Le projet Laurentia

Remblayage du fleuve ...et de lois

Mémoire faisant suite au

Rapport provisoire d'évaluation environnementale
de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada

par

Jean Lacoursière

pour le compte de
Accès Saint-Laurent Beauport

Le 16 décembre 2020

« Transports Canada n'a pas en main une copie du plan d'utilisation des sols du Port de Québec ; selon la* Loi maritime du Canada*, l'adoption d'un tel plan est la responsabilité du Port ;* [...] *le ministre des Transports ne détient aucune autorité d'approbation* [du plan]*. »

Cabinet du ministre des Transport du Canada, David Collenette, s'adressant au Beauportois Georges Cyr, dans une lettre du 2 mars 2001, au sujet du plan d'utilisation des sols adopté par le Port de Québec le 28 février 2001.

« Plus aucun espace n'est disponible pour le développement de nouvelles activités ou l'augmentation d'activités existantes. Pour ses avantages comparatifs indéniables, c'est le secteur est du port, situé à Beauport, qui permettra* [au Port de Québec] *de relever le défi que lui confère sa mission.* [...] *Ce secteur a été créé de toutes pièces pour des usages portuaires dans les années 1960.* [...] *L'agrandissement du port* [dans la baie de Beauport] *s'inscrit donc dans la continuité du lieu. »

Marcel Labrecque, v.-p. Exploitation de l'Administration portuaire de Québec, dans une lettre adressée à Jean Lacoursière et publiée par *Le Soleil* le 22 janvier 2008.

« J'ai un seul regret, celui de ne pas avoir enclenché une procédure judiciaire contre le Port de Québec suite à l'adoption de son plan d'utilisation des sols en 2001. Ce plan ne respecte pas la* Loi maritime du Canada*. »

Georges Cyr, autrefois (2001) président de l'Association des citoyens de Beauport (citation de 2015)

Avant-propos

Chimiste de formation, profondément soucieux de la qualité de l'environnement, de l'accès public au fleuve, du paysage littoral et de la qualité de vie à Beauport, contributeur éclairant et perspicace dans les consultations publiques concernant le littoral et le port depuis les années 1970, Georges Cyr s'est éteint en septembre 2020.

J'ai rencontré Georges pour la première fois lors de la réunion publique du 1er novembre 2000 organisée par l'APQ qui portait sur le *projet* de plan d'utilisation des sols de l'APQ. Il était alors président de l'Association des citoyens de Beauport.

Ce chapitre est inspiré des nombreux écrits de Georges et des fructueuses discussions que j'ai eues avec lui entre 2000 et 2020.

Georges Cyr (1945 – 2020)

Introduction

À son arrivée en 2011, le pdg de l'Administration portuaire de Québec (APQ), Mario Girard, annonça que pour réparer ses infrastructures portuaires décrépites, l'APQ avait besoin de tellement d'argent qu'il fallait créer de nouveaux terrains à même le fleuve, à côté de la plage publique de la péninsule de Beauport, dans l'espoir qu'une augmentation du transbordement des marchandises générerait les revenus nécessaires à leur réparation. Ce discours fut tenu jusqu'en 2015, voire un peu plus longtemps. Or, ce discours ne fait même pas partie du document intitulé Raison d'être du projet Laurentia soumis par l'APQ à l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) en juin 2020. La raison d'être de Laurentia est devenue celle-ci :

> *« Le justificatif premier du projet consiste à capter une portion du volume d'activités des ports de la côte est américaine, en misant sur les avantages comparatifs de Québec, soit la proximité géographique avec l'Europe, la profondeur d'eau et l'accès à des liaisons ferroviaires avec l'Ontario et le Midwest qui sont concurrentiels en termes de distance, de coûts et de temps. »*

Il est compréhensible que l'APQ ait abandonné un discours évoquant des quais mal en points, car des esprits perspicaces soulignèrent combien cela incriminait la gestion du port par les administrations précédentes, dont l'une des responsabilités fiduciaires était l'entretien des infrastructures. Vouloir réparer un port mal entretenu en créant de nouveaux quais apparaissait dès lors comme une fuite en avant.

Le Rapport provisoire d'évaluation environnementale du projet Laurentia rédigé par l'AEIC consacre une demi-page à la raison d'être du projet. L'AEIC ramène le curseur au problème fondamental, soit l'incapacité de l'APQ d'entretenir ses infrastructures :

[Le gras est ajouté.]

> *« Pour atteindre ses objectifs, le promoteur affirme que le port doit se doter de nouvelles infrastructures,* ***tout en générant des revenus suffisants pour maintenir ses infrastructures en place****. Il indique que le port a atteint les limites de ses capacités puisque ses terrains sont complètement occupés et ses terminaux utilisés à leur pleine capacité. Le promoteur est d'avis qu'en raison de l'optimisation du projet et du partenariat conclu avec Hutchinson Ports et le CN, l'agrandissement du Port de Québec contribuerait à profiter pleinement des atouts du corridor commercial du Saint-Laurent et des possibilités pour le Canada en matière de commerce international (Englobe, 2020a).* [...] *Les Premières Nations et le public ont soulevé des préoccupations sur la justification du projet, sa raison d'être et sur les effets environnementaux de la solution retenue par le promoteur. Par ailleurs, l'enjeu de la viabilité économique du projet et de la concurrence avec les ports de la côte est des États-Unis et les autres ports canadiens a également été soulevé par le public. »*

Ce mémoire ne vise pas l'analyse des raisons d'être du projet Laurentia aujourd'hui évoquées par l'APQ (voir à cet effet le mémoire frère d'Accès Saint-Laurent Beauport rédigé par mon collègue Jacques H. Lachance), mais plutôt la légitimité du projet. Le point de départ est une phrase contenue dans le document Raison d'être du projet Laurentia produit par l'APQ :

> *« Comme le mentionne le plan d'utilisation des sols adopté en 2001, un agrandissement est prévu afin de permettre de nouvelles activités portuaires comme celles du projet Laurentia. »*

Qu'est-ce que le plan d'utilisation des sols ? Le 1er mai 1999, l'APQ se voyait dotée de lettres patentes faisant d'elle une administration portuaire canadienne au sens de la *Loi maritime du Canada* (LMC) promulguée en juin 1998. Selon la LMC, l'APQ devait, dans les douze mois suivant la délivrance de ses lettres patentes, avoir produit

> *«* [...] *un plan détaillé d'utilisation des sols faisant état des objectifs et politiques établis pour l'aménagement physique des immeubles et des biens réels dont la gestion leur est confiée ou qu'elles occupent ou détiennent, compte tenu des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants. »*

