

**NO. 15**

**L'EVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES :**

**UN OUTIL DE PLANIFICATION POUR LES PROJETS**

**D'EXPANSION PORTUAIRE**

**L 'EXPERIENCE CANADIENNE**

**RAPPORT PRESENTE AU SEMINAIRE INTERNATIONAL SUR**

**L'EVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES**

**PORT DE BALTIMORE**

**BALTIMORE (MARYLAND)**

**DU 14 AU 19 NOVEMBRE 1988**

**PAR**

**GUY RIVERIN, ADMINISTRATEUR - OPERATIONS**

**DES COMMISSIONS**

**BUREAU FEDERAL D'EXAMEN DES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES**

**OTTAWA, CANADA**

L'EVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES :  
UN OUTIL DE PLANIFICATION POUR LES PROJETS  
D'EXPANSION PORTUAIRE

L'EXPERIENCE CANADIENNE

RAPPORT PRESENTE AU SEMINAIRE INTERNATIONAL SUR  
L'EVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES  
PORT DE BALTIMORE  
BALTIMORE (MARYLAND)  
DU 14 AU 19 NOVEMBRE 1988

PAR

**GUY RIVERIN**, ADMINISTRATEUR - OPERATIONS  
DES COMMISSIONS

BUREAU FEDERAL D'EXAMEN DES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES  
OTTAWA, CANADA

## AVANT-PROPOS

Au Canada, l'évaluation des incidences environnementales (ÉIE) et le mécanisme d'examen public qui lui est étroitement relié forment un outil reconnu pour maximiser, sur le plan aussi bien environnemental que socio-économique, les ratios coûts-avantages des projets de développement. Cet instrument, appelé Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE), permet aux décideurs de tenir compte de toutes les considérations pertinentes de nature technique, écologique, sociale et économique; il est donc devenu au Canada un outil précieux dans la gestion des ressources et la planification des activités de développement.

Le PÉEE constitue un processus d'auto-évaluation en deux temps: d'abord une évaluation initiale, et ensuite un examen public. La première étape - c'est-à-dire l'évaluation initiale - englobe tout ce qu'un ministère fait pour déterminer les éventuelles répercussions négatives qu'un projet peut avoir sur l'environnement. A cette étape, une certaine forme de consultation publique a lieu. La seconde étape consiste en un examen public du projet par une commission indépendante. Cette phase du processus s'applique aux projets gouvernementaux de grande envergure, comme ceux étudiés dans le présent rapport. Jusqu'à maintenant, la proportion des projets fédéraux soumis à un tel examen public par une commission indépendante est d'environ un sur mille. Ce rapport est consacré à deux projets d'expansion portuaire qui ont été assujettis à un examen public de ce genre.

L'objectif premier du PÉEE est d'aider les promoteurs, comme par exemple les autorités portuaires fédérales, à planifier et à réaliser des activités qui ne soient pas préjudiciables à l'environnement. On recourt donc au PÉEE pour recueillir, prédire, interpréter et diffuser des données exhaustives concernant les diverses répercussions qu'un projet peut avoir sur la santé et le bien-être de la population. Les renseignements ainsi obtenus sont passés en revue avec les collectivités concernées, généralement au moyen de discussions publiques tenues lors d'audiences organisées par la commission. Le but final d'un tel examen public est de conseiller le ministre de l'**Environnement** et le ministre responsable du projet sur l'acceptabilité environnementale du projet, et de leur recommander des mesures pour en atténuer l'impact environnemental. Il incombe aux ministres en question de prendre une décision finale sur la réalisation du projet. Jusqu'à maintenant au Canada, deux grands projets d'expansion portuaire ont été évalués et publiquement examinés dans le cadre du PÉEE: le projet de construction d'un terminal en eau profonde pour le transbordement du charbon, à Roberts Bank en Colombie-Britannique (rapport publié en mars 1979); et le projet d'expansion du port de Québec (rapport publié en septembre 1984) (voir la bibliographie). Le gouvernement fédéral a également participé à deux examens provinciaux touchant deux projets concurrents de terminal pour gaz naturel liquéfié, à Melford Point (Nouvelle-Ecosse) et à Gros-Cacouna (Québec). Récemment, les autorités du port de Montréal ont publié leur stratégie de développement d'ici l'an 2010. Une partie

de cette stratégie, c'est-à-dire la mise en valeur d'un terrain de 150 hectares, sera publiquement examinée en vertu du PÉEE.

Les mandats confiés aux deux commissions créées pour évaluer les deux projets portuaires dont il est fait mention dans ces pages transcendaient, et de loin, la seule immersion des déblais de dragage - question sanctionnée internationalement par la Convention de Londres sur l'immersion des déchets -; en effet, les commissions étaient également chargées d'étudier tous les autres impacts potentiels sur le plan plus général de l'environnement biophysique et socio-économique.

Dans ce document, nous tenterons d'illustrer comment les autorités portuaires de Vancouver et de Québec se sont servi du PÉEE comme outil de planification pour atténuer l'impact environnemental de leurs projets et en optimiser les retombées socio-économiques et écologiques. Nous démontrerons qu'en appliquant suffisamment tôt le processus, les autorités portuaires ont pu modifier leurs plans en fonction des préoccupations publiques et les rendre ainsi plus acceptables pour tous les intéressés, tout en satisfaisant leurs besoins respectifs d'expansion.

## TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION
2. L'APPROCHE CANADIENNE
3. PLAN D'EXPANSION DU PORT DE ROBERTS BANK
4. PLAN DIRECTEUR POUR L'EXPANSION DU PORT DE QUEBEC
5. CONCLUSIONS
6. BIBLIOGRAPHIE
7. ANNEXE : LE PROCESSUS CANADIEN D'EVALUATION ET D'EXAMEN EN  
Matière d'environnement

## 1. INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les gens deviennent plus conscients des questions écologiques et, par conséquent, se préoccupent davantage de leur environnement. Les sondages réalisés au cours de cette période nous révèlent que la population aimerait voir les gouvernements faire de l'environnement une des principales priorités. Cette conscientisation publique s'est traduite, notamment, **par** l'émergence des partis "Verts" en Europe au début des années soixante-dix, **par** la formation de puissants groupes de pression voués à la protection de l'environnement, par la création de ministères gouvernementaux responsables du dossier environnemental, et **par** l'établissement de mécanismes permettant d'évaluer l'impact environnemental des grands projets de développement. Parmi ces mécanismes, on trouve la National Environmental Policy Act (NEPA) aux Etats-Unis, et le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, au Canada.

Durant les années quatre-vingt, devant la menace posée par l'épuisement des ressources naturelles (déboisement, acidification des lacs, désertification des terres arables, urbanisation, changements climatiques causés par une pollution atmosphérique d'envergure planétaire, etc.), les Nations Unies créaient la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par l'actuel Premier ministre de Norvège, Mme Gro Brundtland. Dans son rapport intitulé Notre avenir à tous, qu'elle publiait en 1987, la Commission concluait que la protection de l'environnement devait aller de pair avec la planification économique, et que la croissance économique à long terme reposait sur un environnement sain. La Commission y exposait également la notion de "développement durable", selon laquelle il faut assujettir le développement à des stratégies de conservation qui permettent de répondre aux citoyens d'aujourd'hui de répondre à leurs besoins actuels en ressources sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire aux leurs.

En outre, depuis les catastrophes de l'Amoco Cadiz, de Three Mile Island, de Seveso, de Bhopal, de Tchernobyl et de Sandoz, l'environnement et la qualité de la vie sont maintenant acceptés à l'échelle mondiale. comme des ressources essentielles pour l'humanité, qu'il convient d'étudier, de respecter et de protéger comme conditions essentielles au mieux-être social et économique.

De plus en plus, l'opinion publique mondiale s'intéresse aux problèmes environnementaux d'une autre nature que la pollution. Partout, mais spécialement dans les **pays** industrialisés plus prospères, les gens ont des aspirations et des attentes qui dépassent la simple réduction (ou l'absence) de la pollution pour englober une bonification de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie. Comme

exemple, mentionnons la tendance croissante des autorités portuaires à aménager en bordure de l'eau des aires récréatives, des parcs, des pistes cyclables, des sentiers, des "rideaux" d'arbustes et d'arbres, des plages et des fontaines.

Le fait que l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Association internationale des ports organisent ensemble un séminaire consacré à l'évaluation des incidences environnementales des projets d'expansion portuaire illustre encore davantage que partout dans le monde il faut se soucier d'écologie dans la planification et l'exploitation des installations portuaires. Les planificateurs doivent s'efforcer d'évaluer et d'atténuer au minimum l'impact environnemental habituellement associé aux étapes de construction (y compris le dragage des zones tidales), tandis que les exploitants doivent voir à prévenir le rejet de polluants, à éliminer sans danger les déblais de dragage contaminés et à réduire la pollution causée par la poussière, la fumée et le bruit.

Vous n'ignorez pas que l'élimination des déblais produits par la construction et l'exploitation des installations portuaires est devenue un problème critique, spécialement depuis la ratification de la Convention de Londres sur l'immersion des déchets. A ce sujet, plusieurs ports sont pénalisés par le fait qu'une très forte proportion des **contaminants** contenus dans leurs déblais proviennent de sources de pollution situées en amont, en bordure des cours d'eau et des canaux qui se déversent dans ces ports.

Au Canada, l'immensité de nos cours d'eau, de nos lacs et de nos mers se conjugue à notre faible densité industrielle et démographique pour réduire l'acuité de ce problème de pollution attribuable aux aménagements portuaires. Cependant, les menaces posées par les pluies acides et les substances toxiques nous ont fait prendre conscience de la fragilité du milieu naturel. Pendant des siècles, la population canadienne a joui de forêts vierges et de grands espaces sauvages, de fraîches brises arctiques, d'eaux relativement propres, d'une faune et d'une flore abondantes, et elle s'est habituée à un milieu résidentiel agréable; elle n'a pas l'intention de laisser souiller ce précieux patrimoine par un développement commercial ou industriel mal planifié.

Les Canadiens veulent s'assurer que les grands projets, y compris les plans directeurs d'expansion et d'exploitation portuaire parrainés par le gouvernement fédéral, produisent en bout de ligne des résultats positifs après qu'on a évalué et considéré l'ensemble des facteurs en jeu, des solutions de rechange et des mesures atténuatrices.

## 2. L'APPROCHE CANADIENNE : UN PROCESSUS DECENTRALISE, INFORMEL ET FLEXIBLE

On peut affirmer qu'en matière d'évaluation environnementale, le Canada dispose d'une approche flexible qui lui a permis d'évoluer considérablement au cours des quinze dernières années. Cette flexibilité tire partiellement son origine de notre système parlementaire de gouvernement et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine environnemental.

Une telle démarche flexible et décentralisée est peut-être aussi celle qui convient pour un pays très peu densément peuplé mais d'une immense superficie (le deuxième au monde après l'URSS), un pays couvrant d'est en ouest sept fuseaux horaires mais proportionnellement pauvre en terres arables, un pays bilingue et multiculturel. L'approche canadienne se caractérise par l'auto-évaluation, la participation publique, la nature informelle plutôt **que contradictoire des audiences** publiques, et par les commissions impartiales d'évaluation environnementale qui sont mises sur pied pour faire l'examen public des grands projets.

Au Canada, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement constitue un mécanisme constructif de planification, et non un processus de réglementation. Il s'applique aux initiatives des ministères et des organismes du gouvernement fédéral, aux activités prévues sur le territoire fédéral, y compris en mer, et aux activités financées par le gouvernement fédéral. **L'Annexe** figurant à la fin du présent rapport expose en détail le fonctionnement du PÉEE.

Pour illustrer l'approche adoptée par le Canada pour maximiser les ratios coûts-avantages, au niveau socio-économique et environnemental, des projets d'expansion portuaire, nous avons décidé d'expliquer comment le PÉEE a été appliqué au Plan directeur du port de Roberts Bank (1976-1979) et au Plan directeur du port de Québec (1978-1984).

Ces deux examens étaient d'envergure assez différente. En dans le cas de Roberts Bank les préoccupations étaient surtout de nature environnementale, vu l'emplacement visé par le projet, tandis qu'à Québec l'examen s'est concentré sur les orientations socio-économiques.



