l'environnement et la santé. Urbaniste de profession, il est actuellement gestionnaire à la direction de l'administration des plans du ministère ontarien des Affaires municipales. Il nous est prêté dans le cadre d'un échange avec la municipalité du Toronto métropolitain, au service d'urbanisme de laquelle il a été successivement directeur de la planification à long terme, du contrôle du développement et de l'élaboration des politiques.

Ken Whitwell

Ken Whitwell est urbaniste en chef de la ville de Scarborough depuis huit ans; auparavant, il était urbaniste pour la ville de Toronto. Il a également travaillé pour la ville de Halifax, la Société de logement de l'Ontario et IBM. M. Whitwell faisait partie du Groupe de travail jusqu'à sa nomination comme sous-ministre adjoint de la planification communautaire au ministère ontarien des Affaires municipales.

Note au lecteur

Le Groupe de travail sur l'environnement et la santé fait partie des cinq groupes créés, en septembre 1988, par le Comité intergouvernemental du secteur riverain pour examiner les diverses questions se rapportant au mandat de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Les quatre autres groupes sont ceux des Parcs, des distractions et des aménagements publics, de l'Emploi, des perspectives et de la croissance économique, de l'Accès et des déplacements, et du Logement et des quartiers.

Chaque groupe était chargé d'effectuer un survol des plans et initiatives actuels dans son domaine, d'examiner les problèmes que tous les ordres de gouvernement devaient résoudre pour que le potentiel du secteur riverain de Toronto puisse être exploité au maximum, et de déterminer les nouvelles possibilités qui pourraient se réaliser s'il y avait une plus grande coordination entre les divers gouvernements et autorités publiques.

Pour remplir son mandat, le Groupe de travail sur l'environnement et la santé a rencontré des représentants des quatre ordres de gouvernement et des autorités publiques responsables de divers aspects du secteur riverain de Toronto (voir l'Annexe 2). Nous avons communiqué avec de nombreuses associations de protection de l'environnement, de loisirs et de résidents qui, à notre avis, pouvaient s'intéresser aux problèmes de santé et d'environnement qui pourraient se poser concernant le secteur riverain; bon nombre d'entre elles nous ont d'ailleurs fait parvenir des mémoires (voir l'Annexe 3). Nous avons également amassé et examiné une documentation considérable (voir la bibliographie) qu'on pourra consulter au centre canadien de documentation sur le secteur riverain, dans les bureaux de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 207, Queen's Quay West, C.P. 4111, Succursale "A", Toronto (Ontario) M5W 2V4.

Nous remercions toutes les personnes qui nous ont aidés en se prêtant à des entrevues, en nous faisant parvenir des mémoires ou en nous fournissant rapports, plans, photographies et cartes. Faute de temps, nous n'avons pu rencontrer

tous ceux qui l'auraient voulu ni examiner en détail tous les sujets de préoccupation; nos travaux reflètent la situation au 31 décembre 1988. Nous espérons cependant que le présent rapport sera un guide utile sur certaines questions primordiales et qu'il indiquera des solutions constructives qui permettraient de continuer à mettre en valeur un secteur riverain assaini tout en respectant l'environnement.

La portion de littoral qui se trouve au pied de la rue Cherry, qu'on peut voir sur la photo à l'intérieur du plat recto du présent rapport, est un exemple de plusieurs des questions primordiales examinées par le Groupe de travail : presque toute cette superficie a été créée par remblayage (voir le chapitre 2). Il se trouve, dans les eaux avoisinantes, des endroits qui comptent parmi les plus contaminés (à l'embouchure du chenal Keating, en bas à gauche) et aussi parmi les moins pollués (plage Cherry, au bas de la rue Cherry), ce qui fait ressortir davantage encore le problème de la qualité de l'eau (voir le chapitre 1).

Au haut de la photographie, on voit en perspective les centaines d'hectares de Leslie Street Spit, un extraordinaire parc naturel urbain (voir le chapitre 4). Le district industriel du port est une partie du secteur riverain qui doit être conservé pour l'intérêt historique certain qu'il présente (voir le chapitre 3). Enfin, toute la superficie de terre et d'eau qu'on voit sur la photo est traversée de lignes invisibles, mais très importantes, qui délimitent des territoires relevant d'instances diverses (voir le chapitre 6).

Résumé

Dans le présent rapport, nous examinons l'ensemble des politiques existantes en matière d'environnement et d'hygiène publique qui, par un aspect ou par un autre, touchent au secteur riverain de Toronto. Le Canada, l'Ontario et la ville de Toronto souscrivent tous trois à une même notion de la santé, définie comme suit : "la mesure dans laquelle une personne ou un groupe sont capables de réaliser leurs aspirations et de satisfaire leurs besoins d'une part, et de l'autre, de modifier leur environnement ou de faire face aux problèmes que celui-ci pose".

Il n'existe pas de définition communément adoptée pour l'environnement, aussi avons-nous choisi celle de la Loi sur l'évaluation de l'environnement, de l'Ontario, largement agréée et où la notion englobe l'air, la terre et l'eau, les végétaux et animaux, y compris l'être humain, les conditions sociales, économiques et culturelles, les bâtiments et ouvrages et les solides, odeurs, sons, vibrations et radiations provenant directement ou indirectement des activités humaines.

En outre, nous attirons l'attention sur l'existence de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et de l'Accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (ACO), ce dernier étant conçu pour faciliter la participation du Canada à la réalisation des objectifs du traité international. L'instrument international prévoit l'élimination quasi totale des déversements de substances toxiques dans les Grands Lacs ainsi que la mise en place de plans d'action correctrice faisant appel à la participation du public, dans nombre de secteurs préoccupants, dont le secteur riverain de Toronto.

Nous nous reportons également au rapport, intitulé Notre avenir à tous, de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Gro Brundtland, rapport auquel souscrit le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie dans son rapport de 1987 au Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement. L'idée fondamentale contenue dans Notre avenir à

tous, est le développement économique soutenable, c'est-à-dire un développement qui tient compte de la valeur actuelle aussi bien que future des ressources environnementales; dans son rapport, la Commission insiste sur une réforme des institutions qui refléterait les liens existant entre le développement économique et l'environnement. Il appartiendra à la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto de traduire ces lignes directrices fondamentales en recommandations précises. Quant à nous, nous serions d'avis que chacune des recommandations de la Commission soit évaluée selon le critère du développement soutenable.

Un des préalables au développement soutenable est l'adoption, pour la planification, l'aménagement et la gestion, d'une démarche basée sur l'écosystème, c'est-à-dire qui tient compte de tous les éléments de l'environnement, soit l'air, la terre, l'eau et les organismes vivants, y compris l'être humain - et des liens qui existent entre eux. Nous avons retenu six aspects qui illustrent une bonne partie des problèmes d'environnement et d'hygiène publique que pose le secteur riverain de Toronto : la qualité de l'eau, le remblayage, la préservation du patrimoine, les zones naturelles, la faune et la flore, la participation du public à la prise des décisions, et la juridiction. Il y a bien d'autres aspects que nous aurions aimé examiner (par exemple, la qualité de l'air ou la contamination du sol) mais le temps et les ressources nous manquaient.

Le développement soutenable, l'élimination quasi totale des substances toxiques et la démarche basée sur l'écosystème sont des thèmes qui reviennent tout au long de notre rapport. Nous espérons que la Commission royale s'en inspirera pour formuler ses conclusions.

Qualité de l'eau

Nombre de nos consultations avec divers fonctionnaires et de mémoires que nous avons reçus d'organisations non gouvernementales portaient en grande partie sur la qualité de l'eau. Par l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL), modifié par le protocole du 18 novembre 1987, le Canada et les États-Unis se sont engagés à "restaurer et maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands

Lacs". Au Canada, l'AQEGL est mis en oeuvre au moyen de l'Accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, qui est administré par un comité de surveillance Canada-Ontario (ACO) et plusieurs sous-comités. Le Conseil de la qualité de l'eau de la Commission mixte internationale a désigné "secteurs préoccupants" 42 endroits des Grands Lacs, dont le secteur riverain de Metro Toronto.

Dans l'Accord Canada-Ontario, les deux gouvernements se sont engagés à dresser, pour Metro Toronto, un plan d'action correctrice (RAP) basé sur le respect de l'écosystème et visant à restaurer et à protéger les utilisations. Sauf pour les dépôts atmosphériques et les sédiments contaminés in situ, les sources de pollution de l'eau du secteur riverain de Toronto sont généralement connues et il se fait actuellement une recherche intensive pour remédier au problème de la contamination des sédiments dans le bassin des Grands Lacs.

La contamination provient surtout des eaux de ruissellement et des déversements d'égout. La détérioration de l'eau est surtout attribuable à la présence de bactéries, de nutriments, de métaux lourds et de produits chimiques organiques provenant des stations d'épuration des eaux usées, du débordement des égouts sanitaires et des égouts pluviaux. Les déversements de produits chimiques dans le lac Ontario suscitent des inquiétudes quant à la qualité de l'eau potable à Toronto. Ni les contrôles intensifs, ni la recherche sur les méthodes d'épuration ne sont des moyens aussi efficaces que l'élimination quasi totale de tous les déversements de substances toxiques dans le lac.

Les déversements, pratiqués depuis longtemps déjà, ont fortement contaminé les sédiments le long du secteur riverain, dont l'assimilation par les organismes aquatiques, bien qu'encore mal comprise, est probablement responsable en partie de la présence de contaminants dans le benthos et le poisson. Le problème est d'ailleurs le même tout le tour des Grands Lacs. Jusqu'ici, il n'y a pas encore de consensus sur les mesures, s'il y en a, qui devraient être prises.

Dans notre rapport, nous décrivons nombre de programmes adoptés par les divers ordres de gouvernement pour remédier au problème de la qualité de l'eau, entre autres : le

programme d'amélioration de la qualité de l'eau du secteur riverain de Metro Toronto (Metropolitain Toronto Waterfront Water Quality Improvement Program - WWQIP), programme à court terme dans le cadre duquel les autorités ont engagé ou dépensé 50 millions de dollars pour diverses mesures visant à restaurer les utilisations le long du secteur riverain, divers programmes d'entretien entrepris par les municipalités ainsi que la Stratégie municipale et industrielle de dépollution - SMID (Municipal-Industrial Strategy for Abatement - MISA) pour le contrôle des déversements municipaux et industriels dans les eaux de ruissellement.

La situation actuelle pose des problèmes difficiles à régler. On reconnaît généralement que la qualité de l'eau est inacceptable le long du secteur riverain de Toronto, mais on ne s'entend pas sur la question des utilisations et, conséquemment, sur la nature des mesures correctrices à prendre et les sommes qu'il faudrait y affecter. Il est donc impossible de s'entendre pour savoir qui décide, qui doit payer la note ou même, s'il est possible de dépolluer l'eau pour qu'on puisse en faire les utilisations souhaitées.

Finalement, il y a plusieurs questions à régler concernant le niveau de qualité de l'eau qui est nécessaire pour telle ou telle utilisation et concernant aussi l'établissement des objectifs à atteindre relativement à l'utilisation des terrains : les mécanismes actuels permettent-ils à tous les ordres de gouvernement de s'attaquer efficacement aux problèmes et d'établir des plans d'ensemble coordonnés pour l'aménagement du secteur riverain? Les mécanismes de prise de décisions et de règlement des différends sont-ils efficaces? La part que chaque ordre de gouvernement fait à la consultation publique est-elle suffisante? Peut-on mettre en oeuvre des mesures correctrices dans un délai raisonnable?

Il faut aussi résoudre la question de recoupement des juridictions, intégrer davantage les divers plans et démarches, améliorer le processus de consultation publique et, si possible, effectuer des consultations mixtes; il faut aussi, dans certains cas, déterminer le partage des responsabilités, des décisions et du financement. Si les organismes intéressés arrivaient à se concerter, il serait alors possible d'assurer, de façon harmonieuse, la planification, le

développement et le réaménagement du secteur riverain de Toronto, tout en protégeant l'environnement.

Remblayage

Il y a déjà longtemps que Toronto recourt, et largement, au remblayage pour agrandir son territoire : presque tout le terrain situé au sud de la rue Front a été récupéré sur le lac. Depuis les années 1970, le procédé a beaucoup servi pour aménager des installations de loisirs, particulièrement des ports de plaisance et des installations pour la navigation à voile. À la hauteur de l'escarpement de Scarborough, l'Office de protection de Metro Toronto (Metropolitain Toronto and Region Conservation Authority - MTRCA) a fait du remblayage pour consolider le rivage et limiter l'érosion, bien que certains aient émis des doutes quant à l'efficacité, à long terme, du procédé et se soient interrogés sur les conséquences qu'il aurait relativement à l'érosion et à la configuration des dépôts.

Le MTRCA envisage actuellement plusieurs autres projets du genre, notamment de gros travaux de remblayage pour aménager un bassin olympique pour la rame dans la baie de Humber. De son côté, la Toronto Harbour Commissioners est en train de faire aménager un port de plaisance dans l'Outer Harbour et l'organisme Harbourfront voudrait faire effectuer des travaux de remblayage en divers endroits de la portion du secteur riverain qui relève de sa compétence. Divers projets en vue de la tenue d'une exposition universelle, Expo 2000, à Toronto, ont également été annoncés récemment et prévoient l'aménagement de plus de 182 hectares (450 acres) de secteur riverain, englobant Exhibition Place and Ontario Place, avec d'importants travaux de remblayage pour construire des hôtels, aménager des ports de plaisance et pour d'autres installations.

Le remblayage est un procédé assez simple et relativement peu coûteux pour lequel on s'est servi de terrain dragué sous l'eau ou de décombres divers provenant de la terre ferme. Ce n'est que tout récemment que l'opinion publique a commencé à s'y intéresser. Le ministère ontarien de l'Environnement est en train d'examiner les méthodes et politiques qu'il faudrait mettre en place pour réglementer la façon de se débarrasser des matériaux de remblai et pour

établir une classification de ces matériaux. Le remblayage ne peut faire l'objet d'une évaluation environnementale que s'il fait partie de travaux entrepris par une municipalité et coûtant plus de 3,5 millions, ou encore de travaux entrepris par un office de protection de la nature et coûtant plus d'un million; il ne s'agit pas d'une évaluation du procédé en tant que tel. Les politiques actuelles en matière d'évaluation des répercussions environnementales ne renferment pas de critères précis concernant le remblayage.

Le remblayage modifie les processus côtiers qui, en temps normal, éloignent du rivage, en les dispersant, les déchets provenant de diverses sources. Conséquemment, les endroits où il y a eu des travaux de remblayage bloquent les sédiments contaminés, dont l'accumulation finit par contaminer aussi toute la chaîne alimentaire. De plus, chaque fois qu'il y a des travaux du genre, on détruit un habitat, on modifie la configuration des dépôts apportés par les vagues et les courants et on réduit la surface et le volume de l'eau, et donc sa capacité naturelle de se regénérer dans les ports et les baies artificiellement créées.

Il faut savoir aussi que le MTRCA, qui est mandaté pour réglementer la qualité des remblais, est en même temps le principal promoteur du procédé. De son côté, la THC est dans une curieuse position : tout en s'opposant à tout remblayage dans l'Inner Harbour, elle est en train de faire effectuer de grands travaux, déjà bien avancés, dans l'Outer Harbour. Faute de politique cohérente sur le remblayage lui-même, la Corporation prend elle-même des décisions sur ce qu'elle considère être l'intérêt public.

La nécessité de souscrire à la notion de développement soutenable et aux objectifs spécifiques de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs pourrait rendre nécessaire l'interruption des travaux de remblayage en attendant l'adoption d'une politique aux normes plus sévères à ce sujet. Il faudra, dans l'élaboration de cette politique, tenir compte de divers facteurs, dont l'augmentation des coûts d'aménagement lorsqu'il sera interdit de déverser des débris dans le lac, et les divers moyens d'intensifier l'utilisation récréative du secteur riverain sans être constamment obligé d'empiéter sur le lac.

L'organisme, intergouvernemental peut-être, qui sera chargé d'élaborer la politique en question devrait également élaborer des mesures intérimaires de façon à empêcher que se poursuivent le long du secteur riverain des travaux qui fermeraient à tout jamais des options qu'on est en train d'envisager dans le cadre d'une politique permanente. La nouvelle politique et les mesures intérimaires devraient être élaborées de concert par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral.

Préservation du patrimoine

Bien que la valeur des biens culturels en général et celle du patrimoine du secteur riverain de Metro Toronto en particulier soit officiellement reconnue, il n'y a jamais eu de lignes directrices efficaces et cohérentes pour leur préservation. Le plan officiel de la ville de Toronto, adopté par le conseil municipal en 1976, renferme bien un énoncé général selon lequel "le Conseil désignera des immeubles et des lieux d'intérêt historique ou architectural et prendra toutes les mesures nécessaire pour garantir leur préservation", mais la ville ne peut pas faire grand-chose pour préserver les immeubles désignés si leurs propriétaires sont déterminés à les démolir.

En vertu d'une modification apportée en 1987 à la City of Toronto Act, le conseil municipal dispose d'une certaine latitude pour traiter avec les propriétaires qui veulent réaménager des lieux sur lesquels sont érigés des bâtiments désignés, mais un promoteur peut profiter du processus pour obtenir de la ville un accroissement de la densité ou d'autres avantages, même s'il n'a pas vraiment l'intention de détruire le ou les bâtiments en question et c'est, en fin de compte, le promoteur qui décide du sort du ou des bâtiments culturels menacés. L'élaboration de lois destinées à protéger les bâtiments culturels relève du gouvernement provincial; en Ontario, le principal texte législatif à cet égard (Loi sur les biens culturels de l'Ontario, 1974) est relativement impuissant quand il s'agit de protéger des lieux menacés, et même des biens désignés disparaissent de temps à autre. La province a amorcé l'examen de sa politique relative aux biens culturels : elle a passé en revue ses activités, lois et programmes afin de créer un cadre d'orientation permettant d'améliorer les programmes et la législation.

Au moment de l'évaluation de l'environnement bâti, il faut tenir compte de divers attributs des bâtiments, notamment de leur contexte et de leurs associations historiques ainsi que de la qualité de l'architecture et de la construction. Par aspect historique, on entend l'association d'un bâtiment à des événements et à des personnages célèbres, ainsi qu'à des projets qui ont touché une région ou une population importante. Ainsi, on pourrait considérer comme biens historiques un chantier naval ou une fonderie du secteur riverain (bien que certains ouvrages de ce genre aient déjà été démolis dans Harbourfront).

La situation actuelle témoigne de deux tendances contradictoires : bien que les autorités reconnaissent quelque peu la valeur de la préservation des biens culturels et que la population appuie dans une certaine mesure ce point de vue, la réalité est que les biens culturels du secteur riverain ne sont pas préservés. L'effet net de ces contradictions est que les biens culturels situés dans le secteur riverain central, soit entre la rue Yonge et la rue Bathurst, ont été pour ainsi dire oblitérés. Deux exceptions frappantes : le bâtiment du Queen's Quay Terminal et le complexe de bureaux et de silos à céréales de Canada Malting (et encore, l'avenir de ce dernier demeure incertain).

Ce dont il est surtout question à propos de la préservation des biens culturels du secteur riverain, c'est ceci : il existe des bâtiments industriels dignes d'être préservés; l'environnement bâti comprend l'ordinaire, il ne se limite pas aux bâtiments prestigieux et aux structures architecturales élégantes; la Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur l'évaluation de l'environnement pourraient toutes deux servir à demander la protection du patrimoine mais dans la pratique ce n'est pas ce qui se passe; les avantages économiques de la protection du patrimoine sont sous-estimés alors que le débat sur la question est trop souvent axé sur l'aspect purement économique; enfin, le contexte historique des bâtiments compte autant que les bâtiments eux-mêmes.

Le plus important est de mettre en oeuvre une politique de protection des biens culturels de tout le secteur riverain afin de protéger ce qu'il en reste. L'élaboration d'une politique idéale nécessitera des consultations et un échange de connaissances techniques entre les autorités s'occupant

de la protection des biens culturels en général et du réaménagement du secteur riverain en particulier, ainsi que la collaboration des représentants de tous les ordres d'administration publique. Cette politique doit reposer sur une vue d'ensemble et non découler d'un intérêt fortuit pour quelques lieux ou bâtiments dispersés ici et là. Pour que la mise en oeuvre de la politique destinée à protéger des biens culturels dans le secteur riverain soit une réussite, il faudra recourir efficacement à des mesures de réglementation et à des stimulants, et les quatre ordres d'administration publique, le secteur privé et des organismes bénévoles devront travailler de façon concertée.

Les zones naturelles, la faune et la flore

Aux fins du présent rapport, le terme "zone naturelle" englobe les espaces ouverts où dominent la végétation naturelle et les processus écologiques naturels, y compris les vestiges de l'environnement naturel originel des rives du lac Ontario et des zones plus récentes où des collectivités écologiques se développent par suite de l'évolution naturelle (comme Leslie Street Spit).

L'Accord canado-américain sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL) dispose que les plans d'action correctrice et les plans de gestion des lacs doivent adopter une démarche écologique permettant de restaurer et de protéger ce qui est bénéfique, notamment l'habitat du poisson et l'habitat de la faune et de la flore. Il préconise aussi l'identification, la protection et la réhabilitation des terres humides importantes. De plus, la Stratégie mondiale de la conservation, à laquelle a souscrit le gouvernement canadien, représente l'engagement des participants à maintenir les processus écologiques essentiels, à préserver la diversité génétique et à assurer l'utilisation soutenable des espèces et des écosystèmes.

Les tensions qui ont fait disparaître l'habitat naturel et la faune de la plus grande partie du secteur riverain de Toronto ont commencé avec la colonisation de la région de Toronto par les Européens. L'urbanisation des bassins hydrographiques a également été source de stress: une grande partie des terres a été aménagée; les cours d'eau ont été

modifiés, canalisés ou captés dans des conduites souterraines; les modes d'écoulement des eaux de pluies ont considérablement changé; les charges sédimentaires des rivières ont augmenté, ce qui a entraîné la détérioration des habitats marécageux, et un vaste éventail de polluants sont libérés dans l'air et dans les eaux.

Des études effectuées sur les invertébrés benthiques (qui vivent au fond de l'eau), les palourdes, les queues à taches noires, le poisson de sport, les sternes communes et les oeufs de goélands argentés démontrent que la faune aquatique qui vit le long du secteur riverain de Toronto absorbe divers polluants. Il est probable, bien qu'aucune étude n'ait été effectuée à cet égard, que d'autres organismes du réseau trophique (ex., les oiseaux d'eau piscivores) sont également contaminés.

Malgré ces problèmes, il reste encore quelques habitats naturels dans le secteur riverain de Toronto, mais ils sont de plus en plus rares et fragmentés: rivières, ruisseaux, terres humides, baies, eaux littorales, estrans, prairies humides, côtes à lagunes, dunes et forêts dans les vallées. Les meilleurs habitats aquatiques chauds dans la zone littorale se trouvent dans les embouchures des cours d'eau, les îles de Toronto et les baies créées grâce à des projets de remblayage. Pour les poissons, les meilleurs habitats se retrouvent aux embouchures et en amont des cours d'eau. Les marécages de la Humber et de la Rouge constituent d'importantes zones de frai et de croissance pour bon nombre d'espèces; ces deux rivières sont la scène de migrations saisonnières de saumon et de truite.

La Loi sur les pêches fédérale protège les poissons et leur habitat contre la destruction ou la dégradation ainsi que contre le déversement de substances nocives; les dispositions qui concernent l'habitat du poisson sont administrées en Ontario par le ministère des Richesses naturelles et le ministère fédéral des Pêches et Océans. La politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson a pour objet d'obtenir un gain net à long terme en conservant, restaurant et développant des habitats. Des arrangements plus précis concernant la mise en oeuvre de cette politique seront probablement prévus dans le projet de memorandum d'intention Canada Ontario sur l'habitat des poissons.

La Loi sur les pêches comporte des dispositions générales sur la lutte contre la pollution qui pourraient s'appliquer aux sources ponctuelles (industrielles ou municipales) ou non ponctuelles (ruissellements urbains) sur la région. À l'heure actuelle, il n'existe aucun règlement ni aucune directive à cet égard, mais Pêches et Océans Canada et Environnement Canada élaborent actuellement une politique de conformité et d'application, que la province pourrait par la suite mettre en oeuvre.

Plusieurs organismes ont reconnu la valeur des zones naturelles les plus importantes du secteur par diverses désignations et politiques. Mentionnons notamment les zones écologiquement importantes (Environmentally Significant Areas - ESA) du MTRCA, le projet d'énoncé de politique sur les terres humides du ministère des Affaires municipales et celui des Richesses naturelles, les zones d'intérêt naturel et scientifique (ANSI) définies par le ministère des Richesses naturelles, les zones de ressources écologiques (ERA) de la ville de Toronto et les zones d'impact sur l'environnement (EIZ) de la ville de Scarborough.

En théorie, les zones naturelles sont protégées par ces désignations et politiques, mais dans la pratique, elles sont sujettes à de nombreux impacts qui se produisent à l'intérieur de leur périphérie ou dans les régions avoisinantes. Certaines des désignations (ex., ESA du MTRCA et ANSI du ministère des Richesses naturelles) n'ont aucune protection législative. D'importantes zones naturelles appartiennent à divers organismes publics et à des particuliers; leur gestion se trouve davantage compliquée par des ententes conclues entre les organismes. Les utilisations concurrentes des terres constituent une source de conflit dans certaines régions, comme Leslie Street Spit, et elles risquent d'engendrer des problèmes dans le cas des propositions qui sont faites actuellement en vue de créer un "seaquarium" dans la région de Humber Bay Park East. La population en général n'est pas consciente de l'évolution des habitats et des populations fauniques; habituellement, nous n'apprécions pas ce que nous avons jusqu'à ce qu'il soit disparu ou dégradé.

Les zones naturelles qui restent accroissent la diversité des espaces ouverts et offrent des possibilités récréatives. Elles sont particulièrement précieuses pour des

activités informelles telles que l'observation des oiseaux, la photographie, la promenade, le jogging, l'étude de la nature, la pêche, les pique-niques - des plaisirs récréatifs simples qui ne nécessitent aucune installation ni aucun matériel coûteux. Elles constituent un environnement particulièrement enrichissant pour les enfants, qui peuvent voir, toucher et entendre la nature sous toutes ses formes et connaître des aventures, stimulés par un environnement libre et complexe.

Avec la rapide urbanisation de Metro Toronto et des régions avoisinantes ainsi que la diminution et la dégradation continues du patrimoine culturel qui en résulte, les zones naturelles qui restent le long du secteur riverain et dans les vallées deviennent de plus en plus précieuses. Le public étant devenu plus sensibilisé à l'environnement, il désire maintenant des genres d'espaces ouverts plus naturels, et l'on peut s'attendre à ce que, à l'avenir, les citoyens exigent de plus en plus d'être en contact avec la nature, que ce soit dans le cadre familier de leur quartier ou dans des zones urbaines sauvages spécialement aménagées.

Si l'on veut protéger les zones naturelles, il faut essentiellement adopter une démarche qui envisage les habitats naturels et la faune comme un écosystème. À cet égard, on pourrait, par exemple, évaluer une zone par rapport à d'autres zones naturelles de la région, prendre en considération toutes les conditions écologiques des différentes zones et des facteurs externes ainsi qu'accorder la priorité à la protection des éléments et des processus naturels à toutes les étapes de l'aménagement et de l'exploitation du territoire.

On pourrait aussi reconnaître Leslie Street Spit comme zone urbaine sauvage et la protéger en tant que telle, "naturaliser" des portions d'espaces ouverts actuels et futurs, et restaurer des habitats aquatiques. Enfin, on pourrait encourager des projets de sensibilisation et d'information du public ainsi que de réhabilitation de l'environnement pour que la population puisse apprécier et comprendre davantage les zones naturelles, la faune et la flore et en tirer un plus grand plaisir, et pour offrir aux intéressés la possibilité de participer à des projets d'amélioration des habitats.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Le secteur riverain de Toronto fait l'objet d'une attention particulière depuis qu'on a pris conscience qu'il constitue une ressource de la métropole et qu'on a commencé à s'intéresser à la qualité de son environnement. Cet intérêt pour les Grands Lacs en général et pour la section riveraine de Toronto en particulier a suscité la création d'un certain nombre d'organismes non gouvernementaux. L'appel à la participation de la population aux processus de planification et d'évaluation des impacts sur l'environnement, afin qu'il soit possible de tenir compte du point de vue du grand public lorsque les décisions sont prises, est devenu un élément généralement accepté du processus, bien que la nature et le résultat attendu des programmes de participation du public demeurent l'objet d'un vaste débat.

En ce qui concerne le secteur riverain de Toronto, la participation du public au processus décisionnel se limite au Plan d'action correctrice (Remedial Action Plan), aux évaluations des impacts sur l'environnement menées en vertu de la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario et dans le cadre du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, aux plans en vue de projets particuliers du MTRCA, aux mécanismes municipaux, tels que l'examen des plans officiels de la région métropolitaine et des municipalités régionales, ainsi qu'au nouveau zonage.

La participation du public peut comporter l'information, la sensibilisation et la participation aux processus décisionnels qui devraient contribuer à améliorer la conservation et la gestion des milieux naturels ainsi qu'à habiliter les gens à utiliser des renseignements et à effectuer des choix. De plus, il est généralement reconnu que cette habilité est un facteur de promotion de la santé.

La participation du public peut procurer au décideur des renseignements plus sûrs au sujet des valeurs de la population, de ses objectifs et de sa perception des questions de l'heure, renseignements qui lui permettront d'améliorer les plans, les orientations, les budgets, etc. Les décisions politiques, les règlements, les engagements budgétaires, et autres, sont mieux accueillis par un électorat bien renseigné qui a participé directement à la prise

des décisions. En outre, lorsque les gens sont conscients de la nature des règlements (tels que les arrêtés municipaux relatifs aux égouts) ainsi que des raisons pour lesquelles ils ont été adoptés, il est probable qu'ils les respecteront encore plus et qu'ils seront aux aguets afin de repérer les infractions.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs prévoit que les pouvoirs publics consulteront la population en ce qui concerne tous les aspects de la planification des mesures correctives, et des lignes directrices relatives à la participation du public à ce processus (RAP) ont été élaborées dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario. En 1985, un groupe de personnes déçues du peu de progrès réalisé par les autorités fédérales-provinciales en vue de l'élaboration d'un plan d'action correctrice pour le secteur riverain de Toronto ont mis en train leur propre programme, connu sous le nom de WRAP, avec l'aide de fonds versés par la ville de Toronto. En juin 1986, une équipe fédérale-provinciale RAP, composée de représentants d'Environnement Canada, des ministères ontariens de l'Environnement et des Richesses naturelles ainsi que du MTRCA, a été créée. Un comité consultatif public est actuellement en voie d'être constitué afin de conseiller les membres de l'équipe RAP.

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) ne prévoit qu'une consultation limitée du public. On peut faire appel à une telle consultation au cours du processus de définition de la portée ou des étapes de planification ultérieures, notamment pour les projets qui suscitent une controverse en raison du grand intérêt que leur porte le public. Dans le cas du secteur riverain de Toronto, plusieurs propriétaires fonciers importants, à savoir les Toronto Harbour Commissioners, Harbourfront Corporation et CN Rail, ne sont pas actuellement assujettis aux dispositions du Décret visant le PEEE.

La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario -LEE (Ontario Environmental Assessment Act - EAA) comporte des dispositions bien mieux définies en matière de participation du public que le PEEE, et exige de l'organisme parrain qu'il informe le public de la nature du projet proposé avant qu'il soit l'objet d'une évaluation environnementale, ainsi que des façons de participer au processus et du lieu où se dérouleront les audiences. Le rapport d'éva-

luation et le rapport d'examen sont ultérieurement mis à la disposition du public pour une période de 30 jours afin que la population fasse connaître ses observations ou exige la tenue d'audiences. Toutefois, aucune disposition légale ne prévoit la participation du public au processus de planification.

Le ministère provincial de l'Environnement procède actuellement à un examen de la Loi, intitulé Projet d'amélioration du programme d'évaluation de l'environnement (Environmental Assessment Program Improvement Project - EAPIP). Le rôle et l'efficacité de la participation du public au processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement constituent l'un des principaux thèmes de cet examen. Dans le secteur riverain de Toronto, les dispositions de la Loi sur l'évaluation de l'environnement ont notamment été appliquées au parc Colonel Samuel Smith (1980), au chenal Keating (1983, avec un supplément daté de 1984), au parc Tommy Thompson et à l'agrandissement de l'usine d'épuration Water Pollution Control Plant - WPCP) de Ashbridge's Bay.

Le MTRCA a récemment fait participer la population à d'importants plans de conservation et à d'autres projets spéciaux. Toutefois, d'aucuns sont déçus de la façon dont la consultation du public s'est faite et s'inquiètent du fait que l'organisme n'a apparemment que des comptes somme toute limités à rendre à la population.

En vertu des dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire (Ontario Planning Act) et de la Loi sur les municipalités de l'Ontario (Municipal Act), les conseils municipaux sont tenus en général de se réunir publiquement et d'être organisés de façon à ce qu'ils puissent, ainsi que leurs comités, entendre les interventions du public. La Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire prévoit un mécanisme plus détaillé de participation du public grâce auquel la population peut faire connaître ses points de vue sur l'élaboration et la modification officielle des plans ainsi que sur les arrêtés municipaux de zonage et leurs modifications. Lorsqu'il y a appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario, la population peut aussi se faire entendre. Toutefois, les interventions du public n'ont pas toujours autant de poids que celles des experts

appelés à témoigner. Les groupements de citoyens peuvent eux aussi faire appel aux services d'experts, mais ils n'en ont souvent pas les moyens.

Le problème primordial est le manque d'uniformité dans l'application du processus de consultation du public à des projets semblables entrepris par des propriétaires fonciers différents. Les dispositions du PEEE en matière de la participation publique n'ont qu'une portée limitée et ne s'appliquent pas à plusieurs propriétaires fonciers importants, à savoir Harbourfront Corporation, les Toronto Harbour Commissioners et CN Rail. Parmi les autres questions d'intérêt, on retrouve : une énorme divergence d'opinions à l'égard de l'utilité et de la valeur des programmes de consultation du public; une méfiance généralisée à l'égard de l'information, des programmes et des desseins gouvernementaux; et une pénurie de ressources suffisantes pour permettre à la population et aux groupes d'intérêt de participer efficacement aux questions de l'heure.

Il est possible de renforcer le processus du Plan d'action correctrice de Toronto (RAP); la Commission royale d'enquête pourrait appuyer le RAP et peut-être faire des recommandations en ce sens de manière à ce que les efforts déployés en matière de participation du public soient coordonnés et efficaces et se complètent mutuellement. Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement devrait être renforcé par la voie législative et la participation du public au processus ontarien d'évaluation des répercussions environnementales pourrait être améliorée par le truchement du Projet d'amélioration du programme d'évaluation des impacts (EAPIP). Il convient de trouver des façons de faire prendre davantage conscience à la population des questions environnementales, des programmes en cours et des modifications éventuelles du mode de vie qui découleront d'un engagement sérieux à préserver l'environnement.

JURIDICTION

Aucun organisme unique, qu'il soit gouvernemental ou privé, ne coordonne la gestion et l'aménagement du secteur riverain de Toronto, et les décideurs ne disposent d'aucun plan global. Le secteur est plutôt régi par de nombreux organis-

mes et ordres de gouvernement ayant des compétences et des objectifs distincts.

Le milieu naturel ne connaît pas les frontières; c'est pourquoi l'efficacité de la gestion de l'environnement dépend de la collaboration entre voisins, tant dans les divers bassins hydrographiques que dans le secteur riverain. En l'occurrence, les principaux intervenants sont les gouvernements du Canada et de l'Ontario, Metro Toronto et les villes de Toronto, d'Etobicoke et de Scarborough.

Les responsabilités en matière d'aménagement, les politiques, les programmes, les méthodes d'approbation, la budgétisation et les rapports hiérarchiques de tous les intervenants ayant compétence sur le secteur riverain de Toronto constituent un vrai dédale. Il est essentiel de comprendre l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités pour réussir à intégrer les considérations d'ordre environnemental dans les activités des intervenants.

Du point de vue de l'environnement et de la santé, le principal problème est qu'il n'existe actuellement aucune approche globale fondée sur les écosystèmes à l'égard de l'aménagement et de la gestion du secteur riverain de Toronto. Les initiatives comme le plan d'action correctrice (RAP) de Metro Toronto, la stratégie de gestion du bassin hydrographique de la région de Toronto (TAWMS) et l'étude sur le drainage urbain de la Rouge permettent effectivement à un certain nombre d'organismes (et dans certains cas, au public) d'unir leurs efforts et d'utiliser une approche fondée sur les écosystèmes dans le cadre de leur propre mandat, mais il n'existe aucun mécanisme permettant de recourir à cette approche, et d'englober à la fois les dossiers de la terre et de l'eau, pour l'ensemble du secteur riverain et des bassins hydrographiques connexes, des sources des rivières jusqu'aux eaux du lac Ontario.