Toujours en vertu de la LMC, l'APQ organisa à l'automne 2000 des réunions publiques où les gens pouvaient lui faire part de leurs observations sur le projet de plan d'utilisation des sols, lequel prévoyait un agrandissement de la péninsule de Beauport, une idée qui suscitait énormément d'opposition chez les gens de Beauport depuis la fin des années 1970. L'APQ connaissait l'impopularité de ce projet. Elle se manifesta vivement lors des réunions publiques, mais l'APQ choisit de conserver l'agrandissement dans la version finale de son plan en invoquant une autorisation environnementale fédérale obtenue 15 ans plus tôt :

> *«* [...] *l'APQ dispose depuis 1985 d'une autorisation environnementale pour réaliser l'extension de la péninsule selon un périmètre final de 42,5 hectares additionnels au secteur portuaire de Beauport. Cette autorisation gouvernementale émise en 1985 fait suite aux recommandations d'une Commission environnementale fédérale qui s'est déroulée en 1984 sur la base de nombreuses études et suite à des consultations publiques où plusieurs groupes d'opinion variée se sont prononcés. »*

[Note : le rapport de ladite Commission environnementale fédérale, intitulé Projet d'extension du port de Québec, fut publié en septembre 1984. Il compte 30 pages, comparativement à 311 pages pour le rapport provisoire de l'AEIC pour le projet Laurentia.]

L'APQ ne fit toutefois pas l'autruche et écrivit aussi ce qui suit dans son plan final adopté le 28 février 2001:

[Le gras est ajouté.]

> *« Le dernier enjeu majeur du secteur de Beauport est lié à l'extension de la zone portuaire de Beauport selon l'autorisation accordée en 1985 suite à la Commission environnementale fédérale.* ***Ce dossier est complexe. D'une part, la légitimité de l'autorisation accordée est remise en cause par divers groupes du fait qu'elle date déjà de 15 ans.*** *D'autre part, l'autorisation de 1985 constitue, pour certains intervenants, une contrainte qui freine l'opportunité de mettre en valeur, de façon permanente la plage actuelle de Beauport. Sur ce point, il importe de souligner que même* ***si l'autorisation de 1985 est éventuellement déclarée caduque, l'APQ peut***

***choisir, en raison de son importance stratégique, de soumettre un projet révisé à un nouveau processus d'évaluation environnementale à un moment qu'elle jugera opportun**. »*

Cela nous mène à aujourd'hui. Ce « nouveau processus d'évaluation environnementale », piloté par l'AEIC, débuta en août 2015 [l'AEIC s'appelait alors Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE)] et se terminera au début de 2021 par la publication du rapport final de l'AEIC. L'enclenchement en 2015 de ce processus sonna la caducité de l'autorisation fédérale de 1985 qui fut invoquée par l'APQ en 2001, dans son plan d'utilisation des sols, pour justifier l'agrandissement péninsulaire dans la baie de Beauport. Le rapport provisoire de l'AEIC, objet du présent mémoire, compte 311 pages.

Dans ce qui suit, nous raconterons la vigueur de l'opposition des gens contre l'agrandissement portuaire manifestée lors des réunions publiques organisées par l'APQ à Québec et à Beauport à l'automne 2000, puis reviendrons sur les arguments utilisés par l'APQ pour entretenir la légitimité de ce projet durant 35 ans. Nous analyserons ensuite la LMC et les lettres patentes de l'APQ, entre autres sous l'angle de la propriété du lit du fleuve, pour voir si l'idée de créer de nouvelles plateformes industrialo-portuaires du genre de Laurentia, en transformant d'immenses quantités de liquide en solide, est une chose légitime.

Automne 2000 : la colère des gens de Québec et Beauport éclate

À l'automne 2000, l'APQ organisa trois réunions publiques dans les villes de Sillery, Québec et Beauport, là où se trouvent les terrains portuaires. Lors de ces soirées, que l'on pourrait qualifier de séances de consultations publiques, l'APQ présenta son projet de plan d'utilisation des sols à la population. Il y eut trois réunions publiques :

- le 30 octobre à 19h00 au Montmartre, Salle Marie-Guyart, 1669 chemin Saint-Louis à Sillery (je n'y étais pas);

- le 31 octobre à 19h00 au Hangar du Grand Marché, 84 rue Dalhousie à Québec [j'y étais, de mémoire parmi une douzaine de personnes);

- le 1er novembre à 19H00 au Ramada, Salle Beauport A-B, 321 boulevard Sainte-Anne à Beauport (j'y étais ; salle bondée, manque de places assises, plus d'une centaine de personnes selon les journaux).

Il faut consulter la revue de presse de l'époque ainsi que les mémoires présentés à l'APQ pour constater l'ampleur de l'opposition contre l'agrandissement à même le fleuve de la péninsule de Beauport, dont la plage était déjà devenue un site très populaire auprès des gens pratiquant la voile légère, mais aussi chez la population en général qui y apprécie le sable, l'eau et la panorama extraordinaire faisant oublier le béton et le bruit de la ville.

La réunion tenue à Québec le 31 octobre révéla une forte opposition envers le projet de plan et une critique du processus de consultation lui-même. Jacques Lamarche, membre du Comité des citoyens du Vieux-Québec et de la Coalition pour l'aménagement du front fluvial, demanda à l'APQ :

« Là, vous faites une présentation publique de votre plan et lorsque vous allez l'adopter, ça va être public. Mais entre les deux : rien. Vous nous dites : envoyez-nous un mémoire, mais nos commentaires vont rester anonymes, il n'y aura pas de débat. Est-ce qu'on pourrait avoir une audience publique ? »

La directrice du marketing de l'APQ, Ghislaine Collard, répondit :

« On va prendre votre demande en considération. [...] *Le plan d'utilisation des sols est un document technique qui ne présente pas de changement d'orientation par rapport aux intentions déjà connues du Port. »*

Denise Piché, professeure à l'École d'architecture de l'Université Laval, prit le micro et répliqua à la fausseté venant d'être énoncée :

« Vous dites que c'est technique ? Mais ça n'a rien de technique quand on parle de l'accès au littoral, qu'il s'agisse du petit parc Notre-Dame-de-la-Garde ou de la plage de Beauport dont on voit ce qu'il va en arriver. »

Les réponses de l'APQ laissèrent malheureusement présager du caractère voulu immuable de ce projet de plan.