### 3. PLAN DIRECTEUR DU PORT DE ROBERTS BANK (1976-1979)

#### 3.1 Contexte

A l'origine, le port de Roberts Bank consistait en un îlot artificiel de 20 hectares formé de déblais de dragage. Construit vers la fin des années soixante, le port est entré en activité en 1970. A l'époque, c'était un des plus importants terminaux canadiens à poste d'amarrage unique. On y trouvait du matériel pour transborder le charbon des trains aux navires, des zones d'entreposage, des réserves de charbon, un seul poste d'amarrage et des bureaux. Le port était relié à la terre ferme par une chaussée longue de 5 km et large de 30 m qui permettait assurait un accès ferroviaire et routier. Le port était exploité par la Westshore Terminal Ltd. (en vertu d'un bail passé avec les autorités portuaires du Vancouver) et servait à l'embarquement du charbon et des produits dérivés provenant des mines de la Kaiser Resource Mines et de la Fording Coal Mines dans le sud-est de la Colombie-Britannique. Le port pouvait accueillir des navires jaugeant en moyenne 65 000 tonnes (poids en lourd). Cependant, de par la conception du quai, les navires jaugeant plus de 100 000 tonnes ne pouvaient y accoster.

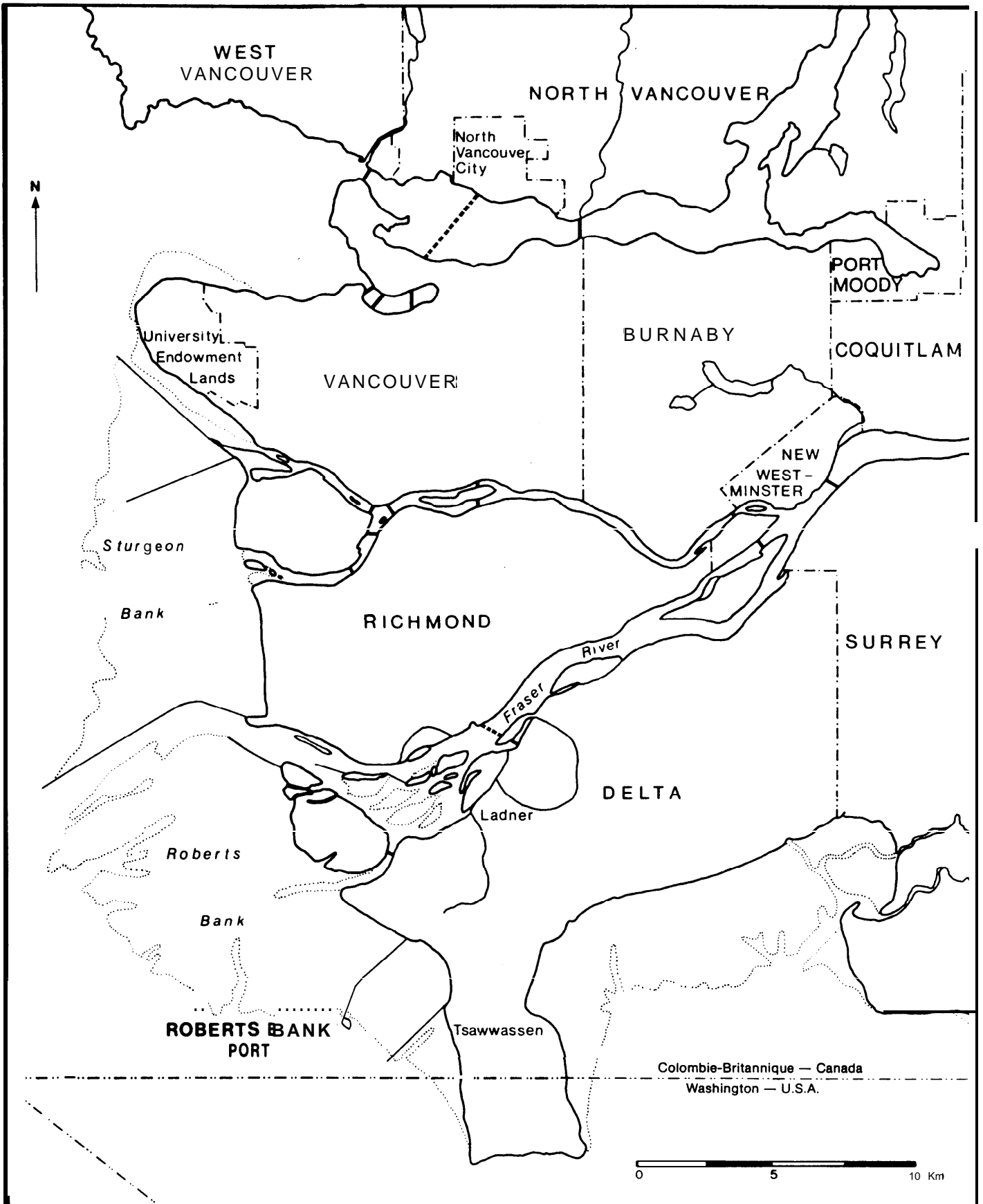
Roberts Bank, situé au sud de Vancouver dans la municipalité de Delta (voir la figure 1), fait partie de l'estuaire du fleuve Fraser, un secteur d'une grande valeur écologique où se déroule la plus importante migration de saumons en Amérique du Nord. Roberts Bank s'étend depuis le côté sud du bras principal du fleuve Fraser, à Delta, jusqu'à la frontière canado-américaine. A partir des basses-terres endiguées du delta, le fond de l'eau accuse une faible déclivité jusqu'à ce qu'il commence à baisser brusquement, à environ 5 km du rivage. Au voisinage de la chaussée existante, la zone intertidale exposée est large d'environ 3 000 m.

Une autre chaussée, celle-là longue de 3 km, dessert le traversier de Tsawassen. Elle est parallèle à la chaussée du port, mais à 3 km au sud de celle-ci.

L'écosystème de Roberts Bank se caractérise par une diversité d'habitats d'une grande valeur écologique, dont les plus importants sont les grands lits de zostère marine, une plante aquatique. Ces habitats sont essentiels pour une faune estuarienne diversifiée (poissons, crabes, oiseaux, etc.). Vers la fin des années soixante, la construction de la chaussée reliant le port à la terre ferme a eu pour effet de séparer ces lits.

Roberts Bank borde la mer, à l'extrémité de la municipalité de Delta, une banlieue résidentielle de Vancouver qui s'urbanise rapidement. A l'intérieur des limites de la municipalité, il existe encore de grandes superficies à

FIGURE 1



Emplacement du projet

vocation agricole. L'activité portuaire touche directement deux secteurs résidentiels de Delta, Tsawassen et Ladner. En outre, une bande indienne (la bande Tsawassen) occupe 200 hectares de terres riveraines, entre les deux chaussées (celle du port de Roberts Bank et celle du traversier).

### 3.2 Le projet d'expansion du port de Roberts Bank

En 1976, la Commission des ports nationaux, au nom des autorités portuaires de Vancouver, proposait d'agrandir les installations de Roberts Bank en y aménageant, à côté du terminal existant (voir figure 2), de 80 à 110 hectares pour fins d'entreposage. Le projet prévoyait l'ajout de quatre nouveaux terminaux (20 hectares chacun), l'aménagement d'un secteur administratif, l'élargissement du chenal d'amarrage et la construction d'un bassin d'évitage. En outre, on entendait élargir la chaussée en raison de l'intensification du trafic ferroviaire et routier entraînée par les nouveaux terminaux. Le projet était conçu de telle sorte que le volume de matériaux de remplissage requis pour la construction des nouveaux terminaux équivaille au volume de déblais qu'il fallait draguer pour aménager les bassins d'amarrage et d'évitage.

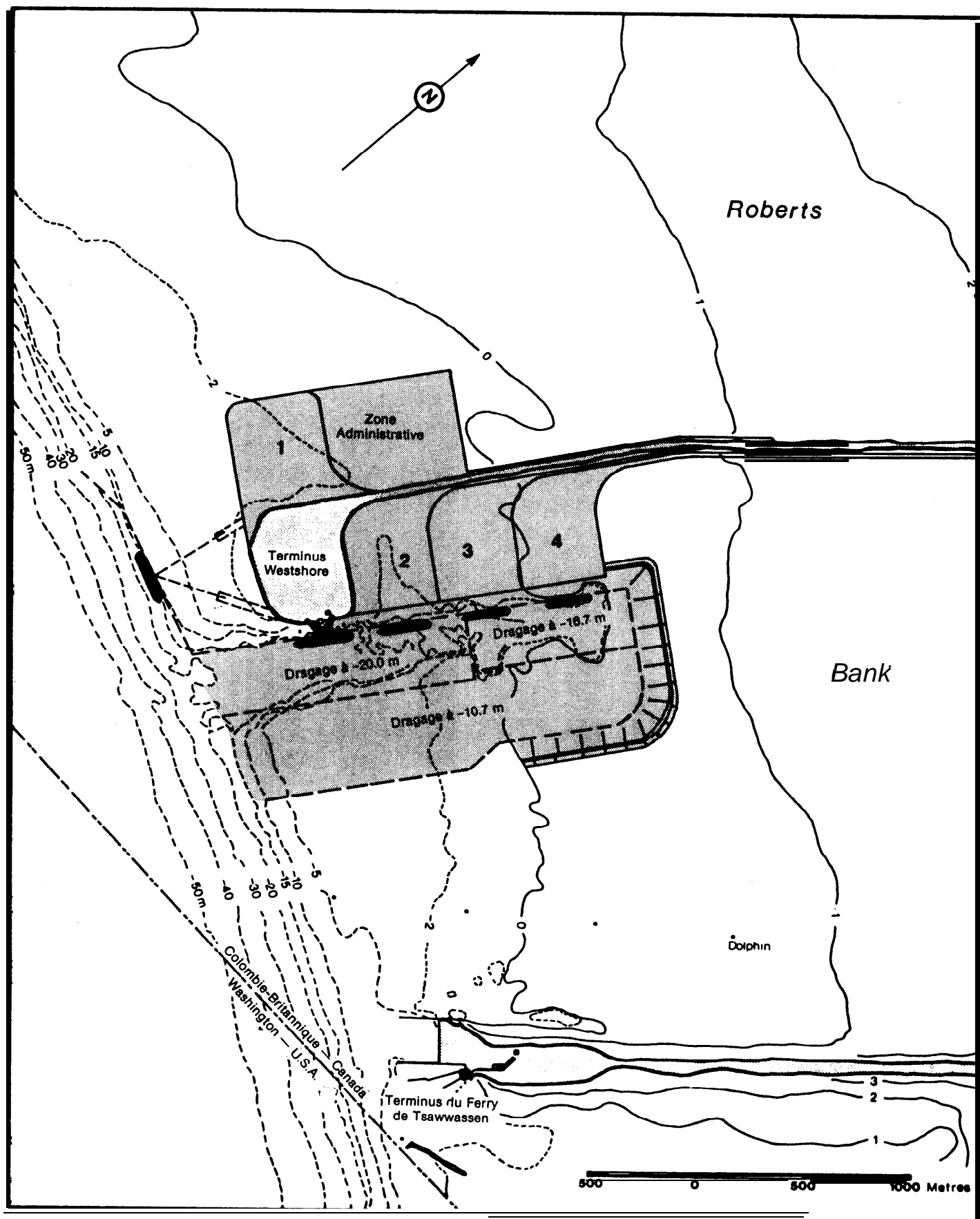
D'après le promoteur, les terminaux serviraient probablement au transbordement de charbon (deux terminaux), de céréales (un terminal) et de potasse ou de soufre (un autre terminal). Il envisageait également une aire pour le transbordement des liquides en vrac, en reliant par pipeline un des quais à un parc de stockage qui serait situé dans une zone industrielle du côté nord-ouest de la chaussée. Les renseignements présentés durant l'évaluation ne justifiaient **pas** l'opportunité d'agrandir le port pour le transbordement de matières autres que le charbon.

### 3.3 Examen public du projet

Conformément au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les autorités portuaires ont demandé un examen public du projet. Le ministre de l'**Environnement** a donc chargé une commission d'évaluation environnementale de procéder à cet examen et de lui soumettre un rapport sur l'acceptabilité du projet et, advenant une réponse favorable, sur les conditions à imposer.