L'existence d'un si grand nombre de compétences qui, dans certains cas, sont de façon plus ou moins limitée à rendre des comptes, ne permet pas de déterminer avec précision les responsabilités de chacun ni, fait encore plus important, qui sera chargé de payer la note. En l'absence d'un organisme de gestion unique, il est évident qu'il faudra améliorer les processus existants ou en élaborer de nouveaux qui

permettront de s'entendre sur les mesures nécessaires, les priorités, le partage des responsabilités et un régime de financement équitable.

Les processus actuels d'aménagement du territoire et d'évaluation de l'environnement ne permettent pas une planification globale qui en tienne pleinement compte. Au niveau provincial, la Loi sur l'évaluation de l'environnement (Environmental Assessment Act) et la Loi sur les biens culturels de l'Ontario (Ontario Heritage Act) sont en train d'être revues, mais on ne sait pas encore comment s'attaquer aux relations qui existent entre celles-ci et la Loi sur l'aménagement du territoire (Planning Act). La Table ronde ontarienne sur l'environnement et l'économie offre la possibilité d'élaborer des déclarations de principes bien précises sur lesquelles pourront être fondées les initiatives de développement soutenable. En outre, le ministère des Affaires municipales pourrait examiner la possibilité d'établir des mécanismes propres à permettre aux municipalités d'améliorer leur capacité de planification environnementale.

Au niveau fédéral, la principale mesure qui permettra d'améliorer l'évaluation des initiatives fédérales sera de mettre en oeuvre les propositions visant à légiférer sur les PEEE et à leur donner plus de vigueur. Tous les organismes fédéraux (y compris THC, CN Rail et HC) devraient être tenus de soumettre leurs activités à une évaluation et à un examen environnemental. Il faudrait également conclure avec le gouvernement provincial des accords visant à supprimer le dédoublement et le chevauchement des processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement qui sont applicables à un même projet.

Depuis toujours, la plupart des décisions concernant le secteur riverain de Toronto ont été prises en fonction des impératifs économiques; on supposait que l'environnement saurait se débrouiller tout seul. Toutefois, l'activité humaine s'est accrue et se fonde maintenant de plus en plus sur la technologie, ce qui rend apparents ses effets et ses répercussions à long terme sur la qualité de l'environnement. Le seul moyen de s'attaquer au problème est d'adopter le principe d'un développement économique soutenable de l'environnement, afin que les modifications apportées aujourd'hui à l'environnement ne restreignent pas les possibilités pour les générations à venir. À cette fin, les

quatre ordres de gouvernement et leurs organismes, le secteur privé, les groupes d'intérêt spécial et la population devront s'entendre sur la façon dont ils voient l'avenir du secteur riverain, sur des objectifs communs d'utilisation des terrains et de l'eau et sur la stratégie à suivre. Une fois établi le consensus sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, tous les ordres de gouvernement et tous les organismes devront s'y référer pour évaluer leurs activités, programmes et plans propres et tout ce qu'ils entreprendront de concert.

Les audiences de la Commission royale offrent l'occasion de discuter ouvertement des mécanismes en place, des relations qui existent entre les différents intervenants et des dossiers à régler, et elles peuvent aider à élaborer des processus qui faciliteront la planification et la prise de décision par les divers ordres de gouvernement afin de parvenir à un consensus. En outre, de nombreux groupes ont déjà joué un rôle de coordination essentiel, ou sont en mesure de le faire, dans l'établissement du processus; il s'agit du groupe chargé du plan d'action correctrice (RAP), du Comité intergouvernemental du secteur riverain, de l'Office de protection de Toronto et de ses environs (MTRCA) et de Metro Toronto. Il importe que le mécanisme qui servira à réaliser le consensus soit lui-même le fruit de la collaboration de tous les intervenants afin que leur participation découle d'un engagement total envers le processus et envers sa mise en oeuvre ultérieure.

Introduction

Ces dernières années, notre façon de considérer la santé et l'environnement a beaucoup évolué, ce dont témoigne le présent rapport. Le Canada est à l'avant-garde de ce nouveau courant de pensée : les autorités publiques à tous les niveaux sont de plus en plus conscientes que la santé est bien plus qu'une question de biologie et de soins, et que chaque personne a un rôle important à jouer dans les décisions qui se prennent à cet égard. La définition de santé récemment adoptée par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial résume d'ailleurs très bien cette nouvelle façon de voir :

> La santé est la mesure dans laquelle une personne ou un groupe de personnes sont capables de réaliser leurs aspirations et de satisfaire leurs besoins d'une part, et de l'autre de modifier leur environnement ou de faire face aux problèmes que celui-ci pose. La santé est donc une ressource de la vie courante, non une raison de vivre. C'est un concept positif qui souligne les ressources sociales et personnelles tout aussi bien que la capacité physique.

Cette définition suppose que les gouvernements doivent tenir compte des aspirations de chacun pour pouvoir faire la promotion de la santé. Elle suppose également qu'il est nécessaire de renseigner le public et de le faire participer à la prise des décisions afin qu'il puisse remédier aux problèmes rencontrés dans son environnement ou y faire face (nous revenons là-dessus en détail aux chapitres 5 et 6, qui traitent respectivement de la participation du public et de la question de juridiction).

À mesure que la notion de santé s'élargit, notre compréhension des conséquences de l'exposition aux produits chimiques toxiques s'approfondit. Les études à long terme sur l'environnement révèlent de plus en plus d'effets nocifs importants sur la santé et considèrent comme significatives des doses de plus en plus faibles. Il y a déjà bon nombre d'années qu'on étudie plusieurs groupes de personnes qui ont été exposées aux BPC (biphényles polychlorés) et les résultats obtenus au Japon, à Taïwan et dans l'État du Michigan aux États-Unis indiquent tous que ce groupe de produits chimiques peut être nocif. Les chercheurs en sont

à examiner leurs effets éventuels sur les systèmes immunitaire et reproductif ainsi que sur le développement; ils examinent aussi l'effet psychologique que peut avoir, sur une personne, le fait de savoir qu'elle a été exposée à un produit chimique nocif, ainsi que toutes les autres conséquences que cela peut entraîner pour cette personne. Ces préoccupations dépassent largement celles qu'on avait à l'origine au sujet des effets cancérogènes possibles des substances nocives.

Par exemple, à mesure que la recherche progresse sur la toxicité du plomb, on peut déceler des effets nocifs à des niveaux d'exposition de moins en moins élevés. Enfin, il y a toujours, dans toute population, des êtres particulièrement sensibles à divers produits, de telle sorte que plus le nombre de personnes exposées à une substance est grand, plus il y a de chances qu'il s'y trouve des personnes qui souffriront davantage de ses effets nocifs. Tous ces travaux ont pour effet de sensibiliser chacun davantage aux effets négatifs de la pollution chimique de l'environnement.

Bien que le présent rapport ne contienne pas de données précises sur la toxicité de tel ou tel produit chimique pour l'environnement du secteur riverain de Toronto, on trouvera, aux chapitres consacrés à la qualité de l'eau et au remblayage, des détails sur certains effets de la pollution chimique et sur certaines menaces à la qualité de l'eau. De toute évidence, il est plus prudent de s'exposer le moins possible à la pollution en suivant les principes énoncés plus loin.

Au moment où notre perception de la santé est en évolution, l'environnement a également acquis une définition différente et plus large. Dans notre étude, nous avons adopté, pour l'environnement, la définition contenue dans la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario :

"environnement"

(i) air, terre ou eau,
(ii) végétaux et animaux, y compris l'homme,
(iii) conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'homme ou sur une collectivité,

(iv) bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose de fabrication humaine,

(v) solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration ou radiation qui proviennent, directement ou indirectement, des activités de l'homme,

(vi) partie ou combinaison de ces éléments et relations qui existent entre deux ou plus de ces éléments ...

Cette définition étendue qui, d'une certaine façon, complète la définition adoptée pour la santé, fait ressortir l'importance de l'environnement social aussi bien que de l'environnement physique. Nous avons choisi cette définition élargie et en avons exploré les répercussions, tant pour l'environnement physique (aux chapitres sur la qualité de l'eau, le remblayage, les zones naturelles, la faune et la flore) que pour l'environnement social et culturel (au chapitre sur la préservation du patrimoine).

Dans ce contexte, le Canada a donné son appui à deux grands instruments internationaux : l'Accord canado-américain, modifié en 1987, relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, d'une part, et le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland, intitulé Notre avenir à tous.

L'Accord canado-américain prévoit la cessation quasi totale des déversements de substances toxiques rémanentes et il établit des niveaux précis ainsi que des objectifs intérimaires pour certaines substances. Il met l'accent sur une approche qui tient compte de tous les éléments de l'écosystème, - l'air, la terre, l'eau et les organismes vivants, y compris l'être humain - et sur les interactions entre eux. Dans cette démarche, il faut tenir compte des conséquences de l'intervention, et de l'absence d'intervention, de l'être humain à tous les niveaux, qu'il s'agisse de comportements individuels ou de l'adoption d'un protocole international. L'Accord prévoit des plan d'action correctrice basés sur une approche systématique et globale tenant compte des écosystèmes pour le rétablissement et la protection des utilisations ainsi que pour la consultation publique dans l'élaboration de plans en la matière.

Notre avenir à tous revient constamment sur la relation qui existe entre l'économie, le développement et l'écologie, sur la notion que la protection de l'environnement n'est pas une question accessoire ou un empêchement au développement, mais qu'elle doit s'y intégrer; comme le dit la Commission Brundtland, "l'économie et l'écologie nous emprisonnent dans un réseau de plus en plus serré". La Commission présente la notion de développement soutenable, faisant ressortir le fait qu'il est parfois arrivé que "là où la croissance économique a permis d'améliorer le niveau de vie, les conséquences en sont souvent néfastes à longue échéance". Par contre, "le développement soutenable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures", et la Commission avertit que "le développement soutenable exige donc que les effets nuisibles - sur l'air, l'eau, les sols et les êtres vivants - soient réduits au minimum de façon à préserver l'intégrité du système".

Le gouvernement du Canada s'est officiellement prononcé en faveur du développement soutenable. Cette notion non seulement sert de ligne directrice à Environnement Canada, mais elle fait partie du processus d'évaluation des projets internationaux qui requièrent un financement. Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a recommandé que les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et le grand public se concertent pour assurer l'intégration du développement économique et de l'environnement. Nous verrons, au chapitre consacré à la juridiction, à quel point cette tâche peut être complexe.

Il vaut la peine de citer encore une fois le rapport Brundtland: "les objectifs du développement soutenable et la nature intégrée des défis qui existent sur le double plan de l'environnement et du développement posent des problèmes aux institutions - nationales et internationales -, car celles-ci ont été créées à partir de préoccupations étroites et de problématiques fragmentaires. À la rapidité et à l'ampleur des changements, les gouvernements ont le plus souvent répondu en refusant de reconnaître qu'ils devaient eux-mêmes changer. Les défis sont marqués à la fois par l'interdépendance et l'intégration et nécessitent des approches concertées et la participation effective des populations. Or, la plupart des institutions chargées de relever ces défis sont indépendantes et morcelées; et leur

processus de prise de décision est "fermé". Ceux qui sont chargés d'administrer les ressources naturelles et de protéger leur environnement sont, sur le plan des institutions, coupés des responsables économiques. Le monde réel où écologie et économie sont étroitement imbriquées ne va pas se métamorphoser; ce sont les politiques et les institutions en jeu qui doivent le faire." Le secteur riverain de Toronto est un exemple parfait de cette séparation des institutions et de l'environnement menacé.

Dans le présent rapport, nous examinons plusieurs aspects primordiaux qui se rapportent aux questions qu'on se pose le plus fréquemment au sujet du secteur riverain de Toronto : "Est-ce que l'eau est potable?", "Peut-on se baigner?", "Comment se fait-il que l'endroit ait changé à ce point?" et, de façon encore plus directe, "Qui est-ce qui est responsable ici?"

Nous examinons tous ces aspects en suivant les définitions largement acceptées que nous avons proposées et à la lumière de l'engagement que le Canada et l'Ontario ont pris d'assainir l'environnement. La constitution de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto est l'occasion, pour le Canada, de réitérer son engagement d'éliminer presque totalement les substances toxiques, d'examiner la possibilité d'adopter une politique de développement soutenable pour le secteur riverain de Toronto et d'établir un système de gestion qui tienne compte de l'interrelation existant entre l'environnement et l'économie.

1. La qualité de l'eau: assez bonne pour y pêcher, s'y baigner, en boire?

Contexte et situation actuelle

Cadre

L'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL), modifié par le protocole du 18 novembre 1987, réaffirme la détermination du Canada et des États-Unis "de restaurer et de maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs". Les signataires y prennent les engagements suivants :

a) d'interdire les rejets de substances toxiques en quantités reconnues toxiques et tâcher d'éliminer les rejets de toutes les substances toxiques rémanentes;

b) d'assurer une aide financière pour la construction d'ouvrages publics de traitement des eaux usées, par la participation sous une forme ou une autre, au niveau des localités, des États, de la Province et des pays; et

c) de faire élaborer et exécuter par les autorités respectives des méthodes de planification coordonnées et les pratiques de gestion les plus efficaces possibles en vue de lutter contre toutes sources de pollution.

Les signataires conviennent également de mettre en oeuvre des programmes conformes à l'esprit de l'Accord et propres à remplir ses objectifs généraux et spécifiques. Nombre de ces programmes sont pertinents dans le cas du secteur riverain de Toronto : pollution provenant de sources municipales, de sources industrielles, de la navigation, du dragage et des sédiments contaminés; substances toxiques rémanentes; substances toxiques aéroportées; surveillance et contrôle; et plans d'action correctrice. Au Canada, l'Accord est mis en oeuvre par l'Accord Canada-Ontario (ACO) relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, lequel est administré par un comité de surveillance et plusieurs sous-comités.

Le Conseil de la qualité de l'eau de la Commission mixte internationale a désigné 42 "secteurs préoccupants" dans les Grands Lacs où le défaut de respecter les objectifs généraux ou spécifiques de l'AQEGL a nui ou est susceptible de nuire aux utilisations ou à la possibilité de préserver la vie aquatique (voir au tableau 1 la définition d'"utilisation diminuée" adoptée par la CMI). Le secteur riverain de Metro Toronto a été désigné secteur préoccupant par la Commission.

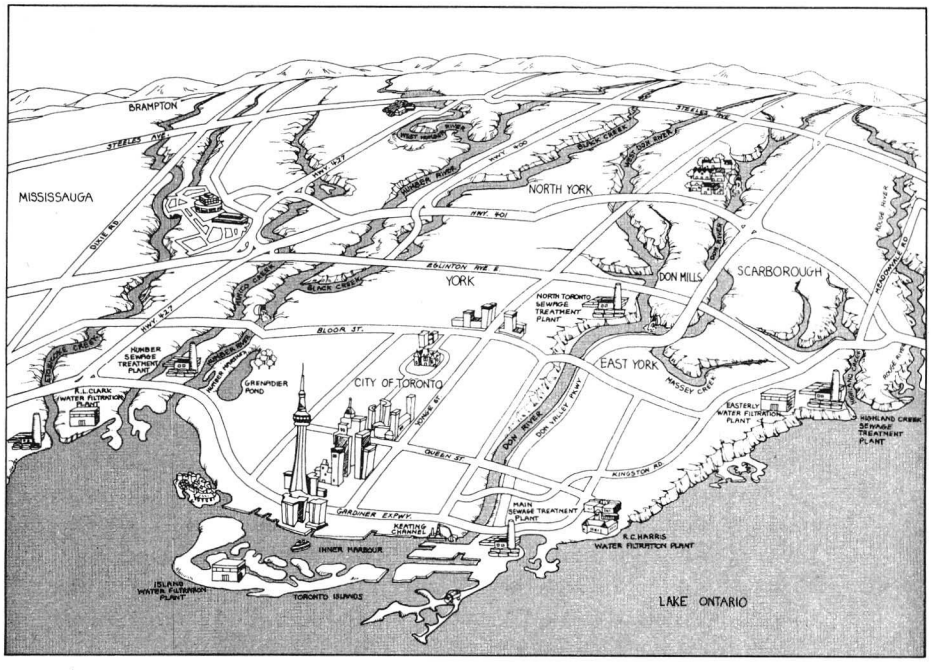
Tableau 1

"Utilisation diminuée" désigne l'un ou l'autre des résultats suivants provoqués par une altération physique, chimique ou biologique du bassin des Grands lacs :

i. restrictions concernant la consommation de la chair de poisson et d'animaux;
ii. altération du goût de la chair du poisson et des animaux;
iii. réduction des effectifs du poisson et de la faune;
iv. apparition de tumeurs et d'autres anomalies chez le poisson;
v. apparition d'anomalies ou de troubles de la reproduction chez les oiseaux ou les animaux;
vi. dégradation du benthos;
vii. limitation du dragage;
viii. eutrophisation ou prolifération d'algues indésirables;
ix. restrictions concernant l'eau potable ou altérations du goût et de l'odeur de l'eau;
x. fermeture de baignades;
xi. enlaidissement des sites;
xii. majoration des coûts d'exploitation dans les secteurs agricoles ou industriels;
xiii. réduction des effectifs du phytoplancton et du zooplancton;
xiv. perte des habitats du poisson et de la faune.

Tiré de l'Annexe 2, Plans d'action correctrice et plans d'aménagement panlacustre, Protocole signé le 18 novembre 1987 modifiant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

En vertu de l'Accord Canada-Ontario (ACO), les deux parties ont convenu de dresser, pour Metro Toronto, un plan d'action correctrice (Metro Toronto Remedial Action Plan - RAP) qui reflète l'approche basée sur les écosystèmes afin de restaurer et de protéger les utilisations avantageuses. Le RAP doit comprendre: une description des problèmes environnementaux actuels; les utilisations avantageuses diminuées; les utilisations souhaitées; les sources du problème; les mesures correctrices en cours d'application; les mesures correctrices recommandées accompagnées d'un



Le plan d'action correctrice pour Metro Toronto couvre le secteur riverain du lac Ontario de Metro Toronto, de même que les rivières et ruisseaux ainsi que leurs bassins d'alimentation, situés entre le ruisseau Etobicoke et la rivière Rouge.

Carte fournie par l'équipe du plan d'action correctrice pour Metro Toronto.

échéancier pour leur application; le nom des organismes d'exécution; le processus d'évaluation de la mise en application des mesures correctrices; et un programme de contrôle et de surveillance pour confirmer le rétablissement des utilisations. Aux termes de l'Accord Canada-États-Unis (AQEGL) et de l'Accord Canada-Ontario (ACO), le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario se sont également engagés à tenir des consultations publiques pour élaborer et mettre en oeuvre le RAP.

L'équipe chargée du plan pour Metro Toronto (RAP) a récemment établi un rapport technique intitulé Environmental Conditions and Problem Definition, qui résume la situation pour le secteur riverain de Toronto et indique les utilisations diminuées, les sources de contamination ainsi que les mesures correctrices en cours d'application ou de planification. En octobre 1988, l'équipe a tenu un atelier public de deux jours sur les diverses fins auxquelles devrait servir le secteur riverain; les buts établis par le comité du plan d'action correctrice pour le secteur riverain de Toronto (Waterfront Remedial Action Plan - WRAP) ont servi de base aux discussions.

Sources

Sauf pour les retombées atmosphériques et les sédiments contaminés qui se trouvent sur place, on connaît généralement les sources de la pollution de l'eau du secteur riverain de Toronto. On a récemment installé une station de contrôle de la pollution atmosphérique dans les îles de Toronto pour connaître la charge de polluants atmosphériques de l'endroit. Actuellement, il se fait de la recherche intensive sur les sédiments contaminés dans le bassin des Grands Lacs.

La dégradation de l'eau est attribuable aux bactéries, nutriments, métaux lourds et composés organiques provenant généralement de canalisations de dérivation des usines de traitement des eaux usées de même que des égouts pluviaux et du débordement des égouts. Les égouts pluviaux collectent des agressants provenant des eaux de ruissellement, des ordures provenant des canalisations illégalement raccordées au réseau ainsi que des produits chimiques provenant des secteurs résidentiels, commerciaux et industriels. Tout

Les nombreuses affiches sur les plages de la région de Toronto sont un signe tangible de la pollution des eaux.

Photo fournie par The Toronto Star.

La prolifération des bactéries dans l'eau menace la santé des plaisanciers et des adeptes de la planche à voile aussi bien que celle des baigneurs.

Photo fournie par Suzanne Barrett.

cela se déverse directement dans les eaux du secteur riverain ou indirectement par les six principaux cours d'eau (ruisseau Etobicoke, ruisseau Mimico, rivière Humber, rivière Don, ruisseau Highland, rivière Rouge) qui se déchargent dans le lac.

Les niveaux élevés de colibacilles qui persistent et se renouvellent par temps sec aussi bien qu'humide ont amené les autorités à émettre à de nombreuses reprises des mises en garde contre la baignade (affichage) sur toutes les plages de Metro Toronto (Etobicoke, Scarborough, îles de Toronto et plages est et ouest de Toronto même). On craint que ces bactéries posent également un risque pour la santé des adeptes de la planche à voile et des plaisanciers. Dans les rivières Don et Humber, la pollution bactérienne provient de sources urbaines et rurales. La contamination attribuable aux oies sauvages et aux goélands à bec cerclé est considérée comme négligeable.

La présence de grandes quantités de nutriments peut également causer une multiplication des algues et des mauvaises herbes. Bien que les concentrations de phosphore (P) aient sensiblement diminué ces vingt dernières années, elles dépassent souvent les lignes directrices émises par l'Ontario. L'absence de substrats favorables ainsi que l'action des vagues ayant empêché la multiplication des algues et des mauvaises herbes le long d'une partie du rivage, le problème n'est pas très étendu. Etobicoke a bien un programme d'enlèvement des algues, qui prolifèrent le long de la côte ouest, mais le problème continue de préoccuper les associations de quartier.

On s'inquiète également de la qualité de l'eau potable à Toronto par suite de la découverte de micro-organismes toxiques dans le lac Ontario et dans l'eau potable non encore traitée. L'eau non traitée et l'eau traitée aux trois principales stations de Metro Toronto sont toutes deux vérifiées par rapport à 154 points énoncés dans le plan de contrôle de la qualité de l'eau potable (Drinking Water Surveillance Plan - DWSP) du ministère provincial de l'Environnement. Il est arrivé, en de rares occasions, qu'une ou deux substances se trouvent dans l'eau potable en concentrations supérieures aux maximums autorisés dans les lignes directrices émises par le gouvernement canadien.

Certains ont d'ailleurs remis en question la qualité des lignes directrices elles-mêmes, s'interrogeant sur les critères utilisés pour établir les niveaux autorisés, soulignant qu'elles ne couvrent pas tous les produits chimiques qu'on retrouve dans l'eau potable et s'interrogeant aussi sur la façon dont sont évalués les risques pour la santé. On connaît encore mal les risques de nombreux produits chimiques pour la santé. Un sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable (Santé et Bien-être Canada) est chargé de mettre continuellement à jour les lignes directrices en la matière.

Les dérivés trihalogénés du méthane (MTH) proviennent de la combinaison du chlore utilisé pour désinfecter l'eau non traitée avec les micro-éléments qui s'y trouvent déjà. Il faudra pousser plus loin la recherche sur les risques que posent ces dérivés pour la santé mais, déjà, on est en train d'examiner d'autres méthodes de traitement des eaux, notamment l'ozonation et la filtration au charbon activé.

Les contaminants déversés dans l'eau du secteur riverain viennent se mêler aux sédiments, dont la contamination est essentiellement attribuable à d'anciens déversements de divers produits. Les sédiments les plus contaminés (par les BPC, les substances organiques, les nutriments, et les métaux) se trouvent dans la baie Humber et dans l'Inner Harbour; ceux du secteur riverain de l'est sont les moins contaminés. Tout dragage éventuel du havre de Toronto ou de la baie Humber devra probablement se faire à l'aide d'un dispositif fermé afin d'empêcher le plus possible que les contaminants se dispersent dans l'eau. Bien qu'une partie des contaminants retrouvés dans le poisson proviennent sans doute des sédiments, on ne sait pas trop au juste encore d'où proviennent exactement les contaminants qui se trouvent dans la tranche d'eau.

La contamination des sédiments inquiète surtout en raison de la possibilité de leur ingestion par les organismes biotiques : en effet, ces sédiments semblent être une source importante de BPC et de certains métaux pour les organismes qui vivent en profondeur. Ceci est une priorité pour la Commission mixte internationale de même que pour les chercheurs chargés d'examiner les problèmes des Grands Lacs car il faut établir des plans de décontamination des sédiments pour presque chacun des 42 "secteurs préoccupants". Dans le

cadre de l'ACO, des lignes directrices sont en cours de préparation, la recherche se poursuit et des mesures correctrices ainsi que diverses solutions sont envisagées.

Les fuites de contaminants provenant des remblais inquiètent également en raison du fait que jusqu'à 50 p. 100 des échantillons de terrain utilisés pour les remblais et vérifiés avant 1988 dépassaient, sur un point ou davantage, les lignes directrices établies pour les remblais en eau ouverte. Les échantillons d'eau prélevés près des remblais de la flèche de la rue Leslie (Leslie Street Spit) contenaient parfois des niveaux d'oligo-éléments et de DDT plus élevés que ceux énoncés dans les objectifs provinciaux pour le contrôle de la qualité de l'eau potable mais, en général, les dépassements étaient moins élevés que dans le cas des prélèvements effectués près de la rivière Don et des canalisations de déversement des principales usines de traitement des eaux usées.

Comparativement aux charges provenant des usines d'épuration des eaux usées, les remblais ne constituent pas une source importante de contamination. Les sédiments délogés de la face active des remblais vont s'accumuler au fond du lac, près de Leslie Street Spit, de telle sorte que les contaminants qui peuvent pénétrer dans le limon fin pourront éventuellement affecter la vie aquatique des profondeurs durant l'été (avant d'être délogés par les tempêtes de l'hiver). Les baies créées par les remblais se trouvent également à bloquer les sédiments fins provenant d'autres sources dont le niveau de contamination dépasse les maximums prévus dans les lignes directrices sur les déversements en eau libre. Certaines travaux de remblayage ont modifié le processus d'érosion du rivage et la circulation de l'eau, modifiant en même temps, dans les zones près du rivage, la dispersion des effluents et des déversements venant des cours d'eau et ajoutant par là à la pollution des eaux du secteur riverain.

Le guide de l'Ontario sur la consommation du poisson de sport recommande de restreindre la consommation de poissons de grande taille pour certaines espèces en raison des concentrations de mercure, de mirex et de BPC qui s'y trouvent; cependant, ces restrictions vont diminuant. D'autres contaminants (pesticides, dioxines, métaux lourds) sont actuellement à des niveaux inférieurs à ceux prévus

dans les lignes directrices gouvernementales. Les niveaux de mercure dépendent de sources secondaires naturelles. Le mirex est charrié par la rivière Niagara, qui n'est pas touché par les mesures correctrices prises pour le secteur riverain de Toronto. Les BPC se trouvent dans les sédiments et les organismes biotiques et sont rarement présents dans les échantillons d'eau; on les retrouve surtout dans la rivière Humber, mais on ne sait pas exactement d'où ils proviennent.

Programmes

Il s'effectue actuellement bon nombre d'études aux niveaux fédéral, provincial, régional et municipal sur la pollution de l'eau, laquelle, comme nous l'avons vu, provient essentiellement des usines d'épuration des eaux usées, du débordement des égouts et des déversements des égouts pluviaux.

Le Comité de direction de la stratégie de gestion du bassin hydrographique de la région de Toronto (Toronto Area Watershed Management Strategy - TAWMS) se compose de représentants des ministères ontariens de l'Environnement, des Richesses naturelles ainsi que de l'Agriculture et de l'Alimentation, de l'Office de protection de Metro Toronto (Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority - MTRCA), d'Environnement Canada, des municipalités de Peel, York et de Metro Toronto, ainsi que de diverses villes de Metro. Le Comité de direction a établi le plan de gestion de la qualité de l'eau de la rivière Humber (Humber River Water Quality Management Plan) qui indique diverses mesures propres à diminuer la contamination de la rivière. Un plan semblable pour la rivière Don est en cours de préparation; viendra ensuite un plan pour le ruisseau Mimico. Les démarches adoptées dans ces plans ainsi que les recommandations qui y sont faites pourront s'appliquer à d'autres bassins hydrographiques, mais ne couvriront peut-être pas toutes les sources de dégradation des eaux urbaines de ruissellement.

Le Programme d'amélioration de la qualité de l'eau du secteur riverain de Metro Toronto (Metropolitan Toronto Waterfront Water Quality Improvement Program - WWQIP), issu du TAWMS, est un plan d'action correctrice à court terme par

lequel les autorités avaient, jusqu'à l'an passé, engagé ou dépensé 50 millions de dollars pour rétablir les utilisations le long des rives par les mesures suivantes :

- la construction du mur de dérivation de la rivière Humber pour empêcher que la rivière ne se décharge directement derrière l'estacade des plages ouest;

- l'exécution accélérée de la séparation des égouts dans les municipalités d'East York, de Toronto et de York;

- une étude des diverses solutions pour réduire la pollution sur les plages est, étude qui a amené la ville de Toronto à proposer la construction d'un bassin de retenue à la plage Woodbine et d'un autre à la plage Scarborough;

- un projet de construction, par la ville de Toronto, d'une conduite à plusieurs points de déversement à l'est de l'estacade, afin de contrôler la circulation de l'eau et d'éliminer ainsi la nécessité d'afficher, sur les plages de Centre Island, des mises en garde contre la baignade;

- des mesures pour éliminer les sources connues de contamination par temps sec, par exemple les raccordements illégaux aux égouts pluviaux;

- une étude, par Metro Toronto ainsi que la ville de Toronto, des intercepteurs situés à l'ouest de la principale station d'épuration des eaux (Main Sewage Treatment Plant), notamment des moyens de contenir et de traiter l'eau qui déborde des égouts durant les orages, et une étude aussi des stratégies de contrôle pour améliorer et protéger la qualité de l'eau le long des plages ouest et dans le lac Ontario, à partir de la baie Ashbridge's jusqu'à la rivière Humber;

- des études de la station d'épuration Humber, de la principale station d'épuration des eaux (Main) ainsi que de l'égout collecteur Don afin de savoir quelles conséquences a le fait de recueillir ensemble toutes les eaux qui débordent des égouts.

Le Programme de réfection de l'infrastructure (Infrastructure Rehabilitation Program) du ministère de l'Environnement vise à évaluer les réparations que les municipalités devront apporter à leurs égouts sanitaires et conduites d'eau et doit aboutir à des recommandations sur d'autres mesures correctrices ainsi que sur un programme de mise en oeuvre. North York, Scarborough, Etobicoke et York sont également en train d'effectuer des études sur les améliorations à apporter à leurs réseaux d'égouts sanitaires.

Les municipalités ont également entrepris divers programmes d'entretien: inspection, entretien, réparation et nettoyage des égouts, nettoyage et entretien des puisards de rue, nettoyage des rues.

La Stratégie municipale et industrielle de dépollution-SMID (Ontario's Municipal-Industrial Strategy for Abatement - MISA) de l'Ontario vise à contrôler la qualité des déversements municipaux et industriels dans les eaux de ruissellement en exigeant des auteurs de ces déversements qu'ils satisfassent aux normes les plus strictes (économiquement possibles) en matière de dépollution. Ultimement, on vise l'élimination quasi totale des substances toxiques rémanentes. Les déversements industriels dans les égouts municipaux devront satisfaire aux normes du programme de contrôle de l'utilisation des égouts (Sewer Use Control Program). Bien que les municipalités entretiennent quelques inquiétudes au sujet de ce programme, parce que les détails de fonctionnement sont encore mal définis, Metro Toronto va probablement l'appliquer quand même.

Le MTRCA a entrepris une étude du plan de drainage urbain pour le bassin de la rivière Rouge (The Rouge River Urban Drainage Plan) avec l'appui de toutes les municipalités comprises dans le bassin de la rivière Rouge, et des ministères provinciaux de l'Environnement et des Richesses naturelles. Par cette étude, le MTRCA veut :

- évaluer les pratiques actuelles de gestion du bassin hydrographique ayant trait au drainage urbain, et notamment au contrôle de la qualité et de la quantité des eaux d'orage, au contrôle de l'érosion et des sédiments ainsi qu'aux ressources environnementales et poissonnières;

- élaborer de nouvelles pratiques de gestion si besoin est, et les évaluer;

- préciser les détails de mise en oeuvre et le coût de ces nouvelles pratiques;

- analyser les pratiques existantes et les nouvelles pratiques sur le plan juridique;

- encourager le public à participer à l'ensemble de l'étude.

Des plans de drainage urbain doivent être établis pour chacun des neuf bassins hydrographiques du territoire couvert par le MTRCA.

Le Comité sur la pollution des sédiments (COA Polluted Sediments Committee) constitué en vertu de l'Accord Canada-Ontario effectue des études et de la recherche sur la pollution des sédiments afin de savoir quels en sont les effets sur la qualité de l'eau et les organismes biotiques et afin de pouvoir élaborer des lignes directrices pour la gestion des sédiments contaminés. De son côté, le ministère de l'Environnement est à établir des lignes directrices sur le contrôle de la qualité des sédiments, qui indiqueront les concentrations maximales nécessaires pour protéger les utilisations et viendront compléter les lignes directrices sur les déversements en eau libre de matériaux enlevés par dragage; ces lignes directrices sont également en cours de révision.

Le MTRCA est en train d'appliquer un Programme amélioré de contrôle de la qualité des remblais dans les lacs. Pour sa part, le ministère ontarien de l'Environnement (MEO) prépare, avec la participation d'Environnement Canada, une politique sur le remblayage qui comprendra une réglementation de même que des protocoles et des lignes directrices visant à empêcher que cette activité ne provoque une détérioration sensible de l'eau et de ses utilisations.

Problèmes

Du point de vue scientifique et écologique, on connaît encore mal les répercussions sur l'environnement de la détérioration de la qualité de l'eau dans le secteur riverain de Toronto. On ne connaît pas encore non plus toutes les solutions possibles, mesures correctrices et engagements financiers nécessaires pour restaurer et maintenir la qualité de l'eau aussi bien que les utilisations souhaitables de l'eau. Malgré tout, on est généralement conscient du problème de pollution de l'eau et on en connaît bien les sources.

De plus, on assiste actuellement à une multiplication de plans, programmes, enquêtes et études qui, ensemble, devraient aboutir à une amélioration sensible de la qualité de l'eau dans le secteur riverain de Toronto et, si les mesures correctrices mises en oeuvre s'avèrent efficaces, à la restauration des utilisations de l'eau qu'on a dû restreindre. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement qu'on pourra maintenir ou retrouver toutes ces utilisations partout dans le secteur riverain.

On s'entend généralement pour reconnaître qu'il faut dépolluer l'eau afin de la rendre assez bonne pour la consommation, la baignade et la pêche. Il est évident, par exemple, que la contamination des plages par des eaux usées non traitées, les restrictions imposées à la consommation du poisson et l'impossibilité de se servir de diverses parties du secteur riverain à certaines fins sont des problèmes d'actualité. Les divers ordres de gouvernement, tous ceux qui sont directement intéressés ainsi que le public doivent se concerter pour déterminer le niveau de qualité de l'eau qu'ils souhaitent ainsi que les utilisations précises qu'on voudrait ou qu'on devrait faire de l'eau dans des secteurs précis de Metro Toronto.

Mais pour cela, il faudra auparavant se poser de difficiles questions :

1. la prise de décision: qui doit décider et comment les décisions se prendront-elles?

2. les délais: quand peut-on commencer à prendre les mesures correctrices et quand le fera-t-on effectivement?

3. les coûts: qui va payer la note, en particulier si l'on s'entend pour accélérer la mise en application des dites mesures?

4. la réalisation: sera-t-il vraiment possible de faire de l'eau toutes les utilisations qu'on voudrait en faire?

Le RAP de Toronto doit répondre à ces questions. Reste à savoir si c'est l'instrument approprié pour cela. Pour déterminer les diverses utilisations qu'il conviendrait de faire de l'eau (lesquelles dépendent de la qualité de l'eau), il faudra d'abord régler plusieurs problèmes.

En premier lieu, étant donné que les bassins hydrographiques qui se déversent le long du secteur riverain de Toronto sont ou deviendront presque entièrement des secteurs urbains et étant donné aussi le degré de pollution des eaux urbaines de ruissellement, sera-t-il possible de diminuer la concentration de colibacilles dans l'eau, de façon qu'on puisse garder ouvertes en permanence les plages actuelles ou les plages projetées? Pour certains, l'affichage périodique de mises en garde sur les plages et les restrictions imposées à la baignade ne posent pas vraiment de problèmes en milieu urbain; étant donné ce que cela coûte, vaut-il vraiment la peine de garder les plages ouvertes en permanence? Séparer les égouts combinés et aussi retenir et traiter les eaux d'orage est coûteux et pourrait bien ne pas être suffisant. On effectue actuellement des travaux de recherche sur différentes techniques de désinfection des eaux d'orage et on examine aussi différentes façons de traiter et de protéger directement les zones de baignade.