La réunion publique la plus imposante fut de loin celle de Beauport tenue le lendemain soir, le 1er novembre. Plus d'une centaine de personnes firent passer un mauvais quart d'heure aux administrateurs portuaires, desquels le pdg Ross Gaudreault était d'ailleurs absent tout comme à Québec. Eussions-nous étés à l'époque du Far-West, les dirigeants portuaires auraient été éjectés de la réunion enduits de goudron et de plumes tellement la colère grondait dans une salle pleine à craquer où plusieurs personnes ne pouvaient trouver une place assise. Dans une tentative de faire baisser la pression, la directrice du marketing eu beau expliquer que l'APQ n'avait aucun projet d'expansion pour l'instant, rien n'y fit pour les citoyens reconnaissant le poisson qu'on tentait de noyer.

Des représentants d'associations, des élus, des citoyens et même des travailleurs du port prirent le micro pour dénoncer la présence de l'agrandissement péninsulaire dans le projet de plan. Le positionnement des élus de tous les paliers de gouvernement contre cet agrandissement à même la baie de Beauport, dont certains sont alors membres du parti au pouvoir à Ottawa, a quelque-chose d'à la fois étonnant et affligeant comparativement à aujourd'hui où une majorité d'élus locaux appuie Laurentia, et où se déclarer contre Laurentia semble relever du tabou. Voici quelques citations des élus de l'époque :

« Jamais la Ville ne vous laissera construire un terminal de vrac sur les battures. Il y a déjà l'autoroute qui nous coupe de l'eau. Si Dufferin-Montmorency a été une erreur, il ne faudrait pas en ajouter une deuxième. Vous allez nous trouver sur notre chemin ! » (Jacques Langlois, maire de Beauport)

« Personne (parmi les groupes consultés) n'est favorable au projet soumis par l'administration du port et je serais surprise que le plan, vieux de 20 ans, soit coulé dans le ciment. Le littoral du Saint-Laurent est un site récréotouristique de premier

choix entre le pont de Québec et l'île d'Orléans; il faut le redonner aux citoyens. » (Hélène Scherrer, députée libérale fédérale de Louis-Hébert)

« Il est impensable d'arrêter un développement récréotouristique comme vous le faites, sous prétexte que vous aurez besoin du site dans 15-20-25 ans. » (Michel Després, député libéral provincial de Limoilou)

« Vous [APQ] *devriez accepter que le patrimoine que représente le port de Québec n'appartient pas en propre à ses administrateurs et employés mais bien aux citoyennes et citoyens payeurs de taxes qui vous confient la gestion de biens qu'ils ont payés. »* (Michel Guimond, député bloquiste de Beauport – Montmorency – Côte-de-Beaupré – Île d'Orléans, extrait de son mémoire)

Encore plus surprenante que l'opposition des élus au projet d'agrandissement portuaire, relativement à notre époque, est celle d'une chambre de commerce :

« Nous ne questionnons pas les chiffres avancés par le Port de Québec quant aux retombées économiques de l'activité portuaire. Nous sommes tous conscients qu'elles sont importantes. Ce que l'ont peut questionner cependant est la vocation que l'on veut donner au littoral de la région de la capitale. Par quoi notre région se positionne-t-elle sur l'échiquier mondial : par son activité touristique ou par ses activités de transbordement ? Poser la question est en quelque-sorte y répondre. [...] *Les battures, l'accès au fleuve, son point de vue sur la Rive-Sud, l'île d'Orléans, la Côte-de-Beaupré sont un attrait unique, malheureusement sous-exploité, qui n'a rien à envier à aucune capitale dans le monde. »* (Me Patrick Simard, président, Chambre de commerce Beauport – Côte-de-Beaupré)

Le président de l'Association pour la sauvegarde de la baie de Beauport (devenue Accès Saint-Laurent Beauport), Yvan Robitaille, décrivit bien la hauteur de la vague de contestation envers le projet de plan :

« Nous bénéficions de l'appui de 35 organismes de la région et de celui de nombreux politiciens. L'Administration portuaire devrait donc réajuster son tir en modifiant ses plans qui bloquent toute forme de développement récréotouristique pour la Baie. »

En 2008, dans le cadre du 400e de Québec, le site de la plage de Beauport fut aménagé à la mesure de son potentiel grâce à 18,3 M$ d'argent fédéral, mais aussi au prix d'une interdiction par l'APQ de tout accès public à la moitié sud de la plage péninsulaire, question de marquer son territoire en vue d'un agrandissement qui est aujourd'hui le projet Laurentia. La population obtint un aménagement moderne et fonctionnel, mais perdit la moitié de la plage. Nous y reviendrons dans la conclusion.

La caducité de l'autorisation fédérale de 1985

Tel que relaté en introduction, l'APQ utilisa une autorisation fédérale de 1985 pour justifier l'inclusion de l'agrandissement péninsulaire dans son plan d'utilisation des sols adopté en 2001.

Lors des réunions publiques que l'APQ organisa à l'automne 2000 sur son projet de plan, cela suscita maintes récriminations de la part de la population.

Le maire de Beauport Jacques Langlois affirma que cette autorisation vieille de 15 ans ne valait plus, en précisant que la Communauté urbaine de Québec (CUQ) avait zoné la plage de Beauport comme récréotouristique et qu'on ne pouvait pas la déménager plus loin pour la remplacer par une zone industrielle. Dans son mémoire remis à l'APQ, le maire écrivit :

[Le gras est ajouté.]

> *«* [...] *Le plan d'utilisation des sols tel que soumis ne satisfait pas aux objectifs et aux critères de développement économique et d'aménagement de la CUQ, des villes de Beauport et de Québec ; il ne satisfait pas aux objectifs régionaux prioritaires identifiés par le CRCDQ* [Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec] ***; il ne satisfait pas non plus entièrement aux objectifs et aux critères de la*** **Loi maritime du Canada** ***à laquelle il est soumis. En fait, ce plan est en contradiction avec 15 années de planification et d'aménagement au plan régional****. »*

Dans son mémoire, le député bloquiste Michel Guimond remit lui aussi en question la validité de l'autorisation fédérale :

> *« Vous faites, par ailleurs, grand état de l'autorisation environnementale dont l'APQ dispose depuis 1985 pour réaliser l'extension de la péninsule* [...]. *Vous soulignez aussi, à juste égard, la légitimité de l'autorisation gouvernementale de 1985 qui est toutefois remise en cause par divers groupes. Je laisserai les spécialistes des questions environnementales vous démontrer que la Commission environnementale fédérale tenue en 1984 n'a pas réalisé, comme les lois actuelles l'y obligeraient, une véritable évaluation environnementale. »*

Dans son plan d'utilisation des sols adopté plus tard en 2001 et toujours en vigueur, l'APQ écrivit ceci au sujet de la Commission environnementale fédérale ayant mené à l'autorisation de 1985 :

[Le gras est ajouté.]