La commission a commencé par élaborer les lignes directrices que devrait suivre le **promoteur** pour préparer son énoncé des incidences environnementales (ÉIE). Après avoir soumis au public des lignes directrices provisoires, la commission communiquait en mars **1976 ses** lignes directrices finales à la Commission des ports nationaux. En **octobre** 1977, le promoteur transmettait à la commission un ÉIE qui, après avoir été

FIGURE 2



Extension proposée (Partie ombrée)

examiné par les membres de la commission, des organismes gouvernementaux, des spécialistes et d'autres parties, était jugé insuffisant. En février 1978, la commission remettait au promoteur un document énumérant les lacunes du projet. Le promoteur a indiqué en juin 1978 comment il entendait pallier ces déficiences; satisfaite de cette réponse, la commission **annonçait** la tenue d'audiences publiques pour la fin d'octobre et le début novembre 1978. Ces audiences ne pouvaient avoir lieu en août, après le délai normal de 30 jours, puisque la saison de pêche commerciale bat alors son plein et que les pêcheurs n'auraient pu participer au processus. Les audiences ont duré six jours et se sont déroulées dans les villes de Richmond et de Delta, qui bordent le secteur visé par le projet.

Etant donné que le projet pouvait empiéter sur l'un des écosystèmes les plus dynamiques et les plus productifs au **pays**, la majorité des interventions faites lors des audiences concernaient l'impact écologique du projet, quoique certains participants aient abordé l'aspect socio-économique. Cet écosystème constitue la base de l'industrie de la pêche du saumon dans le Fraser, une des plus importantes pêches de la côte Ouest.

Durant les audiences, les principales préoccupations d'ordre environnemental touchaient l'impact du projet sur l'habitat des salmonidés, des crabes et des oiseaux aquatiques. De longues discussions ont également porté sur la menace posée pour l'écologie du secteur de Roberts Bank, et sur l'interrelation de ce secteur avec l'**écosystème** global de l'estuaire du Fraser. En effet, cet écosystème a déjà été fortement perturbé par l'endiguement du Fraser au début du siècle, et par la construction du premier terminal à Roberts Bank vers la fin des années soixante. Par ailleurs, le **bien-fondé** même du projet a été également au centre des discussions. Ces points sont discutés plus en détail ci-dessous.

### 3.3.1 Erosion des lits de zostère marine et des autres habitats benthiques

Une des principales préoccupations des participants concernait la possibilité d'une érosion des lits de zostère marine et des autres types de végétation aquatique qui offrent d'excellents habitats et **d'importantes** aires d'alimentation pour les salmonidés juvéniles, les crabes et les autres organismes benthiques. En outre, de nombreux organismes vivant dans les lits de zostère marine représentent une source de nourriture pour la faune aquatique et **avienne**, notamment pour les jeunes salmonidés.

On craignait que les lits de zostère marine soient perturbés par la modification du régime des vagues ou des courants ou

par les travaux de dragage et de remplissage requis, notamment, par l'aménagement du bassin d'évitage.

Des informations ont donc été fournies concernant la modification du régime des vagues et des courants qui avait été causée par la mise en place de la chaussée, (il en était résulté une stabilisation des sédiments entre les deux chaussées).

Cependant, à la lumière des données présentées durant l'examen, la commission concluait que le sort de la pêche du saumon était directement relié aux lits de zostère marine, et que, par conséquent, cet important habitat devait être protégé.

Par ailleurs, d'après des études présentées par le promoteur et des experts techniques, et selon des mémoires soumis à la commission, les zones situées au sud-est de la chaussée et immédiatement en bordure des terminaux existants n'abritaient que peu de zostère marine et d'autres organismes vivants. On a donc conclu qu'il était possible de préserver au maximum les lits de zostère marine en aménageant des installations d'envergure limitée dans les endroits prévus pour les terminaux 2 et 3 (voir la figure 2).

La Commission a donc recommandé que l'on crée un modèle hydraulique pour tester si le projet pouvait être réalisé sans éroder excessivement les lits de zostère marine et les autres habitats benthiques.

### 3.3.2 Pollution estuarienne et qualité de l'eau

Vers la fin des années soixante, la construction de la chaussée avait créé une obstruction physique à l'écoulement naturel de l'eau du Fraser vers le sud-est, et par conséquent modifié la distribution des sédiments transportés par le fleuve le long du littoral à Roberts Bank. Les sédiments se déposent maintenant au sud du point où la chaussée du traversier de Tsawassen rejoint le rivage (voir la figure 3).

C'est pourquoi, durant l'évaluation, certains intervenants ont dit craindre que les travaux de dragage et de remplissage altèrent la qualité de l'eau durant la phase de construction. Ces travaux perturberaient surtout les habitats benthiques et les organismes non nageurs, qui pourraient être détruits par le dragage.

Pour croître, la zostère marine a besoin d'eau salée claire. La construction de la chaussée, vers la fin des années soixante, a créé entre les chaussées un habitat favorable à la zostère marine en mettant ce secteur à l'abri des eaux

FIGURE 3



00 BC 5725 00

Photo aérienne de la zone comprise entre les deux jetées.

saumâtres du Fraser. Cependant, les travaux de construction accroîtraient la turbidité des eaux locales, mais on croit que cette perturbation serait provisoire; en d'autres endroits, on a constaté que des secteurs côtiers ainsi perturbés s'étaient recolonisés en l'espace d'un an environ.

On a conclu qu'en ordonnant les travaux de construction de façon telle à ne pas perturber certains stades critiques du cycle évolutif des crabes et des poissons, la pollution de l'eau ne constituerait pas un problème environnemental.

Par ailleurs, on a déploré l'absence de plans d'urgence pour contrer l'écoulement accidentel de liquides en provenance des zones de stockage et le rejet des eaux de ballast souillées de mazout. Pour un milieu estuarien, les liquides en vrac comme les hydrocarbures représentent une plus grande menace que les solides en vrac. Par exemple, en cas de déversement d'hydrocarbures dans la zone séparant les chaussées, l'action des courants pourrait épandre cette nappe de contaminants dans toute la région et frapper durement la productivité biologique. En fait, une telle contamination pourrait même menacer l'ensemble du delta.

### 3.3.3 Impact cumulatif sur l'estuaire

On s'est également inquiété de l'effet cumulatif sur l'estuaire du Fraser, lequel constitue un des écosystèmes les plus dynamiques et les plus productifs du Canada. De nombreux participants ont souligné qu'il ne fallait pas séparer le projet de Roberts Bank des autres projets envisagés dans l'estuaire. Les membres de la commission ont reconnu la nécessité de faire des études englobant l'ensemble de l'estuaire, tout en doutant qu'il faille imputer cette responsabilité à un seul promoteur. La commission estimait plutôt qu'il s'agissait là d'une responsabilité gouvernementale, et se disait surprise que cela n'ait pas été fait avant.

### 3.3.4 Justification du projet d'expansion

En ce qui a trait à la raison d'être du projet, il y avait d'importantes divergences entre les projections du promoteur et les opinions des intervenants. D'après les informations présentées lors des audiences, les autres ports de la côte Ouest suffisaient pour répondre aux besoins actuels et futurs en transbordement de la potasse et du soufre. La commission a donc conclu qu'il n'était pas nécessaire d'agrandir les installations de Roberts Bank pour le transbordement de ces produits.

Par ailleurs, d'importantes objections ont été soulevées concernant la manutention de liquides en vrac à Roberts



Bank, en raison des dangers qu'un déversement ferait peser **sur** la zone séparant les deux chaussées et sur l'estuaire dans son ensemble.

Les représentants de l'industrie n'ont pu s'entendre sur la nécessité de construire dans l'avenir de nouvelles installations portuaires pour le transbordement du charbon. Cependant, des porte-parole de l'industrie charbonnière ont présenté des projections de croissance justifiant la construction de tels équipements dans le sud. Sur la foi des informations fournies durant le processus d'examen, les membres de la commission ont conclu que seule l'expédition de charbon justifiait l'expansion du port de Roberts Bank.

### 3.3.5 Pollution de l'air et pollution par le bruit

Ces deux types de pollution soulevaient l'inquiétude de certains participants. Suite à l'intensification du trafic ferroviaire, une plus grande quantité de poussière de charbon serait soulevée, et il y aurait le bruit du moteur des locomotives tournant au ralenti pendant le déchargement des wagons. Par ailleurs, comme davantage de charbon serait entreposé sur les lieux, il y s'ensuivrait là aussi une aggravation de l'empoussièrement. Cependant, la commission a conclu que des mesures d'atténuation appropriées permettraient de contrer ces problèmes.

### 3.4 Rapport de la commission d'évaluation environnementale (mars 1979)

Au terme des audiences, la commission a analysé les informations reçues durant l'examen, et préparé un rapport destiné au ministre de **l'Environnement** concernant l'acceptabilité du projet et, le cas échéant, les conditions imposées au promoteur. Le rapport contenait 19 recommandations: 10 à mettre en oeuvre si le projet d'expansion était réalisé à une échelle réduite, et 9 recommandations générales à suivre, qu'il y ait ou non agrandissement des installations portuaires.

La principale conclusion de la commission était que l'expansion proposée perturberait grandement un secteur s'insérant dans le plus important écosystème estuarien de l'Amérique du Nord. La commission a estimé qu'on pouvait tolérer certains travaux d'expansion dans le secteur proposé pour les terminaux 2 et 3 (voir la figure 4), compte tenu de l'augmentation prévue des besoins en transbordement de charbon et de l'inégalité de la valeur ou de la vulnérabilité écologique du secteur concerné, et vu qu'il existait au sein du secteur visé par le projet une zone d'importance écologique minime.

Cependant, la commission a ajouté plusieurs conditions importantes: 1) limitation de l'élargissement du chenal; 2) réalisation de tests à l'aide d'un modèle hydraulique, pour prévenir l'érosion des lits de zostère marine et des autres habitats benthiques; 3) ordonnancement des travaux de construction de façon telle à réduire au minimum l'impact sur les populations de poissons et de crabes; 4) nomination d'un coordonnateur des questions environnementales qui servirait de point de contact, pour la population et les organismes techniques, durant les phases de conception et de construction; 5) création d'un comité d'examen environnemental, présidé par Environnement Canada, qui surveillerait la mise en application des recommandations de la commission et des exigences posées par les divers ministères fédéraux; 6) réalisation et publication de nouveaux plans d'une moindre envergure.

La commission formulait également des recommandations générales pour:

- 1) empêcher une aggravation de l'érosion du canal d'amarrage vers le rivage;
- 2) interdire l'expédition de liquides en vrac à partir de Roberts Bank;  
interdire que les navires fassent le plein à Roberts Bank;  
interdire le rejet d'eaux de ballast souillées;
- 3) faire préparer un plan en cas d'urgence environnementale.

### 3.5 Mise en oeuvre des recommandations de la commission

En 1980, on mettait sur pied un comité d'examen environnemental chargé de voir à l'application des recommandations de la commission. Ce comité a supervisé les travaux de construction des installations portuaires entre 1981 et 1983 et, depuis, il a préparé deux rapports sur la suite donnée aux recommandations de la commission et sur les résultats obtenus. A ce sujet, quelques points méritent d'être soulignés.

L'expansion du port s'est faite un peu différemment de ce qui était recommandé. Les plans définitifs pour la construction des nouveaux terminaux et l'agrandissement de la chaussée ont été dressés après que des études complémentaires eurent été effectuées, à la demande du comité d'examen environnemental et comme le recommandait la commission. Les plans du bassin d'évitage respectent les normes de sécurité de la Garde côtière canadienne. Tous ces plans ont été passés en revue lors de réunions publiques en décembre 1980. A partir de ces plans, on a construit une rampe d'accostage dans la zone considérée par la commission

comme d'une moindre importance écologique que le reste du secteur situé entre les deux chaussées, tandis que deux autres rampes étaient construites au nord-est de la chaussée. A ce jour, les installations portuaires n'ont servi qu'au transbordement de charbon. Seulement une des nouvelles rampes sert au transbordement du charbon, les deux autres demeurant inutilisées.