En deuxième lieu, le secteur riverain de Toronto n'est pas le seul où les sédiments sont pollués : la situation est la même tout autour des Grands Lacs. Bien qu'on ne s'entende pas encore sur les mesures correctrices à prendre, s'il y en a, pour décontaminer les sédiments, la recherche en cours pourrait finir par déboucher sur une solution acceptable. On pourrait, par exemple, enlever les sédiments, les épurer sur place ou encore ne pas intervenir (laisser tout simplement les processus physiques, chimiques et biologiques naturels faire leur oeuvre). Certaines mesures correctrices pourraient coûter très cher et la question se posera de savoir qui va payer la note si l'on ne réussit pas à trouver clairement le pollueur ou la source de pollution.

En troisième lieu, le MTRCA est en train de mettre en oeuvre un programme amélioré de contrôle de la qualité des remblais dans les lacs et le ministère provincial de l'Environnement en est à élaborer une politique sur les remblais. Tant que l'efficacité de ces mesures n'aura pas été prouvée, on continuera à se demander si la qualité des matériaux de remblayage est suffisamment contrôlée pour empêcher que des matériaux renfermant des concentrations inadmissibles de substances toxiques soient utilisés comme remblais. On se demandera aussi si les futurs projets de remblayage le long du secteur riverain seront convenablement planifiés, revus et approuvés de façon à perturber le moins possible l'environnement (par exemple, en empêchant la libre circulation de l'eau, en nuisant aux processus côtiers, en créant des baies où viendront se déposer les sédiments contaminés) et à favoriser les utilisations désirables de l'eau (utilisations récréatives, possibilité d'accès au bord de l'eau, création d'un habitat aquatique).

En quatrième lieu, il y a également la question de savoir comment les différents plans officiels, plans d'action, plans d'aménagement, plans concernant le secteur riverain mis de l'avant par des instances et des organismes parfois compétitifs et opposés, pourront être coordonnés par une approche concertée.

L'utilisation de l'eau et l'utilisation du sol sont liées et, dans le cas des plages et des ports de plaisance, par exemple, ce sont essentiellement les mêmes. La détermination de l'utilisation qui sera faite de l'eau et, conséquemment, les exigences pour la qualité de l'eau le long du secteur riverain de Toronto, ne saurait se faire sans qu'on tienne compte des plans actuels ou futurs d'aménagement du territoire ou d'utilisation du sol.

Le RAP de Toronto est en train d'élaborer, avec la participation des intéressés directs et du public, un plan de mesures correctrices propres à restaurer ou maintenir les utilisations souhaitables de l'eau. On n'examinera les utilisations qui sont faites du sol que sous l'angle de leurs répercussions sur la qualité de l'eau et sur les usages envisagés pour l'eau. D'ores et déjà, le plan est considéré comme un instrument de planification dont on espère que les buts, principes et objectifs seront incorporés dans les divers plans officiels, processus

d'approbation et projets de développement. Le plan servirait également de cadre pour les projets à soumettre aux autorités provinciales et fédérales d'évaluation des répercussions environnementales.

Le MTRCA a décidé d'élaborer, en commençant par la rivière Rouge, des plans de drainage urbain et il a établi une stratégie de gestion des rives du lac Ontario. Metro Toronto ainsi que les municipalités qui en font partie ont chacune leur plan officiel; la ville de Toronto a proposé un plan pour le centre du secteur riverain (modification 463 au plan officiel de la ville de Toronto). L'organisme Toronto Harbour Commissioners a également rendu public un projet d'aménagement de la zone industrielle du port. Harbourfront, sous réserve des conditions de l'entente-cadre avec la ville de Toronto, cherche à faire approuver un plan de développement révisé. Tous ces plans ont une incidence directe ou indirecte sur la qualité de l'eau, ainsi que sur l'utilisation de l'eau et du sol.

Des représentants des quatre ordres de gouvernement (ministères provinciaux de l'Environnement et des Richesses naturelles, ministère fédéral de l'Environnement, MTRCA ainsi que divers services régionaux et municipaux) participent ou ont participé à la TAWMS, à la MISA ainsi qu'au RAP et aux plans de drainage et de la stratégie de gestion du secteur riverain du MTRCA. Tous ces plans et programmes peuvent être, pour ces organismes, l'occasion de se communiquer les uns aux autres leurs programmes respectifs et, dans certains cas, de s'entendre au sujet d'objectifs à court et à long termes qui ne concordent pas toujours.

Certains projets privés, municipaux et provinciaux de développement sont soumis au processus d'examen et d'approbation prévu par la Loi de l'Ontario sur l'évaluation de l'environnement ou établi par la Commission des affaires municipales de l'Ontario. À l'heure actuelle, on ne sait pas trop au juste si, avec les modifications proposées, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) s'appliquera aux nouveaux projets de développement de la société Harbourfront et de l'organisme Toronto Harbour Commissioners (THC), mais il se pourrait bien que ce soit le cas.

En outre, il reste bon nombre de questions à examiner dans le cadre des programmes en cours de planification ou d'application pour dépolluer l'eau : la nécessité de déterminer les utilisations souhaitables et le niveau de qualité nécessaire pour l'eau en même temps qu'on détermine l'utilisation du sol, la multiplicité des plans en place ou en cours de développement et aussi certains dossiers précis. Citons notamment les suivantes :

- Les mécanismes en place permettent-ils vraiment à tous les ordres de gouvernement de s'attaquer aux problèmes et de se concerter pour élaborer un plan global de développement pour le secteur riverain?

- Existe-t-il des processus adéquats de prise de décision et de règlement des différends lorsque des intérêts s'opposent ou lorsque plusieurs instances ont compétence?

- Les mécanismes fédéraux, provinciaux, régionaux et municipaux actuels permettent-ils une véritable consultation publique?

- Le RAP établi pour Toronto permet-il à tous les ordres de gouvernement ainsi qu'aux autres principaux intervenants de participer autant qu'ils le voudraient?

- Avec la multiplicité des initiatives en cours, le mécanisme du RAP établi pour Toronto permettra-t-il vraiment de recueillir les engagements nécessaires et d'assurer la mise en oeuvre des mesures correctrices dans un délai raisonnable?

Possibilités

Les exigences en matière de qualité de l'eau dépendent bien sûr de l'utilisation qu'on veut faire de celle-ci et servent à établir les mesures correctrices à prendre pour éliminer les sources de pollution et dépolluer l'eau afin de restaurer les utilisations souhaitées et pouvoir ensuite les conserver. Le plan d'action correctrice établi pour l'agglomération torontoise offre l'occasion, par son processus de consultation publique, de faire le consensus sur les utilisations souhaitées et le niveau de pureté de l'eau à

atteindre dans des endroits précis du secteur riverain de Toronto. Cependant, pour en venir à un plan global et coordonné d'aménagement riverain, pour que l'accord se fasse sur les objectifs à réaliser et aussi pour éviter autant que possible les différends entre organismes, il faut examiner ensemble les objectifs de l'utilisation de l'eau et les plans d'aménagement du territoire.

Le RAP établi pour Metro Toronto est limité du fait qu'il ne couvre la planification du territoire qu'en fonction des incidences que l'utilisation des terrains pourrait avoir sur la qualité et l'utilisation de l'eau d'une façon indirecte et incomplète. D'autres instruments, comme les plans officiels de Metropolitan Toronto et de ses municipalités, abordent directement la planification du territoire mais moins directement l'utilisation de l'eau et son degré de qualité. En fait, on ne semble pas, à l'heure actuelle, avoir examiné de façon complète la question de l'aménagement du territoire et celle de l'utilisation de l'eau.

Pour assurer une meilleure coordination de la planification de l'aménagement de l'ensemble du secteur riverain, il faudrait faire concorder ces diverses démarches, dont chacune est parfaitement légitime, et vise un objet précis.

Il serait possible, à partir d'une ou de plusieurs de ces démarches - le RAP de Metro Toronto, les plans de drainage urbain et stratégie pour le secteur riverain du lac Ontario du MTRCA, l'examen du plan métropolitain, l'examen continu des plans officiels des municipalités de l'endroit - d'établir des objectifs pour l'utilisation de l'eau et le niveau de qualité souhaitable de même que pour l'aménagement du territoire dans tout le secteur riverain de l'agglomération torontoise. Pour en rendre la réalisation plus facile, il faudra réussir à établir ces objectifs avec l'appui des diverses instances compétentes de même qu'avec la participation du public.

Cela suppose que les divers organismes s'entendent sur l'aménagement du secteur riverain, résolvent les problèmes de recoupement des rôles et des compétences, intègrent mieux leurs plans et leurs démarches, améliorent leurs procédés de consultation du public et, lorsque c'est possible, tiennent

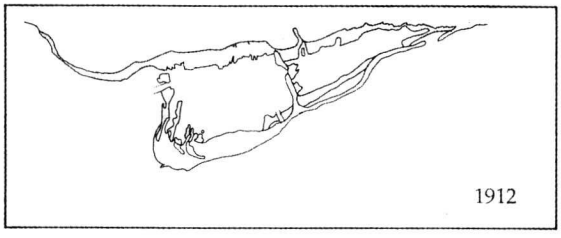
des consultations mixtes et enfin, dans certains cas, assument ensemble les responsabilités, les décisions et le financement.

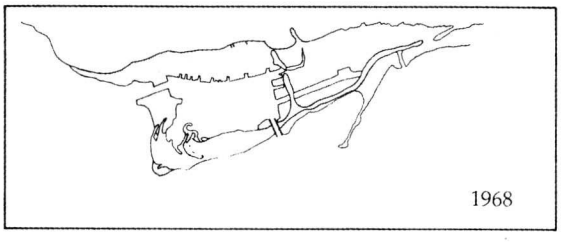
En coordonnant les compétences et les buts des organismes, la planification et le développement du secteur riverain de Toronto ainsi que la protection et la restauration de son environnement pourraient se faire de façon ordonnée. Une fois le consensus fait, les objectifs retenus serviraient pour les plans officiels, les programmes et les projets précis de développement, l'évaluation des répercussions environnementales et leur examen ultérieur ainsi que les mesures correctrices à mettre en oeuvre dans le cadre du RAP, comme ils pourraient également servir de base pour déterminer les engagements financiers à prendre pour les mesures correctrices.

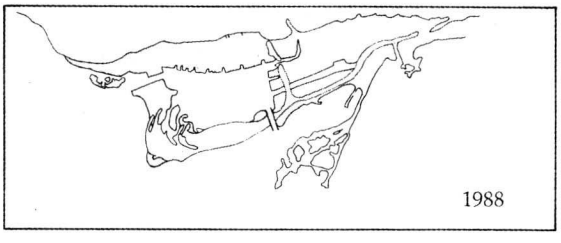
Cette façon de procéder serait un exemple parfait de développement et de croissance économique soutenable qui soient à la fois durable et respectueux de l'environnement, comme le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie le conçoit dans son rapport.

La Commission royale pourrait servir de tribune pour explorer les mécanismes, rapports et préoccupations existants, et en discuter afin d'en venir rapidement au consensus nécessaire à l'adoption d'objectifs communs pour l'utilisation de l'eau et des terrains. La Commission pourra formuler des recommandations sur les stratégies et les moyens à prendre pour simplifier la planification et la prise de décisions par les divers ordres de gouvernement. La Commission pourra également examiner avec les instances appropriées le moyen de compléter les consultations publiques que ces dernières tiendront pendant l'élaboration de leurs plans respectifs.

2. Le remblayage: «La Baie va disparaître! »







L'évolution du centre du secteur riverain de Toronto

Basé sur des cartes et données fournies par Toronto Harbour Commissioners et par M. Jack H. Jones

Dessin de l'évolution du centre du secteur riverain.

2. Le remblayage: «La baie va disparaître!»

Que les eaux qui sont sous le ciel s'amassent en une seule masse et qu'apparaisse le continent et il en fut ainsi.
Genèse 1,9

Contexte et situation actuelle

Il y a longtemps que Toronto recourt au remblayage pour agrandir la superficie de son territoire. Depuis la deuxième moitié du XIX^{e} siècle, le procédé a été utilisé de façon particulièrement intensive dans le centre du secteur riverain; presque tous les terrains situés au sud de la rue Front sont faits de remblais. Depuis la constitution de The Toronto Harbour Commissioners en 1911, la corporation a ordonné le remblayage de plus de 1 011 hectares (2 500 acres) au bord de l'eau. Le procédé a toujours été utilisé davantage à Toronto qu'à Etobicoke et à Scarborough, où il a cependant pris plus d'ampleur ces deux dernières années; les deux villes comptent d'ailleurs continuer à s'en servir, comme en font foi plusieurs de leurs plans.

Depuis les années 1970, le remblayage du secteur riverain de Metro Toronto s'est surtout fait pour des installations récréatives, ce qui est particulièrement évident dans la série de projets entrepris par l'Office de protection de Metro Toronto et de la région (MTRCA). Certains endroits (Humber Bay, Ashbridge's Bay, Bluffer's Park) ont déjà été aménagés par le MTRCA et d'autres sont en voie de l'être (par exemple, Colonel Samuel Smith, Tommy Thompson Park et East Point). Le MTRCA fait effectuer ces travaux pour se doter d'installations récréatives, particulièrement des ports de plaisance et des installations pour la navigation à voile.

À la hauteur de Scarborough, le long de l'escarpement (Bluffs), le MTRCA a également entrepris des travaux de remblayage pour renforcer le rivage et prévenir l'érosion;

COMPLETED LAKEFILL

LAKEFILLING UNDER CONSTRUCTION AND UNDER CONSIDERATION

LAKEFILLING ON THE TORONTO WATERFRONT

Ports de plaisance créés par des travaux de remblayage au Bluffer's Park du MTRCA.

Photo fournie par l'organisme Toronto Field Naturalists.

ces travaux ne vont pas sans controverse, comme d'autres d'ailleurs, et certaines autorités s'interrogent sur leur efficacité à long terme et leurs conséquences sur l'érosion du rivage et l'accumulation des sédiments.[1]

Actuellement, le MTRCA envisage de combler environ 121 hectares (300 acres) dans la baie Humber afin d'aménager un bassin olympique pour la rame; les travaux, qui prendraient environ cinq ans, nécessiteraient un million de plein camions de remblai.

Les plus grands travaux de remblayage actuels qui ne relèvent pas du MTRCA sont ceux que l'organisme Toronto Harbour Commissioners est en train de faire effectuer dans l'Outer Harbour où il fait aménager un port de plaisance pouvant accueillir 1 200 voiliers et embarcations à moteur; les travaux vont transformer la configuration et l'utilisation de l'endroit. Le THC s'oppose à ce qu'il se fasse du remblayage dans l'Inner Harbour, où un autre organisme, Harbourfront, qui y a déjà fait effectuer des travaux de faible envergure, voudrait ajouter des remblais en divers endroits, pour pouvoir aménager les espaces verts nécessaires afin de remplir les engagements pris envers la ville de Toronto.

Récemment, les autorités ont annoncé divers projets pour Expo 2000, une exposition universelle qui serait tenue sur une superficie de plus de 182 hectares (450 acres) située le long de l'eau, englobant Exhibition Place et Ontario Place, et qui nécessiterait de grands travaux de remblayage pour construire des hôtels, aménager des ports de plaisance et permettre diverses autres utilisations.

En lui-même, le remblayage est un procédé assez simple et relativement peu coûteux. Il s'agit simplement de remplacer l'eau par la terre ferme. À Toronto, les matériaux de

1. Voir, par exemple, l'article de Robin Davidson-Arnott et de Reid Kreutzweiser intitulé "Coastal Processes and Shoreline Encroachment : Implications for Shoreline Management in Ontario", Canadian Geographer, 29[1985], p. 256-62 et particulièrement la p. 159.

remblai proviennent généralement de deux sources : en premier lieu, on peut les prendre sous l'eau (par exemple à l'embouchure d'un cours d'eau, dans un port, le long d'un rivage). C'était d'ailleurs le procédé le plus couramment utilisé durant une bonne partie de la première moitié du XX^{e} siècle, où l'on a aménagé l'immense district industriel du port sur des centaines d'hectares pris dans l'ancienne Ashbridge's Bay en se servant de dragage hydrolique.

En deuxième lieu, on se sert aussi de débris urbains divers provenant de la terre ferme (par exemple terre d'excavation, décombres, débris de construction et de démolition et auparavant, de cendres et résidus d'incinération).

Bien que le remblayage se pratique couramment, et depuis longtemps, le long du secteur riverain de Toronto et soit indispensable à l'expansion de la ville vers le sud, la chose s'est effectuée pratiquement à l'insu du public, ce qui contraste fortement avec les travaux d'expansion vers le nord, qui ont toujours attiré beaucoup d'attention et parfois même suscité la controverse et aiguillonné le militantisme de la population.

Ces dernières années, cependant, l'activité de remblayage est de plus en plus contrôlée et, conséquemment, attire de plus en plus d'attention et génère même de la controverse, ici comme ailleurs en Amérique du Nord et à l'étranger. Dès 1972, par exemple, le conseiller juridique du Auckland Harbour Board, avait conclu que :

> Il y a déjà longtemps qu'on aurait dû légiférer pour que tout projet de récupération de terrain soit soumis au processus municipal d'aménagement du territoire, avec tous les droits de contestation et d'appel qu'il comporte. Cela ne signifie pas qu'il faut éliminer les projets du genre, mais simplement qu'il faudrait les justifier devant l'instance compétente.[2]

2. E.W. Thomas, "Town Planning and Harbours", Town Planning Quarterly, 27[March 1972], p. 13.

Le ministère ontarien de l'Environnement songe actuellement à adopter une politique concernant les remblais de lac. Les méthodes et politiques suivies pour disposer des matériaux de remblai et pour en déterminer la catégorie sont en ce moment examinées et repensées. Son comité sur la politique de remblayage des lacs évalue, en annexe à son projet de rapport de septembre 1988, les différents processus législatifs et dit ce qui suit de la Loi sur l'évaluation de l'environnement :

> La Loi sur l'évaluation de l'environnement ne parle pas du remblayage des lacs. En règle générale cependant, cette activité va de pair avec l'aménagement de parcs ou de ports de plaisance dans un secteur riverain et donc, doit être soumise à une évaluation des répercussions sur l'environnement s'il s'agit de travaux dépassant 3,5 millions de dollars dans une municipalité ou un million de dollars (règlement 205) s'ils sont entrepris par l'Office de protection. Si, donc, il se fait une évaluation environnementale des travaux de remblayage, c'est parce qu'ils font partie d'un projet entrepris par une municipalité ou par l'Office de protection et non parce que ce sont des travaux de remblayage en soi.
>
> Les politiques actuelles d'évaluation des répercussions sur l'environnement ne prévoient pas de critères précis pour le remblayage lacustre. Par exemple, un projet municipal d'aménagement de parc dépassant les 3,5 millions de dollars et prévoyant des travaux de remblayage doit actuellement faire l'objet d'une évaluation. Le programme EAP ne prévoit cependantpas de critères précis pour la qualité ou la composition des matériaux utilisés pour le remblayage.[3]

On en a justement un exemple avec le plan d'agrandissement de la station principale d'épuration des eaux (Main Sewage Treatment Plant) entre les rues Leslie et Coxwell sur une superficie de terrain prise sur le lac. Pour réaliser le

3. Report on Proposed Lakefill Policies, p. G-1.

projet, il faudra remblayer le lac sur plus de 26 hectares (65 acres), dont une partie sera aménagée par le MTRCA en espaces verts. Le promoteur du projet, le service des travaux publics de Metro Toronto, n'a demandé qu'une évaluation environnementale pour travaux municipaux de pose d'égouts et de canalisations d'eau et il n'est nullement tenu de se soumettre au processus beaucoup plus rigoureux de l'évaluation environnementale spécifique, en dépit de l'importance des travaux de remblai à effectuer.

En dernier lieu, et c'est un point des plus importants, les gouvernement fédéral et provincial ont pris deux nouveaux engagements qui déterminent leurs politiques et ont tous deux des incidences sur les activités de remblayage : l'engagement d'assurer un développement soutenable et celui d'éliminer pratiquement tous les déversements de substances toxiques dans les Grands Lacs. Nous y reviendrons plus loin dans le présent chapitre, mais notons tout de suite que l'objectif d'éliminer pratiquement tous les déversements de substances toxiques figure également dans la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID), importante nouvelle initiative de l'Ontario.

Questions

La façon dont s'est développé le secteur riverain de Toronto laisse penser que si le procédé du remblayage en est venu à tenir une si grande place dans le développement de la ville, c'est que, pendant longtemps, on l'a considéré comme une façon tout à fait avantageuse de transformer l'eau en terre ferme ou, du moins, comme une manipulation tout à fait bénigne de l'environnement. Durant des décennies, on y a vu un moyen peu coûteux et très profitable d'atteindre deux buts : récupérer, à relativement peu de frais, du terrain où loger des installations pour le transport par air, par route ou par chemin de fer, des industries, des installations portuaires, des installations récréatives, etc. et se débarrasser de débris encombrants qu'on n'avait pas à transporter très loin. Ce n'est que depuis dix ans environ que le public a commencé à mettre en doute l'innocuité de cette méthode pour procéder à la croissance urbaine.

On s'inquiète en effet de plus en plus, et comme jamais auparavant, des dommages qu'il cause à l'environnement. Bien qu'il soit souvent difficile et parfois impossible de les évaluer en termes reconnus par tous, leur importance a récemment été reconnue par le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie qui, dans un rapport (présenté le 24 septembre 1987 au Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement) dit que "il n'est pas approprié d'attribuer un prix à toutes les valeurs intangibles" et insiste sur le fait que "nous devons également chercher à évaluer les bénéfices accessoires tels que les possibilités de loisirs et les attributs esthétiques qui contribuent à la qualité de vie" (p. 5).

La nécessité de tenir compte de ces coûts est davantage encore soulignée par une caractéristique particulière du secteur riverain : comme les auteurs de l'examen du plan de la communauté urbaine l'ont récemment rappelé, la première ligne directrice à suivre pour établir les politiques de planification et de développement du secteur riverain, dans le cadre du plan officiel pour Metro Toronto, est de tenir compte de la "fragilité de l'environnement du secteur riverain".[4]

Nous nous pencherons ici sur les coûts des deux types de dommages causés par le procédé du remblayage dans un environnement aussi fragile. En premier lieu, il y a la contamination de l'eau et des sédiments et, en second lieu, la perte des utilisations publiques qu'on aurait pu faire. Les superficies récupérées ont bien pu servir à des fins louables, par exemple l'aménagement de ports de plaisance, d'espaces verts, d'Ontario Place, etc. mais il est devenu nécessaire - et les autorités ont la responsabilité de le faire - de tenir compte, avec insistance, d'un autre aspect moins anodin du procédé : les dommages qu'il cause à l'environnement.

4. Metropolitan Toronto Planning Department, Policy Development Division, Metropolitan Plan Review: Report nº 7, Parks and Open Space, septembre 1988, p. 107.

Les coûts : la contamination de l'eau et des sédiments

Malgré le nombre croissant d'études effectuées récemment sur la contamination provenant des remblais, et dont bon nombre ont été faites par ou pour le ministère provincial de l'Environnement, il est extrêmement difficile de formuler des généralisations inattaquables sur les coûts environnementaux de la contamination, et l'interprétation des données obtenues tout comme leur validité ont été mises en doute. Le degré de contamination ne fait peut-être pas l'unanimité, mais il est certain que le procédé du remblayage a contaminé l'eau du lac en y introduisant des substances toxiques. On a là-dessus des données quantitatives depuis 1982 au moins, année de la publication (par le Service de protection de l'environnement d'Environnement Canada et le Bureau de la région du centre du ministère ontarien de l'Environnement) d'un des premiers rapports probants.[5]

On trouve, dans la partie du récent plan d'action correctrice de Metro Toronto consacrée aux conditions environnementales et à la détermination des problèmes[6] un aperçu plus ou moins impartial de tous ces coûts, qu'il vaut la peine de reproduire ici au long :

> Les travaux de remblayage qui s'effectuent le long du secteur riverain de Toronto contaminent les sédiments directement par l'apport de matériaux contaminés, et indirectement aussi en créant des baies où viennent se déposer les sédiments contaminés. L'examen de ces baies montre que, dans de nombreux cas, il s'y est déposé d'abondants sédiments fins qui renferment des métaux, des BPC et des matières extractibles par

5. Ville de Toronto, Lakefill Quality Study: Leslie Street Spit, août 1982.
6. Environnement Canada, ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, Metropolitan Toronto Remedial Action Plan -- Environmental Conditions and Problem Definition, septembre 1988, p. 72-73.

solvant en concentrations plus élevées que les lignes directrices sur les déversements en eau libre ne l'autorisent.

Pour ce qui est de la formation directe de sédiments, c'est au East Headland (Leslie Street Spit) qu'ont été effectuées les études les plus poussées sur les effets du remblayage. On a constaté, près des endroits où il s'était fait des travaux, des dépassements occasionnels des objectifs provinciaux (PWQO) en matière de qualité de l'eau pour les oligo-éléments (cadmium, cuivre, fer, plomb et zinc) et le DDT. On a également relevé la présence d'autres substances organiques se situant généralement près de la limite de détection. Les concentrations excédentaires ont été relevées dans des endroits bien précis et, généralement, étaient moins élevées que celles relevées près d'autres sources comme la rivière Don et la station principale de contrôle de la pollution des eaux (Main Water Pollution Control Plant - WPCP). Les travaux de remblayage ne semblent pas avoir nui à l'approvisionnement en eau potable.

L'examen des sédiments révèle qu'en certains endroits, les dépôts contiennent des concentrations élevées de métaux, de BPC et de matières extractibles par solvant. Bien que la station principale (WPCP) puisse être responsable d'une partie de cette contamination, les plongeurs ont également observé, sur la face active des remblais, des écoulements de turbidité produisant une accumulation de fins sédiments sur le fond sablonneux. Ces accumulations sont probablement emportées par les tempêtes de l'hiver, mais durant l'été, il se peut qu'elles aient certains effets sur le benthos. Les examens ont confirmé qu'il se trouve dans les sédiments de nombreux métaux assimilables par les biotes.

Des échantillons prélevés dans la tranche d'eau près des remblais montrent qu'il se trouve, dans les sédiments suspendus près du fond de l'eau, des concentrations de contaminants qui sont parfois de deux ordres de grandeur plus élevés que les concentrations trouvées dans le lac en général et qui, parfois aussi, atteignent les niveaux qu'on trouve près de la canalisation de déversement de la station principale (WPCP). En

général cependant, les concentrations de contaminants dans les sédiments en suspension près des remblais sont plus faibles que celles qu'on retrouve près des embouchures des cours d'eau et des stations de contrôle de la pollution de l'eau.

Pour ce qui est de la contamination des matériaux de remblai, des échantillons prélevés avant et après la mise en place des matériaux montrent que, dans environ 25 p. 100 des cas, les matériaux ne répondent pas aux normes fixés dans les lignes directrices sur les remblais de lac. Le ministère ontarien de l'Environnement a récemment mis en place une procédure plus stricte d'échantillonnage et de délivrance de bordereaux d'expédition afin de venir à bout du problème. De plus, le ministère est en train d'élaborer, pour l'an prochain, une politique sur les remblais de lac.

Dans un autre rapport récent, non gouvernemental celui-là, l'auteur conclut que :

Les travaux de remblayage sont une source directe de contamination, mais pire encore, ils modifient les processus côtiers qui, en temps normal, éloignent du rivage, en les dispersant, les déchets provenant d'autres sources. Conséquemment, les endroits où il s'est fait des travaux de remblayage favorisent la pollution en retenant les sédiments contaminés, qui s'accumulent et finissent par contaminer la chaîne alimentaire.[7]

Dans la version de septembre 1988 de son Report on Proposed Lakefill Policies préparé pour le ministère ontarien de l'Environnement, le comité de la politique sur les remblais de lac traite particulièrement des problèmes de remblayage et conclut qu'il y a "d'excellentes raisons d'intervenir concernant les baies" créées par les travaux de remblayage (p. 15). En effet, la plupart des travaux de

7. Fishable, Swimmable, Drinkable, par Doug Wilkins, avril 1988, p. 25.

remblayage effectués ces dernières années dans le secteur riverain de Toronto ont créé des dépressions du genre, où viennent s'accumuler les sédiments contaminés.

D'autres organismes, organisations et observateurs ont également signalé diverses incidences, mais tous ne s'entendaient pas nécessairement. On a cependant, avec le récent rapport global préparé pour le groupe de travail sur le remblayage du ministère ontarien de l'Environnement, un point de vue sur la situation qui est particulièrement précieux et passablement objectif. C'est un rapport qui vaut la peine d'être lu au long, avec ses conclusions.[8]

Les coûts : valeur des attraits publics perdus

> S'il y a quelque chose de magique sur notre planète, c'est dans l'eau que ça se trouve.
> Loren Eiseley

Les grandes étendues d'eau libre, particulièrement près d'une grande agglomération urbaine, sont des attraits publics importants. Leur seule présence exerce sur tous les citadins un effet bénéfique et, bien qu'il soit impossible d'en chiffrer la valeur, il est évident que ces espaces sont indispensables à la qualité de la vie urbaine.

Le remblayage a donc d'autres effets nocifs sur l'environnement que la pollution. Il peut priver le public de la jouissance d'un attrait naturel en créant des terrains qui seront vendus au secteur privé pour développement industriel ou commercial. Bien que cette situation soit beaucoup moins courante aujourd'hui, on voit encore le cas se produire, par exemple lorsque Harbourfront a décidé de combler un chenal pour faire un terrain convenable à l'aménagement résidentiel

8. An Evaluation of Lakefilling Activities in Ontario, en deux volumes intitulés Final Report, et Appendix, préparé par la firme Environmental Application Group Limited, avec le concours de F.J. Reinders and Associates Canada Ltd., Victor et Burrell, février 1988.

par le secteur privé, ou lorsque divers endroits de Leslie Street Spit ont été réservés à des clubs (communautaires et privés). Réserver ainsi un attrait public à des groupes particuliers se traduit par une perte pour le grand public.

Bien que le remblayage se trouve souvent à allonger le rivage, il nuit au littoral adjacent, ou alors le terrain nouvellement émergé supprime ou cache une partie de la superficie de l'eau. Ainsi, un attrait public disparaît (lorsque le remblayage fait reculer la ligne du rivage) ou perd de la valeur (lorsqu'on fait émerger un terrain tout près).

Tous les travaux de remblayage ont des répercussions dont on a toujours refusé de tenir compte, soit parce qu'elles étaient impossibles à déterminer, soit parce qu'elles étaient difficiles à quantifier, ou les deux. Ainsi, par exemple, on a eu tendance à ne pas tenir compte du fait que le procédé détruit un habitat naturel, modifie la configuration des dépôts par les vagues et par les courants et diminue la surface et le volume de l'eau, et par conséquent, la capacité naturelle de l'eau de se regénérer dans le port et dans les baies artificiellement créées.

Utilisé depuis plus d'un siècle pour le centre du secteur riverain de Toronto, le procédé cause donc des dommages depuis longtemps. La progression de la terre sur l'eau a fait que des immeubles, des constructions et des installations qui étaient autrefois au bord de l'eau se trouvent maintenant environnés de terre et ont perdu la signification historique qu'ils avaient du fait de leur emplacement primitif; le visiteur qui déambule aujourd'hui dans le fort York, par exemple, peut s'interroger à bon droit sur son importance militaire passée : comment en serait-il autrement puisqu'il n'est plus au bord de l'eau? La même chose vaut pour l'usine Gooderham et Worts et pour la rue Front.

Puisque son rivage change constamment, la ville de Toronto n'a jamais pu l'aménager en permanence. De plus, tout récemment encore, le nouveau rivage était inaccessible à la vue et souvent, inaccessible au public (peu de Torontois pourraient véritablement dire où se situe le rivage entre, disons, les rue Leslie et Cherry.)

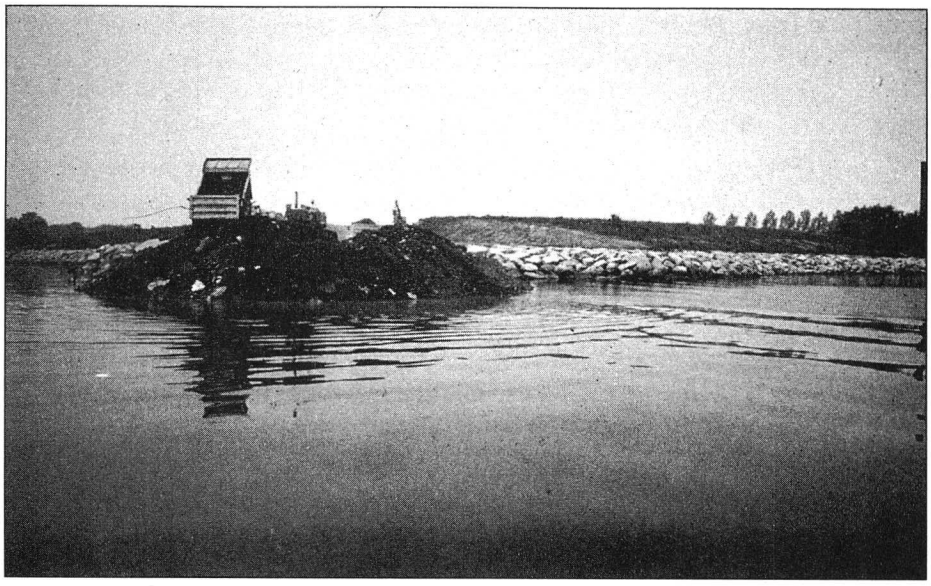
Parfois, on a voulu mettre à l'écart le coût et les inconvénients du procédé en disant que, de toute façon, "ce projet ne prendra qu'une toute petite partie d'un grand lac" -- faux argument, s'il en est, qui ne tient pas compte de l'effet cumulatif de tous les travaux du genre non plus que du fait qu'en fin de compte, le lac est quand même une ressource avec une superficie limitée.

La Commission provinciale d'évaluation de l'environnement a, durant les seules audiences jamais tenues sur un projet de remblayage dans le secteur riverain de Toronto, refusé d'aborder la question de l'effet cumulatif des travaux de remblayage. Dans le milieu des années 1980, durant les audiences tenues sur le projet du parc Colonel Samuel Smith, on a présenté à la Commission des données prouvant que les travaux de remblayage effectués par le MTRCA le long du secteur riverain de Toronto avaient, jusqu'à 1980, fait perdre environ 6,5 p. 100 du rivage disponible et que le projet envisagé allait en faire perdre 0,5 p. 100 de plus. Après avoir reconnu que la perte de rivage comme aussi la tendance à empiéter sur le secteur riverain "pouvaient être considérées comme importantes", la Commission ajouta que "... elle n'avait pas compétence dans le cadre de l'audience, ni ne disposait de données suffisantes, pour se prononcer sur les répercussions éventuelles de la poursuite des travaux de remblayage tout le long du secteur riverain".[9]

Si l'on veut voir les choses sous un angle différent, on se rappellera, par exemple, que l'Inner Harbour est maintenant beaucoup plus congestionné, et que sa superficie est bien moindre qu'il y a quelques générations. Le THC veut la réduire davantage encore avec d'importants travaux de remblayage (pour faire un port de plaisance dans le Outer Harbour) travaux qui vont couper en deux l'Outer Harbour. Avons-nous vraiment le droit de laisser à nos descendants un lac diminué, avec une superficie et un littoral moindres que ceux dont nous avons hérité?

---

9. Commission de l'évaluation de l'environnement, audience tenue en vertu de la Loi sur l'évaluation de l'environnement : plan d'aménagement du secteur riverain pour le parc Colonel Samuel Bois Smith, décembre 1980, p. 39.



Travaux de remblayage pour le parc Colonel Samuel Smith.

Photo fournie par l'organisme Toronto Field Naturalists.

Même la vaste baie Humber est maintenant menacée. Le MTRCA a procédé à d'importants travaux de remblayage à son extrémité ouest; il est maintenant question de "régulariser" la ligne du rivage en comblant le centre de la baie et le MTRCA a le grandiose projet de combler 121 hectares (300 acres) ce qui va diminuer la largeur de la baie considérablement.

Peut-on disposer ainsi de la baie Humber sans s'inquiéter de ce qui en résultera? La baie est un attrait public, dont profite aussi bien le plaisancier sur son bateau que l'observateur admiratif sur la terre ferme, et elle offre un des plus beaux panoramas de toute la région de Toronto (vers le sud, on peut voir l'horizon plonger dans l'eau; venant de l'ouest sur l'eau le long du rivage, on a une vue saisissante de la ville dominant la baie). La baie Humber est un attrait public; avant d'en altérer la beauté de quelque façon que ce soit, il faut se demander si les supposés avantages à en retirer le justifient vraiment.