> *« La mise en place du Comité de surveillance prévu par la Commission environnementale sur le projet d'extension du port au secteur de Beauport permettra de* ***réitérer le consensus social*** *et d'actualiser les composantes du projet. »*

Or, tel que le souligna Georges Cyr dans son mémoire rédigé en tant que président de l'Association des citoyens de Beauport (ACB), le mot *consensus* n'apparaît nulle part dans le rapport de 30 pages de la Commission d'évaluation environnementale fédérale de 1984. Au contraire, la Commission y décrit en ces termes les oppositions des intervenants :

> *« L'examen du projet a révélé de nombreuses divergences d'opinion au sujet des répercussions socio-économiques du projet.*

> *« Tout au long de l'examen du projet, y compris lors des réunions publiques, certains intervenants ont appuyé et d'autres ont mis en doute les arguments concernant la nécessité du projet. La Commission ne considère pas de son mandat de se prononcer à ce sujet.*
>
> *« Tout au long des réunions publiques, ainsi que dans plusieurs mémoires, deux questions ont été maintes fois portées à l'attention de la Commission: l'aménagement du territoire et les effets cumulatifs d'autres projets prévus au secteur des battures de Beauport.* [...] *De l'avis de la Commission, ces deux problèmes ne peuvent pas être résolus dans le cadre de l'examen de la proposition d'extension portuaire. »*

Georges Cyr remit en question l'autorisation de 1985 en invoquant à juste titre deux des objectifs de la LMC de 1998 : « fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement » et « prendre en compte les priorités et les besoins locaux ». De manière prémonitoire quand on pense au rapport préliminaire de l'AEIC sur le projet Laurentia, Georges Cyr écrivit dans le mémoire de l'ACB :

[Le gras est ajouté.]

> *« L'APQ s'appuie sur le rapport de la Commission d'évaluation environnementale de 1984 pour affirmer que son projet est acceptable sur le plan environnemental. Or plusieurs des aspects socio-économiques importants, dont l'aménagement du territoire et les effets cumulatifs d'autres projets prévus dans le secteur des battures de Beauport, n'ont pas été considérés lors de la Commission. Le projet ne peut donc satisfaire un niveau de protection élevé de l'environnement prévu par la* Loi maritime du Canada*. Ainsi, l'étude de 1984 n'est plus valide. Les nouvelles lois environnementales rendent encore plus difficile tout nouveau remplissage dans le fleuve et* ***il serait surprenant que le projet d'agrandissement soit approuvé par une commission d'évaluation environnementale dans le contexte d'aujourd'hui****. »*

Solidement convaincu que l'APQ bafouait la LMC en incluant son projet d'agrandissement dans son plan au mépris des aspirations des collectivités locales, Georges Cyr déclara ceci au *Journal de Québec*, propos cités dans un reportage sur la réunion publique du 1er novembre 2000 à Beauport et intitulé Les Beauportois en furie :

> *« Georges Cyr, de l'Association des citoyens de Beauport, n'a pas caché son intention d'intenter des poursuites contre le Port, si jamais le projet allait de l'avant. »*

Malheureusement, l'APQ alla de l'avant :

Le Port va de l'avant

■ QUÉBEC — Balayant l'opposition unanime des députés et des nombreux organismes qui se sont prononcés contre l'expansion du port de Québec dans la baie de Beauport, l'Administration portuaire annonçait, hier, que son c.a. a adopté le plan qui prévoit cette possibilité d'expansion. Exigé par la Loi maritime, le nouveau plan est valide pour cinq ans. De la même façon, le port maintient sa mainmise sur un terrain en bordure du parc Notre-Dame-de-la-Garde comme zone tampon avec ses installations. M.C.

[*Le Soleil*, 1er mars 2001]

Ce récit, à 20 ans de distance, fait naturellement constater l'effet de la fusion des municipalités survenue en 2002. Il saute aux yeux que cette fusion fit taire l'opposition beauportoise aux lubies expansionniste de l'APQ, une opposition dorénavant noyée dans des partis pan-municipaux.

Le plan d'utilisation des sols enfreint la *Loi maritime du Canada*

La LMC est limpide. Elle a pour objectifs, entre autres, de :

[Le gras est ajouté.]

> d) fournir un niveau élevé de sécurité et de **protection de l'environnement**;
>
> e) offrir un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales des composantes du réseau des services et installations portuaires **et prendre en compte les priorités et les besoins locaux**;

La définition du plan d'utilisation des sols contenue dans la LMC est reproduite ci-dessous ; la version anglaise est ici ajoutée pour fin de désambigüisation :

[Le surligné jaune est ajouté.]

48 (1) Dans les douze mois suivant la délivrance de leurs lettres patentes, les administrations portuaires sont tenues d'avoir un plan détaillé d'utilisation des sols faisant état des objectifs et politiques établis pour l'aménagement physique des immeubles et des biens réels dont la gestion leur est confiée ou qu'elles occupent ou détiennent, compte tenu des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants.	**48 (1)** A port authority shall, within twelve months after the issuance of its letters patent, develop a detailed land use plan that contains objectives and policies for the physical development of the real property and immovables that it manages, holds or occupies and that takes into account relevant social, economic and environmental matters and zoning by-laws that apply to neighbouring lands.

Compte tenu de l'opposition intense et surtout très étoffée contre l'agrandissement de la péninsule portuaire qui se manifesta lors des réunions publiques de 2000 et dans les mémoires

déposés par la suite, il est clair que la conservation par l'APQ de cet agrandissement dans la version finale de son plan enfreignit la LMC. En effet, les intervenants de l'époque firent valoir de solides arguments touchant les aspects sociaux, économiques, environnementaux, paysagers, urbanistiques, ainsi que les enjeux de zonage, pour démontrer comment cet agrandissement allait à l'encontre des aspirations de la collectivité locale. Le plan finalement adopté relégua la mission autoproclamée de l'APQ au rang de *paroles verbales* :

> *« La mission de l'Administration portuaire de Québec consiste à favoriser et à **développer** le commerce maritime, à servir les **intérêts économiques** de la région de Québec et du Canada et à assurer sa **rentabilité** dans le **respect** de la **communauté** et de l'**environnement**. »*

Selon certains, la définition du plan d'utilisation des sols donnée dans la version française de la LMC n'est pas aussi claire que celle de la version anglaise, en ce sens que la version française ne dirait pas explicitement que c'est le plan lui-même qui doit être le résultat de la prise en compte (c.-à-d. qui doit respecter) « des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants ». Pour s'en assurer, Georges Cyr posa la question (parmi d'autres) au ministre fédéral des Transports David Collenette dans une lettre du 17 janvier 2001. Dans sa réponse du 2 mars 2001, le cabinet du ministre, sous la plume de son adjoint spécial pour le Québec Guy Chartrand, leva toute ambigüité :

[Le gras est ajouté.]