A la suite de tests réalisés au moyen d'un modèle hydraulique à l'échelle, on a conclu que le nouveau projet d'expansion, de moindre envergure, ne causerait **pas** l'érosion des lits des zostère marine ou des autres habitats benthiques. Sur la foi de ces résultats, la commission a approuvé les plans d'expansion définitifs. Les vérifications faites après la construction des installations portuaires confirment les prédictions du modèle hydraulique.

Les activités de construction ont été assujetties à un échéancier conçu pour réduire les impacts sur les populations de poissons et de crabes. La Commission des ports nationaux a mis en oeuvre divers programmes de contrôle biologique recommandés par le comité d'examen environnemental. On a également réalisé des études sur l'aspiration des organismes par les dragues suceuses. Afin d'évaluer les effets du dragage, on a fixé des **radio-**émetteurs sur des crabes, qui ont été relâchés près d'une drague. Grâce à de telles études, on a été en mesure de surveiller étroitement les travaux de dragage et de les interrompre durant les périodes jugées importantes pour les stades essentiels du cycle évolutif des poissons et des crabes. Il a donc été possible de délimiter les périodes critiques et les zones vulnérables et de réduire au minimum l'impact néfaste des activités de construction.

Pour empêcher que le chenal d'amarrage ne s'érode encore davantage, les autorités portuaires ont creusé une large tranchée peu profonde, remplie de gravier recouvert de roches protectrices, pour le chenal d'amarrage et le bassin d'évitage. Cet ouvrage anti-érosion, qui s'étend au-delà du périmètre du bassin creusé, a été aménagé durant l'hiver de 1981-1982 au coût de 1,5 million de dollars. Des études sur l'efficacité de cet ouvrage ont révélé que le plus grand des chenaux dendritiques, qui se déversait antérieurement dans le chenal d'origine et dans la carrière d'emprunt, s'était rempli et recolonisé de zostère marine dans les deux années suivant la construction de l'ouvrage anti-érosion. Les autorités portuaires effectuent également chaque année des études pour évaluer l'efficacité à long terme de cette mesure.

Dans l'ensemble, toutes les recommandations de la commission ont été suivies, et leur mise en oeuvre a été contrôlée.

#### 4. LE PLAN DIRECTEUR POUR L'EXPANSION DU PORT DE QUÉBEC (1978-1984)

##### 4.1 Contexte

Le port de Québec s'étend sur la rive nord du fleuve **Saint-Laurent** dans le coeur du Vieux Québec (voir la figure 5), à plus de 1 400 kilomètres de l'océan Atlantique. De par son emplacement, le port de Québec est au centre de l'activité économique du nord-est de l'Amérique du Nord. Il peut accueillir des navires jaugeant jusqu'à 150 000 tonnes (poids en lourd). Il représente donc un important centre où les marchandises en vrac des cargos hors mer descendant la Voie maritime du Saint-Laurent sont transbordées dans des cargos hauturiers.

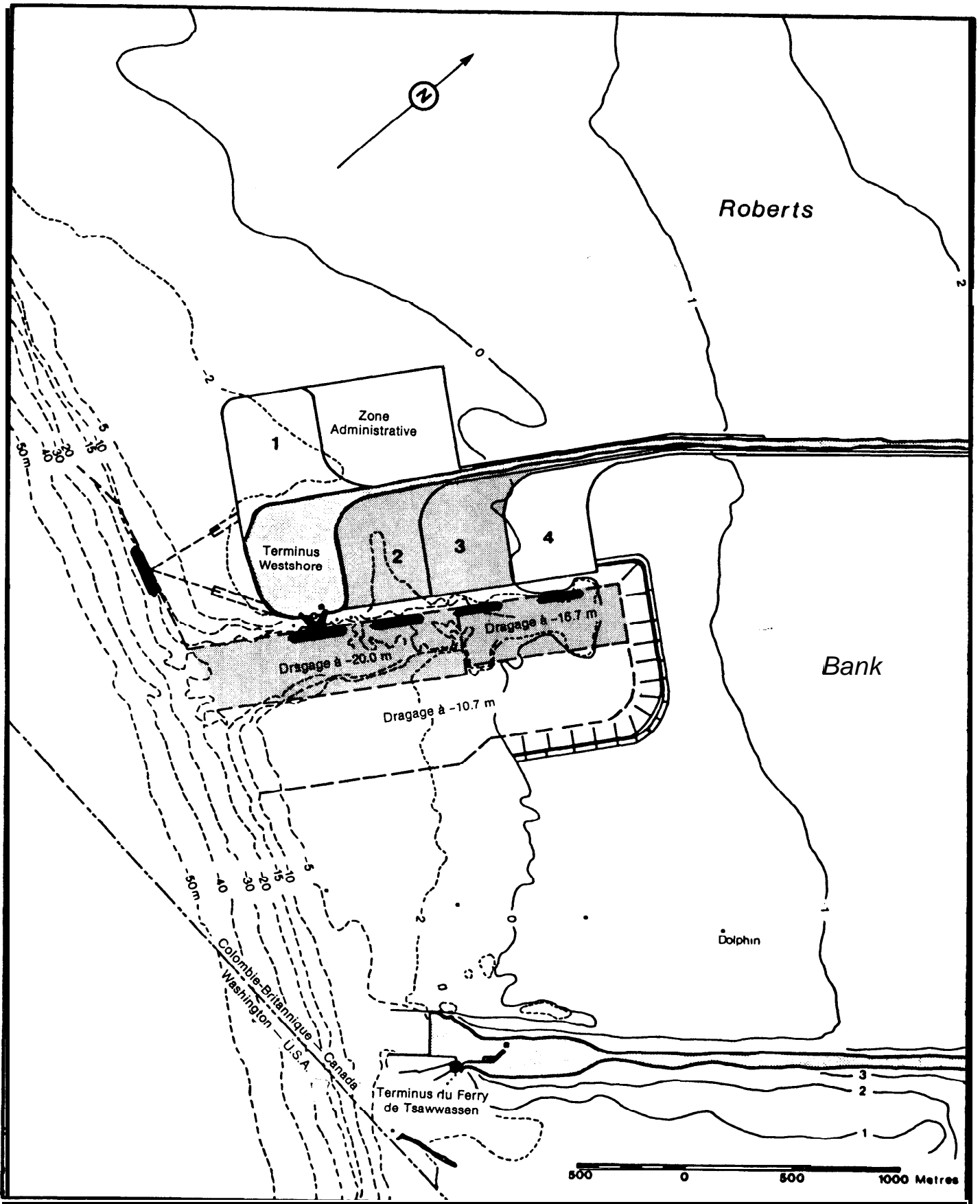
L'infrastructure portuaire comprend une trentaine de quais et s'étend en tout sur 188 hectares. En 1981, d'après les plus récentes statistiques disponibles lors de la dernière étape de l'examen mené par la commission environnementale, plus de 15 millions de tonnes de fret y ont transité. La zone urbaine située au nord des battures de **Beauport** a une vocation principalement résidentielle, tandis que la zone commerciale et industrielle qui en borde l'extrémité sud fait tampon entre la zone résidentielle et le port.

Le district administratif de **Beauport** englobe un important habitat intertidal renommé pour la richesse de sa faune aquatique et **avienne** et de sa flore marine. Outre sa vocation portuaire traditionnelle, ce secteur a commencé à attirer un nombre croissant de résidents locaux et de visiteurs, attirés par la plage de sable qui s'y est naturellement créée après la construction antérieure d'un quai.

Les autorités provinciales et fédérales tiennent fortement à protéger l'écologie exceptionnelle de cette zone intertidale. Ainsi, suite aux audiences publiques tenues en 1979 sur le projet provincial concernant l'autoroute Dufferin-Montmorency, le gouvernement québécois a modifié les plans initiaux que la route longe le rivage au lieu d'empiéter sur les battures de Beauport.

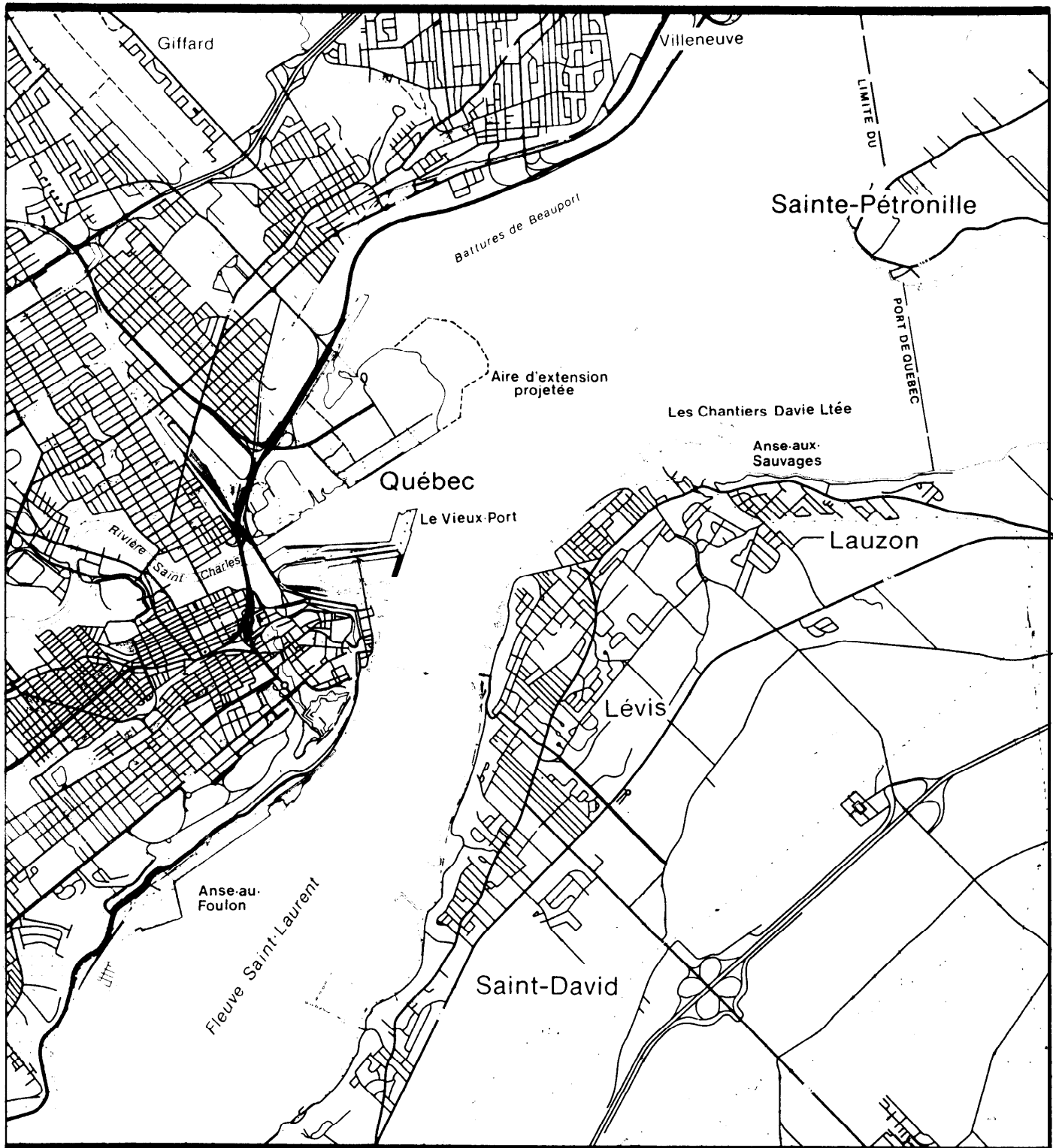
Enfin, il convient de souligner qu'en tant que siège du gouvernement provincial, la région de Québec a une orientation socio-économique qui est principalement axée sur le secteur tertiaire, plus précisément sur la fonction publique et le tourisme. Pour cette raison, lors du sommet économique régional qui s'y est déroulé en septembre 1973, les représentants des principaux intérêts socio-économiques de la région ont insisté sur la nécessité de diversifier et de raffermir généralement l'infrastructure économique régionale. C'était là un aspect pertinent dans l'évaluation du projet d'expansion portuaire.