Il y a 25 ans, le distingué architecte canadien James Acland écrivait ce qui suit au sujet de la relation entre "la ville et la mer" :

> Ce halo magique miroitant au-dessus du rivage, vanté de tout temps par les poètes et les peintres, peut paraître un argument assez mince ou farfelu comme point de départ pour l'étude des procédés utilisés par les agglomérations riveraines pour l'aménagement de leur territoire et pourtant, c'est justement cette réaction émotive au climat et à l'environnement que les urbanistes ont voulu ignorer par le passé. Sans cette aura d'émotivité, un plan d'urbanisme n'est qu'un froid exercice, rejeté par ceux-là mêmes pour l'agrément de qui il avait été conçu.[10]

Si les avantages du remblayage ont souvent été vantés, on s'est par contre assez peu arrêté aux dommages qu'il pouvait causer à l'environnement et à la valeur des attraits publics qu'il faisait perdre. À Toronto, seuls les travaux de remblayage en vue de l'aménagement du parc Colonel Samuel Smith ont fait l'objet d'une évaluation environnementale et

10. Canadian Architect, vol. 8, avril 1963, p. 46.

celle-ci a été effectuée aux termes d'un règlement provincial. L'habitude de fermer les yeux devant les dommages à l'environnement, ce qu'un ministre fédéral de l'Environnement a déjà appelé "fausser la perspective", n'est plus acceptable. Comme le souligne le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie dans son rapport :

> Les considérations environnementales ne doivent pas constituer un ajout, ni venir après coup, mais plutôt faire partie intégrante de la planification et de l'élaboration des politiques économiques ...[11]

Autres questions

Outre ces grandes questions que sont les dommages à l'environnement et la valeur des attraits publics perdus, il existe d'autres problèmes bien précis qu'il vaut la peine d'aborder ici.

1. Récemment, le MTRCA a reçu le mandat de réglementer la qualité des matériaux utilisés pour le remblayage. Ce choix du principal promoteur du procédé comme organisme de réglementation, justement, paraît pour le moins curieux et pourrait, au pis, placer l'organisme dans une situation de conflit de responsabilités. L'organisme doit remplir son mandat sous la supervision du ministère de l'Environnement, mais l'efficacité de cette supervision dépendra en grande partie du financement et des autres ressources qui y seront alloués. De plus, le MTRCA, qui se trouve chargé de réglementer la qualité des matériaux de remblai, n'a pas lui-même de politique sur le procédé et ne peut non plus s'aligner sur la politique d'un autre organisme à cet égard, car il n'y en a pas.

2. D'autre part, la position adoptée par la THC relativement au remblayage paraît assez irrégulière : tout en s'opposant au remblayage de l'Inner Harbour, ils

11. Rapport présenté au Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, le 24 septembre 1987, p. 7.

s'emploient activement à de grands travaux, déjà bien avancés, dans l'Outer Harbour. Faute de politique cohérente sur le remblayage même, l'organisme prend seul des décisions sur ce qu'il considère être l'intérêt du public. De plus, étant constitués en organisme fédéral, les Commissaires ne sont pas tenus de se soumettre aux politiques ou règlements provinciaux; bien qu'ils aient récemment consenti à se plier aux normes du programme de contrôle de la qualité des remblais de lac administré par le MTRCA, ils n'ont soumis leur projet de remblayage de l'Outer Harbour à aucune autorité fédérale ou provinciale d'évaluation des répercussions sur l'environnement et n'ont, eux-mêmes, effectué qu'une très rapide évaluation environnementale des travaux à réaliser.[12]

3. Il existe des différences importantes entre les travaux de remblayage entrepris par le passé dans les trois municipalités riveraines de Metro Toronto ainsi que dans les incidences éventuelles des projets à venir, et il faudra tenir compte de tout cela dans l'élaboration d'une politique de remblayage du secteur riverain.

   Dans son nouveau plan d'aménagement du secteur riverain, la ville de Toronto est justement en train d'élaborer une politique de remblayage qui est le premier énoncé complet et systématique d'une politique de remblayage à avoir été adopté par une municipalité riveraine. Cependant, des passages cruciaux de la politique sont formulés en des termes vagues, par exemple quand on parle "d'avantage évident pour le

12. Voir le THC Report on the Planning of the Outer Harbour Public Marina, mars 1986, en particulier les commentaires à la p. 2-13 sur le rapport de la phase 1 et ceux de la p. 2-64 du Rapport technique; voir aussi le Rapport préparé pour les Commissaires par la firme Beak Consultants Limited et intitulé Toronto Outer Harbour Exchange, Mixing and Water Quality Study, d'avril 1986.

public" et de l'acceptation d'une "analyse écrite appropriée des incidences environnementales" pour remplacer l'évaluation environnementale officielle. Quoi qu'il en soit, la politique ne s'applique pas aux eaux du port qui relèvent de la THC. Ni Etobicoke, ni Scarborough n'ont de politique comparable (et pourtant, une bonne partie du secteur riverain de l'un et de l'autre appartient au secteur privé).

4. La question de la propriété des lots de grève est un problème ou pourrait le devenir en certains endroits, tant à Scarborough qu'à Etobicoke. Actuellement, tous les lots de grève qui ne sont pas privés relèvent du ministère ontarien des Richesses naturelles de telle sorte que le propriétaire d'un lot riverain qui désire acquérir un lot adjacent n'a qu'à présenter une demande au bureau régional approprié du ministère, qui prend alors une décision. Aucune consultation publique n'est prévue, bien que la province puisse rendre la chose obligatoire, avant qu'il ne soit accédé à la demande de l'intéressé.

En résumé, le remblayage pose certains problèmes généraux tout le long du secteur riverain et des problèmes précis en certains endroits. Il n'y a jamais eu de politique pour le remblayage le long du secteur riverain, pas plus en ce qui concerne les grands dossiers qu'en ce qui a trait aux problèmes locaux importants.

Possibilités

La principale perspective qui s'ouvre aux municipalités riveraines est d'établir, pour l'ensemble du secteur riverain, une politique globale de remblayage, qui ne se limite pas seulement à la qualité des matériaux de remblais utilisés mais qui traite de tous les aspects du remblayage. Cette politique devra tenir compte, en les renforçant, des deux grands engagements que le Canada a récemment pris:

1. Tant le gouvernement fédéral que le gouvernement provincial ont souscrit à l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, modifié par le protocole de 1987. Pour ce qui est du remblayage, on y trouve l'engagement "d'éliminer pratiquement

toute substance toxique rémanente" (Annexe 1, avec rappels dans l'Annexe 2 et l'Annexe 12), la responsabilité d'adopter "une démarche systématique englobant la totalité de l'écosystème" (Annexe 2) ainsi que l'adoption de démarches précises pour régler les problèmes causés par les sédiments contaminés (Annexe 14).

2. Le Canada était un fervent partisan de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et a adopté sans réserve le principe du développement soutenable, ce qu'a confirmé en plusieurs occasions le premier ministre Brian Mulroney, notamment dans un discours prononcé à Hamilton le 19 octobre 1988 :

> Nous appuyons entièrement les recommandations de la Commission Brundland ... Nous souscrivons au principe du développement soutenable, c'est-à-dire que, pour tout projet ou programme de développement, nous ferons des incidences environnementales un critère aussi fondamental que celui de la faisabilité économique.

En souscrivant à l'Accord et au principe du développement soutenable, les gouvernements s'attaquent à un formidable défi : il est révolu le temps où le remblayage d'un secteur riverain était considéré comme un excellent moyen de se débarrasser de ses déchets tout en créant du terrain, et où l'on ignorait systématiquement tous les dommages qui pouvaient résulter du recours à ce procédé.

Adopter une nouvelle démarche nécessitera évidemment des changements draconiens -- par exemple, dans la façon de se débarrasser des débris -- mais, comme le disait un ancien ministre fédéral de l'Environnement aux Nations Unies, "de simples retouches au statu quo ne suffiront pas".[13]

Le besoin de respecter le principe du développement soutenable comme aussi les objectifs plus précis énoncés dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

13. The Globe and Mail, 9 septembre 1988.

pourrait nécessiter qu'on renonce au remblayage en attendant l'adoption d'une politique nouvelle, aux normes plus strictes. Ne pas relever le défi, c'est accepter, comme l'a dit Donald Chant, que "le développement soutenable signifie tout simplement un développement qui se poursuit de la même façon et avec les mêmes problèmes qu'avant".[14]

Les précédents pourraient peut-être servir de guides pour la formulation d'une politique, aussi faudrait-il les étudier en profondeur avant de prendre quelque décision finale que ce soit. Voici un très bref aperçu des nombreux facteurs dont il faudra tenir compte pour l'élaboration d'une politique sur le remblayage.

1. Les promoteurs n'ont jamais déboursé grand-chose pour aller déverser leurs débris dans le lac et, par conséquent, ces coûts n'ont jamais représenté qu'une fraction infime des coûts totaux d'aménagement.

2. Toronto a probablement beaucoup à apprendre de ce qui s'est fait ailleurs. Par exemple, Chicago, qui a connu ces dernières années un boom de la construction, n'a pas pour autant déversé de grandes quantités de débris dans le lac. À San Francisco, un groupe de citoyens a réussi, au début des années 1960, à mettre fin au remplissage de la baie de San Francisco : malgré l'habitude bien ancrée des villes, des comtés, des ports, des aéroports, des promoteurs privés et des constructeurs d'autoroutes d'élever des barrages, de construire des digues ou d'accumuler des remblais dans la baie, la San Francisco Bay Conservation and Development Commission (SFBCDC) a vu le jour et a été mandatée, vers la fin des années 1960, pour débrouiller l'écheveau compliqué des compétences (au niveau du fédéral, des États, des villes et des comtés) afin d'établir des politiques et des pratiques pour tout le secteur riverain de la baie. Aux yeux de certains,

14. "Debate on Environment Mired in the Past", The Toronto Star, 17 novembre 1988.

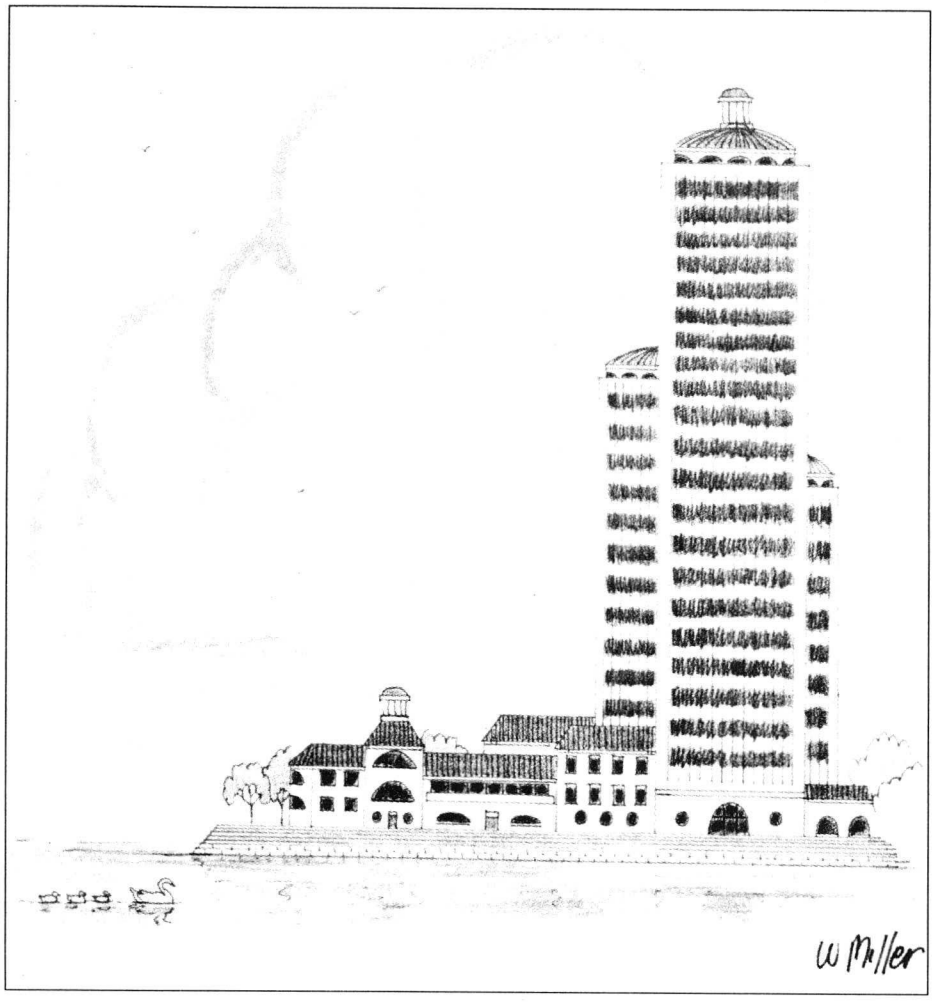
l'organisme n'a peut-être pas entièrement rempli son mandat, mais il a du moins réussi à conserver à la baie "une taille relativement constante tout en permettant de multiples travaux d'aménagement du secteur riverain", de l'avis du président du SFBCDC, Robert R. Tufts, et de son directeur général, Ian R. Pendleton.[15]

Il y a probablement des enseignements à tirer aussi des pratiques d'excavation et d'évacuation des débris de villes qui n'ont pas de cours d'eau et qui ne peuvent donc pas y jeter leur remblai.

3. Il faudrait également utiliser plus intensivement le secteur riverain à des fins récréatives sans devoir constamment empiéter sur le lac. Les espaces verts des îles de Toronto sont, par exemple, sous-utilisés et l'on aurait, à moindre coût, davantage intérêt à faciliter l'accès aux îles (peut-être en amenant les visiteurs par traversier du terminal 35, dans le port, où il y a, soit dit en passant, beaucoup de place pour stationner).

L'élaboration d'une politique sur le remblayage pour l'ensemble du secteur riverain ne se fera pas du jour au lendemain. L'organisme, intergouvernemental peut-être, chargé de l'élaborer devrait peut-être être chargé aussi d'établir des lignes directrices intérimaires de façon à empêcher d'autres travaux de remblayage qui fermeraient définitivement des possibilités envisagées dans le cadre d'une politique permanente. La nouvelle politique et les lignes directrices intérimaires devraient être élaborées conjointement par les gouvernements provincial et fédéral (et devraient de toute évidence éliminer les anomalies qui permettent, par exemple, à la THC, à Harbourfront ou à n'importe quel autre organisme de faire effectuer, de son propre chef, chacun de son côté, des travaux de remblayage).

15. "Has the Bay Been Saved?", California Waterfront Age 1(1985) : 33.



Caricature reproduite avec la permission du journal The New Yorker

La première copropriété au monde érigée sur un remblai composé de documents déchiquetés.

3. La préservation du patrimoine: «De quand date cet endroit? »

Contexte et situation actuelle

Bien que la valeur des biens culturels en général et de ceux du secteur riverain de Metro Toronto en particulier soit officiellement reconnue, il n'y a jamais eu de lignes directrices efficaces et cohérentes concernant leur préservation.

La préoccupation officielle à l'égard du patrimoine qui ressort des plans est de nature très générale. Mentionnons, par exemple, le plan officiel de Metro Toronto, où la question de la préservation des biens culturels est abordée dans quatre dispositions distinctes :

> La Société, dans son champ de compétence et plus particulièrement pour tout ce qui touche ses biens, doit encourager et poursuivre des programmes et projets destinés à protéger les endroits et structures qui revêtent une importance pour le patrimoine de Metro Toronto (paragraphe 9.G).
>
> Comme il existe des ressources patrimoniales dans tout le secteur de planification, leur conservation sera prise en considération dans les projets d'urbanisation (alinéa 3.B.4[d]).
>
> ... pour l'approbation de plans ou de projets destinés à mettre en valeur le secteur riverain, le Conseil sera guidé par ... les secteurs d'intérêt historique (alinéa 8.E.1[g]).
>
> Le plan du parc de l'Exposition tiendra compte ..., dans la mesure du possible, de la préservation des structures et monuments qui reflètent l'évolution historique et le caractère du parc (alinéa 8.F.2[d]).

Un autre document, démontrant la préoccupation officielle à l'égard de la préservation des biens culturels, est dans Harbourfront's 1978 et est intitulé Development Framework. Les objectifs, qui servent de guide quant à la façon de traiter le site en question, consistent notamment à mettre en valeur Harbourfront en fonction de "son emplacement, ses

conditions et son histoire particuliers" (Harbourfront Corporation, Harbourfront Development Framework, Toronto, octobre 1978, p. 7). Il convient de noter que les buts révisés qui ont été proposés pour Harbourfront ne font aucune mention de l'histoire ou du patrimoine (Révision de politique : rôle et mandat de la Toronto Harbourfront Corporation, Travaux publics Canada, 18 septembre 1987, p. 8-9).

Le plan officiel de la ville de Toronto, adopté par le conseil municipal en 1976, renferme un énoncé général selon lequel "le Conseil désignera des immeubles et des lieux d'intérêt historique ou architectural et prendra toutes les mesures nécessaires pour garantir leur préservation" (plan officiel de la ville de Toronto, édition d'avril 1981, paragraphe 1.1h). Toutefois, en pratique, la ville ne peut pas faire grand-chose pour préserver les immeubles désignés si leurs propriétaires sont déterminés à les démolir.

Le projet de loi provincial 57 de 1987 modifiant la City of Toronto Act donne au conseil municipal une certaine latitude pour traiter avec les propriétaires qui veulent réaménager des lieux sur lesquels sont érigés des bâtiments désignés : le propriétaire doit maintenant détenir un permis de construire pour le nouvel aménagement avant de demander un permis de démolition et, durant le processus d'approbation, la ville peut chercher à persuader le promoteur de conserver une partie ou la totalité du ou des bâtiments menacés en offrant des avantages et des transferts au chapitre de la densité ainsi que d'autres stimulants. Toutefois, cette façon de procéder présente plusieurs inconvénients : a) un promoteur peut en profiter pour obtenir de la ville un accroissement de la densité ou d'autres avantages , alors qu'il n'a pas vraiment l'intention de détruire le ou les bâtiments en question; et b) c'est en fin de compte le promoteur qui décide du sort du ou des bâtiments culturels menacés.

Au Canada, l'élaboration de lois destinées à protéger les bâtiments culturels relève des gouvernements provinciaux; en Ontario, le principal texte législatif à cet égard est la Loi sur les biens culturels de l'Ontario,1974. Toutefois, la loi ne confère pas aux municipalités un grand pouvoir pour protéger les lieux menacés; c'est ainsi que même des biens désignés disparaissent de temps à autre. (Le conseil municipal de Toronto, dans le cadre des multiples démarches

qu'il a effectuées pour que la loi soit modifiée de façon à faciliter la préservation des bâtiments culturels, a envoyé à la province un relevé détaillé des lacunes de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario, établi par le Toronto Historical Board.[16]) En 1987, le gouvernement provincial a inauguré le Ontario Heritage Policy Review (OHPR) pour passer en revue les activités, les lois et les programmes afin de créer un cadre d'orientation permettant de les améliorer.[17]

En 1980, le gouvernement provincial a établi des lignes directrices concernant la composante "biens culturels bâtis" des évaluations environnementales, qui viennent compléter les directives générales (ministère de l'Environnement, 1978) :

> Les lignes directrices sur les biens culturels précisent la façon dont il faut envisager un aspect important de l'évaluation des répercussions sur l'environnement. Le but général est de tenir compte au maximum de la conservation des ressources culturelles dans le processus de planification de l'environnement ...
> (Ministère de la Culture et des Loisirs, Guidelines on the Man-made Heritage Component of Environmental Assessments, de John Weiler, septembre 1980, p.i.)

Selon ces lignes directrices, au moment de l'évaluation de l'environnement bâti, il faut tenir compte de divers attributs des bâtiments, notamment de leur contexte et de leurs associations historiques ainsi que de la qualité de l'architecture et de la construction. L'aspect historique englobe l'association d'un bâtiment à des événements et à

16. Voir le rapport n° 20 du Neighbourhoods Committee, adopté par le conseil municipal de Toronto, 29 octobre 1984.
17. Pour plus de détails, voir les documents publiés par le groupe chargé de l'examen de la politique des biens culturels de l'Ontario (Ontario Heritage Policy Review) (ministère de la Culture et des Communications).

des personnages célèbres, et à des projets qui ont touché une région ou une population importante. Ainsi, on pourrait considérer comme biens historiques un chantier naval ou une fonderie du secteur riverain (bien qu'il y ait eu des cas où ces biens ont été démolis dans Harbourfront).

Malheureusement, il ne s'agit que de lignes directrices et, de toute façon, de nombreuses parties du secteur riverain ne sont pas visées par la Loi sur l'évaluation de l'environnement de la province, car le cadre législatif pour la préservation des biens culturels est complexe en raison de la variation du champ de compétence. Les mesures législatives provinciales, dont la Loi sur les biens culturels de l'Ontario et la Loi sur l'évaluation de l'environnement, ne portent pas sur les biens qui se trouvent en Ontario - dont bon nombre dans le secteur riverain - et qui sont la propriété soit du gouvernement fédéral soit de sociétés d'État.

De là, des problèmes, comme l'illustrent le récent conflit survenu au sujet du sort du complexe de Canada Malting situé dans Harbourfront et, de façon plus flagrante, la démolition par Harbourfront d'importants bâtiments historiques dans ce secteur, dont certains figuraient dans le répertoire des bâtiments d'intérêt architectural et historique de la ville de Toronto. Comme Harbourfront est une émanation fédérale, les bâtiments qui s'y trouvent ne peuvent être désignés en vertu de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario, et la ville de Toronto n'a aucun pouvoir à cet égard. Selon la politique concernant les édifices fédéraux à valeur patrimoniale, la préservation n'est pas garantie, seulement "encouragée". Toutefois, cette politique n'a pas été suivie dans le cas de Harbourfront. (On peut trouver d'autres détails sur les problèmes d'ordre juridictionnel dans le rapport présenté par le Toronto Historical Board au Neighbourhoods Committee du conseil municipal le 19 juin 1987.)

La situation actuelle témoigne de deux tendances contradictoires : d'une part, les autorités reconnaissent quelque peu la valeur de la préservation des biens culturels et la population appuie dans une certaine mesure ce point de vue; des groupes de pression gouvernementaux et non gouvernementaux font certainement savoir que la préservation est nécessaire - en menant souvent des combats d'arrière-garde pour sauver certains bâtiments menacés de destruction

imminente. D'autre part - et malgré le semblant de soutien pour la préservation - la réalité est que les biens culturels du secteur riverain ne sont pas préservés. De plus, on n'entreprend aucune démarche concertée pour élaborer une conduite systématique à suivre pour les sauver et on en démolit des éléments sans tenir compte des conséquences ultimes de cette destruction.

L'effet net de ces tendances contradictoires est que les biens culturels situés dans le secteur riverain central, soit entre la rue Yonge et la rue Bathurst, ont été pour ainsi dire oblitérés. Depuis vingt ans à peine, la plupart des traces du passé ont été détruites. Deux exceptions frappantes : le bâtiment Queen's Quay Terminal, un entrepôt rénové servant à des fins multiples, et le complexe de bureaux et de silos à céréales de Canada Malting. Malheureusement, le sort de ce complexe demeure incertain, malgré des déclarations fermes et claires en faveur de sa préservation.

Questions

Certaines questions ont été abordées lors du récent débat sur l'avenir du site de Canada Malting, débat qui s'imposait par suite de la décision de la société, annoncée il y a environ deux ans, de vider les lieux. Il est intéressant de passer en revue des éléments du débat, car la divergence de vues fait ressortir des questions d'importance générale. On pouvait donc lire ce qui suit dans un éditorial nettement en faveur de la préservation paru dans un journal de Toronto :

Sauvez le silo à céréales

> Le silo à céréales de Canada Malting Co. qui s'élève au bas de la rue Bathurst à Toronto n'a peut être pas l'air d'un monument historique digne d'être sauvé. Après tout, c'est un silo en béton qui date d'il y a seulement 59 ans et qui ne présente pas tout à fait la même valeur architecturale que, disons, un vieil hôtel de ville.

Mais ce silo est un symbole important du patrimoine industriel de Toronto. Non seulement il a servi au stockage de tonnes d'orge provenant de l'Ouest canadien et à sa transformation pour la fabrication de bière, mais il a aussi inspiré les concepteurs des tours modernes.

À l'automne, Canada Malting déménage. Certains veulent que le silo soit démoli pour que, à la place, on puisse construire des tours ou aménager un parc. Ce serait une erreur.

À Toronto, il y a trop peu de symboles de la grande époque de la navigation. Les silos à céréales de Maple Leaf Mills, qui jadis se dressaient à côté de ceux de Canada Malting, ont été démolis il y a quelques années, comme bon nombre d'autres vieux bâtiments industriels du secteur riverain, pour l'aménagement de Harbourfront. Ceux qui restent - comme l'entrepôt du Terminal qui date d'il y a 60 ans, la vieille fabrique de glace et la centrale électrique - ont été miraculeusement transformés. Le bâtiment du Terminal, jadis un local infesté de rats servant à entreposer les produits de poisson et autres qui arrivaient dans le port de Toronto, est maintenant une collection primée de copropriétés, de bureaux et de magasins. La fabrique de glace avoisinante, qui le desservait, a été transformée en théâtre, et la centrale est devenue une galerie d'art.

Le vieux silo ne ferait-il pas un magnifique musée municipal pour célébrer l'histoire haute en couleurs de Toronto et la naissance de son secteur riverain?
(The Toronto Star, 30 août 1987)

Un autre point de vue en faveur de la préservation a été exprimé dans une lettre écrite au rédacteur en chef du journal The Globe and Mail par l'architecte qui a joué un grand rôle dans la réhabilitation de l'entrepôt du terminal, connu maintenant sous le nom de Queen's Quay Terminal :

Les silos sont comme des châteaux

Au sujet de "Les conseillers crient haro sur les silos" (15 août) :

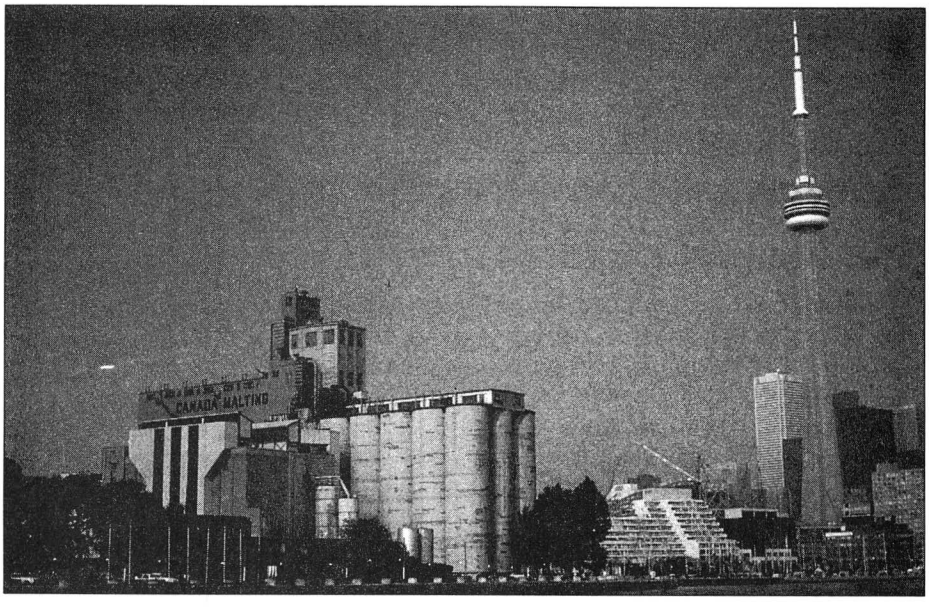
Le monde entier rend hommage aux idées et à l'oeuvre de Le Corbusier, l'un des grands architectes de notre temps. Même Toronto organise une rétrospective de son oeuvre. Le Corbusier s'est en partie inspiré des silos à céréales de l'Amérique du Nord pour son architecture moderne. Les techniques simples des silos lui semblaient un puissant symbole de l'avenir.

Ces silos constituent une partie vitale de l'histoire du Canada, de la même façon que les lugubres châteaux d'Europe reflètent le passé. Dans les deux cas, les structures sont nées des besoins de l'époque et sont devenues les symboles d'une ère et d'un pays. Il est donc troublant de voir que le conseil municipal de Toronto n'a pas reconnu la valeur historique des silos [de Canada Malting] à Harbourfront.

J'espère que le conseil reviendra sur sa position, car nous aurions aujourd'hui une opinion plutôt piètre d'un conseil de ville européen qui aurait condamné des châteaux à la démolition parce qu'ils étaient devenus inutiles. Les silos ne sont pas inutiles dans la mémoire de l'ensemble des Canadiens. De plus, il existe des exemples dans le monde entier où des silos ont été reconvertis, par exemple en hôtel, comme c'est arrivé à Akron (Ohio).

Pourquoi ne pouvons-nous pas conserver nos souvenirs et les recycler?
(signé) Eberhard H. Zeidler, Zeidler Roberts Partnership, architectes, Toronto
(The Globe and Mail, 6 septembre 1987)

Quant à la position opposée, elle est fermement défendue par deux édiles municipaux : l'un voulait démolir le complexe parce qu'il était "une obstruction monumentale" et qu'il "ferait du bon remblai", l'autre a proclamé qu'il était "si laid que c'était un crime de le laisser debout". (The Globe and Mail, 15 août 1987).



Les silos à céréales de Canada Malting représentent plus qu'un lieu industriel historique : ils symbolisent le rôle du secteur riverain dans le développement économique de la ville.

Photo fournie par Sally Gibson.

Dans un article de fond intitulé "Les silos du port : une horreur ou un bien culturel sans prix?", un journaliste a ainsi résumé les optiques contradictoires :

> Le long du beau secteur riverain de Toronto nouvellement établi se dressent les silos à céréales de Canada Malting, qui nous rappellent notre passé.
>
> Pour certains, ces silos en béton rafistolés, laids et inutiles, déparent le paysage autrement harmonieux de Harbourfront et ne méritent rien d'autre que d'être démolis au boulet de démolition, ou mieux encore, à la dynamite.
>
> Pour d'autres, ce sont des symboles romantiques de l'histoire du secteur riverain de Toronto, qui rappellent la florissante époque de la navigation sur les Grands Lacs.
>
> Pour d'autres encore, ce sont des structures magnifiques en elles-mêmes, de puissantes images qui ont inspiré le grand architecte moderne Le Corbusier. Considérés comme étant à l'origine de l'architecture moderne, les silos représentent les "premiers fruits de l'ère nouvelle", a-t-il écrit. Oeuvre d'ingénieurs nord-américains, ils sont "en harmonie avec l'ordre universel".
>
> (The Toronto Star, 4 octobre 1987)

Toute cette controverse fait ressortir certaines questions fondamentales touchant la préservation des biens culturels du secteur riverain :

1. L'environnement bâti comprend des bâtiments industriels dignes d'être préservés. Les constructions servant à abriter l'industrie sont d'un genre particulier et sont tout aussi dignes d'attention que tous les autres spécimens qui survivent dans l'actuel panorama urbain. Depuis plus d'une vingtaine d'années, on se préoccupe de plus en plus de ce qu'on appelle maintenant le patrimoine industriel. Il se peut que de vieux bâtiments et secteurs industriels soient inesthétiques ("laids") aux yeux de certains, mais si nous voulons conserver le passé, nous devons nous rappeler que les gens ne vivaient pas seulement dans

des maisons et ne fréquentaient pas seulement des institutions religieuses, des salles de concert ou des édifices publics. Ils travaillaient, et ces lieux commerciaux et industriels méritent notre intérêt au même titre que tous les autres. De plus, comme l'a fait observer l'auteur d'une étude sur les secteurs riverains industriels, "non seulement notre monde industriel constitue manifestement une partie importante de la scène, mais ... au XX^{e} siècle il est à la source des plus grands monuments". (Jeffery Stinson, "The Conservation of Unlistable Buildings: Strategies for the intelligent reuse of moribund industrial waterfronts", mémoire inédit de maîtrise; York University, août 1986, p. 46).

2. L'environnement bâti comprend l'ordinaire. La préservation du patrimoine se limitait jadis à des bâtiments prestigieux, comme les palais résidentiels et les structures architecturales élégantes. Mais des constructions prosaïques et tout à fait quelconques retiennent maintenant notre attention, car souvent elles ont touché la vie d'un plus grand nombre de gens que les grands édifices : par exemple, le bâtiment apparemment banal qui abrite le Canary Restaurant, situé à l'angle de la rue Front et de la rue Cherry. Dans un récent article intitulé "The Incredible Hulk", il est mentionné que le Canary Restaurant est ... l'endroit privilégié des ferrailleurs, des ouvriers des ateliers de carrosserie et des employés des entrepôts du coin, mais le bâtiment lui-même est aussi un endroit fréquenté par une petite collectivité pleine d'entrain composée d'artistes et de photographes, de locataires de lofts et de petits commerces ... (Toronto Magazine, novembre 1988, p. 41).

Le journaliste poursuit en reconstruisant les 130 années d'histoire du bâtiment, qui a successivement servi d'école, d'hôtel et d'entrepôt d'expédition avant de devenir un restaurant. Bien que la propriété soit maintenant expropriée et que certains de ses occupants en aient été chassés (elle fait partie du quartier à aménager dans le cadre du projet d'urbanisation du St. Lawrence Square), la structure originelle de Palace Street School figure dans le répertoire des bâtiments d'intérêt architectural et historique de la ville de Toronto.

Le Canary Restaurant : ce vieil endroit bien fréquenté est peut-être un élément important du patrimoine du secteur riverain.

Photo fournie par Jeffery Stinson.

3. À l'heure actuelle, l'environnement bâti n'est pas protégé comme il se doit. Il existe de graves lacunes et incohérences dans les textes de loi, les définitions adoptées, la répartition des responsabilités en ce qui concerne la protection du patrimoine et l'apport de ressources. Des modifications à la Loi sur les biens culturels de l'Ontario permettraient de renforcer la protection législative des ressources patrimoniales, d'améliorer le processus de désignation et de mettre en place de meilleures procédures d'application et d'appel. Les méthodes de planification de l'utilisation et de l'exploitation des terres actuellement employées en vertu de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario et de la Loi sur l'aménagement du territoire comportent des anomalies, sur lesquelles il faut se pencher. La Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur l'évaluation de l'environnement peuvent servir à exiger la protection du patrimoine, mais dans la pratique ce n'est pas ce qui se passe.

4. Les avantages économiques de la protection du patrimoine sont sous-estimés. La destruction d'éléments historiques de l'environnement bâti s'explique généralement par des buts économiques à court terme : les bâtiments ont peu de chances de survivre s'ils sont perçus comme des obstacles à des projets de réaménagement lucratifs, en particulier dans des endroits où les projets en question sont conformes aux règles de zonage et de densité. Toutefois, il est de plus en plus manifeste que la protection de l'environnement bâti peut présenter des avantages économiques.

   Par l'entretien, la restauration, la réhabilitation et le recyclage, il est possible de se doter d'un espace utilisable à un coût moindre que pour un nouvel immeuble équivalent. On peut aussi créer plus d'emplois du fait que les travaux font appel à une main-d'oeuvre nombreuse, et économiser sur les matériaux de construction non renouvelables et l'énergie normalement utilisés pour de nouveaux projets. La conservation de notre patrimoine anthropique permet aussi de retirer des avantages économiques du

tourisme. On peut dire que l'environnement est le fondement indispensable, la principale attraction du tourisme.

(John Weiler, "Planning and the conservation of man-made heritage in Ontario", dans Mark Fram et John Weiler (éd.), Continuity with Change, Toronto, 1984, p. 14)

Le rôle que joue l'entrepôt rénové du Terminal en attirant des touristes et des citadins à Harbourfront démontre clairement que la protection du patrimoine présente des avantages économiques.

5. Le contexte historique des bâtiments est aussi important que les bâtiments eux-mêmes. Les silos à céréales représentaient une constante extrêmement importante dans l'évolution du secteur riverain central : ils servaient d'aire de transbordement entre des modes de transport concurrents et pourtant complémentaires, le chemin de fer et les navires. Cette zone de transit symbolise les liens entre la ville et son arrière-pays, et c'est à elle que la ville doit sa croissance et sa prospérité. Les silos de Canada Malting sont plus que des "bâtiments industriels" ordinaires - ils symbolisent un thème dominant du rôle du secteur riverain dans le développement économique de la ville au cours des XIX^{e} et XX^{e} siècles.

6. Trop souvent, le débat sur la protection du patrimoine se concentre sur l'aspect purement économique. Les avantages économiques que peut offrir la conservation des biens culturels, si importants soient-ils, ne sont pas la principale raison pour sauvegarder des éléments historiques de l'environnement bâti. L'instinct qui pousse l'homme à chérir et à protéger des parties de son passé traduit un besoin bien ancré de continuité : il a besoin de savoir où il se situe exactement dans l'univers qui l'entoure. Dans un milieu familial, on éprouve un sentiment de sécurité et de bien-être, surtout dans les grandes villes, où les gens se sentent plus facilement isolés et inutiles.