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

De manière intéressante, cette même lettre du cabinet ministériel révéla l'immense laisser-faire dont jouit l'APQ, un organisme fédéral autonome, relativement à l'élaboration de son plan d'utilisation des sols. Les mots qui suivent sont la réponse du cabinet à la question de Georges Cyr qui voulait savoir si le projet de plan d'utilisation des sols de l'APQ enfreignait l'article 48 de la LMC. Rappelons que ces mots furent écrits le 2 mars 2001 et que le plan fut officiellement adopté par l'APQ le 28 février 2001 :

[Le gras est ajouté.]

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

Voilà un aveu démontrant éloquemment que l'APQ est une administration de type colonial, qui « règne » sur le littoral de Québec grâce à des lettres patentes délivrées par une « métropole » (Ottawa), laquelle est peu soucieuse du respect des préoccupations des « indigènes », l'essentiel étant que le « gouverneur local » préserve les perspectives de développement (le commerce maritime) sur le territoire occupé.

Il est pertinent de rappeler que l'APQ n'a jamais, depuis son adoption en 2001, mis à jour son plan d'utilisation des sols, chose à laquelle elle s'était pourtant engagée à faire tous les cinq ans, tel que mentionné dans le plan lui-même :

[Le gras est ajouté.]

> « *En raison de son statut de gestionnaire de propriétés de Sa Majesté du Chef du Canada, le schéma d'aménagement de la CUQ et la réglementation municipale d'urbanisme sont légalement inopérants sur le territoire de l'APQ. Toutefois, l'APQ doit prendre en compte les préoccupations locales et régionales dans ses prises de décision. En ce sens,* ***les municipalités sont des interlocuteurs privilégiés afin d'évaluer l'acceptation sociale des divers projets à l'étude sur les propriétés de l'APQ****. Pour son volet de planification d'ensemble, la planification globale s'effectue dans le cadre de* ***la préparation quinquennale du plan d'utilisation des sols.*** *Bien que la* Loi maritime du Canada *ne prévoie qu'une simple période de consultation sur une version projet du document, l'APQ préconise une démarche qui implique des intervenants du milieu à chaque étape majeure de la préparation de ce plan d'utilisation des sols.* ***L'APQ entend répéter cette démarche de consultation élargie lors du prochain exercice de révision de son Plan d'utilisation des sols***. »

La féroce opposition manifestée par la population à l'automne 2000 contre le projet d'agrandissement portuaire explique fort probablement pourquoi l'APQ a relégué aux oubliettes l'engagement de révision quinquennale de son plan. Organiser des réunions publiques, ne serait-ce qu'à une occasion de révision du plan, aurait certes donné lieu à une contestation encore plus virulente et braqué les projecteurs sur un plan de 2001 adopté autoritairement. L'APQ savait qu'elle ne pourrait refaire le coup une deuxième fois.

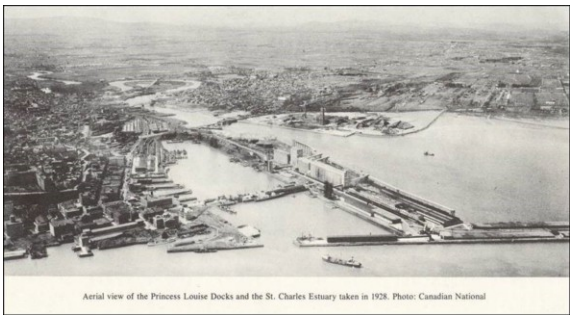
La transformation de liquide en solide, en empiétant sur le lit du fleuve, va-t-elle de soi ?

Pour l'APQ, étant donné que l'actuelle péninsule de Beauport fut créée de toutes pièces par remblayage à partir des années 1960, la rallonger ne pose aucun problème conceptuel. Dans une lettre intitulée L'agrandissement du port de Québec, un projet porteur, adressée à l'auteur de ces lignes et publiée par *Le Soleil* le 22 janvier 2008, le vice-président Exploitation de l'APQ, Marcel Labrecque, écrivit au sujet du projet d'extension dans la baie de Beauport :

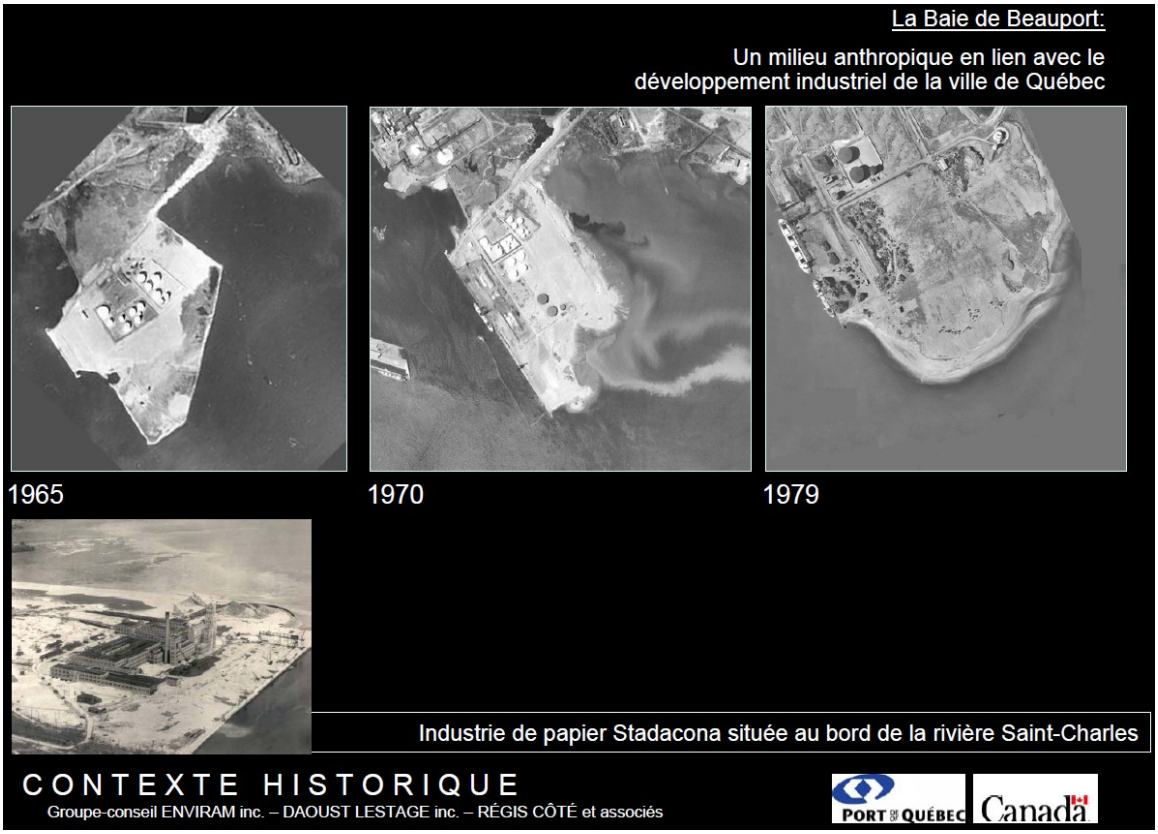
[Le gras est ajouté.]