FIGURE 4



Limites-recommandées pour une extension réduite. (Partie ombrée)

FIGURE 5



TERRITOIRE À L'ÉTUDE



TIRÉ DE L'ÉTUDE DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DE L'EXTENSION DU PORT DE QUÉBEC

#### 4.2 Le projet initial (1978)

En 1978, les autorités portuaires dévoilaient un ambitieux plan directeur prévoyant l'expansion future du port sur l'ensemble des battures de Beauport, sur une superficie totale de 440 hectares. Conformément au processus établi par le Cabinet fédéral en 1973 et modifié en 1977, une commission d'évaluation environnementale a été nommée à l'automne de 1978, avec le mandat de faire l'examen public de ce projet.

Compte tenu de l'intérêt particulier du gouvernement québécois dans ce dossier, le ministre fédéral de l'Environnement invitait son collègue du Québec à nommer un membre à la commission. Le plan directeur de 1978 prévoyait le comblement de la totalité des battures de Beauport, et visait à accueillir des activités aussi bien marines que portuaires et industrielles dans trois zones distinctes, c'est-à-dire une zone chacune pour les activités marines, les activités intermédiaires **et** les activités industrielles. Il est important de noter que selon le plan directeur, les battures auraient complètement disparu.

En vertu du Processus fédéral d'examen et d'évaluation en matière d'environnement, la commission a publié en octobre 1978 des lignes directrices préliminaires qui ont été discutées, le mois suivant, à l'occasion de réunions publiques. Comme suite aux opinions et préoccupations alors exprimées, la commission a complété et parachevé ses lignes directrices, qu'elle communiquait en janvier 1979 au promoteur, c'est-à-dire les autorités portuaires de Québec. De ce fait, les autorités portuaires recevaient instruction de préparer un énoncé des incidences environnementales (ÉIE) décrivant la nature du projet, son envergure et ses répercussions prévues.

Dans sa lettre d'accompagnement, la commission rappelait aux autorités portuaires que de nombreux participants aux rencontres publiques s'inquiétaient du calendrier et de l'envergure du projet d'expansion, de l'emplacement choisi et de sa valeur nette pour l'économie régionale. La commission suggérait donc aux autorités portuaires de ré-examiner le projet dans le contexte du développement global de la région de Québec, et d'effectuer cette réévaluation en collaboration avec les autorités provinciales, régionales et locales.

A la lumière des commentaires formulés par les intervenants, il était évident à cette étape de l'examen que les autorités portuaires devaient justifier le bien-fondé d'une si grande expansion, particulièrement en raison de l'impact majeur du projet pour les battures de Beauport. En outre, la commission signalait le manque de données socio-économiques.

#### 4.3 Le deuxième plan directeur d'expansion (1981)

Trois années plus tard (en décembre 1981), les autorités portuaires réagissaient aux lignes directrices de 1979 en présentant un EIE pour un nouveau projet, plus modeste. Ce nouveau plan directeur ne touchait que 210 hectares et limitait le développement aux terres situées sous la laisse des basses eaux (voir la figure 6). En outre, la zone industrielle envisagée dans le projet initial de 1978 avait été éliminée.

Tout en décrivant un certain nombre des activités portuaires probables, ce second plan directeur ne précisait pas la vocation du nouveau terrain ainsi créé, ni le calendrier des travaux de remplissage. En outre, le plan répertoriait tous les sites potentiels de développement et évaluait l'impact socio-économique et biophysique du projet.

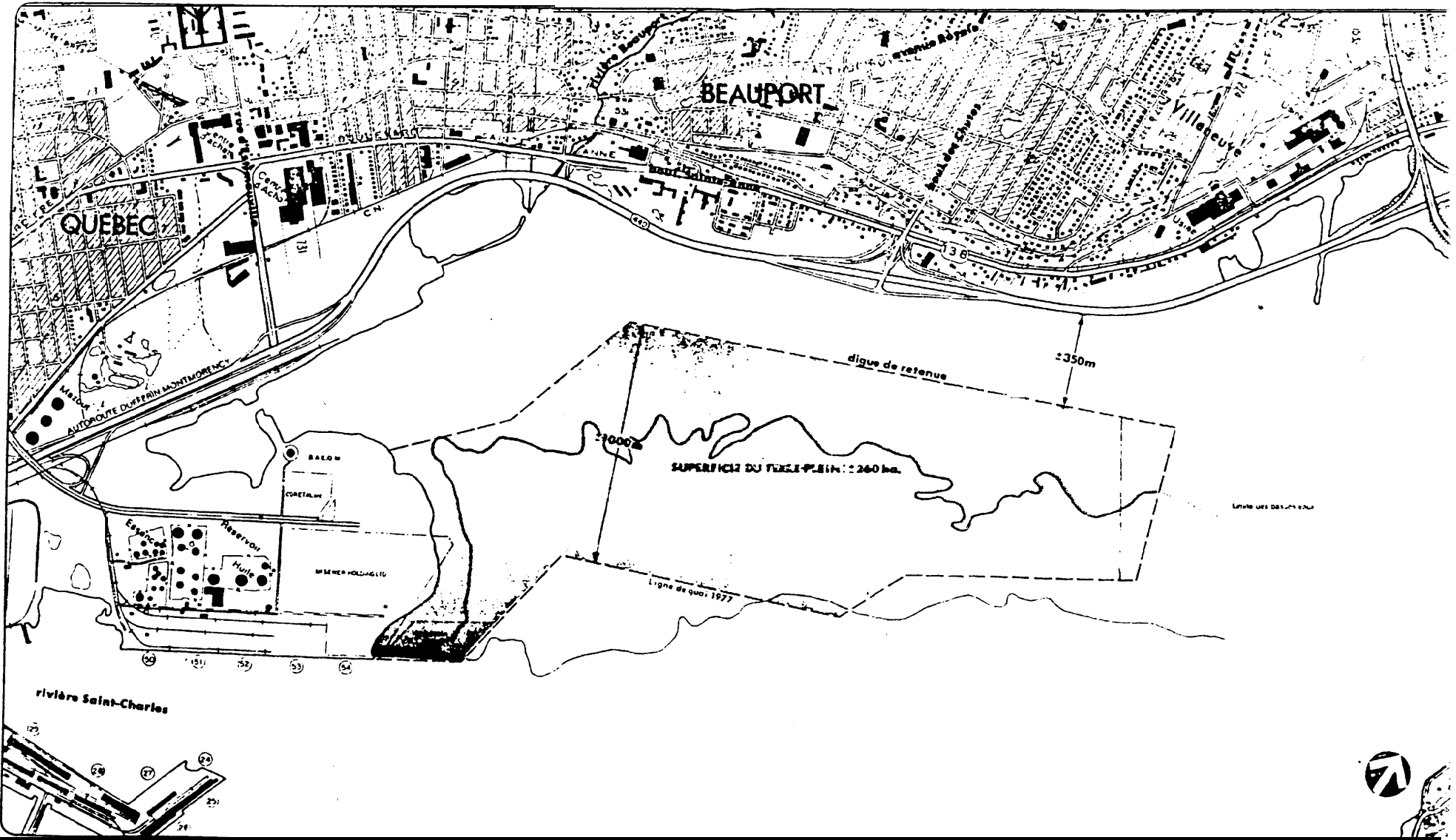
Tous les citoyens et les organismes intéressés ont été invités à dire si, à leur avis, l'ÉIE satisfaisait aux lignes directrices émises par la commission en 1979, et s'il contenait suffisamment d'information pour permettre une évaluation approfondie du projet. La commission a alloué une période de quatre mois pour la préparation des mémoires écrits et, durant ce délai, a tenu une réunion d'information publique au cours de laquelle les **autorités** portuaires ont **forni** des précisions concernant leur ÉIE, de même que d'autres informations pertinentes. Les membres de la commission et les participants ont interrogé les autorités portuaires et l'expert-conseil embauché par celles-ci au sujet du plan directeur et de ses incidences biophysiques et socio-économiques.

Suite aux nombreux commentaires des intervenants sur l'impact socio-économique du projet, la commission a demandé au promoteur de préparer une étude du secteur touché, comprenant un profil de la population locale, et faisant état de la situation de l'emploi, de l'infrastructure publique et privée et des conditions économiques. Le promoteur était également prié d'indiquer les conséquences du projet sur l'accès au fleuve et sur l'esthétique générale de la région de Beauport. Enfin, le promoteur devait également évaluer l'impact du projet sur la vie sociale, économique et culturelle de la région.

La commission a également noté que l'ÉIE ne démontrait pas une protection suffisante des battures de Beauport. Elle a donc demandé au promoteur de décrire et d'analyser l'impact environnemental de chaque étape du projet sur les battures, de mieux expliquer les répercussions résiduelles, et de décrire les mesures d'atténuation prévues à chaque étape de la construction.



FIGURE 6



ÉTUDE  
DES RÉPERCUSSIONS  
ENVIRONNEMENTALES  
DE L'EXTENSION  
DU PORT DE QUÉBEC

Projet de développement  
étudié

Echelle 1 : 15,000

NOVEMBRE 1981

pluram

A cette étape de l'examen, il était évident que, sauf pour quelques préoccupations d'ordre biophysique, la majorité des participants s'inquiétaient maintenant davantage d'une évaluation inadéquate des répercussions socio-économiques (accès à l'eau, vocation récréative du secteur, esthétique, bruit, etc.).

#### 4.4 Le projet d'expansion définitif (1983)

En novembre 1983, le promoteur soumettait à la commission un nouvel ÉIE, pour un projet d'envergure encore plus limitée ne couvrant que 42,5 hectares. Maintenant modifié de façon à éviter complètement les battures, le nouveau périmètre d'expansion jouxterait l'extrémité nord-est des installations existantes et comprendrait 38 hectares à vocation portuaire, le tout étant dissimulé par une ceinture de verdure d'environ 4 hectares, avec une plage couvrant 4,5 hectares à marée basse. La ceinture de verdure serait large de 50 à 90 m et constituerait une zone-tampon entre les installations portuaires et les équipements récréatifs ouverts au public.

Comme matériau de remplissage, on se servirait des déblais dragués dans le fleuve (environ 2 600 000 mètres cubes) et la construction se déroulerait en trois étapes. La plage serait achevée à la fin de la seconde étape, tandis que la ceinture de verdure serait aménagée à la troisième étape.

Quant au secteur du **transport** maritime, le promoteur verrait à ce que la future clientèle des installations se plie aux règles promulguées par la Communauté urbaine de Québec dans le cadre de son plan directeur de développement régional. La figure 7 illustre les étapes de construction proposées.

#### 4.5 Examen final du projet d'expansion du port de Québec (1983-1984)

A la fin de 1983, la commission était d'avis que les nouvelles études et l'ÉIE final du promoteur permettaient de répondre à la totalité des questions soulevées aussi bien dans les lignes directrices de janvier 1979 que dans la demande d'informations supplémentaires formulée en mai 1982. Par conséquent, la commission a organisé des audiences publiques pour sonder les individus et les groupements intéressés au sujet de cette dernière version du projet d'expansion.

Cinq journées d'audiences publiques ont été tenues à **Beauport** en mars 1984, concernant les préoccupations non résolues. On trouvera ci-dessous la liste des principaux sujets discutés lors de ces audiences, et pour lesquels les autorités portuaires devaient s'engager vis-à-vis des participants et de la commission.

Comme le promoteur avait à ce point radicalement réduit la superficie totale devant être couverte par les installations portuaires, de façon à éviter tout empiétement sur les battures de Beauport, la majorité des préoccupations d'ordre biophysique, concernant la protection de l'écologie de la zone tidale, semblaient avoir été adéquatement résolues. Cette évolution du processus d'évaluation a mené tous les participants - le public, le promoteur et la commission - à mieux se concentrer sur les possibilités d'amélioration au niveau de l'impact socio-économique. A cette fin, on a conçu et évalué plusieurs plans différents.

Même là, un aspect particulier de l'écosystème intertidal continuait toujours de figurer en tête des priorités: le rentrant sud-ouest de l'écosystème, qu'il fallait continuer de protéger soigneusement en raison de son importance comme habitat pour les oiseaux migrateurs, spécialement au printemps et à l'automne.