Selon Peter Marris, si l'on se préoccupe de la protection du patrimoine, c'est principalement parce qu'on reconnaît que "le panorama urbain doit absolument traduire notre besoin de continuité et plus la société évolue rapidement, moins devrions-nous être prêts à abandonner tout ce qui nous est familier et qui peut encore servir". Il fait observer que, même si une nouvelle conception ou la reconstruction peuvent permettre d'obtenir des structures plus efficaces et plus pratiques, cela vaut la peine de s'arrêter un instant pour se demander si l'interruption brutale de la continuité qui en résulte vaut le stress qu'elles engendrent. Il fait remarquer que "la réhabilitation des formes familières comporte un avantage dont ne peuvent entièrement tenir compte la simple logique économique ou les critères du goût traditionnel; c'est un aspect que nous devons au moins reconnaître avant de décider de détruire quoi que ce soit".
(Peter Marris, Loss and Change, London, 1974, p. 150)

En résumé, l'environnement bâti reçu en héritage vaut la peine d'être conservé, car il est foncièrement utile à la population et a une signification pour elle.

Possibilités

La première possibilité est de mettre en oeuvre une politique de protection des biens culturels de tout le secteur riverain. Beaucoup a déjà été détruit, surtout dans la moitié occidentale du secteur riverain central. Mais il reste encore de nombreux éléments du patrimoine le long du secteur, la Guild Inn, l'ancien hôpital psychiatrique de Lakeshore et le quartier industriel du port, par exemple. La politique adoptée doit englober et renforcer cette variété. Elle devra aussi résoudre les problèmes de juridiction, en éliminant les anomalies créées par les différentes démarches suivies par les divers ordres d'administration publique pour la désignation et la protection des biens.

Il est impossible et il serait inopportun d'énoncer ici la politique idéale. Son élaboration nécessitera des consultations et un échange de connaissances techniques entre les autorités pour la protection des biens culturels en général et le réaménagement du secteur riverain en particulier, ainsi que la collaboration des représentants de tous les

ordres d'administration. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur un certain nombre de facteurs dont il faudra tenir compte en élaborant cette politique.

1. La politique doit reposer sur une stratégie de protection qui s'applique à tout le secteur riverain et non sur un intérêt fortuit pour quelques lieux ou bâtiments dispersés ici et là.

2. Le recyclage devra être un élément essentiel (comme dans le cas du Queen's Quay Terminal et du projet concernant l'ancien hôpital psychiatrique de Lakeshore). Les arguments en faveur du recyclage des bâtiments sont bien présentés dans une étude effectuée par le Département de planification d'Etobicoke.

   Les avantages du recyclage étant devenus manifestes, la province a récemment entrepris un certain nombre de programmes en sa faveur ... Les secteurs public et privé se sont rendus compte qu'il permettait d'obtenir des locaux intéressants et uniques, que ce soit pour des habitations, des bureaux, des commerces ou les loisirs ... Le recyclage d'une vieille construction assure la continuité, un lien avec le passé. Il peut être très important de connaître le rôle passé d'une structure dans un cadre urbain pour comprendre l'évolution du secteur. Souvent, la collectivité accepte mieux le recyclage que la démolition et la reconstruction ... La rénovation d'un bâtiment dans un vieux quartier peut avoir des retombées et entraîner la restauration d'autres bâtiments aux alentours.
   (Département de planification du Borough d'Etobicoke, The Lakeshore Psychiatric Hospital Study, de Laurie McPherson, 27 mai 1983)

3. Se contenter de préserver des façades remises à neuf est un exercice douteux. Lorsqu'un bâtiment a été tellement rénové que tous les signes des temps ont disparu, sa valeur historique est négligeable, voire nulle. (On dit que ces bâtiments ont subi une lobotomie, le Faneuil Hall Market à Boston étant parfois cité en exemple, car "tous les effets de l'âge ont été éliminés, et tous les vestiges du passé ont été assainis ou enlevés". -- R. Randolph Langenbach,

"Continuity and Sense of Place: The Importance of the Symbolic Image", dans Hugh Freeman, éd., Mental Health and the Environment, London, 1984, p. 458)

4. La destruction totale est aussi mal venue que la conservation totale. Si l'on bouleverse tout, en même temps ou en très peu de temps, presque partout (comme c'est le cas de Harbourfront), l'environnement historique du secteur riverain est oblitéré. Une telle approche nous prive des avantages d'un panorama urbain où coexistent des éléments vieux et nouveaux qui nous donne un sentiment de continuité, qui est enrichissant pour les sens et l'intelligence. L'approche de la nouveauté totale est fondamentalement la même que celle qui a été adoptée vers le milieu du XX^{e} siècle à l'égard du renouveau urbain et qui est maintenant discréditée : "d'importants vieux secteurs [ont été complètement rasés] avec des répercussions psychologiques et sociales énormes et remplacés par de nouveaux milieux auxquels il manquait bon nombre de caractéristiques souhaitables des anciens".
Kevin Lynch, What Time Is This Place?, Cambridge, Mass., 1972, p. 37)

Il faut donc choisir et traiter avec le plus grand soin ce qui doit être conservé. L'idéal sera un paysage urbain où s'allient de vieux et de nouveaux éléments et qui aura une profonde signification humaine que ne peut offrir un paysage composé uniquement d'éléments d'une seule période.

5. La participation du public est essentielle pour décider des parties de l'environnement bâti à conserver. C'est la meilleure façon de faire en sorte que, dans le tissu urbain, on protège les valeurs et les souvenirs collectifs de la société et non uniquement les valeurs et les goûts d'un groupe particulier.

6. Les cales et le rivage du port traditionnel (entre la rue Bathurst et la rue Leslie) sont des éléments clés de l'histoire du secteur riverain. C'est en effet là que se déroulaient les activités du secteur et que se concentrent les bâtiments et les structures les plus riches en associations historiques. Il faut donc

considérer le bord de l'eau comme faisant partie intégrante du patrimoine du secteur riverain, un vestige historique qui exige un traitement spécial.

7. La politique de conservation des biens culturels du secteur riverain doit tenir compte de la valeur des immeubles, des constructions et des lieux ordinaires au même titre que ceux qui sont exceptionnels. Il faudra trouver une réponse à des questions plus litigieuses à cet égard (par exemple, y a-t-il lieu de déménager ailleurs les vieux bâtiments? De les restaurer à leur état originel? De les réhabiliter? et ainsi de suite).

8. Dans la stratégie concernant l'ensemble du secteur riverain, il faudra accorder une attention toute particulière à ce qu'il reste du secteur du port traditionnel et de l'activité industrielle (à l'est de la rue Yonge, jusqu'à la rue Leslie). Ce district revêt une valeur potentielle particulière, surtout depuis que la plus grande partie du vieux quartier ouvrier situé à l'ouest de la rue Yonge a été rasée. Mais le secteur situé à l'est de la rue Yonge comporte encore de nombreux vestiges qui témoignent du rôle historique du secteur riverain. Bien sûr, il reste encore quelques activités portuaires et industrielles dans la région. La nécessité d'intégrer les efforts de conservation aux activités du secteur riverain ouvrier va sans aucun doute créer de grands défis.

9. Il faut faire des efforts concertés si l'on veut comprendre l'évolution historique de l'environnement bâti du secteur riverain. On ne peut saisir son contexte (et par conséquent la valeur de sa conservation) à moins de s'efforcer davantage de connaître la raison pour laquelle un certain genre de bâtiment a été construit, son rôle et son évolution. L'oeuvre classique d'Eric Arthur, Toronto: No Mean City, a aidé à mettre en relief la richesse architecturale des constructions historiques de la ville, mais elle donne peu de détails à cet égard sur le secteur riverain. La recherche historique et l'évaluation des biens culturels aideront à sensibiliser la population aux structures et aux qualités du patrimoine du secteur riverain.

10. Il faudra, pour que la politique de protection des biens culturels dans le secteur riverain soit une réussite, recourir efficacement à des mesures de réglementation et des stimulants. Les dispositions concernant la protection du patrimoine de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario, de la Loi sur l'aménagement du territoire et de la Loi sur l'évaluation de l'environnement devraient être renforcées. On pourrait envisager une gamme de stimulants financiers : par exemple, octroi d'encouragements fiscaux (impôt foncier et impôt sur le revenu) et de subventions plus importantes, et établissement de programmes de subventions à parité, création d'une fondation du patrimoine du secteur riverain et ainsi de suite.

11. Une plus grande collaboration entre les quatre ordres d'administration publique, le secteur privé et les organismes bénévoles sera essentielle à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie de conservation des biens culturels du secteur riverain.

Ce sont là les principaux points dont il faudra tenir compte au moment de formuler une politique de conservation pour le secteur riverain. Ailleurs, les efforts déployés pour préserver les vieux secteurs riverains en cours de réaménagement ont connu quelques succès : Québec et St. John au Canada, Boston et Savannah aux États-Unis, Londres et Liverpool au Royaume-Uni et Sydney en Australie. On pourrait sans doute tirer des enseignements de l'étude de ces précédents. Ainsi, quelles structures a-t-on conservées et comment? Quels processus et quelles lois a-t-on appliqués pour la conservation? Mais c'est surtout le caractère unique de l'histoire et de la situation actuelle de Toronto qui devrait guider nos décisions. Comme l'a fait observer Gary Hack, "si l'on essaie d'appliquer à une ville une formule qui a réussi ailleurs, on est sûr d'échouer. Les meilleurs secteurs riverains sont ceux qui tirent profit des qualités particulières qu'offre l'union d'une ville et de l'eau, et de la signification que revêt le rivage pour les habitants du lieu". (Garry Hack, Recharting a Course for Harbourfront, rédigé à l'intention de Travaux publics Canada, Carr, Lynch Associates, Cambridge (Mass.), juillet 1987, p. 1)

La sauvegarde du patrimoine constitue l'une des meilleures façons de tirer pleinement profit de ces qualités particulières, des sentiments que soulève le secteur riverain. Grâce à la protection de ses biens culturels importants, le secteur riverain de Toronto conservera son caractère unique et spécial pour Toronto, et nous pourrons éviter de reproduire les mêmes éléments qui se retrouvent dans trop de villes nord-américaines dont on a réaménagé le secteur riverain.

4. Les zones naturelles, la faune et la flore: «La nature à l'état sauvage»

Contexte et situation actuelle

Aux fins du présent rapport, le terme "zone naturelle" englobe les espaces ouverts où dominent la végétation naturelle et les processus écologiques naturels. Mentionnons, par exemple, les vestiges de l'environnement naturel originel des rives du lac Ontario et d'autres zones où des collectivités écologiques se développent par suite de l'évolution naturelle (comme Leslie Street Spit).

Le Canada s'est engagé fermement devant les autres nations à protéger l'habitat de la faune et de la flore, comme en fait foi, entre autres, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL). Cet accord dispose que les plans d'action correctrice et les plans de gestion des lacs doivent privilégier une démarche écologique pour la restauration et la protection de ce qui est bénéfique, notamment l'habitat du poisson et l'habitat de la faune et de la flore. Il préconise aussi l'identification, la protection et la réhabilitation de grandes surfaces de terres humides.

La Stratégie mondiale de la conservation (International Union for the Conservation of Native and Natural Resources [IUCN] 1980), à laquelle a souscrit le gouvernement canadien, comporte trois grands objectifs au chapitre de la conservation des ressources vivantes :

- maintenir les processus écologiques et les milieux vitaux dont dépend la survie et l'évolution de l'être humain;
- préserver la diversité génétique;
- assurer l'utilisation soutenable d'espèces et d'écosystèmes.

La protection des zones naturelles, de la faune et de flore en milieu urbain doit de toute évidence être intégrée à la stratégie de conservation ontarienne. C'est d'ailleurs une des conclusions de l'évaluation de la conservation et de l'exploitation des ressources en Ontario entreprise en 1986 par le Conseil de la conservation d'Ontario et intitulé "Towards a Conservation Strategy for Ontario".

L'habitat naturel et diverses populations fauniques ont commencé à disparaître du secteur riverain de Toronto avec la colonisation. Aujourd'hui, ce qui reste de l'environnement naturel connaît des conditions difficiles à cause de la dégradation de la qualité de l'eau, de la fragmentation des zones d'habitat, de l'introduction d'espèces non autochtones et du bouleversement général. Tous sont de plus en plus conscients de l'importance de la protection des zones naturelles, ce qui a suscité toute une gamme de désignations et de politiques par les divers ordres d'administration publique. En pratique, toutefois, la faune, la flore et leurs habitats sont sujets à toutes sortes de facteurs d'agression.

Évolution de l'environnement

Les tensions qui ont fait disparaître l'habitat naturel, la faune et la flore de la plus grande partie du secteur riverain torontois ont commencé avec la colonisation de la région par les Européens, qui ont pêché dans ses rivières et ses baies, abattu des forêts sur le littoral, construit des barrages et déversé de la sciure, des écorces et des vidanges non traitées dans le lac, les rivières et les ruisseaux (plan de mesures correctrices pour le secteur riverain, Waterfront Remedial Action Plan [WRAP], 1987). Au fur et à mesure que se développait la ville, on modifiait (et on continue à le faire) considérablement le littoral en récupérant sur le lac. C'est ainsi qu'on a remblayé les 405 hectares (1 000 acres) d'Ashbridge's Bay Marsh pour créer la zone industrielle portuaire. Dans d'autres zones, la végétation naturelle originelle a été remplacée par des constructions domiciliaires, des voies de chemin de fer et des parcs aménagés.

L'urbanisation des bassins hydrographiques a également provoqué de grandes tensions : une grande partie des terres a été aménagée; les cours d'eau ont été modifiés, canalisés ou captés dans des conduites souterraines; les modes d'écoulement des eaux de pluies ont considérablement changé; les charges sédimentaires des rivières ont augmenté, ce qui a entraîné la détérioration des habitats marécageux; un vaste éventail de polluants sont libérés dans l'air et dans les eaux. Ces changements ont fait que l'étendue des habitats de la faune et de la flore, leur qualité et leur

variété ont énormément diminué, qu'il y a moins de diversité dans les espèces végétales et animales, et que les populations fauniques sont constamment soumises à des tensions dues à la pollution.

Répercussions sur la faune

Selon diverses études effectuées sur les invertébrés benthiques (qui vivent au fond de l'eau), les palourdes, les queues à tâche noire, le poisson de sport, les sternes communes et les oeufs de goélands argentés, la faune aquatique qui vit le long du secteur riverain de Toronto absorbe divers polluants (voir également la partie sur la qualité de l'eau dans ce rapport, le plan d'action correctrice de la ville de Toronto pour le secteur riverain de Toronto, 1987 ainsi que le plan d'action correctrice de Metro Toronto sur la définition des conditions et des problèmes écologiques, 1988). Il est probable, bien qu'aucune étude n'ait été faite, que d'autres organismes du réseau trophique (ex., la sauvagine piscivore) sont également contaminés. Comme l'indique le rapport RAP sur la définition des conditions et des problèmes écologiques :

> L'accumulation de polluants dans la biotope est préoccupante en raison à la fois des tensions qui risquent de s'exercer à différents niveaux trophiques et du fait que c'est un indicateur de la santé relative de l'environnement aquatique de Toronto.
> (RAP 1988, p. 104)

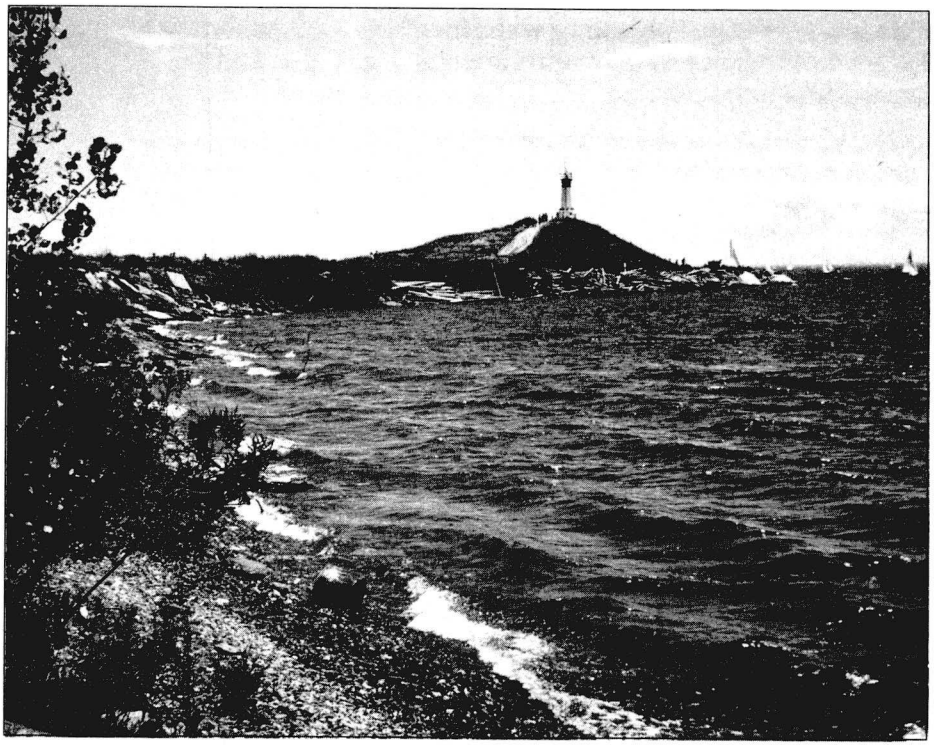
Dans le plan de gestion des pêcheries du Maple District (ministère des Richesses naturelles, 1987), il est souligné que la mauvaise qualité de l'eau (en particulier une température chaude et de fortes charges sédimentaires) est l'un des principaux facteurs qui limitent le développement d'une pêcherie variée et saine dans le district. Si les pratiques actuelles d'exploitation se poursuivent, l'urbanisation continue des bassins hydrographiques de la Humber, de la Don et de la Rouge entraînera une plus grande dégradation et une plus grande diminution des habitats lotiques et aquatiques.

Le Service canadien de la faune a désigné le secteur riverain de Toronto et les rives avoisinantes du lac Ontario, allant de Hamilton Beach à Oshawa's Second Marsh, essentielle pour la sauvagine, qui peut s'en servir durant la migration, la saison de nidification ou l'hiver (Waterfowl Studies in Ontario: Occasional Paper no 54, nd). De plus, le secteur riverain est particulièrement important pour de nombreuses autres espèces d'oiseaux migrateurs, dont la plupart s'arrêtent sur les rives avant de traverser le lac Ontario ou après l'avoir fait. D'autres volent autour du lac, en suivant le rivage, et dépendent aussi du secteur riverain pour se reposer et se nourrir. Ce secteur constitue donc un habitat convenable répondant à ces besoins fondamentaux. Par ailleurs, un grand nombre de passerines (oiseaux chanteurs) meurent au cours de la migration, car ils se cognent contre les grands immeubles du centre-ville. De toute évidence, ce problème risque de s'aggraver si l'on construit des tours plus près des rives (rapport présenté par le groupe chargé de la conservation de la botanique de l'Université de Toronto à la Commission royale, novembre 1988).

Zones naturelles existantes

Malgré toutes ces répercussions et la disparition d'habitats, le secteur riverain de Toronto compte encore une variété limitée d'habitats naturels : rivières, ruisseaux, terres humides, baies, eaux littorales, estrans, prairies humides, côtes à lagunes, dunes et forêts dans les vallées. Bien qu'il s'agisse pour la plupart de restes fragmentés de la diversité écologique originelle de la région, il existe quelques endroits où l'activité humaine a donné lieu par hasard à des habitats naturels.

Par exemple, Leslie Street Spit, qu'on avait récupérée sur le lac à l'origine pour implanter de nouvelles installations portuaires et qu'on a laissée à l'abandon pendant deux décennies, s'est transformée à la suite de processus naturels de colonisation et de succession en une zone urbaine sauvage de renommée internationale (comme en témoignent un livre, plusieurs films et des reportages dans les médias allemands de l'Ouest et à la télévision hollandaise).



Leslie Street Spit : la nature à l'état sauvage en pleine ville.

Photo fournie par Lee Gold.

Les meilleurs habitats aquatiques chauds du littoral se trouvent dans les embouchures, dans les îles de Toronto et dans les baies créées grâce à des projets de remblayage. Certes, les parcs ainsi aménagés par le MTRCA depuis 1970 contribuent à la diversité de l'habitat aquatique, accroissant la variété et l'abondance des espèces de poisson qui vivent dans les eaux chaudes et froides près des rives, mais il faut aussi reconnaître que les programmes de remblayage ont engendré des problèmes, comme il en a déjà été fait mention.

Les meilleurs habitats des poissons se retrouvent aux embouchures et en amont des cours d'eau. Les marécages de la Humber et de la Rouge constituent d'importantes zones de frai et de croissance pour bon nombre d'espèces et ces deux rivières sont la scène des migrations saisonnières de saumon et de truite.

Les zones naturelles situées le long du secteur riverain de Toronto figurent sur la carte ci-jointe. Plusieurs organismes ont reconnu la valeur des endroits les plus importants en les désignant de diverses façons (voir le tableau 2). Outre ces régions officiellement reconnues, il existe de petites parcelles de végétation sauvage sur des terrains vagues, les talus des voies de chemin de fer, les accotements, les pentes des ravins, les rives, etc., qui ne justifient pas une désignation, mais qui contribuent néanmoins à la matrice globale de l'habitat de la faune et de la flore. Il faut en tenir compte dans l'évaluation des ressources écologiques du secteur.

Valeurs

Comme l'indique la carte intitulée "Natural Areas along the Toronto Waterfront", il reste peu d'endroits de cette nature, et celles qui restent sont concentrées dans les parties centrale et orientale. À part les habitats aquatiques situés dans la zone littorale, il n'existe pas d'importantes zones naturelles dans le secteur riverain d'Etobicoke. Celles-ci ne représentent qu'une faible partie d'un ensemble d'espaces ouverts, allant de la promenade le long du quai de Harbourfront aux terres humides des marais de la Rouge en passant par les parcs aménagés des plages

1. ROUGE MARSH AREA
2. ROUGE LAKESHORE SWALE
3. STEPHENSON'S SWAMP
4. EAST POINT
5. GUILD WOODS
6. SCARBOROUGH BLUFFS
7. FALLINGBROOK WOODS
8. GLEN STEWART RAVINE
9. EASTERN HEADLAND
10. HANLAN AREA
11. MUGG'S ISLAND
12. WILDLIFE SANCTUARY
13. SNAKE ISLAND
14. EAST WARD'S ISLAND
15. HIGH PARK AREA
16. HUMBER RIVER MARSHES

FROM THE METROPOLITAN TORONTO AND REGION CONSERVATION AUTHORITY: ENVIRONMENTALLY SIGNIFICANT AREAS STUDY 1982

NATURAL AREAS ALONG THE TORONTO WATERFRONT

TABLEAU 2 : Désignations des zones naturelles

ZONE	ESA DU MTRCA[1]	TERRES HUMIDES DU MRN[2]	ANSI DU MRN[3]	ERA DE TORONTO[4]	IEZ DE SCARB.[5]	PROPRIÉTÉ[6]
1. Rouge Marsh Area	x	II	prov.		x	A, Pr
2. Rouge Lakeshore Swale	x		rég.		x	A, Pr
3. Stephenson's Swamp	x				x	A, M, L, Pr
4. East Point	x		rég.		x	A
5. Guild Woods	x					A
6. Scarborough Bluffs	x		prov.		x	A, M, Pr
7. Fallingbrook Woods	x				x	Pr
8. Glen Stewart Ravine	x					L
9. Eastern Headland	x			x		A
Îles de Toronto :						
10. Hanlan Area	x		rég.	x		M
11. Mugg's Island	x		rég.	x		M
12. Wildlife Sanct.	x		rég.	x		M
13. Snake Island	x		rég.	x		M
14. E. Ward's Is.	x		rég.	x		M
15. High Park Area	x		rég.			L
16. Humber River Marshes	x	III				A, M, Pr

1. MTRCA : Environmentally Significant Areas (ESA) (d'après l'étude sur les ESA, 1982).
2. MRN : La zone de Rouge Marshes est classifiée comme étant provincialement importante (catégorie II) et celle de Humber Marshes, comme étant régionalement importante (catégorie III), d'après le système d'évaluation des terres humides de l'Ontario, qui comporte sept catégories.
3. MRN : Areas of Natural and Scientific Interest (ANSI); prov. = d'importance provinciale; rég. = d'importance régionale.
4. Ville de Toronto : Central Waterfront Plan, designated Environmental Resource Areas.
5. Ville de Scarborough : Environmental Impact Zone (IEZ).
6. PROPRIÉTÉ :
   A - Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority
   M - Metropolitan Toronto (Parks and Property or Works Department)
   L - Municipalité locale
   Pr - Privé

Nota : Voir le texte pour l'explication des désignations.

occidentales. C'est cette diversité qui donne un cachet au secteur riverain et qui permet aux intéressés de se livrer à diverses activités récréatives.

Les zones naturelles sont particulièrement précieuses pour des activités informelles telles que l'observation des oiseaux, la photographie, la promenade, le jogging, l'étude de la nature, la pêche, les pique-niques - des plaisirs récréatifs simples qui ne nécessitent aucune installation ou aucun matériel coûteux. Elles constituent un environnement particulièrement enrichissant pour les enfants, qui peuvent voir, toucher et entendre la nature sous toutes ses formes et connaître des aventures stimulés par un environnement libre et complexe.

Les zones naturelles sont appréciées de nombreux visiteurs et habitants de Metro Toronto qui cherchent à s'évader de l'environnement bâti. Pour certains, le contact avec la nature, le plein air et l'eau est essentiel à leur bien-être :

> ... le fait de vivre avec la nature apporte une certaine beauté, un épanouissement qui ne peuvent s'expliquer. La terre a une âme, un esprit, et l'humanité en fait partie. Les être humains ont évolué dans un monde naturel, et ils y retournent automatiquement pour se "retrouver" comme si, dans une certaine mesure, ils continuent à subir l'influence de leur évolution.
> (Hilts, Kirk et Reid (éd.), Islands of Green: Natural Heritage Protection in Ontario, 1986, p. 24)

Les zones naturelles existent sous de nombreuses formes, allant d'un modeste carré de quenouilles situé dans une dépression adjacente au boulevard Lakeshore à l'importante vallée de la Rouge. Toutes ces formes de la nature constituent une partie précieuse du panorama urbain, mais les endroits plus étendus, plus sauvages présentent un intérêt particulier, qui est parfois reconnu par le terme "zones sauvages urbaines". Tout en sachant qu'il ne peut exister de véritables zones sauvages dans une ville, nous considérons comme zones urbaines sauvages les étendues qui se perpétuent indéfiniment, où dominent les processus naturels et auxquelles le public peut avoir accès, sans voiture, pour se livrer à des activités récréatives relaxantes et non structurées et entrer en contact avec la faune.

Avec la rapide urbanisation de Metro Toronto et des régions avoisinantes ainsi que la diminution et la dégradation continues du patrimoine naturel qui en résulte, les zones naturelles qui restent le long du secteur riverain et dans les vallées deviennent de plus en plus précieuses. Le public étant devenu plus sensibilisé à l'environnement, il s'intéresse maintenant davantage à des genres plus naturels d'espaces ouverts, et l'on peut s'attendre à ce que, à l'avenir, il exige de plus en plus d'être en contact avec la nature, que ce soit dans des cadres familiers de la vie de tous les jours ou dans des zones urbaines sauvages particulières.

Comme nous l'a rappelé la Stratégie mondiale de conservation (IUCN, 1980), "nous n'avons pas hérité la terre de nos parents, nous l'avons empruntée à nos enfants". Une fois détruits, les habitats naturels ne peuvent être remplacés sous leur forme originelle : nous devons en préserver les vestiges et faire en sorte de ne pas bloquer l'avenir des générations qui vont suivre.

Les objectifs de développement soutenable ne peuvent être atteints qu'avec l'aide de la population. Bon nombre d'enfants vivant en ville n'ont pas de contact avec la nature dans leur vie quotidienne; on ne peut pas s'attendre à ce que, en grandissant, ils comprennent les processus naturels. Certes, les autorités scolaires insistent de plus en plus sur l'intégration de l'enseignement écologique dans les programmes d'études, mais les expériences du plein air se limitent généralement à des visites en autobus à des centres d'étude sur la conservation situés à l'extérieur de la ville. Il y a moyen de mieux utiliser les zones naturelles locales dans les vallées et le secteur riverain de l'agglomération torontoise.

La conservation des habitats naturels présente également bon nombre d'avantages sur le plan écologique : les terres humides absorbent les polluants, les zones boisées retardent l'écoulement des eaux de pluies et la végétation des berges abrite les cours d'eau. Les habitats du secteur riverain sont particulièrement utiles pour de nombreuses espèces fauniques, dont les oiseaux migrateurs, la sauvagine qui passe l'hiver ici et le poisson.

East Point Park : Le long du secteur riverain de Toronto, il reste encore quelques endroits qui permettent aux intéressés de s'évader de la vie quotidienne et de jouir de la vie en plein air, de l'eau, de la faune et de la flore.

Photo fournie par les Toronto Field Naturalists.

Conservation

C'est en 1976 que, pour la première fois, l'association Toronto Field Naturalists (Toronto the Green, 1976) et des membres du groupe de conservation de la botanique de l'Université de Toronto (Varga, 1980 et Riley, 1980) ont entrepris des études sur les zones écologiquement importantes (Environmentally Significant Areas - ESA) de Metro Toronto. En 1982, le MTRCA a publié une étude sur les ESA, qu'il définit comme étant des "régions lotiques ou aquatiques présentant des caractéristiques naturelles ou des fonctions écologiques tellement importantes que leur protection ou préservation est justifiée".

L'objectif du MTRCA est de protéger, par une bonne gestion, les ESA sur des terres appartenant aux autorités publiques et de procéder à un examen écologique de tous les projets du MTRCA susceptibles d'avoir une incidence sur les ESA. Comme la plupart des ESA de Metro Toronto sont gérées pour le compte du MTRCA par le Département des parcs et des biens de Metro Toronto, leur protection dépend de la collaboration entre ces deux organismes. Le MTRCA encourage la protection des ESA appartenant à des particuliers ou à des municipalités locales, en fournissant des renseignements et des conseils en matière de gestion. De plus, bon nombre des ESA se trouvant dans les vallées et le long du secteur riverain sont visées par le règlement du MTRCA concernant le remblayage, qui porte sur les travaux de remblai, de construction et de rénovation des cours d'eau entrepris dans le but de réduire les risques d'érosion et d'inondation.

Par suite de la désignation des ESA, la population est davantage sensibilisée à la nécessité de protéger les zones naturelles, et les municipalités de la région ont procédé à des désignations analogues, mais il faut reconnaître que ces désignations n'assurent aucune protection législative. De plus, les ESA peuvent subir des dégats découlant de l'utilisation des terres adjacentes, des activités en amont et des pratiques de gestion des parcs eux-mêmes.

Comme l'indique le tableau 2, les ESA appartiennent à divers organismes publics et à des particuliers. La gestion de ces zones se complique à cause des ententes conclues entre les organismes : par exemple, à l'exception de Leslie Street Spit, toutes les ESA du secteur riverain situées sur

des terres appartenant au MTRCA sont gérées par le Département des parcs et des biens. Le Département des travaux publics de Metro Toronto s'occupe aussi de la gestion, par exemple, de l'usine d'épuration d'eau se trouvant près des marais de la rivière Humber, de l'usine de filtration implantée dans la réserve naturelle des îles de Toronto et, de façon générale, des endroits où des pistes sont aménagées ou des travaux de drainage sont entrepris. Les portions des ESA appartenant à des particuliers peuvent subir l'effet néfaste d'activités telles que la construction domiciliaire, le déversement de résidus de jardin, la tonte des gazons ou la plantation.

Le plan officiel de Metro Toronto comprend une "zone d'impact des vallées" qui s'applique aux ESA suivantes : Rouge Marshes, Rouge Rivermouth Beach et Humber Marshes. L'identification des zones a pour objet principalement de restreindre l'aménagement des vallées, s'il présente des risques pour les êtres humains ou les biens en raison des possibilités d'inondation, de l'instabilité des terres ou de l'érosion, mais aussi de "préserver les zones naturelles ou écologiquement délicates d'une vallée en tant que ressources publiques".[18]

La politique du plan officiel de Metro Toronto concernant le secteur riverain n'autorise pas l'aménagement des zones que le ministère des Richesses naturelles a défini comme présentant des risques. Selon cette politique, il est interdit d'entreprendre des travaux de construction, de réparation, de remblayage ou d'excavation s'ils ont des effets nuisibles déraisonnables sur l'environnement. De toute évidence, il faut savoir ce qu'on entend par "effets déraisonnables".

18. Par "zone écologiquement délicate" on entend une zone susceptible d'être facilement endommagée ou perturbée par suite d'activités humaines; c'est seulement l'un des nombreux critères utilisés pour définir les zones écologiquement importantes.

Dans une étude sur les parcs et les espaces ouverts effectuée dans le cadre de l'examen du plan de Metro Toronto, il est recommandé d'apporter plusieurs changements de manière à renforcer la protection des zones naturelles, par exemple de remplacer la zone d'impact des vallées par une zone d'impact environnemental, qui comprendrait à la fois les vallées et le secteur riverain. Il est également recommandé que le plan vise spécifiquement les zones écologiquement importantes désignées par le MTRCA afin de préciser l'orientation qu'on entend donner à la protection de ces zones spéciales.

Dans leurs plans officiels, les villes de Scarborough, de Toronto et d'Etobicoke préconisent pour les vallées des politiques analogues à celles de Metro Toronto. À Scarborough, la zone d'impact environnemental englobe toutes les ESA relevées par le MTRCA, à l'exception de la région de Guilds Woods, qui est désignée comme étant une zone commerciale ou d'autoroutes. En vue de la mise en oeuvre de la politique provinciale concernant les plaines inondables qu'ont annoncée les ministères des Affaires municipales et des Richesses naturelles en août 1988, il faudra peut-être revoir les politiques sur les vallées, les zones d'impact environnemental et les ravins (voir aussi le chapitre 6 sur les juridictions).

Le plan proposé par la ville de Toronto pour le secteur riverain central (modification 453 au plan officiel) désigne comme ressource écologique six régions (ERA), lesquelles doivent être entretenues et gérées, de concert avec les propriétaires, dans le but de les préserver pour l'agrément du public et à des fins récréatives compatibles. Les cinq zones des îles de Toronto définies dans le plan comme étant des ESA sont très analogues à celles relevées par le MTRCA. Toutefois, celle qui se trouve dans Leslie Street Spit couvre un secteur plus large que celui qui est défini par le MTRCA.

Bien que ces désignations et politiques reconnaissent l'importance de protéger les éléments et processus naturels, elles ne peuvent donner de bons résultats que si les désignations sont plus strictes ou que le zonage est plus sévère. Comme il a été mentionné dans le Metropolitan Plan Review (1988), les "politiques de zonage, règle générale, ne traduisent pas entièrement les politiques recommandées pour les vallées dans le plan officiel de la communauté urbaine

ou d'une région. Même là où les vallées sont désignées comme étant des ceintures vertes ou des espaces ouverts, certaines utilisations permises vont à l'encontre de l'esprit de la politique concernant les vallées de la communauté urbaine" (p. 98).

La ville de Toronto essaie de régler cette question dans le plan du secteur riverain central en proposant une nouvelle zone afin de définir plus précisément les utilisations permises des terres dans le cas de certaines régions d'espaces ouverts. La zone Gr proposée permettrait l'aménagement "de terres de conservation, de jardins botaniques et secteurs réservés à la baignade" et s'appliquerait à la ESA de Leslie Street Spit ainsi qu'aux terres détrempées de l'Outer Harbour. (Le zonage de ces dernières a pour objet de contrôler les utilisations des terres situées dans les zones créées par le remblayage). On peut se demander s'il faut vraiment inclure les jardins botaniques dans les ESA, mais le concept d'un zonage précis dans le but de protéger les zones naturelles est valable et mérite d'être exploité.

Au niveau provincial, il existe plusieurs programmes et politiques destinés à protéger les zones naturelles. En octobre 1988, les ministres des Richesses naturelles et des Affaires municipales ont annoncé un projet d'énoncé de politique sur les terres humides (en vertu de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire). Dans ce projet, il est proposé que toutes les autorités chargées de l'aménagement du territoire en Ontario veillent à ce que les nouvelles utilisations autorisées sur des terres humides provincialement importantes (catégories I et II) ou dans les régions avoisinantes permettent de maintenir ou d'accroître la valeur desdites terres humides, telle qu'elle a été établie selon le système d'évaluation des terres humides de l'Ontario. On appliquerait cette mesure à la fois aux terres publiques et aux terres privées; pour ce faire, on établirait des désignations dans le plan officiel et un zonage restrictif pour que l'utilisation des terres humides et celle des terres avoisinantes soient compatibles.

Toutefois, le projet d'énoncé de politique et les lignes directrices concernant sa mise en oeuvre ne permettent toujours pas de protéger efficacement les terres humides, pour plusieurs raisons :

1. Les terres humides des catégories allant de III à VII ne sont pas directement protégées par la politique; ce sont les autorités municipales qui les définissent et les protègent de la manière qu'elles jugent appropriée.
2. La politique ne s'appliquant pas rétroactivement, elle ne visera pas les terres déjà engagées à d'autres fins (par exemple, par des désignations antérieurement approuvées dans le plan officiel ou par des décrets de zonage).
3. La politique porte uniquement sur l'utilisation des terres situées sur les terres humides ou dans les régions avoisinantes; elle ne fait aucune mention des effets nuisibles que les activités et les utilisations en amont peuvent avoir sur elles.