> *« Plus aucun espace n'est disponible* ***pour le développement de nouvelles activités ou l'augmentation d'activités existantes****. Pour ses avantages comparatifs indéniables, c'est le secteur est du port, situé à Beauport, qui*

permettra [au Port de Québec] *de relever le défi que lui confère sa mission.* [...] *Ce secteur a été créé de toutes pièces pour des usages portuaires dans les années 1960.* [...] ***L'agrandissement du port*** [dans la baie de Beauport] ***s'inscrit donc dans la continuité du lieu**. »*



Baie de Beauport en 1928 (à gauche) et en 1945 (à droite), avant que n'apparaisse la péninsule artificielle actuellement utilisée par l'APQ pour le transbordement de matières solides et liquides en vrac.



Croissance à diverses étapes de la péninsule portuaire artificielle par remblayage dans la baie de Beauport.

On remarque tout d'abord sans surprise combien l'APQ, dont le conseil d'administration vibre sous la force des intérêts industriels le composant majoritairement, est animée d'une volonté de

croissance propre au monde des affaires, sans besoin de la justifier par des clients réels et confirmés, et cela encore aujourd'hui avec Laurentia. En témoigne par exemple un reportage du *Journal de Québec* de janvier 2011, il y a une décennie, dans lequel les propos candides du pdg de l'APQ nouvellement en fonction, Mario Girard, furent rapportés au sujet d'une expansion portuaire à Beauport :

> *« C'est le vice-président exécutif de la société IMMT-Québec, présent pour l'occasion, M. Marc Dulude, qui lui a soumis* [à Mario Girard] *l'idée d'envisager attentivement l'expansion du Port, dont son entreprise aurait fortement besoin. Mario Girard a alors admis que le Port a effectivement besoin d'espaces supplémentaires, étant présentement à sa pleine capacité avec 24,3 millions de tonnes de marchandises manutentionnées l'an dernier, en hausse de 10 %. »*

On remarque ensuite, de manière surprenante voire choquante, que l'APQ trouve normal que la péninsule portuaire puisse « se continuer » par remblayage dans le fleuve. Un tel raisonnement mène bien sûr jusqu'à l'île d'Orléans, mais l'APQ n'oserait jamais faire preuve d'autant de témérité. Ses ambitions sont plus 'modestes'. Dans une entrevue de 1999 accordée au magazine Commerce Monde Québec Capitale, le pdg du Port Ross Gaudreault affirma :

[Le gras est ajouté.]

> *« On a de nouveaux projets, de nouvelles technologies. Si on signe nos nouveaux projets, et on va les signer,* ***on va remplir les battures de Beauport****. »*

On l'a visiblement échappé belle.

Au-delà des lubies expansionnistes ayant habité et habitant encore aujourd'hui l'APQ, la question se pose à savoir si l'APQ a le droit de transformer autant de liquide (le fleuve) en solide (nouvelle plateforme industrialo-portuaire) pour agrandir la superficie des sols sous sa fiducie.

En vertu de ses lettres patentes entrées en vigueur le 1er mai 1999, l'APQ est fiduciaire d'eaux navigables et d'immeubles fédéraux définis ainsi :

[Le surligné jaune est ajouté pour faciliter la lecture.]

DESCRIPTION DES EAUX NAVIGABLES	DESCRIPTION DES IMMEUBLES FÉDÉRAUX
Pour l'application de la présente loi, le port de Québec comprend : a) le fleuve Saint-Laurent et ses rives jusqu'à la ligne des hautes eaux, entre une ligne tirée à partir de la culée occidentale du pont routier qui traverse l'embouchure de la rivière du Cap Rouge, dans une direction S. 15° E. astronomique, jusqu'à l'intersection avec la ligne des hautes eaux sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, ainsi qu'une ligne tirée sur le chenal nord de l'Île d'Orléans, à partir du côté	Les immeubles fédéraux dont la gestion est confiée à l'Administration comprennent les immeubles suivants: A) Les immeubles de Sa Majesté situés dans les limites du havre de Québec, telles que fixées dans les lois ci-après mentionnées, concédés aux Commissaires du havre de Québec aux termes des lois suivantes: — l'article 2 de *l'Acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son*

est de l'embouchure de la rivière Montmorency, en droite ligne avec l'église catholique romaine de la paroisse de Sainte-Pétronille, sur l'Île d'Orléans, et une ligne tirée sur le chenal sud de l'Île d'Orléans, a partir de la pointe Saint-Jean (46° 55' 39'' N, 70° 52' 48'' O) jusqu'à la pointe Saint-Michel (46° 53' 27'' N, 70° 53' 02'' O), sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent; b) les parties de tous les tributaires qui se jettent dans le fleuve Saint-Laurent, entre ces lignes, jusqu'où monte la marée.	*administration* (22 Victoria, ch. XXXII) sanctionné le 24 juillet 1858, tel que modifié par l'article 1 de *l'Acte pour amender l'acte pour pourvoir à l'amélioration du havre de Québec et à son administration* (25, Victoria, ch. XLVI) sanctionné le 9 juin 1862; — l'article 21 de *l'Acte des Commissaires du havre de Québec*, 1899 (62-63 Victoria, ch. 34) sanctionné le 10 juillet 1899, qui a concédé aux Commissaires du havre de Québec les immeubles situés dans les limites du havre de Québec qui avaient été dévolus à Sa Majesté la reine du chef du Canada à titre de havres publics aux termes de l'article 108 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces immeubles peuvent être sommairement décrits comme suit : « Le fleuve Saint-Laurent et ses rives, jusqu'à la ligne des hautes eaux, entre une ligne tirée depuis le côté ouest de l'embouchure de la rivière Cap-Rouge jusqu'au côté ouest de l'embouchure de la rivière Chaudière, et une ligne tirée depuis le côté est de l'embouchure de la rivière Montmorency jusqu'au côté est de l'anse appelée "Anse des Sauvages" du côté sud dudit fleuve Saint-Laurent, ainsi que les parties de tous les tributaires qui se jettent dans le fleuve Saint-Laurent, entre lesdites lignes, jusqu'où monte la marée. La ligne des hautes eaux pour les immeubles situés sur le côté nord du fleuve Saint-Laurent, dans lesdites limites, correspond à la ligne des hautes eaux de 1858. La ligne des hautes eaux pour les immeubles situés sur le côté sud du fleuve Saint-Laurent, dans lesdites limites, correspond à la ligne des hautes eaux de 1867. » B) Les immeubles suivants qui, depuis le 24 juillet 1858, ont été acquis successivement par les Commissaires du havre de Québec, le Conseil des ports nationaux, la Société canadienne des ports et la Société du port de Québec: *