#### 4.5.1 La plage

Durant le processus d'évaluation, de nombreux participants ont insisté sur la nécessité de protéger les remarquables avantages nets, sur le plan socio-économique, associés à la **plage** créée fortuitement à la suite d'aménagements portuaires antérieurs. Le promoteur prévoyait donc, dans son EIE, la construction d'une série de petits épis autour du périmètre d'expansion, pour faciliter la création, par accrétion, d'une nouvelle plage semblable à celle déjà existante.

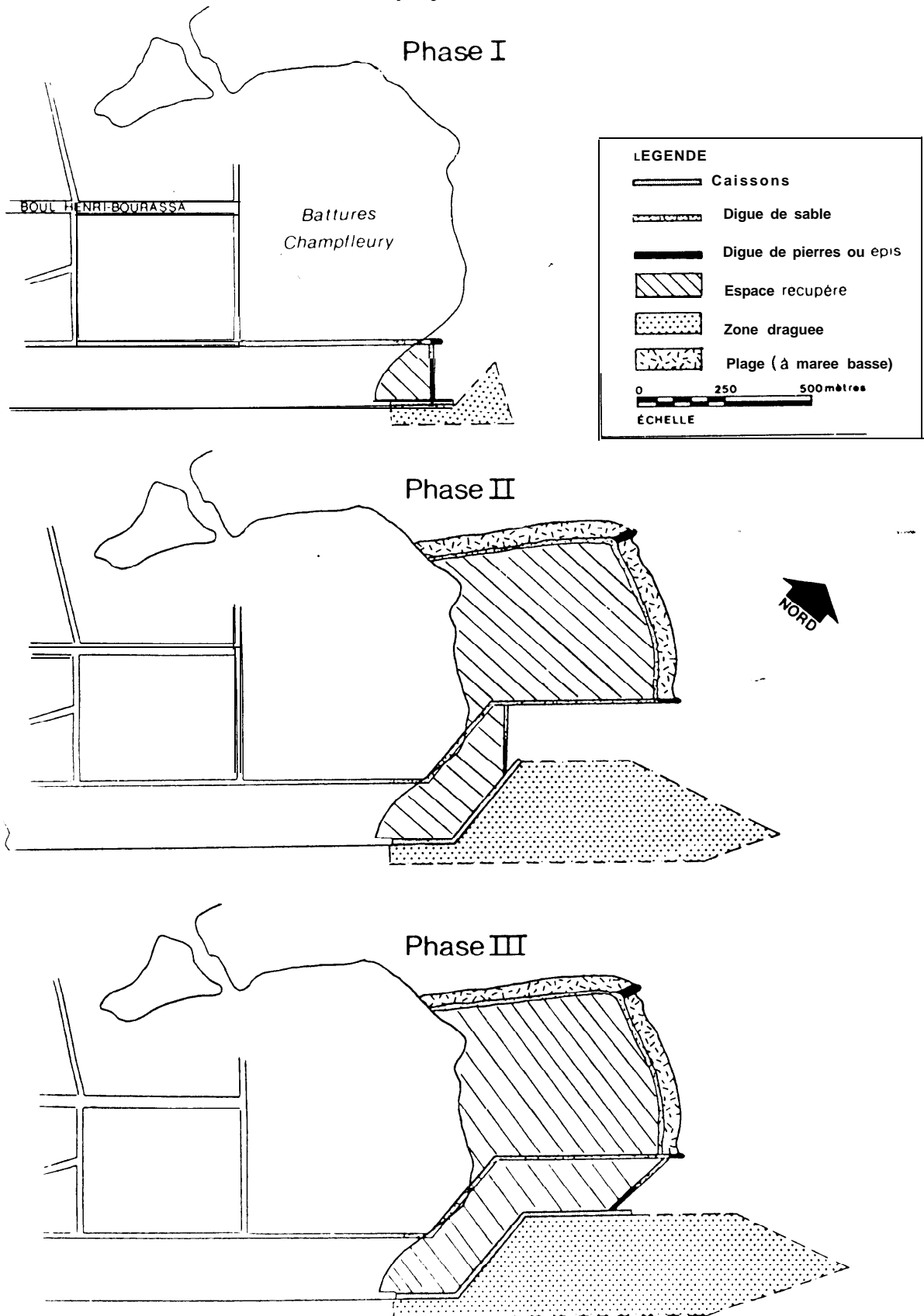
En fait, non seulement la commission a reconnu l'importance de protéger la plage, mais elle a fini par se ranger du côté des participants qui insistaient pour que la construction de cette nouvelle plage soit anticipée à la phase I plutôt qu'à la phase II (comme initialement prévu par le promoteur), et elle a recommandé la réalisation simultanée de ces deux phases. Il s'agit là d'un cas typique où des mesures d'atténuation environnementale ayant des retombées socio-économiques jouent un rôle dans l'ordonnancement de travaux d'aménagement portuaire.

#### 4.5.2 Ceinture de verdure

En réaction interventions faites par le public lors des réunions précédentes, le promoteur a introduit une autre mesure d'atténuation tout aussi importante que la nouvelle plage proposée, c'est-à-dire une ceinture de verdure (large de 50 à 90 mètres) qui ferait office de zone-tampon entre le secteur portuaire de la plage et les autres équipements récréatifs ultérieurement aménagés le long de celle-ci,

FIGURE 7

Phases de réalisation du projet d'extension du Port de Québec



TIRÉ DE L'ÉTUDE DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DE L'EXTENSION DU PORT DE QUÉBEC

comme des sentiers pédestres et des pistes cyclable. Cette mesure a bien été accueillie par le grand public et la commission, et on a convenu d'examiner plus à fond la possibilité d'y planter des arbustes et des arbres.

#### 4.5.3 Esthétique

En ce qui concerne l'aspect esthétique des nouveaux aménagements portuaires et leur effet sur la valeur des propriétés immobilières adjacentes, la commission estimait que cet aspect particulier de l'environnement local serait enjolivé par la vue sur la plage et les véliplanchistes en action. En l'occurrence, la création de la nouvelle plage serait considérée comme un avantage secondaire. Les membres de la commission ont conclu que les mesures d'atténuation proposées **par** les autorités portuaires auraient une influence positive sur la valeur des biens-fonds adjacents.

#### 4.5.4 Politique administrative

Enfin, le processus d'évaluation a également permis de mettre au jour certains faits notables dans le domaine de la politique administrative au niveau provincial et municipal. Ce résultat inattendu - concernant des problèmes débordant le mandat et la responsabilité de la commission - était dû aux fortes préoccupations formulées par plusieurs groupes environnementaux, lesquels estimaient que la population était insuffisamment consultée au sujet de l'adoption d'un plan global de gestion visant à assurer un accès public au fleuve Saint-Laurent dans l'ensemble de la région de Québec.

La seconde constatation, touchant la politique administrative et la planification régionale, concernait la construction d'une usine d'épuration des eaux usées pour la Communauté urbaine de Québec. On estimait que le choix de l'emplacement définitif de cette usine nécessitait une étude plus soigneuse, afin que l'usine s'harmonise avec les solutions satisfaisantes en train d'être élaborées pour le projet d'expansion portuaire, plus particulièrement la protection du rentrant sud-ouest. De nombreux intervenants s'inquiétaient de l'impact cumulatif des aménagements futurs réalisés dans le secteur du rentrant sud-ouest.

Au terme des audiences, la commission a commencé à rédiger son rapport à l'aide de toutes les informations communiquées par le public lors des audiences, ainsi que de tous les documents fournis par les autorités portuaires. Le rapport final de la commission était publié en septembre 1984.

4.6 Rapport de la commission d'évaluation environnementale  
(septembre 1984)

Ce n'est pas notre propos d'exposer en détail le rapport de la commission; en bref cependant, la commission a surtout considéré et évalué les aspects suivants du projet final, à la lumière des données recueillies durant l'évaluation.

Pour ce qui est du bien-fondé du projet d'expansion portuaire comme tel, la commission a conclu que personne n'avait sérieusement contesté les arguments sur lesquels s'appuyait le promoteur. Les autorités portuaires avaient démontré que les quais actuels étaient utilisés à leur pleine limite, et qu'elles n'avaient pas d'espace pour construire et exploiter économiquement de nouvelles installations. Les quelque 25 hectares encore libres avaient déjà été réservés pour des usages précis et, faute de pouvoir agrandir les installations, les autorités portuaires seraient dans l'incapacité d'attirer et de servir de nouveaux clients.

En ce qui a trait à l'envergure du projet d'expansion, la commission a noté que le plan final répondait complètement aux exigences de protection des battures de Beauport.

Dans sa principale conclusion, la commission estimait que le projet d'expansion du port de Québec, tel que présenté en novembre 1983 et discuté lors des audiences publiques, pouvait être aller de l'avant sans que l'environnement biophysique en soit indûment perturbé. La commission a également conclu à l'acceptabilité des retombées **socio-économiques** directement reliées à la modification de l'environnement biophysique. En outre, la commission a fait remarquer que ce projet serait bénéfique pour la situation locale de l'emploi et pour l'économie locale. Pour toutes ces raisons, la commission a conclu le promoteur pouvait réaliser son projet, en autant qu'il respectait une série **d'importantes** conditions.

Les principales conditions visaient à assurer que le promoteur applique intégralement les nombreuses mesures d'atténuation suggérées par plusieurs intervenants. A cette fin, on prônait la-formation d'un "comité de surveillance" où seraient représentés les divers paliers de gouvernement. En ce qui a trait à la possibilité d'une expansion ultérieure du port dans les battures de **Beauport** (ce qui a constitué le principal point de controverse entourant le plan directeur pour les six dernières années), la commission a clairement signifié qu'il fallait interdire toute expansion au-delà de **42,5** hectares.

## 5. CONCLUSIONS

5.1 Comme démontré dans tout le long du présent rapport, le Processus canadien, d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) constitue pour les promoteurs un important outil de planification, dès le début de l'étape de conception. Les projets d'expansion portuaire à Roberts Bank et à Québec, étudiés dans les sections 3 et 4, en constituent de bons exemples. En effet, les promoteurs ont, en recourant au PEEE, testé l'acceptabilité de projets d'une envergure beaucoup plus grande (100 hectares et 440 hectares respectivement) que ce qui a été finalement approuvé (40 hectares et 42,5 hectares) à la suite des examens publics. Les projets initiaux ont été modifiés à la suite de consultations publiques où l'on en évaluait l'ensemble des aspects environnementaux et socio-économiques. Pour l'instant, il est impossible de déterminer le total des coûts et avantages reliés à l'expansion du port de Québec, parce que le projet n'a pas encore été concrétisé. Dans le cas de Roberts Bank, cependant, trois nouvelles rampes ont été construites, l'une d'entre elles servant transbordement du charbon, les deux autres demeurant inutilisées. A ce jour, il semble que la région de Vancouver compte suffisamment d'installations portuaires pour la manutention des autres produits comme la potasse, le soufre, etc.

Par conséquent, on peut donc conclure que les processus comme le PEEE sont des outils pratiques et utiles pour l'évaluation des grands projets d'expansion portuaire, tant du point de vue environnemental que du point de vue socio-économique, en autant qu'on recourt à ce processus dès les premières étapes de la conception du projet.