Parmi les terres humides du secteur riverain de Toronto, la région de Rouge Marsh est désignée comme faisant partie de la catégorie II; elle sera donc visée par la nouvelle politique (à l'exception des terres du CN se trouvant à l'embouchure de la Rouge, lesquelles relèvent du gouvernement fédéral). Toutefois, les Humber River Marshes sont désignés comme étant régionalement importants (catégorie III) et ne seront pas protégés directement, bien qu'ils constituent un refuge précieux pour la faune. Les travaux de reconstruction du pont situé à l'embouchure de la rivière ainsi que les travaux de rénovation de la Queen Elizabeth Way peuvent avoir des retombées néfastes sur ces terres marécageuses.

Les zones d'intérêt naturel et scientifique (Areas of Natural and Scientific Interest - ANSI) définies par le ministère des Richesses naturelles ne sont pas du tout protégées par la loi. Si elles se trouvent sur une terre appartenant à un particulier, le ministère fournit des renseignements sur ses caractéristiques importantes et sollicite la collaboration du propriétaire pour que la zone soit protégée (lignes directrices concernant l'utilisation des terres du Maple District, 1983).

Des parties de la Rouge River Valley, dont les régions de Lower Rouge Marshes et de Rouge Rivermouth Beach, figurent parmi les 38 zones désignées par le sous-comité d'identification de la zone carolinienne du Canada comme étant des "zones naturelles non protégées importantes dans la zone biologique carolinienne du Canada". Ces sites doivent être protégés par divers programmes d'intervention, financés à même un fonds de 3,6 millions de dollars (Carolinian Canada Fund) créé par le Fonds mondial pour la nature (Canada), Habitat faunique Canada, la Société canadienne de conservation de la nature, la Fondation du patrimoine ontarien (ministère de la Culture et des Communications) et le ministère des Richesses naturelles.

La Loi sur les pêches fédérale protège les poissons et leur habitat contre la destruction ou la dégradation et le déversement de substances nocives; les dispositions de la loi concernant l'habitat du poisson sont administrées en Ontario par le ministère des Richesses naturelles et le ministère fédéral des Pêches et Océans, en vertu de l'Accord Canada-Ontario sur les pêches (1988). La politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson (ministère des Pêches et Océans, 1986) a pour objet d'obtenir un gain net au chapitre de l'habitat du poisson en conservant, restaurant et développant des habitats. Des arrangements plus précis concernant la mise en oeuvre de cette politique seront probablement indiqués dans le projet de memorandum d'intention Canada-Ontario sur la gestion de l'habitat des poissons. Au niveau régional, le plan de gestion des pêches du Maple District (ministère des Richesses naturelles, 1987) comprend des stratégies destinées à atteindre les objectifs arrêtés en ce qui concerne la production, les prises, l'accès pour les pêcheurs à la ligne, l'information du public et l'accroissement des possibilités en matière de pêche et des utilisations à des fins autres que la consommation.

La Loi sur les pêches comporte des dispositions générales sur la lutte contre la pollution qui pourraient s'appliquer aux sources ponctuelles (industrielles ou municipales) ou non ponctuelles (ruissellements urbains) sur le secteur riverain de Toronto. À l'heure actuelle, il n'existe aucun règlement ni aucune directive à cet égard, mais Pêches et Océans Canada et Environnement Canada mettent actuellement au point une politique de conformité et d'application, que la province pourrait par la suite mettre en oeuvre.

Questions

1. Il reste peu de zones naturelles le long du secteur riverain de Metro Toronto, en particulier le long du littoral d'Etobicoke. Les habitats pour la faune qui réside dans la région ou qui est de passage deviennent de plus en plus rares et fragmentés. En raison de la rareté des espaces ouverts naturels, les gens n'ont pas tellement la possibilité de s'adonner à des activités récréatives non structurées - promenades, pique-niques, observation des oiseaux, photographie, jogging, étude de la nature ou pêche - dans un cadre naturel ou de se recharger spirituellement en s'évadant de l'environnement bâti pour se réfugier dans la nature.

2. En théorie, les zones naturelles sont protégées par diverses désignations et politiques, mais en pratique, elles ne sont pas à l'abri des dégâts provoqués par des activités menées à l'intérieur de leur périmètre ou à proximité. Il existe de nombreux exemples de la dégradation de régions écologiquement importantes dans Metro Toronto, notamment par suite de mauvaises pratiques de gestion (ex., tonte de gazon ou application d'herbicides), de l'aménagement de pistes, de la canalisation de cours d'eau.

   Ce qui est plus insidieux, et plus difficile à contrôler, c'est l'impact de l'utilisation des terres avoisinantes et de l'aménagement des bassins hydrographiques dans les zones naturelles. Par exemple, les terrains marécageux du littoral sont extrêmement sensibles à la variation des bassins hydrographiques, surtout avec la rapide urbanisation de la partie septentrionale de l'agglomération torontoise. Quelles sont les répercussions écologiques de l'aménagement du port de plaisance de la THC dans L'Outer Harbour? Quels seront les effets à long terme de la stabilisation du littoral et des parcs gagnés sur le lac sur les falaises géologiquement importantes de Scarborough Bluffs?

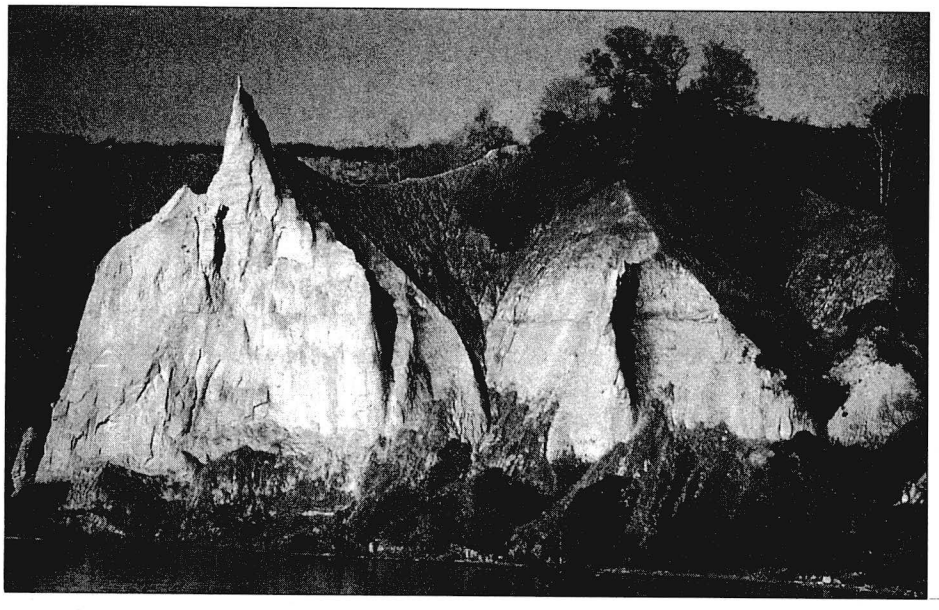
3. Les utilisations concurrentes des terres constituent une source de conflit dans certaines régions. Le projet de "Seaquarium" dans la région de Humber Bay Park East risque fort de susciter de tels problèmes car il s'agit du seul endroit au bord de l'eau d'Etobicoke qui ait des valeurs naturelles et où les gens aiment s'adonner à diverses activités - surtout l'observation des oiseaux, la pêche et la promenade - dans un cadre relativement sauvage.

   Les utilisations concurrentes des terres sont également à l'origine de la controverse qui a surgi au sujet de l'avenir de Leslie Street Spit. Dans le plan-cadre du MTRCA, il est proposé que la plus grande partie de la flèche soit gérée de façon à protéger son habitat naturel et à en accroître la qualité, certaines zones étant réservées à un centre d'interprétation, à des terrains de stationnement et à des clubs de voile. Ce qui est au coeur du débat, c'est de savoir si ces installations devraient être aménagées sur la flèche elle-même ou au bas de la flèche (près de l'avenue Unwin) et sur le littoral septentrionnal de l'Outer Harbour. Le plan présente plusieurs lacunes au point de vue écologique :

   - il faudrait remblayer le lac et détruire une région désignée comme étant écologiquement importante pour créer des installations de voile et des terrains de stationnement;

   - la route d'accès se trouverait le long de l'isthme de la flèche, importante zone de transition et de protection contre les terres industrielles situées au nord.

4. Certes, le concept des zones écologiquement importantes doit être considéré comme l'élément clé de la conservation des zones naturelles, mais il faut établir d'autres principes dans des zones telles que Leslie Street Spit, qui n'est pas encore trop développée. Toute la flèche évolue constamment, selon le processus de succession naturelle. Ainsi, l'importance des zones peut varier au fil des ans, et les zones qui sont actuellement insignifiantes pourraient plus tard abriter de précieuses collectivités naturelles.



Scarborough Bluffs : une remarquable formation géologique d'importance provinciale.

Photo fournie par les Toronto Field Naturalists.

L'un des grands attraits de la flèche est sans aucun doute la présence d'espèces importantes, mais le simple fait que des processus naturels puissent s'y dérouler sans grande intervention de la part de l'homme ainsi que la qualité de cette vaste étendue sauvage justifient déjà, à eux seuls, la préservation de la région.

En établissant le principe des zones de ressources écologiques, la ville de Toronto a donc adopté une démarche sensée à l'égard de la nature dynamique et du potentiel de l'ensemble de la flèche. Autre région qui mérite une désignation analogue : celle de Humber Bay Park East, qui est en grande partie encore relativement sauvage, permettant ainsi aux processus naturels de créer un environnement riche et intéressant.

5. On se demande dans quelle mesure il est nécessaire ou opportun de manipuler l'environnement sur Leslie Street Spit. L'objectif initial consistant à fournir des substrats convenables et à créer une forme terrestre, une topographie et un littoral diversifiés est louable. Toutefois, étant donné que la flèche constitue la seule grande région le long du secteur riverain où des processus naturels peuvent se dérouler librement, nous devons reconnaître la valeur de ce laboratoire vivant (sans compter les économies réalisées quant aux coûts d'aménagement) et éviter de manipuler davantage l'environnement.

6. De nombreux hommes politiques, employés municipaux et des particuliers ne sont pas conscients de l'évolution des habitats et des populations fauniques; habituellement, nous n'apprécions pas ce que nous avons jusqu'à ce qu'il soit disparu ou dégradé.

Possibilités

1. Promouvoir la démarche de l'écosystème pour la conservation des zones naturelles, de la faune et de la flore. Pour ce faire, on pourrait élaborer une stratégie de conservation pour le secteur riverain de Toronto, qui serait appliquée à plusieurs niveaux :

   a) évaluation d'une zone par rapport à d'autres zones naturelles de la région;

   b) prise en considération des besoins de conservation des différentes zones;

   c) priorité aux éléments et processus naturels tout au long de la planification et de l'élaboration.

   La valeur de toute zone naturelle doit être examinée par rapport non seulement au secteur riverain de Metro Toronto, mais également aux bassins hydrographiques et au lac Ontario. La raréfaction des terres humides et des collectivités naturelles le long du littoral du lac Ontario met en évidence la valeur de chacune des zones qui restent. Il faut également souligner l'importance des liens qui assurent la continuité de l'habitat entre des zones naturelles, en particulier par rapport aux itinéraires de migration. Les bassins hydrographiques situés à l'embouchure des cours d'eau servent de zones de frai et de croissance pour différentes espèces de poissons qui passent peut-être d'autres étapes de leur vie dans les cours d'eau ou dans la zone littorale. Tout ceci souligne l'importance vitale de préserver toute parcelle subsistante de l'habitat naturel, de restaurer d'autres secteurs en leur permettant de revenir à leur état naturel et d'assurer des liens entre eux, afin de former un réseau d'un bout à l'autre du secteur riverain et des vallées en amont.

   Pour la conservation d'une zone naturelle, il est essentiel non seulement de prendre en considération son état écologique, mais aussi d'envisager des mesures destinées à prévenir ou à pallier des problèmes découlant d'ailleurs. Par exemple, le fait d'empêcher

Les terrains marécageux situés à l'embouchure des cours d'eau sont sujets à une dégradation imputable aux activités menées dans les bassins hydrographiques (ce que nous voyons représente la région de Rouge Marshes).

Photo fournie par Sally Gibson.

le remblayage d'un bassin hydrographique ne permettra pas de protéger les zones de frai si l'exploitation des terres en amont provoque d'importants dépôts de limon dans ces zones.

Nous devons non seulement nous préoccuper en particulier des zones écologiquement importantes (ESA) désignées, mais aussi insister davantage sur la protection de l'habitat naturel, de la faune et de la flore et des processus écologiques au moment de planifier ou d'aménager différents secteurs. Par exemple, dans le secteur riverain de Toronto, nous devons tenir compte notamment des effets du remblayage sur la vie aquatique, du déversement des eaux de pluies sur la qualité de l'eau ou de la construction de tours sur les oiseaux migrateurs.

La ville de Toronto met actuellement au point une série de politiques environnementales pour le plan officiel de 1991, ce qui offre la possibilité d'élaborer des politiques propres à protéger les habitats et les espèces fauniques. Le groupe chargé de l'examen du plan de la communauté urbaine (Metropolitan Plan Review) envisage de formuler une stratégie de conservation urbaine pour Metro Toronto, ce qui serait très utile si l'on veut intégrer la protection de l'environnement dans les activités urbaines.

2. Renforcer la protection des ESA grâce à des règlements pertinents de zonage. Le zonage Gr proposé par la ville de Toronto (permettant "la création de terres de conservation, d'endroits réservés à la baignade et de jardins botaniques") est un pas dans la bonne direction, soit un contrôle de plus en plus étroit de l'utilisation des terres dans les espaces ouverts.

3. Élaborer des énoncés ou des plans de gestion pour les ESA. C'est là une tâche qui exige la collaboration des différents organismes qui ont des responsabilités de propriétaire ou de gestionnaire, ainsi que des propriétaires privés. Si, dans le cadre d'un programme provincial, un lieu a été désigné - par exemple, zone d'intérêt naturel et scientifique, terre humide provincialement ou régionalement importante ou site de la zone carolinienne du Canada - l'organisme qui a

établi la désignation devrait aussi participer à la planification de la gestion. Un comité consultatif (comme le comité consultatif des zones naturelles créé par le MTRCA pour fournir des conseils au sujet des méthodes de gestion de Leslie Street Spit) pourrait être utile pour coordonner la préparation d'un énoncé de gestion et intégrer le point de vue du public.

4. Reconnaître Leslie Street Spit comme zone urbaine sauvage et la protéger. Il s'agit d'une composante unique de la mosaïque des espaces ouverts le long du secteur riverain de Toronto. Le public étant davantage sensibilisé à l'environnement d'une part, et les zones naturelles diminuant d'autre part, il est crucial, plus que jamais, d'offrir aux habitants de l'agglomération torontoise la possibilité d'avoir des loisirs non structurés, spontanés et à peu de frais dans un environnement d'où la voiture est bannie et où prédominent les processus naturels et non l'intervention humaine.

   Le but du MTRCA pour le secteur riverain de Toronto est de "créer un beau secteur riverain, équilibré quant à l'utilisation de ses terres"; une partie de ces dernières devrait être consacrée aux zones urbaines sauvages.

   Le secteur riverain de Toronto offre une vaste gamme d'activités récréatives de plein air, mais celles-ci ne sont pas toutes représentées de façon équilibrée. Par exemple, bien qu'il existe des ports de plaisance, ou qu'on se propose d'en créer, dans les six parcs que le MTRCA a récupérés ou a l'intention de récupérer sur le lac le long du secteur riverain de Toronto, Leslie Street Spit est le seul endroit où les gens ont l'impression de s'évader et de se retrouver en pleine nature.

   Toutefois, l'actuel plan-cadre établi pour le parc Tommy Thompson diminuera la valeur des zones sauvages en prévoyant des routes, un centre d'interprétation, des terrains de stationnement et des clubs de voile. Il est encore possible, dans le cadre du programme de l'évaluation de l'environnement de l'Ontario, d'examiner s'il ne serait pas possible d'aménager la

plupart de ces installations ailleurs de manière à ce que la flèche puisse vraiment réaliser son potentiel en tant qu'unique zone urbaine sauvage, en tant qu'endroit privilégié pour la nature, au point de jonction entre la ville et le lac.

5. Promouvoir la "naturalisation" de portions d'espaces ouverts, actuels ou futurs. L'objectif de la naturalisation est de recréer des communautés naturelles autonomes, demandant peu d'entretien, en s'inspirant des principes et des techniques employés en écologie, en sylviculture, en gestion de la faune et en horticulture. L'idée est non pas de remplacer des parcs horticoles aménagés, mais d'y ajouter des bois, des terres humides et des prés, donnant ainsi plus de variété aux espaces ouverts et rehaussant leur valeur intrinsèque.

   La notion de naturalisation dans le cadre du secteur riverain se défend également du point de vue écologique : étant donné que, selon l'optique horticole, l'entretien des pelouses et des plates-bandes nécessite l'utilisation de pesticides et d'engrais, plus celles-ci se trouvent près du lac, plus grands sont les risques de pollution provoqués par des écoulements dans l'eau.

   Plusieurs municipalités considèrent la naturalisation comme un élément clé de la gestion des parcs : la ville de North York a fait oeuvre de pionnier dans ce domaine, et les villes de Scarborough et de Toronto commencent aussi à voir dans la naturalisation une méthode de gestion bénéfique et rentable.

   Parmi les parcs le long du secteur riverain de Toronto, des parties du Humber Bay Park ont été laissées à la naturalisation. D'autres parcs régionaux, comme ceux de Marie Curtis, du Colonel Samuel Smith, des îles de Toronto, d'Ashbridge's Bay et de Bluffer's, conviennent particulièrement bien à la naturalisation en raison de leur taille et du fait qu'ils sont axés sur les loisirs passifs. Les vastes parcs situés le long des plages de l'ouest de la ville seraient mis en valeur si l'on remplaçait certaines pelouses par des communautés naturelles. On peut

aussi créer, de multiples façons, des habitats fauniques dans les coins et le long des bordures de petits espaces ouverts.

Les liens entre les espaces ouverts destinés au cyclisme, au jogging et à la promenade pourraient servir à former une ceinture de végétation entre les principaux espaces ouverts situés le long du secteur riverain et dans les vallées. En particulier, il est possible de restaurer les liens entre Don Valley et la rive en utilisant les espaces ouverts créés par l'aménagement du St. Lawrence Square et de relier Leslie Street Spit au Ashbridge's Bay Park en élargissant la principale usine de contrôle de la pollution de l'eau. À Etobicoke, le réaménagement du secteur des motels permettrait d'assurer la liaison des habitats entre Humber Marshes et Humber Bay Park.

6. Rétablir les éléments bénéfiques du secteur riverain, dont l'habitat faunique, en recourant au plan d'action correctrice. Le but de la politique de gestion de l'habitat du poisson (ministère fédéral des Pêches et Océans, 1986) est d'obtenir un gain net au chapitre de la capacité de production de poissons grâce à des programmes propres à conserver ou à restaurer des habitats du poisson ou à en créer de nouveaux. Pour ce faire, on peut, dans la région de Toronto, désigner certaines zones pour ces programmes par le biais du RAP.

7. Encourager des projets de sensibilisation et d'information du public ainsi que de réhabilitation de l'environnement afin que la population puisse apprécier les zones naturelles, la faune et la flore, les comprendre davantage et en tirer un plus grand plaisir, et afin d'offrir aux intéressés la possibilité de participer à des projets d'amélioration des habitats. Pour cela, il faut la collaboration à la fois des organismes gouvernementaux et des organismes non gouvernementaux. Divers groupes participent déjà

à certains aspects de ces programmes, se concentrant sur le secteur riverain en particulier et sur Metro Toronto en général.[19]

19. Voir l'annexe 3 pour la liste des organismes non gouvernementaux qui ont envoyé des mémoires au groupe de travail sur l'environnement et la santé de la Commission royale; bon nombre d'entre eux s'occupent de l'information du public et de la réhabilitation de l'environnement.

5. La participation du public: «Que puis-je faire?»

CONTEXTE ET SITUATION ACTUELLE

Il existe des rapports étroits entre le grand public et le secteur riverain. En effet, un nombre sans cesse croissant de gens vivent, travaillent et s'amusent à proximité des eaux ou même sur celles-ci. Le secteur riverain de Toronto fait l'objet d'une attention particulière depuis qu'on a pris conscience qu'il constitue une ressource de la métropole et qu'on a commencé à s'intéresser à la qualité de l'environnement. Cet intérêt pour les Grands Lacs en général et pour le secteur riverain de Toronto en particulier a provoqué la création d'un certain nombre d'organismes non gouvernementaux : Centre for the Great Lakes, Citizens for a Quiet Beach, Great Lakes Tomorrow, Great Lakes United, Friends of the Spit, Public Focus et Stop Contaminating Our Waterfront, pour n'en citer que quelques-uns. Ces organismes ainsi que d'autres groupes ont souvent fait oeuvre de pionniers en matière de réalisation de programmes environnementaux et ils ont fréquemment incité les gouvernements à agir.

L'appel à la participation de la population aux processus de planification et d'évaluation des impacts sur l'environnement, afin de tenir compte du point de vue du grand public lors de la prise de décisions, est devenu un élément généralement accepté du processus et est même prévu par certaines mesures législatives. Toutefois, la nature exacte des programmes de participation du public et ce qu'on doit en attendre font toujours l'objet d'un vaste débat.

En ce qui concerne le secteur riverain de Toronto, la participation du public au processus décisionnel se limite à ce qui suit :

- le Plan d'action correctrice (Remedial Action Plan - RAP);
- les évaluations des impacts sur l'environnement menées en vertu de la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario et dans le cadre du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement;
- les plans en vue de projets particuliers du MTRCA;

- aux mécanismes municipaux, tels que l'examen des plans officiels de la région métropolitaine et des municipalités régionales, et le nouveau zonage.

La valeur de la participation du public

La participation du public comporte deux grands aspects étroitement reliés entre eux, c'est-à-dire l'information et la sensibilisation, d'une part, et, d'autre part, la participation aux processus décisionnels. Ces aspects peuvent tous deux contribuer directement et indirectement à améliorer la conservation et la gestion des milieux naturels ainsi qu'à habiliter les gens à utiliser des renseignements et à effectuer des choix. De plus, il est généralement reconnu que cette habilité est un facteur de promotion de la santé (voir le document de la Commission de la santé de Toronto intitulé "Healthy Toronto 2000: A Strategy for a Healthier City", 1988).

Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a souligné l'importance de l'information et de la sensibilisation du grand public :

> L'appui de la population canadienne représente un élément essentiel d'une démarche visant à intégrer l'environnement et l'économie. Le public est très conscient et très inquiet de la détérioration de la qualité de l'environnement, (...). Toutefois, il faut encourager le public à reconnaître ce qui a déjà été réalisé à cet égard et ce qui reste encore à accomplir. (Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, 1987, p. 16)

À ce moment-ci, l'information du public pourrait être interrompue car elle ne se fait qu'à sens unique. Elle pourrait aussi être utilisée dans le cadre d'un processus d'échange qui aboutirait à un consensus et à la prise de décisions.

En ce qui concerne le rôle de la participation du public à la prise de décisions, les membres du Groupe d'étude fédéral sur les procédures d'audience publique sur l'environnement ont signalé dans leur rapport que cette participation :

> (...) n'est pas un privilège accordé à la population, mais bien un service que l'État demande au public pour l'aider à prendre une décision en connaissance de cause et pour favoriser un rapport harmonieux entre le développement économique et la protection de la qualité de l'environnement.
>
> (L'examen public : Ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement, 1988)

Ainsi, la participation du public peut être recherchée afin de fournir au décideur des renseignements plus sûrs au sujet des valeurs de la population, de ses objectifs et de sa perception des questions de l'heure, renseignements qui lui permettront d'améliorer les plans, les orientations, les budgets, etc. Parallèlement, les décisions politiques, les règlements, les engagements budgétaires, etc. sont mieux accueillis par un électorat bien renseigné qui a participé directement à la prise des décisions. En outre, lorsque les gens sont conscients de la nature des règlements (tels que les arrêtés municipaux relatifs aux égouts) ainsi que des raisons pour lesquelles ils ont été adoptés, il est probable qu'ils les respecteront encore plus qu'ils seront aux aguets afin de repérer les infractions.

Les informations qui aident les personnes à modifier leur mode de vie peuvent contribuer à atténuer les problèmes environnementaux et à habiliter les gens à prendre les décisions qui s'imposent, à mesure qu'ils se rendent compte qu'ils peuvent avoir une certaine influence. Par exemple, ils peuvent éventuellement participer à la réduction et au recyclage des déchets, à l'élimination plus sécuritaire des produits chimiques toxiques, au jardinage écologique et à d'autres activités. Les programmes dynamiques d'amélioration de l'environnement, tels que la transplantation d'arbres, la collecte des ordures ou la réhabilitation des cours d'eau, ont également beaucoup de valeur car ils permettent de concentrer les ressources communautaires afin d'obtenir des résultats tangibles. Les écoliers, les scouts, les guides, les groupes écologistes locaux (tels que le Black Creek Group, le Save the Rouge Valley System, etc.) peuvent se charger de ces tâches.

Planification de mesures correctives

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs prévoit que les pouvoirs publics consulteront la population en ce qui concerne tous les aspects de la planification des mesures correctives, et des lignes directrices à ce sujet ont été élaborées dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- intéresser et sensibiliser les populations locales au problème de la qualité de l'eau;
- obtenir l'aide du public afin de circonscrire les problèmes de qualité de l'eau et d'identifier ses utilisations bénéfiques qui peuvent être restaurées;
- obtenir la participation du public à l'élaboration des plans d'action correctrice (RAP); et
- obtenir l'appui général de la population à l'application des plans d'action correctrice (RAP).

En septembre 1985, un groupe de personnes, déçues du peu de progrès réalisé par les autorités fédérales et provinciales en vue de l'élaboration d'un plan d'action correctrice pour le secteur riverain de Toronto ont mis en train leur propre programme, le WRAP (Toronto Waterfront Remedial Action Plan Committee), avec l'aide de fonds versés par la ville de Toronto. Composé de représentants de l'Association canadienne du droit de l'environnement, de Great Lakes United, de Pollution Probe, de Stop contaminating our Waterfront, de la Toronto Islands Residents' Association, du Botany Conservation Group de l'université de Toronto et de Friends of the Spit, le groupe a tenu des audiences publiques dans le cadre du processus. Il a présenté son rapport au conseil municipal de Toronto en mars 1987 et nombre de ses recommandations ont été adoptées.

En juin 1986, une équipe fédérale-provinciale (RAP) composée de représentants d'Environnement Canada, des ministères ontariens de l'Environnement et des Richesses naturelles ainsi que du MTRCA a été créée. Les membres de cette équipe ont jusqu'à présent achevé un document intitulé "Report on Environmental Conditions and Problem Definition". En octobre 1988, le premier atelier public a été tenu afin de

discuter des objectifs d'utilisation du secteur riverain à partir des objectifs élaborés par le WRAP. Un comité consultatif public est actuellement en voie d'être constitué afin de conseiller les membres de l'équipe RAP sur des aspects clés de l'élaboration et de la mise en vigueur d'une plan d'action.

Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE)

À l'heure actuelle, le PEEE ne prévoit qu'une consultation limitée du public. Par conséquent, au cours d'une évaluation préliminaire, "Le public doit avoir accès à la décision rendue et aux renseignements qui s'y rattachent et doit avoir la possibilité de faire connaître sa position en ce qui concerne une proposition avant la mise en vigueur."

On peut consulter le public au cours du processus de définition de la portée ou des étapes de planification ultérieures, notamment pour les projets controversés qui suscitent un grand intérêt de la part du public. En fait, cet intérêt permet de déterminer dans quelle mesure une proposition doit être soumise au ministre de l'Environnement en vue d'un examen public, bien qu'il n'y ait aucun mécanisme précis d'évaluation du niveau d'intérêt manifesté par la population.

Dans le cas du secteur riverain de Toronto, plusieurs propriétaires fonciers importants, à savoir les Toronto Harbour Commissioners, Harbourfront Corporation et CN Rail, ne sont pas actuellement assujettis aux dispositions du Décret visant le PEEE. En réaction à l'inquiétude provoquée par les impacts éventuels du port de plaisance de l'Outer Harbour sur l'environnement, les commissaires ont effectué de plein gré une évaluation initiale du projet dans le cadre du PEEE. Toutefois, beaucoup ont trouvé le rapport peu satisfaisant de même que les provisions pour la participation du public au processus.

Le PEEE a été mis en place en vertu d'un Décret et non d'une loi, bien que le gouvernement se soit engagé politiquement à promulguer une loi sur ce processus. Voilà donc l'occasion de renforcer les exigences relatives à la

participation du public et de veiller à ce que tous les projets semblables, quelle qu'en soit l'origine, fassent l'objet d'une évaluation des répercussions sur l'environnement.

La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario - LEE (Ontario Environmental Assessment Act - EAA)

La Loi comporte des dispositions bien mieux définies en matière de participation du public que le PEEE, et exige de l'organisme parrain qu'il informe le public de la nature du projet proposé avant qu'il soit l'objet d'une évaluation environnementale ainsi que des façons de participer au processus et du lieu où se dérouleront les audiences. Le rapport d'évaluation des impacts et le rapport d'examen sont ultérieurement mis à la disposition du public pour une période de 30 jours afin que la population fasse connaître ses réactions ou exige la tenue d'audiences. Bien que le ministère de l'Environnement de l'Ontario ait publié des lignes directrices intitulées "Guidelines on Pre-Submission Consultation in the EA Process" (1987), aucune disposition légale ne prévoit la participation du public au processus de planification.

Le ministère provincial de l'Environnement procède actuellement à un examen de la Loi, intitulé Projet d'amélioration du programme d'évaluation de l'environnement (Environmental Assessment Program Improvement Project, EAPIP). La nécessité d'évaluer le rôle et l'efficacité de la participation du public au processus d'évaluation des répercussions sur l'environnement est démontrée par le fait que cette question est l'un des cinq thèmes abordés par l'EAPIP. Parmi les questions à l'étude, on retrouve :

- la portée, la nature et le moment de la consultation du public par l'organisme parrain du projet; et
- l'emploi de méthodes appropriées pour la communication de l'information et la prise de décisions.

En outre, un programme régional de consultation de la population, réalisé au cours de l'été 1988 dans le cadre du EAPIP, a révélé que la participation du public était importante à plus d'un titre; on en a parlé au cours des réunions, qui ont permis de mettre en lumière plusieurs points :

- l'importance d'informer la population des objectifs et des mécanismes d'évaluation des répercussions environnementales ainsi que des possibilités de participer à ce processus;

- l'emploi de la médiation et de l'arbitrage lorsqu'il s'agit de régler des problèmes;

- une meilleure connaissance de l'emploi des avis publics; et

- la participation du public à un processus d'audience quasi judiciaire.

Dans le secteur riverain de Toronto, les dispositions de la Loi sur l'évaluation de l'environnement ont notamment été appliquées au parc Colonel Samuel Smith (1980), au chenal Keating (1983, avec un supplément daté de 1984), au parc Tommy Thompson et à l'agrandissement de l'usine d'épuration (Water Pollution Control Plant - WPCP) de Ashbridge's Bay.

Le MTRCA rendra public au printemps le rapport d'évaluation des impacts sur le parc Tommy Thompson. Le projet d'agrandissement de l'usine d'épuration de la baie Ashbridge's (voir également le chapitre sur le remblayage des lacs) est actuellement en préparation et tiendra compte des critères d'évaluation des impacts applicables aux usines d'épuration et de traitement des eaux usées. Ces critères prévoient une certaine participation du public à l'examen du rapport sur les études techniques. En outre, le public peut exiger qu'une évaluation particulière soit entreprise lorsque les répercussions ou l'intérêt public le justifient.

La Commission d'évaluation de l'environnement a tenu, en vertu de la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario, (1975) ses premières audiences publiques en 1980 en ce qui concerne le plan directeur du MTRCA sur la zone riveraine du parc Colonel Samuel Smith. L'Institut national

pour la survivance (National Survival Institute) a entrepris une étude de la participation du public à ce processus (Wyman et al., 1980) et a conclu que bien que la population ait eu accès de manière raisonnable au processus de prise de décisions, un véritable engagement signifie qu'il faudra faire plus. Parmi les questions importantes soulevées, on retrouve :

1. la nécessité de mieux définir le "public"; et

2. la nécessité d'employer des méthodes favorisant une participation plus efficace de la population.

Dans certains cas, le public peut contribuer à déterminer dans quelle mesure une évaluation des impacts est nécessaire. À titre d'exemple, le Comité consultatif d'évaluation des impacts (dont les membres sont nommés) a tenu des audiences publiques en novembre 1988 afin de déterminer s'il était nécessaire d'évaluer les répercussions sur l'environnement du développement du secteur des motels à Etobicoke. Le Comité a présenté ses recommandations au ministre provincial de l'Environnement afin de l'aider à prendre une décision.

Office de protection de Metro Toronto et de la région (MTRCA)

En plus des projets assujettis à la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario, le MTRCA a récemment fait participer la population à d'importants plans de conservation (tels que celui du parc Tommy Thompson) et à d'autres projets spéciaux (comme l'Étude des eaux de la rivière Rouge en milieu urbain). Le programme de participation du public au plan directeur relatif au parc Tommy Thompson comprenait, entre autres, des réunions publiques, un questionnaire, un atelier et plusieurs comités consultatifs. Toutefois, quelques participants ont jugé défavorablement la façon dont le programme avait été réalisé.

Par ailleurs, d'aucuns s'inquiètent du fait que le MTRCA n'a que des comptes somme toute limités à rendre au public car ses membres ne sont pas directement élus. Des 31 personnes qui le composent, quatorze proviennent du Toronto métropolitain, trois du gouvernement provincial et

quatorze des municipalités régionales de Peel, York et Durham. Alors que plusieurs de ces personnes sont des élus locaux, elles n'ont pas nécessairement à rendre des comptes à l'organime qui les a nommées. Bien que toutes les réunions du MTRCA soient ouvertes au public, que les ordres du jour soient disponibles sur demande et que quiconque puisse demander d'être autorisé à intervenir, il semble qu'une bonne partie de la population ignore encore comment fonctionne le MTRCA.

Le MTRCA a institué un programme de sensibilisation du public à la conservation, qui porte essentiellement sur son rôle en matière de gestion des ressources. Ce programme pourrait également être utilisé pour expliquer le fonctionnement de l'organisme et comment le public peut participer. La population peut également faire connaître ses points de vue sur les activités du MTRCA au cours des réunions des conseils municipaux de Metro Toronto, de Peel, de York ou de Durham qui approuvent les projets du MTRCA.

La Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur les municipalités de l'Ontario

En vertu des dispositions de la Loi sur les municipalités (Municipal Act), les conseils municipaux sont tenus en général de se réunir publiquement et d'être organisés de façon à ce qu'ils puissent, ainsi que leurs comités, entendre les interventions du public. La Loi sur l'aménagement du territoire (Planning Act) prévoit un mécanisme plus détaillé de participation du public grâce auquel la population peut faire connaître ce qu'elle pense des nouveaux plans ou des modifications envisagées ainsi que des arrêtés municipaux de zonage et de leurs modifications. En outre, grâce au processus de planification des municipalités, la population peut souvent faire connaître ses points de vue sur les subdivisions et les arrêtés municipaux relatifs au plan des sites proposés.

Lorsqu'il y a appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario, la population peut aussi se faire entendre. Toutefois, les interventions du public n'ont pas toujours autant de poids que celles des experts appelés à témoigner. Le public et les groupements de citoyens peuvent

eux aussi faire appel aux services d'experts, mais ils n'en ont souvent pas les moyens.

Questions

1. L'utilisation, l'ampleur et les modes de participation du public manquent d'uniformité en ce qui concerne des projets semblables entrepris par des propriétaires fonciers différents en vertu des dispositions des lois fédérales ou provinciales. La faiblesse relative du PEEE fédéral par rapport à la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario est à l'origine de ce problème. Les dispositions du PEEE en matière de participation publique n'ont qu'une portée limitée et ne s'appliquent pas à plusieurs propriétaires fonciers importants, dont Harbourfront Corporation, les Toronto Harbour Commissioners et CN Rail.

2. Des attentes divergentes à l'égard de l'utilité et de la valeur de la participation du public engendrent un certain mécontentement. D'une part, nous avons entendu dire que "la participation du public est considérée comme sacrée mais elle ne vaut souvent rien" et, d'autre part, un organisme non gouvernemental estimait, en ce qui concerne la planification pour le parc Tommy Thompson, que "le MTRCA avait mal exécuté un processus déjà tout à fait symbolique de participation du public". Par conséquent, cette participation intervient dans un contexte polarisé où d'aucuns soutiennent que "la participation du public constitue un mal nécessaire" alors que d'autres estiment que "le public devrait jouer un rôle direct dans la prise de décision". Une plus grande satisfaction pourrait être obtenue si les conditions suivantes étaient réunies :

   a) toutes les parties s'engagent à utiliser vraiment le processus et conviennent des avantages qu'il est possible d'en retirer; et

   b) tous s'entendent sur le rôle que peut jouer le public dans un programme donné (par exemple, s'agit-il de sensibiliser le public? D'éclaircir la question? De présenter des valeurs? De fournir des conseils? De négocier? De prendre des décisions?).