* Suit à partir d'ici, sur 12 pages, une longue liste de lots, dont seulement deux contiennent le mot *lit*, pour se référer au lit de la rivière Saint-Charles; neuf lots contiennent l'expression *eau profonde*, ils sont situés dans : Paroisses Saint-Félix-de-Cap-Rouge, Village de Lauzon partie est, Cité de Québec — Quartier Champlain, Paroisse Saint-Colomb-de-Sillery, Paroisse de Sainte-Foy, et Cité de Lévis - Quartier Saint-Laurent. Les termes *lit* et *eau profonde* sont associés à des lots situés loin du lieu visé par le projet Laurentia.

Légalement, le fleuve fait donc partie des « eaux navigables » dont l'APQ est responsable. Qu'est-ce qu'une eau navigable ? Aucune surprise ici, la *Loi sur les eaux navigables canadiennes* confirmant l'intuition voulant qu'il s'agisse d'un plan d'eau sur lequel on peut naviguer :

> ***eaux navigables*** Plans d'eau, y compris les canaux et les autres plans d'eau créés ou modifiés par suite de la construction d'un ouvrage, qui sont utilisés ou vraisemblablement susceptibles d'être utilisés, intégralement ou partiellement, par des bâtiments, pendant tout ou partie de l'année comme moyen de transport ou de déplacement à des fins commerciales ou récréatives ou comme moyen de transport ou de déplacement des peuples autochtones du Canada exerçant des droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui, selon le cas :
>
> **a)** sont accessibles au public par voie terrestre ou maritime;
> **b)** sont inaccessibles au public et ont plus d'un propriétaire riverain;
> **c)** ont pour seul propriétaire riverain Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province. *(navigable water)*

Étonnamment du point de vue d'un non-légiste, le fleuve est aussi décrit dans les lettres patentes comme un « immeuble fédéral ». Qu'est-ce qu'un immeuble fédéral ? Voici ce qu'en dit la LMC :

> ***immeuble fédéral*** S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux. (federal immovable)*

Allons alors lire la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* :

> ***immeuble fédéral*** Immeuble appartenant à Sa Majesté ou dont elle a le pouvoir de disposer. *(federal immovable)*

La *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* prend aussi la peine de définir le mot ***immeuble*** :

> **a)** Dans la province de Québec, immeuble au sens du droit civil de la province de Québec et, par assimilation, tout droit du locataire relativement à l'immeuble;

Une recherche du côté du Code civil du Québec nous apprend que le mot immeuble est un concept ayant souffert d'une dérive au fil des décennies. Dans une étude de 2015, l'avocat Louis Bouchard D'Orval fait le ménage dans les interprétations légales du mot et fournit un algorithme décisionnel qui, si appliqué au fleuve, mène au résultat que le fleuve est plutôt un... meuble.

Quoi qu'il en soit, meuble ou immeuble, l'incongruité de ces deux mots pour décrire le fleuve invite à ne point s'acharner et à plutôt se replier vers la définition de *immeuble fédéral* pour conclure que Sa Majesté peut en disposer, c.-à-d. qu'elle peut *faire du fleuve ce qu'elle en veut*, tout simplement. Cela nous amène à analyser la définition du mot *fleuve*.

Peu importe la source consultée, le mot fleuve est toujours définit comme un cours d'eau. Selon Wikipédia, un cours d'eau est :

> *« On désigne par **cours d'eau** tout écoulement terrestre d'eau liquide entre une source et une embouchure avec un débit à module supérieur à zéro. Ce flux d'eau est souvent continu mais il peut être temporaire sur une assez longue durée. Le lieu de cet écoulement est un chenal, généralement naturel. S'il est artificiel, on emploie plutôt le terme "canal". »*

Le mot *fleuve* utilisé dans les lettres patentes de l'APQ ne peut pas échapper à la notion de cours d'eau. Quant au mot *rives*, dont la définition souffre d'une certaine variabilité selon la source consultée (entre autres à cause de sa proximité avec le mot berges), la présence de « jusqu'à la ligne des hautes eaux » à sa suite élimine tout espace d'ambigüité. Les lettres patentes font ainsi indirectement allusion à l'existence, sur les rives du fleuve, d'une bande littorale appelée *estran*, que Le Nouveau Petit Robert (2009) définit par :

> Portion du littoral entre les plus hautes et les plus basses mers. ➤ RÉGION. **batture**.

Essentiellement, l'ajout de « jusqu'à la ligne des hautes eaux » spécifie que les eaux navigables sous gestion portuaire ont une superficie variable et que l'absence d'eau fluviale sur l'estran ne modifie en rien le statut *d'eau navigable* de cette zone périodiquement asséchée puis inondée. Nul ne peut empiéter sur l'estran d'une quelconque manière sans autorisation fédérale, puisque cela pourrait nuire à la navigabilité de cette zone quand elle est inondée.

La plateforme industrialo-portuaire décrite dans le projet Laurentia n'est pas faite d'une collection de quais flottants. Le projet Laurentia impliquerait de remblayer 13,7 hectares de milieu aquatique en empiétant sur le lit du fleuve. Le mot *lit* est uniformément défini dans diverses sources traitant d'hydrologie. Selon Le Nouveau Petit Robert (2009) : creux naturel du sol, canal dans lequel coule un cours d'eau. Selon Wikipédia :

> En hydrologie, le **lit** est l'espace occupé par un cours d'eau, de façon permanente ou temporairement. Il regroupe deux entités distinctes :
>
> - Le *lit mineur*, lit ordinaire ou « lit apparent », est le chenal où l'eau s'écoule habituellement avant débordement. Il peut être occupé en permanence ou de manière saisonnière. Il est souvent limité par des berges.
>
> - Le *lit majeur*, appelé aussi « plaine d'inondation » ou « lit d'inondation », est la partie adjacente latérale au lit mineur, inondée seulement en cas de crue, le plus souvent sur les deux rives. La bordure extérieure du lit majeur correspond au niveau de la plus grande crue historique enregistrée.