5.2 Par ailleurs, ces deux évaluations ont révélé les faits suivants:

- Même si les autorités portuaires ont, pour des raisons strictement internes, prévu agrandir leurs installations en aménageant des terrains qui sont adjacents aux installations existantes et/ou qu'ils possèdent ou contrôlent, ces terrains peuvent être des battures ou des marécages à l'environnement fragile;
- Quand de tels projets d'expansion doivent se réaliser au coeur ou à proximité d'agglomérations, comme c'était le cas des deux projets étudiés mais plus particulièrement de celui de Québec, les travaux de planification sont compliqués et limités par la prise en compte probable de plusieurs considérations socio-économiques, comme:
  - le bruit, la vibration, la poussière et les émissions polluantes liées à la construction et/ou à l'exploitation des installations;

- l'impact esthétique pour la population locale, les propriétaires de chalets et les touristes de passage (un facteur important dans les capitales et les autres villes qui souhaitent tout particulièrement soigner leur cachet architectural):
  - les répercussions négatives (ou même quelquefois positives) sur les divers équipements récréatifs habituellement associés aux terrains riverains;
  - la situation locale de l'emploi, qui peut exiger un surcroît (ou une diminution) de l'activité économique à forte intensité de main-d'oeuvre, selon son abondance (ou sa rareté) relative dans la région; et enfin
  - les effets directs ou indirects pouvant être exercés sur les finances des municipalités locales par le type d'expansion portuaire, ou même d'utilisation des terres, envisagé pour le site.
- Dans l'examen du projet de Québec, on a recueilli et communiqué à la population des informations abondantes et approfondies sur tous les aspects ci-dessus. Cela a été fait avec l'entière coopération des autorités portuaires, qui ont fait preuve de beaucoup d'ingéniosité en révisant graduellement leurs plans et leurs mesures d'atténuation au fil des séries successives de rencontres publiques et d'audiences. A la suite de ces consultations publiques et discussions, les autorités portuaires de Québec ont été autorisées à mettre en valeur 42,5 hectares, comprenant des zones à vocation récréative et une ceinture de verdure, plutôt que les 440 hectares initialement proposés à des fins strictement portuaires et industrielles. De plus, les autorités portuaires ont elles-même réalisé, grâce au processus d'examen, que cette superficie de 42,5 hectares lui suffisait pour ses besoins.
- Pour ce qui est du projet de Roberts Bank, de nombreux intervenants s'interrogeaient sur la pertinence des informations présentées dans l'EIE, et affirmaient que le promoteur n'avait pas démontré la justification de son projet. Grâce à l'examen public, la commission a conclu que le projet d'expansion initial n'était pas acceptable. Le processus d'examen a également donné lieu à une discussion scientifique approfondie sur la nécessité de protéger ce précieux écosystème. En utilisant un processus public comme outil de planification, les autorités portuaires ont constaté qu'elles pouvaient satisfaire à leurs besoins par une expansion plus limitée. De plus, le processus a permis la mise sur pied d'un comité d'examen environnemental



qui a étroitement coopéré avec les autorités portuaires pour réduire au minimum l'impact des travaux de construction et mettre en oeuvre les recommandations de la commission.

- 5.3 Une des principales caractéristiques du PÉEE réside dans la nature informelle et non judiciaire du processus, qui repose sur une auto-évaluation menée par le promoteur. Au Canada, la participation publique fait partie intégrante de l'évaluation environnementale, et son importance a été reconnue par tous les niveaux du gouvernement (provinces, territoires, etc.). Les gens veulent participer au processus, soit à titre individuel, soit au nom d'organismes ou de groupes de pression nationaux ou régionaux. Cela est plus évident au cours de l'étape du processus où les projets sont soumis à des comités d'experts indépendants, comme pour les projets d'aménagement portuaire de Québec et de Roberts Bank.
- 5.4 Le processus initial (1973-1974) était principalement axé sur l'impact purement écologique des projets (environnement biophysique, esthétique, bruit, qualité de vie, etc.). Depuis, on a constaté qu'en examinant aussi l'impact **socio-économique** tous les intéressés pouvaient se faire une meilleure opinion sur le projet. Sauf pour une petite minorité, on peut généralement bâtir un consensus général, grâce à la participation des citoyens s'intéressant à la qualité de vie de leur collectivité. Les cas présentés dans le présent rapport en constituent de bons exemples.
- 5.5 Le territoire canadien a, sur ses dix millions de mètres carrés, un environnement biophysique et socio-économique extrêmement varié. Par conséquent, il est important que les organismes participant à l'évaluation des incidences environnementales ou que les commissions faisant l'examen public de projets s'efforcent de déterminer l'importance relative des questions à traiter dans un ÉIE particulier. Depuis **peu**, les commissions et les organismes gouvernementaux recourent à des mécanismes de consultation publique pour déterminer l'envergure et l'importance relatives des questions reliées au projet étudié.

En résumé, nous estimons être en droit de conclure que, pour les collectivités touchées par les deux projets étudiés, toutes les répercussions pertinentes sur le plan environnemental et socio-économique ont été soigneusement évaluées, ce qui s'est traduit finalement par un résultat positif.

6. BIBLIOGRAPHIE

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1982.

Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, **DORS/84-467, 22** juin 1984, Extrait de la Gazette du Canada Partie II, en date du **11** juin 1984.

Projet d'extension du port de Québec - Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, septembre 1984.

L'examen Public: ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement, Rapport concernant la réforme des procédures d'audience publique du processus fédéral d'examen des évaluations environnementales, janvier 1988.

L'évaluation environnementale au Canada - Sommaire des pratiques actuelles - 1988, publié sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources **et de l'Environnement**, décembre 1988.

Extension du port de Roberts Bank, Rapport de la commission **d'évaluation** environnementale, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, mars 1979.

Progress Report - Roberts Bank Environmental Review Committee, December 1983.

Prooress Report - Roberts Bank Environmental Review Committee, December 1985.

Optimizing Socio-Economie and Environmental Cost Benefits Resultins from Port Development Projects through the Canadian Environmental Assessment and Review Process, presented at the 9th International Harbour Congress, in Antwerpen, June 1988, by Guy **Riverin** and Fred K. **Devos**, Ottawa, Canada.

7. ANNEXE: LE PROCESSUS CANADIEN D'EVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

QU'EST-CE QUE LE PÉEE?

Au Canada, l'évaluation des incidences environnementales est reconnue comme un précieux outil permettant d'assurer que les activités de développement économique sont mises en oeuvre d'une façon judicieuse sur le plan écologique et social. Ce mécanisme permet d'intégrer les considérations d'ordre environnemental et économique au processus décisionnel, et il est devenu un élément important dans la planification des projets et de la gestion des ressources du pays. Essentiellement, il consiste à recenser, à prédire, à interpréter et à diffuser des informations sur l'impact qu'un projet peut avoir sur la santé et sur le bien-être de la population humaine, y compris sur le bien-être des écosystèmes essentiels à la survie de l'humanité.

Le gouvernement canadien recourt depuis plus de 10 ans à ce processus pour déterminer les éventuelles répercussions environnementales des projets pour lesquels il représente une instance décisionnelle.

Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) porte sur les aspects physiques et biologiques des propositions d'aménagement, c'est-à-dire ceux qui ont trait à l'air, aux terres, aux eaux, aux plantes, aux animaux et aux humains. Il porte non seulement sur les effets environnementaux possibles des propositions, mais aussi sur les effets sociaux qui en découlent directement, c'est-à-dire les changements défavorables apportés au milieu naturel et les effets que ces changements peuvent avoir directement sur les humains. Les ministres concernés peuvent élargir la portée d'un examen public afin de couvrir des aspects socio-économiques plus vastes, d'évaluer la technologie en cause, le bien-fondé du projet, ou d'autres questions pertinentes.

Au cours de ses 15 années d'existence, le PÉEE a connu une évolution constante, stimulée par le changement des priorités gouvernementales et l'intensification des pressions publiques en faveur de la création d'une tribune accessible et crédible pour la discussion des incidences environnementales et socio-économiques des projets de développement, particulièrement des projets de grande envergure. A l'heure actuelle, le gouvernement est en train de réévaluer le processus, en vue de l'améliorer. D'après une des conclusions tirées jusqu'à maintenant, le principal point à améliorer est celui de l'étape d'évaluation initiale, où il faut raffermir les procédures et accroître l'accès public.

Le Canada a été le deuxième pays au monde, après les Etats-Unis, à adopter un mécanisme administratif pour la réalisation des évaluations des incidences environnementales. A la différence des

Etats-Unis, le Canada a choisi de ne pas procéder par voie législative. De nombreux pays et plusieurs provinces canadiennes ont modelé leur processus sur le PÉEE canadien, mais en l'enchâssant dans une loi. Le gouvernement canadien envisage de procéder ainsi, en apportant certains changements issus de l'évaluation publique constante qui est faite du processus.

Le PÉEE a été établi par le Conseil des ministres en 1973 et modifié par décision de ce Conseil en 1977. Le 22 juin 1984, il a été renforcé et mis à jour par la publication, dans un décret administratif pris par le Cabinet en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement, des Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Ce décret forme actuellement le fondement du processus. Il réaffirme les aspects de la politique et des procédures initiales qui se sont révélés fructueux et y ajoute des aspects jugés nécessaires pour l'évolution du processus. Les rôles et les responsabilités sont définis plus précisément que par le passé et il est confirmé que la participation du public est un élément indispensable du processus entier.

Le PÉEE est un processus de planification plutôt que de réglementation. A l'instar des études économiques et techniques, il s'agit d'un outil de planification grâce auquel les administrateurs peuvent prendre des décisions mieux éclairées. Il aide à empêcher que les ressources canadiennes ne soient gaspillées ou irrévocablement perdues à cause d'une ignorance ou d'une mauvaise planification.

Le décret sur les lignes directrices visant le PÉEE s'applique à tous les ministères, commissions et organismes (comme les autorités portuaires de Québec) du gouvernement canadien. On s'attend à ce que les sociétés-mères (qui sont principalement d'anciennes sociétés de propriétaires de la Couronne) intègrent le PÉEE à leurs politiques, à moins que cela ne soit pas possible selon les dispositions législatives auxquelles elles sont assujetties.

Le ministère qui est habilité à prendre une décision au sujet d'une proposition est appelé "ministère responsable" ou "responsable", alors que l'organisme (ou le ministère responsable lui-même) qui entend réaliser la proposition est appelé "promoteur".

#### QUAND EMPLOIE-T-ON LE PÉEE?

Le PÉEE est employé dans les cas où un ministère:

entend réaliser une de ses propositions ou

est habilité à prendre une décision concernant une proposition d'une autre organisation qui:

-- pourrait avoir des répercussions environnementales sur un secteur de compétence fédérale,

- exigerait un engagement financier de la part du gouvernement fédéral ou
- devrait être réalisé sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer.

De plus, on s'attend à ce que les ministères s'assurent que les activités canadiennes n'ont pas d'effets négatifs dans d'autres pays, y compris ceux qui bénéficient d'une aide étrangère.

## COMMENT FONCTIONNE LE PÉEE?

### Évaluation initiale

L'évaluation initiale est la première partie du processus. Elle englobe tout ce qu'un ministère fait pour déterminer les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement. Elle commence par un examen préalable, **c'est-à-dire** une évaluation des effets environnementaux possibles et des préoccupations du public, qui est réalisé par le ministère habilité à prendre une décision sur la proposition à l'étude (voir la figure 1). Ce premier examen peut donner lieu à une étude plus poussée, appelée évaluation environnementale initiale (ÉEI).