3. Les programmes de consultation du public sont souvent perçus de manière fort différente. Tandis que les organismes ou les ministères estiment souvent qu'ils offrent suffisamment d'occasions au public de se faire entendre, les participants au processus sont souvent moins satisfaits. Voici quelques-unes des questions qui sont ordinairement soulevées :

   - la nature des avis et de la publicité;

   - la définition de ce qui constitue le "public" (c'est-à-dire le grand public et les groupes d'intérêt particuliers) afin de garantir une représentation correcte;

   - l'à-propos de la participation du public au processus de planification;

   - les horaires et les calendriers des réunions;

   - le caractère adéquat des renseignements fournis;

   - l'existence ou l'absence de mécanismes adéquats de règlement des conflits;

   - la participation du public : dans quelle mesure est-elle véritablement incorporée dans le processus de prise de décisions; et

   - les techniques employées (audiences, ateliers, comités, journées portes ouvertes, enquêtes, etc.) favorisent-elles une participation efficace et significative?

4. On remarque au sein du public une méfiance généralisée à l'égard de l'information, des programmes et des desseins gouvernementaux. Beaucoup s'inquiètent très vivement de la détérioration de la qualité de l'environnement et estiment qu'ils sont impuissants à changer les choses. Le public est très désabusé à l'égard de la réaction du gouvernement face aux questions environnementales : "On n'en fait jamais assez et c'est toujours trop tard" (par exemple, la lente progression du plan d'action correctrice - RAP).

5. Le public et les groupes d'intérêt particulier n'ont souvent pas suffisamment de ressources pour participer efficacement aux dossiers pour lesquels leur participation est sollicitée. On se fie habituellement aux organismes non gouvernementaux qui présentent des intervenants et consacrent leur temps et leur compétence au processus, malgré leurs ressources généralement limitées. En vertu de la Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario, des fonds de lancement sont actuellement mis à la disposition des intervenants aux audiences d'évaluation de l'environnement, et le projet de loi envisagé forcerait les organismes parrains d'un projet à mettre des fonds à la dispositions des intervenants (à moins qu'ils n'en aient pas les moyens). Toutefois, les autres modes de participation du public ne sont pas habituellement financés.

Possibilités

1. Renforcer le processus du Plan d'action correctrice de Toronto : la portée géographique et l'échéance de ce plan et de la Commission royale d'enquête sont presque identiques. Une participation adéquate du public au RAP sera probablement déterminante pour la réalisation de ses objectifs. Comme l'a précisé un participant au colloque des coordinateurs du plan qui s'est tenu en novembre 1987 : "si le public n'insiste pas pour qu'ils soient mis en vigueur, les plans d'action correctrice disparaîtront. La population doit être convaincue que ces plans lui appartiennent, ce qui lui permettra d'y croire et de susciter la volonté politique nécessaire pour que les ressources essentielles à leur mise en oeuvre soient offertes." (J. Jackson, "The Citizens' Perspective on Public Participation in RAPs", 1988).

   La Commission royale d'enquête pourrait appuyer le processus (RAP) et peut-être faire des recommandations en ce sens de manière à ce que les efforts déployés en matière de participation du public soient coordonnés et efficaces et se complètent mutuellement.

2. Renforcer le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement par la voie législative, ce qui devrait permettre de régler le problème du manque d'uniformité entre les ordres de gouvernement et d'améliorer les exigences en matière de participation du public. Les Toronto Harbour Commissioners, Harbourfront Corporation et CN Rail devraient tous être tenus de respecter le PEEE. Il y aurait également la possibilité de tenir des audiences communes dans les cas de compétence fédérale et provinciale.

3. Améliorer la participation du public au processus ontarien d'évaluation des répercussions environnementales par le truchement du Projet d'amélioration du programme d'évaluation des impacts (EAPIP). Compte tenu des examens initiaux effectués jusqu'à présent, il est évident que toutes les parties intéressées se préoccupent de la participation du public. L'EAPIP procure l'occasion de redéfinir le rôle du public en matière d'évaluation environnementale et d'établir des directives visant une participation plus efficace et significative du public.

4. Chercher de nouvelles façons de faire prendre davantage conscience à la population des questions environnementales, des programmes en cours et des modifications éventuelles de leurs mode de vie qui en découleront. Ceci permettra à la population de répondre aux demandes de participation, créera un climat de confiance à l'égard des programmes gouvernementaux, atténuera la perception incorrecte des questions environnementales, aidera les hommes politiques à prendre des décisions judicieuses et aidera le grand public à effectuer des choix appropriés. On devrait encourager les organismes gouvernementaux à chercher des moyens plus efficaces de communiquer avec le public. Le rôle éducatif et grandement utile des organismes non gouvernementaux devrait être reconnu et appuyé.

Le programme intitulé Lake Ontario Organizing Network (LOON), qui a été organisé par Pollution Probe, Great Lakes United et d'autres groupes écologiques, est un exemple d'un programme de sensibilisation auquel participe le public. Ce programme a organisé une campagne intitulée "Save the Waves Campaign" au cours de l'été 1988. Les organisateurs ont rendu visite à 33 localités américaines et canadiennes dans le but de signaler au plus grand nombre possible de gens que le lac Ontario est menacé, de mieux comprendre comment les citoyens perçoivent les problèmes, de créer un réseau de groupes et de personnes intéressés et de recueillir l'appui du public en vue de la réhabilitaion du lac Ontario.

Il est également possible d'utiliser des méthodes plus créatrices pour atteindre et informer le public (télévision, radio, panneaux d'affichage, dépliants, activités et livres destinés aux enfants, affiches, etc.). La grande popularité des programmes offerts à Harbourfront, dont le School by the Waterfront et le Children's Environmental Festival, démontre ce qui peut être effectué en matière de sensibilisation du public. Il importe également d'encourager la participation du public aux programmes qui contribuent directement à la conservation de l'environnement (recyclage, transplantation d'arbres, réhabilitation des cours d'eau).

6. Juridiction: «Qui commande, ici?»

Contexte et situation actuelle

Aucun organisme unique, qu'il soit gouvernemental ou privé, ne coordonne la gestion et l'aménagement du secteur riverain de Toronto, et les décideurs ne disposent d'aucun plan global. Le secteur est plutôt régi par de nombreux organismes et ordres de gouvernement ayant des compétences et des objectifs distincts.

Le milieu naturel ne connaît pas les frontières; c'est pourquoi l'efficacité de la gestion de l'environnement dépend de la collaboration entre voisins, tant dans les divers bassins hydrographiques que dans le secteur riverain. Toutefois, en raison de l'absence d'une même vision de l'avenir du secteur riverain de Toronto et d'une collaboration axée sur cette vision, il est difficile d'appliquer une approche fondée sur les écosystèmes à la planification, au développement ou à la gestion de la région.

Les intervenants

Dans le cas du secteur riverain de Toronto, les principaux intervenants sont les gouvernements du Canada et de l'Ontario, Metro Toronto et les villes de Toronto, d'Etobicoke et de Scarborough. Les principaux ministères et organismes dont les actions peuvent influer sur l'environnement et la santé sont les suivants :

Canada : CN Rail, Harbourfront Corporation, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Travaux publics Canada, Toronto Harbour Commissioners, Transports Canada.

Ontario : ministères de la Culture et des Communications; de l'Environnement; des Services gouvernementaux; de la Santé; de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie; des Affaires municipales; des Richesses naturelles; du Tourisme et des Loisirs; des Transports et l'Office de protection de Metro Toronto et de la région (Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority - MTRCA).

Municipalité Metro Toronto: services : Community and Social Services; Parks and Property; Planning; Roads and Traffic; et Works.

Etobicoke, Scarborough et Toronto : services : Parks and Recreation; Planning; Public Health; et Public Works.

En outre, d'autres organismes gouvernementaux jouent un rôle susceptible d'influer sur l'environnement, la santé ou les deux, selon les circonstances. Il s'agit des organismes chargés du logement de Metro Toronto et de la ville de Toronto, des régies hydro-électriques, de la Toronto Transit Commission, d'Ontario Place et du conseil d'administration de la Canadian National Exhibition.

Les lois

Les principales dispositions législatives actuellement en vigueur sont les suivantes :

Fédérales : Loi sur la marine marchande du Canada, Loi canadienne sur la protection de l'environnement, Loi sur l'organisation du gouvernement (les lignes directrices du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement découlent de cette loi), Loi sur les pêcheries, Loi sur les ports de pêche et de plaisance, Loi sur la protection des eaux navigables, Loi sur les travaux publics et Loi sur les commissaires du havre de Toronto. L'administration fédérale a également conclu avec les États-Unis certaines ententes ayant un lien avec l'environnement du secteur riverain, notamment le Traité des eaux limitrophes de 1909 et l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (modifié par protocole en 1987);

Provinciales : Loi sur l'enlèvement du sable, Loi sur le lit des cours d'eau navigables, Loi sur les offices de protection de la nature, Loi sur l'évaluation de l'environnement, Loi sur la protection de l'environnement, Loi sur la Communauté urbaine de Toronto (Metropolitan Toronto Act), Loi sur les municipalités, Code du bâtiment de l'Ontario, Loi sur les biens culturels de l'Ontario, Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, Loi sur l'aménagement du territoire et Loi sur le domaine publique;

Municipales : Plans officiels et modifications et règlements de zonage de Metropolitan Toronto et des villes d'Etobicoke, de Scarborough et de Toronto.

Partage des responsabilités

Les responsabilités en matière d'aménagement, les politiques, les programmes, les méthodes d'approbation, la budgétisation et les rapports hiérarchiques de tous les intervenants ayant compétence sur le secteur riverain de Toronto constituent un vrai dédale. Il faut d'abord comprendre les mécanismes qui régissent le secteur si l'on veut réussir à intégrer de façon constructive les considérations d'ordre environnemental dans la planification, l'aménagement et la gestion de celui-ci. Il ne serait certes pas pertinent de procéder à un examen exhaustif des compétences de chacun des intervenants, mais le résumé qui suit met en relief les principaux points touchant l'environnement et la santé.

Initiatives mixtes : La constitution canadienne est une première cause de l'enchevêtrement des compétences, car elle partage les responsabilités entre les gouvernements fédéral et provincial. Toutefois, de nombreux accords et programmes fédéraux-provinciaux permettent à ces derniers de collaborer et d'agir de façon pragmatique à l'égard des dossiers d'intérêt commun. L'Accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs est un exemple qui intéresse particulièrement l'environnement du secteur riverain : on y prévoit des programmes mixtes, dont l'élaboration de plans d'action correctrice visant à satisfaire aux exigences énoncées dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis. La Loi sur les pêcheries relève du gouvernement fédéral, mais celui-ci a récemment conclu avec le gouvernement provincial une entente concernant la gestion des pêches en Ontario.

Au niveau régional, le MTRCA a récemment été chargé, par le ministère de l'Environnement de l'Ontario, d'administrer en son nom le Programme de contrôle de la qualité des remblais dans les lacs pour le secteur riverain de Toronto. La Toronto Area Watershed Management Strategy (TAWMS), une stratégie de gestion du bassin hydrographique de la région de Toronto coordonnée par le ministère de

l'Environnement, et la Rouge River Urban Drainage Study, une étude sur le drainage urbain la Rouge, coordonnée par le MTRCA, sont deux exemples de programmes coopératifs auxquels participent plusieurs ministères et divers ordres de gouvernement. Le problème du rejet des effluents d'origine industrielle dans les égouts municipaux est abordé au moyen de la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (MISA) et les contrôles obligatoires de l'utilisation des égouts municipaux seront probablement effectués par Metro Toronto.

Responsabilités fédérales : La marine marchande, la navigation, les activités portuaires et la pêche sont régis par les lois et organismes fédéraux. Toutefois, pour que le gouvernement assume ses responsabilités de façon efficace et économique, il doit collaborer avec la province et les municipalités à l'égard des approvisionnements en électricité, des routes, des permis et de l'inspection des immeubles, de l'eau, des égouts, de l'enlèvement des ordures, etc. De même, les fonctions des organismes et ministères fédéraux dans des domaines aussi variés que le transport ferroviaire, les aéroports, la protection de l'environnement, la santé nationale et les programmes sociaux, les politiques d'immigration, les consulats et le commerce extérieur ont un effet sur l'agglomération torontoise étant donné que sa croissance et sa prospérité en dépendent.

Toronto Harbour Commissioners, Harbourfront Corporation et CN Rail sont les principaux organismes chargés de gérer les terrains fédéraux situés dans le secteur riverain.[20]

20. On trouvera une étude détaillée du fonctionnement de ces organismes fédéraux dans le rapport intitulé La gestion foncière fédérale dans la région de Toronto commandé par le Bureau de gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor à la société McLaughlin Associates (1987). On trouvera également une analyse du rôle des organismes fédéraux dans la revalorisation du secteur riverain de Toronto dans l'ouvrage intitulé Redevelopment on the North American Water-Frontier: the Case of Toronto dont les auteurs sont Gene Desfor, Michael Goldrick et Roy Merrens (p. 92 à 113, in Revitalizing the Waterfront: International Dimensions of Dockland Redevelopment, éd. B.S. Hoyle, D.A. Pinder et M.S. Husain, Belhaven Press, Londres et New York, 1988).

Il y aurait lieu d'examiner leurs mandats et leurs activités afin de déterminer le meilleur moyen pour ces organismes de bien tenir compte des considérations d'ordre environnemental. Il est très inquiétant de voir qu'aucun de ces organismes n'est tenu de soumettre ses activités au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

Depuis la création de leurs postes en 1911, les Toronto Harbour Commissioners ont le double mandat de construire et d'administrer un grand port et de faire du développement immobilier. Le groupe des commissaires est composé de trois personnes nommés par la ville, un nommé par le Board of Trade et l'autre nommé par le gouvernement fédéral.[21] Toutefois, les THC sont considérablement autonomes et ne sont pas tenus de rendre des comptes directement au gouvernement fédéral ni à la ville de Toronto et ils ne sont pas obligés de faire subir le PEEE à leurs activités et n'ont pas à se soumettre aux politiques et programmes provinciaux. Dernièrement, toutefois, les THC ont entrepris de soumettre volontairement l'Outer Harbour Marina à un PEEE et ont accepté de collaborer au Programme de contrôle de la qualité des remblais dans les lacs, lequel relève du ministère de l'Environnement de l'Ontario et est administré par le MTRCA en ce qui a trait au remblayage de Leslie Street Spit (voir la section sur les remblais dans les pages qui précèdent).

La Harbourfront Corporation est un organisme d'État sans but lucratif établi par l'administration fédérale en 1976 et chargée de gérer un terrain d'environ 45 hectares (111 acres) situé dans la partie centrale du secteur riverain. La Corporation rend compte de ses activités au ministre fédéral des Travaux publics. En 1982, elle a conclu avec la ville de Toronto une entente-cadre en vertu de laquelle a été établi un processus spécial de planifi-

21. Les THC sont toutefois tenus de fournir un rapport annuel et des états financiers vérifiés au ministre des Transports.

cation municipale. Ce processus est fondé sur la préparation et la négociation de plans de morcellement particuliers à des zones du secteur (plutôt que sur des plans de subdivision).

Cette façon de procéder a malheureusement soulevé certains problèmes au chapitre de l'urbanisme et de la création de parcs. Dans un rapport intitulé Repenser l'orientation de Harbourfront présenté au ministère des Travaux publics en 1987, Garry Hack souligne en outre que les "véritables défauts dans le processus de l'aménagement sont l'absence d'un réel engagement à préparer des plans de morcellement et à s'en servir pour orienter l'aménagement" (p. 22).

CN Rail est le principal propriétaire des Railway Lands qui s'étendent sur 81 hectares (200 acres); les autres sont les THC, le CPR, Postes Canada, la Compagnie du complexe ferroviaire de Toronto, la ville de Toronto et Metro Toronto. En 1986, la Commission des Affaires municipales de l'Ontario a approuvé une modification du plan officiel de la ville de Toronto concernant ces terrains (voir plus loin la section concernant la ville de Toronto pour plus de détails sur la mise en oeuvre du plan).

Environnement Canada intervient de diverses manières à l'égard des Grands Lacs en général et du secteur riverain de Toronto en particulier, notamment en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux. Par exemple, le Ministère s'occupe de l'administration de l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, de la coordination du Plan d'action correctrice, des études sur la faune et la flore (particulièrement des goélands et des oies), de l'évaluation du drainage du canal Keating, de l'élaboration du Programme de contrôle de la qualité des remblais dans les lacs, de l'évaluation de la proposition des THC concernant l'Outer Harbour Marina, et de l'évaluation des activités de la Harbourfront Corporation.

Les organismes fédéraux ont également l'occasion de faire connaître leur point de vue à l'égard des questions de planification municipale par l'intermédiaire du ministère des Affaires municipales de l'Ontario qui leur fait parvenir les projets de plans officiels et les modifica-

tions susceptibles de les intéresser. Cette façon de faire n'est pas prescrite par la Loi sur l'aménagement du territoire, mais on procède ainsi par courtoisie entre gouvernements. On ne sait pas très bien si ce processus est efficace et il y aurait peut-être lieu de se demander si les organismes fédéraux compétents sont bien informés, si toutes les questions pertinentes sont portées à l'attention du gouvernement fédéral et s'il ne serait pas préférable de rendre le processus officiel plutôt que de se fier à la courtoisie.

Responsabilités de la province : Les principaux ministères dont les activités peuvent avoir un effet direct ou indirect sur le secteur riverain de Toronto sont les ministères de la Culture et des Communications, de l'Environnement, des Transports, des Affaires municipales et des Richesses naturelles.

Le ministère de l'Environnement est notamment chargé de l'administration de la Loi sur la protection de l'environnement, de la Loi sur l'évaluation de l'environnement et de la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, et de la coordination de nombreux programmes, dont la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (MISA), la stratégie de gestion du bassin hydrographique de Toronto (TAWMS), le programme d'amélioration de la qualité de l'eau du secteur riverain (WWQIP), le programme de surveillance de l'eau potable (DWSP), le programme d'objectifs concernant la qualité de l'eau (PWQO), un guide de consommation des produits de la pêche sportive et le plan d'action correctrice de Toronto (RAP) (Voir le Glossaire pour la définition des acronymes).

De son côté, le ministère des Richesses naturelles est chargé de l'application des dispositions concernant le milieu naturel du poisson contenues dans la Loi sur les pêcheries, est propriétaire de lots de grève, administre la politique des terres humides en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, administre les ANSI, (zones d'intérêt naturel et scientifique), participe à la TAWMS et au Plan d'action correctrice de Toronto (RAP) et est responsable de certains offices de conservation, notamment du MTRCA.

Le ministère de la Culture et des Communications a la possibilité d'exercer une influence sur l'environnement du secteur riverain de Toronto car il administre la Loi sur les biens culturels de l'Ontario, bien que, dans sa forme actuelle, la Loi ne protège pas convenablement les ressources du patrimoine (voir le chapitre 3 concernant la conservation du patrimoine). Le Ministère réexamine présentement sa politique patrimoniale.

Le ministère des Transports participe au financement et à la conception des routes et des services de transport qui desservent le secteur. Il le fait principalement par l'intermédiaire des programmes de Metro Toronto auxquels on lui demande de participer.

Outre l'administration des dispositions législatives et des programmes dont ils sont directement responsables, tous les ministères ont la possibilité de faire connaître au ministère des Affaires municipales leurs points de vue au sujet des modifications du plan officiel qui peuvent les intéresser.

Étant chargé de l'administration de la Loi sur l'aménagement du territoire (1983), le ministère des Affaires municipales coordonne l'ensemble de la planification municipale et protège les intérêts que détient la province dans les terrains. Ladite loi comporte une série de textes réglementaires visant à établir un processus ordonné et rationnel de prise de décisions; il s'agit notamment :

- des déclarations de principes de la province;
- du plan officiel de Metropolitan Toronto;
- des plans officiels des villes d'Etobicoke, de Scarborough et de Toronto;
- des règlements de zonage de Metro Toronto;
- des règlements de zonage des villes d'Etobicoke, de Scarborough et de Toronto;
- des règlements de zonage réservé;

. des plans des subdivisions;

. des ententes relatives au contrôle des plans de secteurs.

Aux termes de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire, le ministre des Affaires municipales et d'autres ministres peuvent faire des déclarations de principes à l'égard de questions relatives à l'aménagement municipal qu'ils estiment d'intérêt provincial. À ce jour, les ressources en agrégats minéraux et l'aménagement des terrains inondables ont fait l'objet de telles déclarations, et des projets de politique concernant les terres nourricières, le logement et les terres humides et plusieurs autres sujets sont en voie de préparation. Avant de publier une déclaration de principes, le ministre est tenu de consulter les organismes municipaux, provinciaux et fédéraux, de même que les personnes ou les groupements qui peuvent être intéressés par le projet d'énoncé. Une fois la déclaration publiée, toutes les municipalités, ministères, conseils, commissions ou organismes de la province doivent en tenir compte. Les déclarations de principes sont toutes censées avoir le même poids les unes par rapport aux autres, et tout conflit doit être résolu cas par cas.

L'aménagement du secteur riverain de Toronto et du réseau hydrographique environnant subira l'influence de la politique d'aménagement des plaines inondables, de la politique sur les terres humides et du projet de déclaration de principes concernant le logement.

La politique d'aménagement des plaines inondables, approuvée en 1988, comporte trois objectifs :

1. éviter les pertes de vie;

2. minimiser les dommages causés à la propriété et l'interruption de l'activité sociale; et

3. favoriser une démarche coordonnée à l'égard de l'utilisation des terres et de la gestion de l'eau.

Sa mise en oeuvre sera assurée par les municipalités au moyen de plans officiels et de règlements de zonage, et par les offices de protection grâce au régime d'octroi de permis relatifs aux inondations et aux remblayages. La politique touche tous les cours d'eau importants qui traversent Metro Toronto, de même que les zones inondables du secteur riverain (y compris les terrains dont le gouvernement fédéral est propriétaire). Dans le cas des sites fortement développés ou dans celui d'importants projets d'aménagement situés dans la plaine inondable (par exemple, le St. Lawrence Square), le secteur peut être considéré comme un secteur d'affectation spéciale où peuvent être permis certains projets de développement à certaines conditions.

Le projet de déclaration de principes concernant le logement comprend plusieurs objectifs qui peuvent avoir une influence sur l'environnement du secteur riverain de Toronto.

1. Tous les organismes compétents en matière d'aménagement doivent étudier les répercussions de leurs actions sur le logement, de manière à être en mesure de satisfaire aux besoins futurs des localités, de la région et de la province.

2. Les municipalités doivent veiller à ce que la superficie disponible permette de satisfaire aux besoins de la croissance résidentielle prévue pendant une période de dix ans.

3. Les municipalités doivent fournir divers types de logement au sein de la collectivité.

4. Les municipalités doivent veiller à ce qu'au moins 25 p. 100 des nouveaux logements soient offerts à un prix abordable pour les premiers 60 p. 100 de la population régionale, sur le plan du revenu.

Dans la poursuite de ces objectifs, il est probable que des pressions encore plus grandes s'exercent sur les municipalités du secteur riverain pour qu'elles permettent un développement plus dense, la conversion d'immeubles et de terrains non résidentiels et le remplissage intensif dans des secteurs déjà développés du bord de l'eau. Si le

développement n'est pas planifié avec soin et qu'on ne tient pas compte des considérations d'ordre environnemental, il sera vraisemblablement de moins en moins agréable de vivre dans ces collectivités. Lorsque la poursuite des objectifs relatifs au logement menace la qualité de l'environnement ou les atouts de ce dernier, il est important que les municipalités compétentes établissent un équilibre entre les pénuries de logement à court terme et les besoins à long terme de la collectivité.

Le débat actuel concernant l'avenir de l'ancien hôpital psychiatrique Lakeshore, dans le secteur riverain d'Etobicoke, illustre de quelle façon les valeurs environnementales peuvent être préservées dans un processus de développement. Ces terrains conviennent certes très bien à la construction de logements, mais dans la perspective élargie de la planification environnementale, il est clair que les vieux immeubles peuvent être conservés et affectés à diverses fins et que l'espace libre constitue un atout de valeur dans la région (surtout parce qu'il est le seul dans le secteur à pouvoir être transformé en parc régional).

Le projet de déclaration de principes sur les terres humides (dont il est question au chapitre 4 sur les zones naturelles, la faune et la flore) est susceptible de favoriser la protection de l'un des deux grands terrains marécageux situés le long du secteur riverain de Toronto (les Rouge Marshes, de catégorie II), mais n'aura que de légères répercussions sur l'avenir des Humber Marshes (catégorie III). Il est utile de noter que, si ce projet reconnaît que l'aménagement du territoire nécessite peut-être des concessions entre la protection des terres humides et le développement économique, le projet de déclaration de principes concernant le logement ne tient nullement compte de cette considération.

Responsabilités de l'Office de protection de Metro Toronto et de la région (MTRCA) : Le MTRCA est un organisme provincial-municipal établi en 1957 en vertu de la Loi sur les offices de protection de la nature; il est chargé de gérer les ressources naturelles renouvelables du bassin hydrographique de la région. Il est financé par la province (par l'entremise du ministère des Richesses

naturelles), par Metro Toronto et par les municipalités régionales de Durham, York et Peel (pour de plus amples renseignements sur la structure de l'organisme, voir le chapitre 5 concernant la participation publique).

En 1970, la province a chargé le MTRCA de mettre en oeuvre le plan de 1967 du secteur riverain Metro Toronto, sauf en ce qui a trait à la zone centrale du havre de la ville de Toronto. Dans le cadre de l'exécution du plan, le MTRCA a pris des mesures visant à protéger le littoral et a accru les possibilités d'activités récréatives du secteur riverain (par du remblayage effectué dans le but de créer des terrains, par l'achat de terrains existants et par la construction de ports de plaisance, d'installations pour la voile et de parcs). Dernièrement, dans un plan concernant les espaces verts de la région de Toronto (1988), le MTRCA a fait savoir qu'il a l'intention de compléter la mise en oeuvre du plan de 1967 grâce à l'acquisition et à la création d'autres terrains et au raffermissement de ses fonctions d'aménagement, de mise en oeuvre et de gestion à l'égard des espaces libres, des terrains à vocation récréative, de la qualité des remblais, de la qualité de l'eau, des pêches, du contrôle de l'érosion et de la gestion de l'environnement.

Son programme de gestion du bassin hydrographique est axé sur le contrôle des inondations, de l'érosion et des sédiments, sur la gestion des eaux de pluie, sur l'acquisition et la conservation des terrains et sur les loisirs. Dans les vallées, le MTRCA contrôle le développement au moyen de l'acquisition de terrains et de l'application de règlements visant à contrôler le remplissage et la construction dans les zones exposées aux inondations. L'urbanisation rapide en amont du plan hydrographique, dans la moraine Oak Ridges, au nord de Metro Toronto, inquiète le MTRCA car l'eau, le milieu naturel et la végétation risquent de se dégrader gravement et systématiquement. L'effet de l'urbanisation sur la quantité et la qualité des eaux souterraines dans la région pourrait se répercuter de façon très importante, non seulement sur les rivières du réseau hydrographique, mais également sur l'environnement aquatique du secteur riverain de Toronto et sur les marécages du littoral.

Responsabilités de Metro Toronto : Datant de 1980, le plan officiel de Metro Toronto résulte d'un consensus, mais ses possibilités stratégiques avaient toujours été limitées par l'ancienne structure du Conseil métropolitain. Les membres du Conseil sont maintenant élus par suffrage direct, ce qui veut dire qu'ils ont maintenant la possibilité de faire meilleur usage de leurs pouvoirs. Ce changement d'orientation se reflète dans le présent examen du plan officiel, dans lequel, par exemple, on recommande d'insister sur la protection de l'environnement.[22]

Le rapport qui existe entre le plan officiel de Metro Toronto et les plans officiels des municipalités de la région est d'ordre hiérarchique : tous les plans officiels et règlements de zonage des municipalités seront modifiés de manière à ce qu'ils soient conformes au plan officiel de Metro Toronto. Il est donc possible à Metro Toronto de prendre l'initiative d'élaborer des politiques aussi bien générales que détaillées visant à guider l'aménagement du secteur riverain de Toronto (à l'exception des zones relevant des compétences fédérales ou provinciales). Il y a également lieu de noter que tout organisme ou individu peut demander que soient apportées des modifications au plan officiel de Metro Toronto, modifications qui peuvent toucher le secteur riverain.

Responsabilités de la ville d'Etobicoke : Etobicoke examine également son propre plan officiel qui comporte aussi un volet touchant le secteur riverain. Actuellement, il n'existe pas de plan global relatif au secteur riverain, et la ville s'est toujours guidée sur le programme de développement du secteur riverain du MTRCA. Certaines parties du secteur riverain d'Etobicoke subissent actuellement des changements considérables, et des études particulières ont été entreprises à cet égard, dont l'étude Mimico, celle du site de l'hôpital psychiatrique

22. Voir, par exemple, Parks and Open Space: A Background Document in the Review of the Official Plan for Urban Structure: Metropolitan Toronto, 1988.

Lakeshore et celle concernant le secteur des motels. Il est donc temps plus que jamais d'intégrer une perspective environnementale à l'aménagement du secteur riverain d'Etobicoke.

En mars 1988, le conseil de la ville d'Etobicoke a adopté la modification C-65-86 du plan officiel afin d'établir des principes régissant l'utilisation actuelle et la revalorisation future du secteur des motels et pour permettre au public d'avoir accès au parc que l'on projette de construire au bord de l'eau. La principale question à régler est celle de la propriété des lots de grève qui appartiennent actuellement aux secteurs public et privé.

En réponse aux diverses préoccupations d'ordre environnemental, comme le projet d'élargissement des remblais, les répercussions possibles sur la qualité de l'eau, et le bruit et la circulation que pourraient causer les industries et le transport, le ministre de l'Environnement vérifie actuellement s'il y a lieu de soumettre le secteur des motels à une évaluation des répercussions environnementales. Le Comité d'aménagement d'Etobicoke n'est pas en faveur de pareil examen, soutenant que le processus pourrait nuire aux objectifs fixés par le secteur public à l'égard de la réhabilitation du secteur riverain et entraîner le dédoublement et la prolongation d'un processus déjà passablement long. Cette réponse illustre le conflit qui existe entre le processus d'aménagement municipal établi en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire et les évaluations des répercussions sur l'environnement imposées par la Loi sur l'évaluation de l'environnement.

Responsabilités de la ville de Toronto : L'aménagement du secteur riverain comprend les modifications apportées au plan officiel en ce qui a trait au centre du secteur riverain, à Railway Lands et à Harbourfront. Même s'il n'y sont pas tenus, les autres ordres de gouvernement respectent habituellement les principes énoncés dans le plan officiel, les règlements de zonage et les permis de construction (Harbourfront Corporation, quant à elle, a conclu une entente-cadre avec la ville de Toronto).

Toutefois, lorsque les politiques municipales ne sont pas en accord avec les intérêts des organismes provinciaux ou fédéraux, elles risquent de n'être pas respectées.

Par contre, il semble y avoir des limites au droit des Commissions de havre de ne pas tenir compte des politiques municipales : dans une décision concernant la Commission du havre de Hamilton, la Cour suprême du Canada a jugé que, sauf en ce qui a trait à son autorité sur la marine marchande et la navigation, la Commission était, en fait, tenue de respecter la politique municipale. Cette décision pourrait avoir des répercussions sur les relations entre Toronto Harbour Commissioners et la ville de Toronto.

La récente modification du plan officiel de la ville de Toronto, qui concerne le centre du secteur riverain, comprend des politiques visant les zones de ressources environnementales, le remblayage, la qualité de l'air et de l'eau, la gestion de la flore et de la faune, la compatibilité environnementale entre l'utilisation des terrains industriels et les nouveaux aménagements, les vues sur l'eau, le micro-climat et les espaces libres. La ville propose également d'établir une catégorie de zonage restrictif dit "Gr" où seul serait permis l'aménagement de terrains destinés à la conservation, d'un jardin botanique ou d'une plage réservée à la baignade. Cette catégorie servirait à protéger les zones de ressources environnementales et à préciser les usages auxquels seront réservés les terrains qui pourraient être créés grâce au remblayage.

La deuxième partie du plan officiel de la ville de Toronto concernant les Railway Lands est mise en oeuvre par étape. Quatorze sites seront ainsi aménagés au cours d'une période prolongée. Pour que soient abrogés les règlements mettant chaque site "en réserve", et que ceux-ci soient ensuite aménagés, un rapport d'évaluation de l'environnement doit notamment être présenté et un accord sur l'environnement doit être conclu avec la ville. Le rapport doit porter sur le bruit, la qualité de l'air, le micro-climat, la qualité du sol, la gestion des eaux de pluie, les risques d'accident et les pratiques de construction respectant l'environnement.

Cette approche novatrice illustre l'engagement de la ville de Toronto à l'égard de la protection de l'environnement. Toutefois, la mise en oeuvre des accords concernant l'environnement (on en a déjà conclu deux) a fait ressortir certaines faiblesses du processus. Par exemple, l'examen du milieu naturel est entrepris par un consultant dont les services sont loués par le promoteur immobilier, ce qui place le consultant dans une position difficile si on découvre que certains points de l'accord ne sont pas respectés. En outre, la ville n'a pas l'autorité voulue pour mettre en oeuvre les accords, étant donné qu'ils sont fondés sur les exigences des autres ordres de gouvernement (p. ex., le règlement concernant l'utilisation des égouts de l'agglomération de Toronto administré par Metro Toronto, ou les critères de nettoyage des sols imposés par le ministère de l'Environnement de l'Ontario).

Responsabilités de la ville de Scarborough : L'érosion du littoral, les remblais, la qualité de l'eau, l'accès du public et les espaces libres sont, en ce qui concerne le secteur riverain, les principales questions qui intéressent Scarborough. La ville collabore étroitement avec le MTRCA pour régler ces questions : l'aménagement du bassin hydrographique (le plan de drainage du secteur urbain de la Rouge), l'aménagement du secteur riverain et la protection du littoral en sont des exemples. La coordination de l'aménagement du bassin hydrographique avec les municipalités situées au nord de Scarborough est particulièrement importante pour la santé des cours d'eau qui traversent la ville et dont la plupart ont leur source à l'extérieur de celle-ci. Les autorités procèdent actuellement à l'examen des politiques environnementales du plan officiel de la ville, afin d'accorder plus d'importance à la gestion des eaux de pluie, au secteur riverain, à la protection des ravines et à la conservation des arbres.

Problèmes

1. Il n'existe actuellement aucune approche globale fondée sur les écosystèmes à l'égard de l'aménagement et de la gestion du secteur riverain de Toronto. Cette anomalie, et la nécessité d'y remédier, est

soulignée dans le plan d'action correctrice de 1988, de Metro Toronto, intitulé Report of Environmental Conditions and Problems Definition :

Le domaine d'étude du plan d'action correctrice (RAP) n'est pas linéaire; il comprend les berges du lac Ontario et six bassins hydrographiques. Cette région est régie par 14 municipalités locales et 3 municipalités régionales, une demi-douzaine d'organismes provinciaux, plusieurs organismes fédéraux et de nombreux conseils, commissions et sociétés d'État habilités à gérer les ressources et à légiférer. La division de la région en unités politiques, aux pouvoirs divers sur les ressources et sur la réglementation entraîne une gestion sectorielle, fragmentée, souvent conflictuelle et inefficace des écosystèmes, gestion qui est centrée sur des blocs de terrain formant des unités communes assujetties à un processus décisionnel.

Dans le contexte du plan d'action correctrice de Metro Toronto (RAP), on reconnaît qu'il est nécessaire de recourir à une approche systématique et globale fondée sur les écosystèmes afin de rétablir et de protéger l'utilisation des terrains à bon escient. L'accent sera mis sur l'écosystème aquatique, mais le processus RAP est suffisamment souple pour tenir compte des discussions sur les terrains, l'air et l'eau. Toutefois, le plan ne concerne que la qualité de l'eau et ne donne aux responsables aucune compétence en matière d'aménagement local. Le plan adoptera une démarche fondée sur les écosystèmes et le processus prévu devrait inciter les autres ordres de gouvernement à adopter le même principe de planification à l'égard du secteur riverain et du bassin hydrographique de l'ensemble de la région torontoise. [p. 133]

Les initiatives comme la stratégie de gestion du bassin hydrographique de la région de Toronto (TAWMS), le plan d'action correctrice de Metro Toronto (RAP) et l'étude sur le drainage urbain de la Rouge permettent effectivement à un certain nombre d'organismes (et dans certains cas, au public) d'unir leurs efforts et d'utiliser une approche fondée sur les écosystèmes

dans le cadre de leur propre mandat. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme permettant de recourir à cette approche, et d'englober à la fois les dossiers de la terre et de l'eau, pour l'ensemble du secteur riverain et des bassins hydrographiques connexes, de la source des rivières aux eaux du lac Ontario.