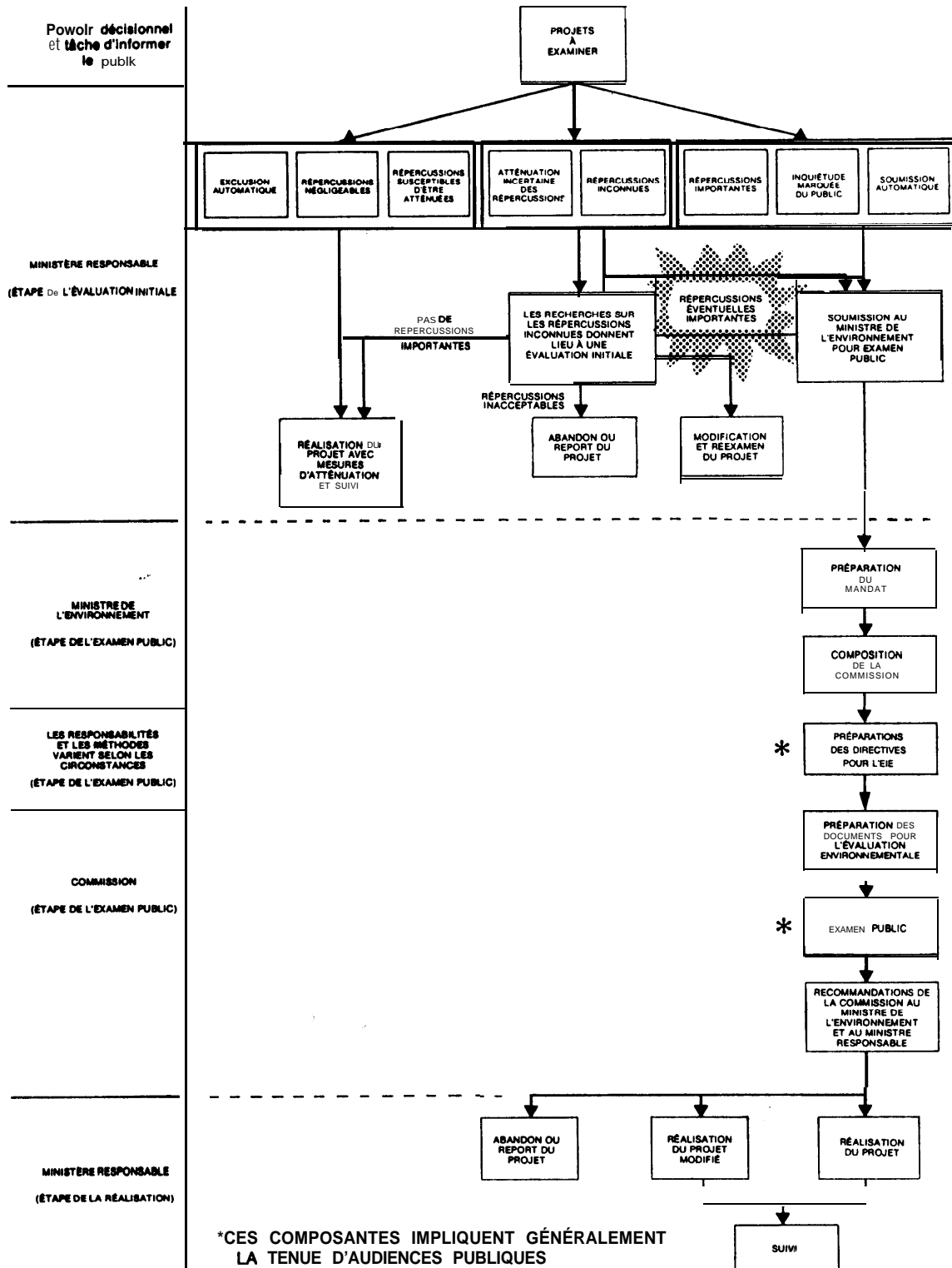
Après qu'une proposition a subi une évaluation initiale, elle sera soit réalisée, soit abandonnée, soit soumise à un examen par une commission.

On a souvent critiqué cette étape du processus parce qu'elle n'est pas appliquée de façon uniforme dans l'ensemble du gouvernement. En outre, le grand public n'est aucunement consulté sur les décisions prises par les divers ministères fédéraux. Parmi les suggestions mises de l'avant concernant l'amélioration de cette phase, on a prôné la création d'une liste de projets qui seraient automatiquement assujettis à une ÉEI, en donnant au public l'occasion de demander des audiences publiques si la décision prise à la suite de l'ÉEI est source d'insatisfaction. On a également suggéré de permettre au public, à cette étape, de faire connaître ses observations et ses préoccupations concernant le projet.

### Examens **par** des commissions

Si l'évaluation initiale donne lieu à une décision selon laquelle les effets environnementaux négatifs d'une proposition et les effets sociaux négatifs qui y ont directement trait sont considérables ou l'inquiétude du public est telle qu'un examen public est souhaitable, le ministre chargé du ministère responsable

**Figure 1 — PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**



transmet la proposition au ministre de l'**Environnement** pour que celui-ci la soumette à un examen public mené par une commission d'évaluation environnementale.

Les examens publics des propositions diffèrent du point de vue type et portée, mais ils présentent toujours les deux caractéristiques suivantes: la proposition est examinée en détail par une commission indépendante d'experts, et le public peut participer à l'examen, notamment aux audiences publiques.

Le ministre de l'**Environnement** confie à chaque commission un mandat précis, indiquant la nature et la portée de l'examen.

La nature de la proposition et la portée de l'examen sont précisées dans le mandat. Le plus souvent, un projet précis (comme ceux présentés aux sections 3 et 4) est examiné soigneusement par la commission, qui recommande par la suite s'il peut être réalisé et, dans l'affirmative, en vertu de quelles conditions.

### Commissions

Les membres de chaque commission sont nommés par le ministre de l'**Environnement** pour la durée de l'examen. Quiconque a l'objectivité et la compétence nécessaires peut être choisi. Les membres ne doivent subir aucune influence politique et leur participation à la commission ne doit pas les mettre dans une situation de conflit d'intérêts. De plus, ils doivent avoir une connaissance exceptionnelle ou une expérience connexe pouvant être utile à l'examen des effets prévus.

Normalement, la commission est présidée par le président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementale (BFEEE), ou son délégué. Si l'examen se déroule de concert avec une province ou un territoire, la commission peut être coprésidée par des personnes nommées par les deux gouvernements concernés. Un secrétariat composé d'employés du BFEEE assure le soutien nécessaire aux commissions. Les dispositions administratives et financières ayant trait aux commissions sont prises par le BFEEE.

En 1987, on a mis sur pied un groupe d'étude composé d'un juge à la retraite, d'un avocat et d'un professeur d'université pour revoir la procédure utilisée par les commissions pour les examens publics, et pour déterminer s'il y aurait lieu de lui donner un statut quasi-judiciaire. En ce qui a trait au choix des membres des commissions d'examen, le groupe d'étude a réaffirmé les principes ci-dessus, en y ajoutant les recommandations suivantes:

"Les membres des commissions d'évaluation environnementale ne doivent avoir aucun préjugé vis-à-vis du projet à l'étude, et posséder collectivement un savoir-faire particulier; ils doivent être capables de travailler au sein d'une commission interdisciplinaire; ils doivent comprendre et respecter l'objet du processus d'examen en général, et le processus d'audiences

publiques plus particulièrement; et ils doivent être capable d'obtenir l'information nécessaire lors des audiences publiques.

Les membres des commissions ne doivent avoir aucun lien avec le gouvernement fédéral et le promoteur. Ni le promoteur ni un groupe de pression ne doit avoir le droit d'être représenté à la commission."

### Procédures et activités des commissions

Chaque commission établit et publie sa propre procédure, en se fondant sur le document du BFEÉE intitulé Procédures pour les réunions publiques.

Les règles édictées dans ce document aident à uniformiser l'orientation et le déroulement des examens. Elles peuvent être modifiées aux fins d'un examen fédéral-provincial ou dans des circonstances exceptionnelles comme dans les cas où le Bureau négocie la participation provinciale ou territoriale à l'examen, la participation fédérale à un examen provincial ou la participation à une autre étude conjointe sur une proposition.

Pour réaliser son examen, une commission doit disposer de renseignements adéquats sur les question à étudier. Habituellement, cela commence par un énoncé des incidence; environnementales (ÉIE) décrivant la proposition et ses effets potentiels.

Une commission peut émettre des lignes directrices concernant la préparation d'un EIE par le promoteur, en tenant auparavant des réunions publiques pour déterminer la portée et l'importance relative des questions devant être couvertes dans ces lignes directrices.

Pendant l'examen entier, le secrétariat de la commission diffuse des renseignements au sujet des activités de celle-ci et de la procédure d'examen. A cette fin, il procède à des communications personnelles, transmet des lettres, des communiqués de presse et des annonces et collabore avec des bibliothèques et des centres d'information. Le public est encouragé à s'adresser au secrétariat et à participer aux réunions publiques.

### L'énoncé des incidences environnementales

Tous les éléments essentiels d'un projet sont indiqués dans un seul document (habituellement un EIE) qui précise l'orientation de l'examen public.

L'ÉIE comprend d'ordinaire: une description de la proposition; une indication du bien-fondé du projet et des solutions de rechange possibles; une description de l'environnement, de l'utilisation des



ressources et des conditions sociale actuelles; une prévision des incidences possibles; une indication de la mesure dans laquelle les incidences négatives seront atténuées ou empêchées. L'ÉIE indique le lieu où l'aménagement proposé sera réalisé, sa durée, les moyens par lesquels il peut être mis en oeuvre et la méthode préférable pour réduire au minimum tout effet négatif durant les travaux de construction.

L'ÉIE est présenté à la commission et rendu public. En fait, tout ce qui est présenté à la commission pendant toute partie de l'examen devient information publique. La commission prévoit un délai suffisant pour permettre aux participants d'examiner les renseignements qu'elle reçoit et de présenter des observations à leur sujet, avant les audiences publiques.

Si les renseignements que comprend l'ÉIE sont suffisants, la commission tient ses audiences publiques. Si l'ÉIE est jugé déficient, la commission demande d'autres renseignements et reporte les audiences jusqu'à ce qu'elle ait reçu et étudié ceux-ci.

### Les audiences publiques

Les audiences publiques tenues par les commissions se répartissent en deux grandes catégories:

- les réunions spéciales destinées à sonder le public sur les questions méritant d'être étudiées de façon plus poussée pendant l'examen, et sur l'ébauche des lignes directrices pour l'établissement de l'ÉIE;
- les audiences finales, qui sont la principale occasion pour le public de commenter la proposition et d'aider la commission à préparer son rapport.

Les audiences offrent au public une tribune où il peut exprimer son appui ou son opposition au projet. Pour favoriser la participation du public, les audiences doivent avoir un caractère aussi officieux et aussi souple que possible, et elles ont lieu dans le secteur visé par le projet. Personne ne peut être cité à comparaître devant la commission ou tenu de prêter serment. Il n'y a pas de contre-interrogatoire au sens juridique, et il n'est pas nécessaire que les participants soient accompagnés d'un conseiller juridique. Toutefois, la commission peut remettre en question la pertinence et le contenu des informations qui lui sont communiquées. Le groupe d'étude chargé de revoir la procédure d'audiences a cependant recommandé qu'on confère aux commissions le pouvoir de citer à comparaître, au cas où des informations seraient délibérément cachées. Le groupe d'étude s'est également prononcé contre la possibilité de contre-interroger les participants dans le sens juridique du terme, puisqu'il reconnaissait aux commissions le pouvoir de remettre en question l'information présentée.

**La participation aux audiences non seulement de spécialistes** mais aussi du public est indispensable à l'examen. En effet, si la commission a besoin des analyses techniques et scientifiques d'experts, elle a aussi besoin d'entendre l'avis des personnes que la réalisation de la proposition peut affecter, et particulièrement de celles qui habitent les environs de l'emplacement proposé. Une incidence qui peut ne pas sembler importante aux "experts" peut l'être pour les personnes qui habitent et travaillent près de l'emplacement. D'ailleurs, les habitants locaux peuvent avoir des renseignements et des perspectives que d'autres ne connaîtraient pas. Reconnaisant l'importance d'une participation publique à l'évaluation environnementale et plus particulièrement aux audiences publiques, le groupe d'étude sur la procédure d'audiences s'est prononcé contre l'utilisation de méthodes judiciaires qui transformeraient les audiences en procès, ce qui réduirait ou même éliminerait une participation publique spontanée. En fait, ce groupe précisait qu "'une audience publique n'est pas un privilège accordé à la population, mais un service que le gouvernement demande au public pour l'aider à prendre une décision mieux éclairée et favoriser une relation harmonieuse entre le développement économique et la protection de l'environnement."

#### Le rapport de la commission

Une fois les audiences publiques achevées, la commission rédige un rapport à l'intention du ministre de l'**Environnement** et du ministre chargé du ministère responsable ou, dans le cas des examens mixtes, des autres ministres ou organismes qui peuvent être en cause. Le rapport de la commission n'est présenté qu'à titre consultatif; ce sont les ministres qui prennent les décisions finales.

Le rapport comprend habituellement:

- une description succincte de la proposition;
- les caractéristiques de l'emplacement proposé;
- les incidences possibles;
- des observations, des questions et des analyses;
- des conclusions et des recommandations.

#### Recommandations

Il appartient aux deux ministres fédéraux recevant le rapport de le rendre public.

Le ministère responsable décide de la mesure dans laquelle les recommandations de la commission doivent être adoptées avant que la proposition ne soit mise à exécution. Ces recommandations sont incorporées à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'aménagement proposé. Le responsable doit voir à ce qu'on donne suite aux décisions sur les programmes appropriés de mise en oeuvre, d'atténuation, d'inspection et de surveillance.

Le promoteur doit veiller à ce que soient remplies les conditions posées lors de l'évaluation pour la réalisation de la proposition: surveillance, vérification et présentation de rapports.

Les décisions prises à la lumière des recommandations de la commission sont rendues publiques, selon les modalités retenues par le responsable.