2. L'existence d'un si grand nombre de compétences qui, dans certains cas, sont de façon plus ou moins limitée à rendre des comptes, ne permet pas de déterminer avec précision, les responsabilités de chacun ni, ce qui est encore plus important, qui sera chargé de payer la note. Dans son rapport de 1987 intitulé La gestion foncière fédérale dans la région de Toronto, la firme McLaughlin Associates souligne au Bureau de gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor, en page 19, que "pendant plus de 150 ans, personne n'a été officiellement chargé de l'aménagement du secteur riverain de Toronto, mais tout le monde y a mis son grain de sel." Les relations entre les organismes sont complexes et sont souvent source de mécontentement. En voici quelques exemples : les organismes fédéraux et provinciaux ne sont pas tenus par la loi de respecter les plans officiels de Metro Toronto ni des municipalités de la région; les organismes fédéraux n'ont aucune responsabilité eu égard à la législation et aux programmes provinciaux; et les fonctions du MTRCA en matière d'aménagement du secteur riverain sont limitées parce que l'organisme n'a pas compétence à l'égard du centre du secteur riverain de Toronto.

   En l'absence d'un organisme de gestion unique, il est évident qu'il faudra améliorer les processus existants ou en élaborer de nouveaux qui permettront de s'entendre sur les mesures nécessaires, les priorités, le partage des responsabilités et un régime de financement équitable.

3. Les processus actuels d'aménagement du territoire et d'évaluation des répercussions sur l'environnement ne permettent pas une planification globale qui tienne pleinement compte de l'environnement. Les principaux problèmes du secteur riverain de Toronto sont exposés brièvement ci-dessous :

   a) La Loi sur l'évaluation de l'environnement de l'Ontario (LEE) prévoit l'examen des diverses initiatives et des solutions de rechange, mais ne permet pas de saisir dans leur ensemble les effets cumulatifs que certaines initiatives pourraient avoir. Les projets privés ne sont pas toujours soumis à pareil examen, bien que le Cabinet puisse décider du contraire. Aussi, la plupart des initiatives privées ne tiennent compte des considérations environnementales que dans la mesure où les municipalités le leur demandent, dans le contexte des exigences restreintes de la Loi sur l'aménagement du territoire.

   b) Les relations ou l'absence de relations entre la planification municipale et l'évaluation de l'environnement en Ontario causent beaucoup de soucis. Les municipalités sont préoccupées par certaines questions, dont le dédoublement des études résultant des deux processus, les difficultés de coordination de temps et d'enchaînement, la perte de leurs pouvoirs lorsque la province étudie des projets du point de vue de l'environnement, et les coûts élevés et les retards résultant des évaluations environnementales. Bien qu'il existe des dispositions permettant la tenue d'audiences mixtes aux termes de la Loi sur la jonction des audiences, il n'existe aucun mécanisme prévoyant des procédures mixtes pour les autres processus d'évaluation environnementale et de planification.

   c) L'efficacité du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE) est limitée par certaines faiblesses, dont les exemptions accordées à divers organismes importants (y compris les THC, CN Rail et Harbourfront Corporation), l'absence d'exigences particulières concernant la présentation et le contenu des

premières évaluations et des évaluations environnementales, les consultations publiques inadéquates au cours de la première étape de l'évaluation, et les pouvoirs limités du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

4. Alors que les plans officiels constituent les principaux énoncés des principes municipaux, ce sont plutôt les règlements de zonage qui permettent le développement et qui en définissent la nature précise. Les règlements de zonage restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient modifiés, sans égard au plan officiel, de sorte que de nombreux règlements ne sont pas conformes aux principes actuels. Lorsqu'un règlement de zonage nuit au développement économique, on peut s'attendre à ce que soient présentées des demandes de rezonage, de même que des demandes de modification au plan officiel relativement aux terrains concernés. On obtient ainsi une planification décousue où on se contente de réagir à une situation donnée et qui ne se fait pas pour "le bien de la population". Ceci implique deux choses : il faut modifier les règlements de zonage municipaux au besoin et sans délai, à mesure que sont élaborées les politiques relatives au secteur riverain; on pourrait profiter de l'occasion pour établir des règlements de zonage particuliers à certains endroits du secteur riverain, ce qui permettrait de perfectionner les catégories de zonage habituelles de manière à mieux tenir compte des conditions environnementales particulières du secteur.

Possibilités

Depuis toujours, la plupart des décisions concernant le secteur riverain de Metro Toronto ont été prises en fonction des impératifs économiques; on supposait que l'environnement saurait se débrouiller tout seul. Toutefois, l'activité humaine s'est accrue et se fonde de plus en plus sur la techonologie, ce qui rend plus apparents ses effets et ses répercussions à long terme sur la qualité de l'environnement. Le seul moyen de s'attaquer au problème est d'adopter le principe d'un développement économique soutenable de l'environnement, dans lequel les considérations d'ordre environnemental auront autant de poids que les questions

d'ordre économique, afin que les modifications apportées aujourd'hui à l'environnement ne restreignent pas les possibilités pour les générations à venir.

Pour obtenir un développement durable, il sera nécessaire de prendre à l'égard du secteur riverain et des bassins hydrographiques une démarche fondée sur les écosystèmes. À cette fin, les quatre ordres de gouvernement et leurs organismes, le secteur privé, les groupes d'intérêt et la population devront s'entendre sur la façon dont ils voient l'avenir du secteur riverain, sur des objectifs communs d'utilisation des terrains et de l'eau et sur la stratégie à suivre.

La Table ronde ontarienne sur l'environnement et l'économie est censée fournir son aide à l'égard de l'intégration de la planification environnementale et de la planification économique dans la province. La notion de table ronde pourrait peut-être servir de modèle à l'établissement d'une stratégie de développement durable à l'égard du secteur riverain. De nombreux groupes ont déjà joué un rôle de coordination essentiel dans l'établissement du processus ou ont la possibilité de le faire : il s'agit de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, du groupe chargé du plan d'action correctrice, du Comité intergouvernemental sur le secteur riverain (qui devrait comprendre des représentants d'Etobicoke et de Scarborough aussi bien que de Toronto, de Metro Toronto, de la province et du gouvernement fédéral), de l'Office de protection de Metro Toronto et de la région et de la municipalité de Toronto. Il importe que le mécanisme qui servira à réaliser le consensus soit lui-même le fruit de la collaboration de tous les intervenants, afin que leur participation découle d'un engagement total envers le processus et envers sa mise en oeuvre ultérieure.

Une fois établi le consensus sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, tous les ordres de gouvernement et tous les organismes devront s'y référer pour évaluer leurs activités, programmes et plans propres et tout ce qu'ils entreprendront de concert, y compris le plan d'action correctrice de Metro Toronto, les plans des Toronto Harbour Commissioners, l'aménagement de Harbourfront, la gestion du bassin hydrographique, la préservation du patrimoine, l'élaboration d'une politique concernant les remblais, la conservation de la

nature, le plan officiel de Metro Toronto, les plans officiels des municipalités de la région, les règlements de zonage, etc. La population devra également être consultée dans le cadre de chacune de ces activités.

L'ensemble des dispositions législatives concernant l'aménagement et l'évaluation des répercussions sur l'environnement doit être revu. Au niveau provincial, la Loi sur l'évaluation de l'environnement et la Loi sur les biens culturels de l'Ontario sont à l'étude, mais on ne sait pas encore comment s'attaquer aux relations qui existent entre celles-ci et la Loi sur l'aménagement du territoire.

Les déclarations de principes énoncées aux termes de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire donnent à l'Ontario l'occasion de confirmer son engagement à l'égard d'un développement durable car elles lui offrent la possibilité d'élaborer des politiques spécifiques à l'égard de l'intégration de l'environnement et de l'économie. En outre, le ministère des Affaires municipales devrait examiner la possibilité d'établir des mécanismes propres à garantir que les municipalités amélioreront leur capacité de planification environnementale, qu'elles intégreront les politiques environnementales à leurs plans officiels, qu'elles exigeront des études sur l'environnement au moment de modifier les plans officiels et règlements de zonage, etc.

Au niveau fédéral, la principale mesure permettant d'améliorer l'évaluation des initiatives fédérales sera de mettre en oeuvre les propositions visant à intégrer les PEEE dans une loi et à leur donner plus de vigueur. Tous les organismes fédéraux (y compris les THC, CN Rail et Harbourfront Corporation) devraient être tenus de soumettre leurs activités à une évaluation et à un examen en matière d'environnement. Il est également nécessaire de conclure avec le gouvernement provincial des accords visant à supprimer le dédoublement ou le chevauchement des processus d'évaluation des répercussions environnementales applicables à un même projet.

En guise de conclusion, nous nous permettons de reprendre l'épigramme du document publié par Environnement Canada en 1986 et intitulé Survivre dans un monde menacé : présentation du peuple canadien à la Commission mondiale de l'environnement et du développement :

> "Nous avons arpenté les terres, jaugé les forces de la nature, mesuré les ressources de l'industrie et, voilà, nous avons découvert que cette Terre peut nous nourrir tous décemment si, tous, nous travaillons et refusons de vivre aux dépens des autres".

Cet humble énoncé de ce que nous appelons aujourd'hui le développement économique compatible avec l'environnement, nous vient de la plume du poète allemand Heinrich Heine, qui a vécu de 1797 à 1856.

Annexe 1

Liste des acronymes

ACO	Accord Canada-Ontario
ANSI	Area of Natural and Scientific Interest
AQEGL	Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs
BPC	Biphényle polychloré
CAMO	Commission des Affaires municipales de l'Ontario
CMI	Commission mixte internationale
CN	Canadien national
CNE	Canadian National Exhibition
DDT	Dichloro-diphényl-trichloréthane
DWSP	Drinking Water Surveillance Program
EA	Environmental Assessment
EAPIP	Environmental Assessment Program Improvement Project
EIZ	Environmental Impact Zone
ERA	Environmental Resource Area
ESA	Environmental Significant Area
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Nature Resources
LBC	Loi sur les biens culturels de l'Ontario
LEE	Loi sur l'évaluation de l'environnement (Ontario)
MAM	Ministère des Affaires municipales de l'Ontario
MCC	Ministère de la Culture et des Communications de l'Ontario
MEO	Ministère de l'Environnement de l'Ontario
MISA	Municipal-Industrial Strategy for Abatement
MRN	Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
MSG	Ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario
MTH	Méthane trihalogéné
MTRCA	Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority
OHPR	Ontario Heritage Policy Review
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Canada)
PWQO	Provincial Water Quality Objectives
RAP	Remedial Action Plan
SFBCDC	San Francisco Bay Conservation and Development Commission
TAWMS	Toronto Area Watershed Management Strategy
THC	Toronto Harbour Commissioners
WPCP	Water Pollution Control Plant
WRAP	Waterfront Remedial Action Plan
WWPIQR	(Metro Toronto) Waterfront Water Quality Improvement Programme

Annexe 2

Organismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux rencontrés par les membres du Groupe de travail sur l'environnement et la santé

Fédéral
Environnement Canada
Harbourfront Corporation
Toronto Harbour Commissioners
Transports Canada

Provincial
Ministère de l'Environnement de l'Ontario
Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
Organisme de conservation de la ville de Toronto et de ses environs - MTRCA - Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority

Metro Toronto
Parks and Property Department
Planning Department
Works Department

Municipalités régionales
Ville d'Etobicoke
- Environmental Advisory Committee
- Health Department
- Parks and Recreation Services
- Planning Department
- Works Department

Ville de Toronto
- Environmental Protection Office
- Planning and Development Department
- Works Department

Ville de Scarborough
- Environmental Advisory Committee
- Health Department
- Planning Department
- Recreation and Parks Department
- Works Department

Autres
Fondation canadienne pour la protection du patrimoine
Ontario Hydro
Toronto and District Heating Corporation

Annexe 3

Organismes non gouvernementaux qui ont présenté un rapport au Groupe de travail sur l'environnement et la santé

Au cours du mois d'octobre 1988, nous avons écrit à environ 70 groupes écologiques, associations de citoyens et associations récréatives susceptibles, à notre avis, d'être intéressés à faire connaître leur point de vue sur les questions d'environnement et de santé dans le secteur riverain de Toronto. Le Groupe regrette qu'en raison du calendrier serré, les groupements n'aient pas disposé de plus de temps. Toutefois, un certain nombre d'entre eux (voir liste ci-dessous) nous ont effectivement écrit et nous ont communiqué des renseignements des plus intéressants qui ont été versés aux dossiers de la Commission. Nous nous y sommes référés au cours de notre examen des divers aspects de la question et nous espérons que notre rapport reflète le point de vue de ces divers groupes.

Nous remercions tous ceux qui ont pris la peine de répondre à notre appel et nous nous excusons auprès des autres s'ils n'ont pu en faire autant en raison des délais. Plusieurs organismes nous ont fait savoir qu'ils avaient été incapables de présenter des documents à ce moment mais qu'ils désiraient participer aux audiences publiques de la Commission royale d'enquête en 1989. Comme les travaux de la Commission se poursuivent, nous nous attendons à ce que beaucoup d'organismes non gouvernementaux souhaitent y participer.

Black Creek Group
Botany Conservation Group, Université de Toronto
Citizens for a Safe Environnement
Conservation Council of Ontario
Fédération des naturalistes de l'Ontario
Public Focus
Toronto Field Naturalists
Urban Wilderness Gardeners
Great Lakes Tomorrow
St. Lawrence Neighbourhood Association
Friends of the Spit

Bibliographie

Acland, James. "Cities and the Sea." Canadian Architect 8, no. 4 (April 1963):45-72.

Acres Consulting Services Limited. Keating Channel Environmental Assessment: Appendix G: Public Participation. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, March 1983.

_____. Keating Channel Environmental Assessment: Main Report. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, March 1983.

Arthur, Eric. Toronto: No Mean City. Toronto: University of Toronto Press, 1964.

Baird/Sampson Architects et al. Harbourfront 2000: A Report to the Futures Committee of Harbourfront. Toronto: Harbourfront Corporation, October 1987.

Beak Consultants Limited. Toronto Outer Harbour Exchange, Mixing and Water Quality Study. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, April 1986.

Beak Consultants Limited and Marshall Macklin Monaghan. Environmental Studies-Phase II: The Rouge River Watershed Urban Drainage Plan Study: Draft Final Report. Brampton: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, June 1988.

_____. The Rouge River Watershed Urban Drainage Plan Study: Environmental Studies-Phase II: Draft Final Report. Brampton: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, July 1988.

_____. The Rouge River Watershed Urban Drainage Plan Study: Water Quality Study-Phase II: Draft Final Report. Brampton: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, August 1988.

Boyd, Duncan. The Effect of Contaminants Associated with Suspended Sediment on Water Quality in the Toronto Waterfront during 1985. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, May 1988.

Brundtland, G.H., présidente. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Notre avenir à tous. Montréal, Ed. du fleuve, 1988. (Traduction de Our Common Future).

Camrost Development Corporation. Package of Material Promoting Etobicoke Waterfront Development Plans. Toronto: Camrost Development Corporation, 1988.

Canada. Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé. Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Ottawa, Gouvernement du Canada, sanctionnée le 28 juin 1988.

Canada. Loi sur la marine marchande du Canada. Règlement sur les substances polluantes. Ottawa. Gouvernement du Canada.

Canada. Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement: Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Gazette du Canada, Partie II, Vol 118, no. 14, p. 2794-2802, 21 juin 1984.

Canada. Ministère des Pêches et des Océans. Politique de gestion de l'habitat du poisson du Ministère des pêches et océans. Ottawa, Ont.: Ministère des pêches et des Océans, 1986.

Canada. Environnement Canada. Loi canadienne sur la protection de l'environnement: politique d'application. Ottawa, Environnement Canada. 1988.

Canada. Politique fédérale sur l'utilisation des terres. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et des Services, 1984.

Canada. Politique fédérale relative aux eaux. Ottawa, Environnement Canada, 1987.

Canada. Information Package: Toronto Waterfront: 1988. [Ottawa]: Environment Canada, 1987.

Canada. Leslie Street Spit Truckfill Survey. N.p.: Environment Canada, n..d.

Canada. Environment Canada, and Ontario, Ministry of Natural Resources, Ontario, Ministry of the Environment, and The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority. Metro Toronto Remedial Action Plan: Environmental Conditions and Problem Definition. Toronto: Environment Canada, Government of Ontario and The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 1988.

_____. Metro Toronto Remedial Action Plan: Environmental conditions and Problem Definition: Executive Summary. Toronto: Environment Canada, Ontario, Ministry of Natural Resources, Ontario, Ministry of the Environment, and The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, September 1988.

Canada. Accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs. Environnement Canada, Ministère de l'Environnement de l'Ontario. 1985.

Canada. Le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1987.

Canada. L'examen public: ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement: rapport concernant la réforme des processus fédéral d'examen des évaluations environnementales. Hull, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1988.

Canada. Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Canada) Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie: présenté au Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement le 24 septembre 1987. Ottawa, Le Groupe, 1987.

Canada. Travaux publics Canada. Revision de politique: rôle et mandat de la Toronto Harbourfront Corporation. Ottawa, Travaux publics, septembre 1987.

Canada. Transport Canada, and The Toronto Harbour Commissioners. Toronto Island Airport Development Plan. Toronto: Transport Canada, and The Toronto Harbour Commissioners, November 1983.

Canada-Ontario Agreement Respecting Great Lakes Water Quality Board of Review. Report to Chairpersons, COA Board of Review, to All RAP Coordinators, Presenting Guidelines for Further Development of RemedialAction Plans. N.p.: Canada-Ontario Agreement Respecting Great Lakes Water Quality Board of Review, 11 October 1988.

Central Waterfront Planning Committee. Environment. Toronto: Central Waterfront Planning Committee, 1976.

Centre for the Great Lakes, The. Fact Sheet: Great Lakes Areas of Concern: Metro Toronto Waterfront, Ontario. Toronto: The Centre for the Great Lakes, 30 June 1988.

Chant, Donald. "Debate on Environment Mired in the Past." The Toronto Star (17 November 1988): A37.

Commission mixte internationale. Commission mixte internationale: États-Unis et Canada: rapport des activités 1986. Commission mixte internationale, 1986.

Conservation Council of Ontario, The. Towards a Conservation Strategy for Ontario. Toronto: The Conservation Council of Ontario, 1986.

Curtis, S.G. Études sur les oiseaux aquatiques en Ontario, de 1973 à 1981/préparé par S.G. Curtis, D.G. Curtis, D.G. Dennis et H. Boyd. Ottawa, Environnement Canada, Service canadien de la faune, c1984. (Service canadien de la faune; no 54.)

Davidson-Arnott, Robin, and Reid Kreutzweiser. "Coastal Processes and Shoreline Encroachment: Implications for Shoreline Management in Ontario." Canadian Geographer 29 (1985): 256-62.

Desfor, Gene, Michael Goldrick, and Roy Merrens. "Redevelopment on the North American Water-Frontier: The Case of Toronto." In Revitalizing the Waterfront: International Dimensions of Dockland Development, eds. B.S. Hoyle, D.A. Pinder, and M.S. Husain. London: Belhaven Press, 1988: 92-113.

Duffy, P.J.B., éd. Guide pour l'évaluation initiale: processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Ottawa, Le Bureau, 1986.

Environmental Applications Groups Limited, The, F.J. Reinders and Associates Canada Limited, and Victor and Burrell. An Evaluation of Lakefilling Activities in Ontario: Final Report: Appendix.[Toronto]: Ontario, Ministry of the Environment. The Lakefill Task Force, February 1988.

_____. An Evaluation of Lakefilling Activities In Ontario: Final Report: Executive Summary. [Toronto]: Ontario, Ministry of the Environment. The Lakefill Task Force, February 1988.

_____. An Evaluation of Lakefilling Actitivies in Ontario: Final Report. [Toronto]: Ontario, Ministry of the Environment. The Lakefill Task Force, February 1988.

Etobicoke, Borough of. Planning Department. The Lakeshore Psychiatric Hospital Land Use Study. Etobicoke: Borough of Etobicoke, Planning Department, 27 May 1983.

Etobicoke, City of. Official Plan of the Etobicoke Planning Area: The Motel Strip: Amendment No. C-65-68. Etobicoke: city of Etobicoke, February 1988.

Etobicoke, City of. Planning Department. The Motel Strip Study. Etobicoke: city of Etobicoke, Planning Department, 15 January 1986.

Great Lakes United. A Citizens' Agenda for restoring Lake Ontario: Report of a Regional Meeting on Lake Ontario Water Quality Issues. Buffalo: Great Lakes United, August 1988.

Griffiths, M., ed. Aquatic Environment of Humber Bay. [Toronto]: Ontario, Ministry of the Environment, June 1988.

Hack, Gary, Carr Lynch Associates Inc. Repenser l'orientation de Harbourfront; une évaluation de la planification et de la conception de Harbourfront, préparé pour Travaux publics Canada. Cambridge, Mass.: Carr Lynch Associates Inc., juillet 1987.

Hannan, R. Life Science Areas of Natural and Scientific Interest in Site District 7-4: A Review and Assessment of Significant Natural Areas in Site District 7-4. Richmond Hill, Ont.: Ontario, Ministry of Natural Resources, Parks and Recreational Areas Section, September 1984.

Harbourfront Corporation. Harbourfront Development Framework. Toronto: Harbourfront Corporation, October 1978.

Hilts, S.G., M.D. Kirk, and R.A. Reid, eds. Islands of Green: Natural Heritage Protection in Ontario. Toronto: Ontario Heritage Foundation, 1986.

Hough, Stansbury, and Michalski Limited. East Point Master Plan Update and Site Plan Preparation Study. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation authority, January 1980.

I.J.C. Revised Great Lakes Water Quality Agreement of 1978: agreement with Annexes and Terms of Reference between the United States and Canada signed at Ottawa, November 22, 1978, and Phosphorus Load Reduction Supplement signed October 7, 1983, as Amended by Protocol Signed November 18, 1987. N.P.: International Joint Commission, January 1988.

I.U.C.N. - Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources. Stratégie mondiale de la conservation: la conservation des ressources vivantes au service du développement durable / préparé par l'union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) avec les avis, la coopération et l'assistance financière du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du World Wildlife Fund (WWF) et en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). Gland (Suisse): U.I.C.N., 1980.

Jackson, J. "The Citizens' Perspective on Public Participation in RAPS." In Draft Report of the Societal Committee of the Science Advisory Board of the International Joint Commission: "Public participation and Remedial Action Plans: An Overview of Approaches, Activities and Issues". 1988.

Jones, Jack H., and Shoreline Engineering Limited. Bold Concept II: A conceptual Plan for the Development of the Central Toronto Waterfront. Toronto: Ontario, Special Advisor to the Premier on Waterfront Development, 1988.

Kehm, W.H. Tommy Thompson Park: Wetlands Development and Landscape Restoration., Guelph: University of Guelph, n.d.

Langenbach, R. Randolph. "Continuity and Sense of Place: The Importance of the Symbolic Image." In Mental Health and the Environment, ed. Hugh Freeman. London: Churchill Livingstone, 1984.

Lynch, Kevin. What Time Is This Place? Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1972.

Map: Issues: Lake Ontario Waterfront Program. 2 pages, Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 25 March 1988.

Map: Opportunities: Lake Ontario Waterfront Program. 2 pages, Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, August 1987.

Marris, Peter. Loss and Change. London: Routledge and Kegan Paul, 1974.

McLaughlin, Stephen G., La gestion foncière fédérale dans la région de Toronto : rapport à l'intention des ministres sur l'efficacité de la gestion des biens-fonds fédéraux dans le Grand Toronto. Bureau de gestion des biens immobiliers, Conseil du Trésor, 30 juin 1987.

Metro Toronto Remedial Action Plan Team and Centre for the Great Lakes Foundation. Reference List: Background Material on Water Quality Issues in the Toronto Watershed Area in Support of the Report on Environmental Conditions and Problem Definition. Toronto: Metro Toronto Remedial Action Plan Team and Centre for the Great Lakes Foundation, September 1988.

Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, The. Environmentally Significant Areas Study. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 1982.

_____. A Greenspace Plan for the Greater Toronto Region. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, October 1988.

_____. Lake Ontario Waterfront Development Program. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, n.d.

_____. Shoreline Management Program. Toronto.: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, n.d.

_____. Tommy Thompson Park: Master Plan. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority. December 1987.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Official Plan for the Urban Structure; Metropolitan Toronto: First Consolidation. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1983.

_____. Report from R.J. Boer, Commissioner of Planning, and F.J. Horgan, Commissioner of Works, Municipality of Metropolitan Toronto, to the Economic Development and Planning Committee, About the Clean Fill Disposal Study. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 15 May 1984.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Executive Committee. "Proposed Short Term Programme (1985) for Waterfront Water Quality Improvement." In Report of the Metropolitan Executive Committee: 773-777. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1985.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Planning Department. The Changing Metropolitan Economy. Metropolitan Plan Review, Report No. 2. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1986.

_____. Housing Intensification: A Background Document in the Review of "The Official Plan for the Urban Structure: Metropolitan Toronto". Metropolitan Plan Review, Report No. 4. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1987.

_____. Industrial Areas: A Background Document in the Review of "The Official Plan For The Urban Structure: Metropolitan Toronto". Metropolitan Plan Review, Report No. 7. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1988.

_____. Parks and Open Space: A Background Document in the Review of "The Official Plan for Urban Structure: Metropolitan Toronto". Metropolitan Plan Review, Report No. 7. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, September 1988.

Misener, A. Donald, and Glenda Daniel, eds. Decisions for the Great Lakes: A Program to Encourage Participation in the Protection and Wise Use of a Binational Resource. Toronto: Great Lakes Tomorrow and Purdue University Calumet, 1982.

M.M. Dillon Limited. Evaluation of Municipal Sewer Use Control Options: Phase I: Control Practices in Europe, USA, Canada and Japan. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, December 1987.

_____. Evaluation of Municipal Sewer Use Control Options: Phase II: Effectiveness-Cost Evaluation and Policy Recommendation. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, March 1988.

Moffat Moffat and Kinoshita et al. Colonel Samuel Bois Smith Waterfront Area Master Plan. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, May 1978.

Muldoon, Paul, and Marcia Valiante. Zero Discharge: A Strategy for the Regulation of Toxic Substances in the Great Lakes Ecosystem. Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1988.

Munawar, M., W. Norwood, and M.Dutton. Bioavailability of In-Place Pollutants: Toronto Harbour, Ontario, Canada: Progress Report: 1985. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, Environment Canada, and The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 1985.

Munawar, M., R..L. Thomas, and C. Mayfield. On site Simulated Dredging at Triangle Pond, Leslie St. Spit, Toronto: A Preliminary Study: Progress Study. Toronto: Canada Dept. of Fisheries and Oceans, n.d.

Munn, R.E., R. Pushchak, and P.H. Ryer. City of Toronto Railway Lands Development Concept: Potential Health and Environmental Impacts. Toronto: City of Toronto Department of Public Health, 16 November 1983.

National Task Force on Environment and Economy. Report of the National Task Force on Environment and Economy, Submitted to the Canadian Council of Resource and Environment Ministers. N.p.: National Task Force on Environment and Economy, 24 September 1987.

Nilsen, Jan A., Ian P. Orchard, and Laurie Sarazin. The Spadina Quay Marina Project: Construction, Environmental Monitoring Program and Results. N.p.: 1985.

Ontario. Gouvernement de l'Ontario. Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire. Toronto, ministère du Procureur général, 1988.

Ontario. La santé en Ontario, Vers une orientation commune: rapport du Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario. Toronto, Le Groupe, 1987.

Ontario. Ministère des affaires civiques et culturelles. Assurer l'avenir de notre passé : document de travail préparé pour la révision de la politique du patrimoine ontarien. Toronto, Ministère des affaires civiques et culturelles, 1987.

_____. Révision de la politique du patrimoine ontarien : résumé des exposés présentés par le public. Publié en collaboration avec la Fondation du patrimoine ontarien. Toronto, Ministère de la culture et des communications, avril 1988.

_____. Ontario Heritage Policy Review: Focus Group Discussion Notes. Toronto: Ontario, Ministry of Culture and Communications, November 1988.

Ontario. Ministère du Logement. Ministère des Affaires municipales. Logement : projet de déclaration de principes du Gouvernement de l'Ontario publié pour étude publique. Toronto, Ministère du Logement, Ministère des Affaires municipales, 28 février 1989.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. Direction de la recherche et des projets spéciaux. Les secteurs riverains urbains : aménagement et exploitation. (Série sur les améliorations communautaires; v. 4). Toronto, Ministère des Affaires municipales, avril 1987.

Ontario. Ministry of Natural Resources. Maple District Fisheries Management Plan: Background Information Summary, Strategies and Tactics. Toronto: Ontario, Ministry of Natural Resources, July 1987.

_____. Maple District Fisheries Management Plan: 1988-2000. Toronto: Ontario, Ministry of Natural Resources, March 1988.

_____. Maple District: Land Use Guidelines. Toronto: Ontario, Ministry of Natural Resources, 1983.

_____. Provincially and Regionally Significant Wetlands in Southern Ontario: Interim Report. Toronto: Ontario, Ministry of Natural Resources, 1987.

Ontario. Ministère des richesses naturelles. Planification relative à la plaine inondable : déclaration de principes du gouvernement de l'Ontario, conformément à l'article 3 de la Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire. Toronto, Ministère des richesses naturelles, 1988. Publié en collaboration avec le Ministère des affaires municipales.

_____. Déclaration de principes : terres marécageuses. Projet de déclaration de principes du gouvernement de l'Ontario publié pour étude publique. Ontario, Ministère des richesses naturelles, 1988. Publié en collaboration avec le Ministère des affaires municipales.

_____. Wetlands Planning Policy Statement: Implementation Guidelines. [Toronto]: Ontario, Ministry of Natural Resources and Ministry of Municipal Affairs, January 1989.

_____. Ministry of the Environment. A Discussion of Existing Remedial Programs for Sewers and Water Pollution Control Plants. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, n.d.

_____. Remedial Action Plan. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, n.d.

_____. Drinking Water Surveillance Program: Annual Report: 1986. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, May 1987.

_____. Environmental Assessment Act Hearing: Colonel Samuel Bois Smith Waterfront Area Master Plan. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, Environmental Assessment Board, December 1980.

_____. Evaluating Construction Activities Impacting on Water Resources: Part IV: Marine Construction Projects. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, April 1986.

_____. Municipal-Industrial Strategy for Abatement (MISA): Controlling Industrial Discharges to Sewers. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, September 1988.

_____. Municipal-Industrial Strategy for Abatement (MISA): The Efficient Monitoring Priority Pollutants List (1987). Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, 1988.

_____. Municipal-Industrial Strategy for Abatement (MISA): A Policy and Program Statement of the Government of Ontario on Controlling Municipal and Industrial Discharges into Surface Waters. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, June 1986.

_____. Municipal-Industrial Strategy for Abatement (MISA): the Public Review of the MISA White Paper and the Ministry of the Environment's Response to It. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, January 1987.

_____. Ontario Drinking Water Objectives. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, 1984.

_____. R.C. Harris Water Treatment Plant, Toronto: Drinking Water Surveillance Program: Annual Report. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, May 1987.

_____. Water Management: Goals, Policies, Objectives and Implementation Procedures of the Ministry of the Environment. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, May 1984.

_____. Ministry of the Environment. Lakefill Policy Committee. Proposed Lakefill Policies. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, September 1988.

_____. Ministry of the Environment, and Environment Canada. Environmental Protection Service. Lakefill Quality Study: Leslie Street Spit, City of Toronto. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, and Environment Canada, August 1982.

_____. Ministry of the Environment and Ministry of Natural Resources. Guide to Eating Ontario Sport Fish. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment and Ministry of Natural Resources, 1988.

Poulton, D.J., and M. Griffiths. Toronto Waterfront: General Water Quality: 1976-1983. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, January 1986.

Proctor and Redfern Limited. City of Scarborough Pollution Control Strategy: Summary Report. Don Mills: Proctor and Redfern Limited, January 1987.

_____. A review of the Waterfront Environmental Monitoring Program. Volume 1: Review Findings. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 1979.

Rees, William E. "Prosperity, But At What Price?" The Globe and Mail (9 September 1988): A7.

Riley, J. "The Recognition of Environmentally Significant Areas in Metropolitan Toronto: The Lower Rouge River Valley". In Protection of Natural Areas in Ontario, eds. S. Barrett and J. Riley. Proceedings of a Conference co-sponsored by the Botany Department, University of Toronto, and The Faculty of Environmental Studies, York University, 163-185. Toronto, 1980.

Scarborough, City of. Strategy for the Future: Recreation, Parks and Leisure Services. Scarborough: City of Scarborough, June 1988.

Stinson, Jeffrey. "The Conservation of Unlistable Buildings: Strategies for the Intelligent Reuse of Moribund Industrial Waterfronts": Heslington, York, August 1986. Unpublished M.A. diss.

Thomas, E.W. "Town Planning and Harbours." Town Planning Quarterly 27 (March 1972): 6-13.

Toronto, City of. City of Toronto Official Plan. Toronto: City of Toronto, April 1981.

Toronto, City of. City Council. By-Law No. 527-88: To Adopt an Amendment to the Official Plan for the City of Toronto Respecting the Central Waterfront. Toronto: City of Toronto, 17 June 1988.

_____. Report No. 20 of the Neighbourhoods Committee. Toronto: City of Toronto, City Council, 29 October 1984.

_____. Report to the Neighbourhoods Committee of City Council. Toronto: City of Toronto, City Council, 19 June 1987.

_____. Department of Public Health. Environmental Health Effects of Waste Incineration in the City of Toronto. Toronto: City of Toronto, Department of Public Health, 1987.

_____. State of the Environment. Toronto: City of Toronto, Department of Public Health, May 1988.

_____. Toronto's Drinking Water: A Chemical Assessment. Toronto: City of Toronto, Department of Public Health, 5 April 1984.

_____. Healthy Toronto 2000 Subcommittee. Healthy Toronto 2000: A Strategy for a Healthy City. Toronto: City of Toronto, Healthy Toronto 2000 Subcommittee, September 1988.

_____. Department of the City Clerk. Remedial Action Plan for the Toronto Waterfront. Neighbourhoods Committee Report No. 9. Toronto: City of Toronto, 21 April 1987.

_____. Planning and Development Department. The Central Waterfront: Final Recommendations. Toronto: City of Toronto, Planning and Development Department, March 1984.

_____. The Central Waterfront: Proposals. Toronto: City of Toronto, Planning and Development Department, 24 March 1984.

_____. Report to City of Toronto Land use Committee about Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront. Toronto: City of Toronto, Plannng and Development Department, 25 April 1988.

_____. Report to Toronto City Council, Reporting on Council's March 21, 1988 Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront. Toronto: City of Toronto, 9 May 1988.

_____. Report to Toronto City Council, Reporting on Council's March 21, 1988 Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront. Toronto: City of Toronto, 17 May 1988.

_____. Report to Toronto City Council about Central Waterfront Plan: Issues Raised at Land Use Committee, May 18, 1988. Toronto: City of Toronto, 10 June 1988.

Toronto Field Naturalists. Toronto the Green. Toronto: Toronto Field Naturalists, 1976.

Toronto Harbour Commissioners, The. Report on the Planning of the Outer Harbour Public Marina. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, March 1986.

_____. Engineering Department. Annual Operating Plan: Completion of the East Headland and Endikement. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, Engineering Department, October 1987.

Trow, Dames, and Moore. The Manual For An Improved Lakefill Quality Control Program: Draft. Brampton: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, n.d.

Trow Hydrology Consultants Limited. Fill Quality Currently Received at the Leslie Street Spit: Final Report B. [Toronto]: Ontario, Ministry of the Environment, 4 August 1987.

_____. Quality of Fill Deposited at Leslie Street Spit, 1963 to 1986: Final Report A. Toronto: Ontario, Ministry of the Environment, 29 July 1987.

Tufts, Robert R., and Alan R. Pendleton. "Has the Bay Been Saved?" California Waterfront Age 1 (1985): 8-33.

Varga, S. "Progress on the Preservation of Metro's Natural Areas." In Protection of Natural Areas in Ontario, eds. S. Barrett and J. Riley. Proceedings of a Conference co-sponsored by the Botany Department, University of Toronto, and The Faculty of Environmental Studies, York University: 144-162. Toronto, 1980.

Wallace McHarg Roberts and Todd. Environmental Resources of the Toronto Central Waterfront: Inventory-Interpretation-Synthesis and Performance Requirements for Future Action. Toronto: Central Waterfront Planning Committee and City of Toronto Planning Board, 1976.

Weiler, John. "Planning and the Conservation of Man-Made Heritage in Ontario." In Continuity with Change, eds. Mark From and John Weiler. Toronto: Dundurn Press, 1984.

Wilkins, Doug. Fishable, Swimmable, Drinkable: Report to Ruth Grier, M.P.P. on the Condition of Etobicoke's Waterways. Toronto: Ontario New Democrats, 29 April 1988.

Wyman, M., J. Mundy, and P. Gibson. Public Access to the Decision-Making Process of the Environment Assessment Board: A Case Study of Hearings for the Colonel Samuel Smith Waterfront Area. Toronto: National Survival Institute, 1980.