[…]

On attribue à Brunetto Latini, encyclopédiste médiéval, la première utilisation du terme *lit* pour désigner l'espace occupé par un cours d'eau : "*La rivière semble dormir, mais il lui arrive de sortir de son lit.*"

Ainsi, le mot *fleuve* utilisé dans les lettres patentes ne peut pas comprendre le lit dans lequel il s'écoule. Par curiosité, on constate que le mot *lit* n'apparait qu'à deux endroits dans les lettres patentes, toutes deux dans l'Annexe « B » intitulée Description des immeubles fédéraux, où le lit y est décrit comme une entité distincte du cours d'eau qu'est la rivière Saint-Charles :

2. Cadastre de la Paroisse de Notre-Dame-des-Anges, Circonscription foncière de Québec

Lot 4 ptie et lit de la Rivière Saint-Charles : Vente à Cité de Québec le 3 août 1966, devant Me Paul Larue, notaire à Québec, sous le numéro 3040 de ses minutes, donnant suite B l'acte de cession signé le 1er mars 1966 conformément au décret CP 1962-15/1067 du 1er août 1962, acte de cession publié au Bureau de la publicité des droits de la circonscription foncière de Québec le 10 mars 1966 sous le numéro 583648.

6. Cadastre de la Cité de Québec — Quartier Saint-Pierre, Circonscription foncière de Québec

Lit de la Rivière St-Charles : Transfert de juridiction en faveur de la Ville de Québec le 26 janvier 1984, autorisé en vertu du décret CP 1984-304, publié sous le numéro 1144867 daté du 30 avril 1985.

Une fois le mot *lit* défini clairement et sans ambigüité, son absence des lettres patentes de l'APQ quand le fleuve est concerné implique l'impossibilité de supposer que le lit du fleuve, sur lequel le projet Laurentia empiéterait sur une superficie de 13,7 hectares (16,8 terrains de football canadien, zones des buts incluses), soit la propriété du gouvernement fédéral via l'APQ.

À qui appartient donc le lit du fleuve ?

La réponse se trouve dans le Code civil du Québec, selon lequel le lit des cours d'eau est la propriété de l'État québécois :

LégisQuébec
Source officielle

CCQ-1991 - Code civil du Québec

Article 919
Versions

Texte complet

Date d'entrée en vigueur

1994-01-01

919. Le lit des lacs et des cours d'eau navigables et flottables est, jusqu'à la ligne des hautes eaux, la propriété de l'État.

Il en est de même du lit des lacs et cours d'eau non navigables ni flottables bordant les terrains aliénés par l'État après le 9 février 1918; avant cette date, la propriété du fonds riverain emportait, dès l'aliénation, la propriété du lit des cours d'eau non navigables ni flottables.

Dans tous les cas, la loi ou l'acte de concession peuvent disposer autrement.

1991, c. 64, a. 919.

De manière intéressante, cette propriété est confirmée dans un document produit à l'intention de l'AEIC par l'Administration portuaire de Montréal (APM) dans le cadre de l'évaluation environnementale de son projet de port à conteneurs à Contrecœur. Dans la section 4.1.1 du document intitulée *Propriété foncière – terres fédérales et provinciales*, on peut lire :

[Le gras est ajouté.]

> *« La section du futur quai aménagé dans le lit du fleuve, sur une superficie de 8 ha,* ***se trouve présentement sur des terres du domaine hydrique du gouvernement du Québec*** *(sous la gestion du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)). Un transfert de ces terres (lots de grève et en eau profonde), requises par l'APM, est présentement en cours de négociation entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Dès que le gouvernement du Québec aura transféré ces terres au gouvernement du Canada, la gestion de celles-ci sera immédiatement confiée à l'APM conformément à la* Loi maritime du Canada. *»*

Il est toutefois étonnant de lire que le gouvernement du Québec transférerait la propriété d'une partie du lit du fleuve au gouvernement fédéral, au lieu de la lui louer à long terme. L'État québécois ne peut aliéner une partie de son territoire que de façon très exceptionnelle. La location est plutôt ce qui avait été envisagé dans le défunt projet Rabaska qui avait besoin, à l'intérieur des eaux navigables de l'APQ, d'empiéter sur le lit du fleuve à Lévis. Le rapport d'analyse environnementale du ministère de l'Environnement du Québec sur le projet Rabaska (2007) écrit :

> *« Pour les infrastructures maritimes (plate-forme riveraine, jetée et appontement), la réalisation du projet entraîne une occupation du domaine hydrique public puisque le gouvernement du Québec est propriétaire du lit du fleuve Saint-Laurent. Compte tenu des superficies touchées, un décret gouvernemental est nécessaire pour octroyer un bail d'occupation (location) à long terme. Les conditions du bail, dont la durée et les frais encourus, restent à déterminer. »*

Des *attendu* du Décret 710-2008 (25 juin 2008), relatif à la location du lit du fleuve à la société en commandite Rabaska et publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 16 juillet 2008, établissent clairement à qui appartient le lit du fleuve, même sous les eaux navigables de l'APQ :

> ATTENDU QUE les installations fluviales et riveraines, composées notamment d'une jetée maritime, d'un quai d'amarrage muni de digues déflectrices et des installations d'amarrage et de déchargement de gaz naturel liquéfié pour le terminal, doivent être érigées sur une parcelle du lit du fleuve Saint-Laurent d'une superficie de cinquante et un hectares et six dixièmes ;
>
> ATTENDU QUE la société en commandite Rabaska requiert la location de cette parcelle du lit du fleuve Saint-Laurent pour une durée maximale de cinquante-cinq ans suivant la date de prise d'effet du bail, durée correspondant au délai nécessaire pour le soutien du cycle de vie d'un projet de cette envergure ;
>
> ATTENDU QUE l'article 1 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1) déclare que ce domaine comprend les parties du lit du fleuve Saint-Laurent et du golfe du Saint-Laurent appartenant au Québec par droit de souveraineté ;

[Note : au lendemain de la prise du pouvoir par le Parti Québécois en 2014, le Groupe d'initiatives et de recherches appliquées au milieu (GIRAM) demanda que ce décret soit annulé. La chose fut relativement facile du fait que la société en commandite Rabaska n'avait pas acquitté le montant de ses droits d'utilisation.]

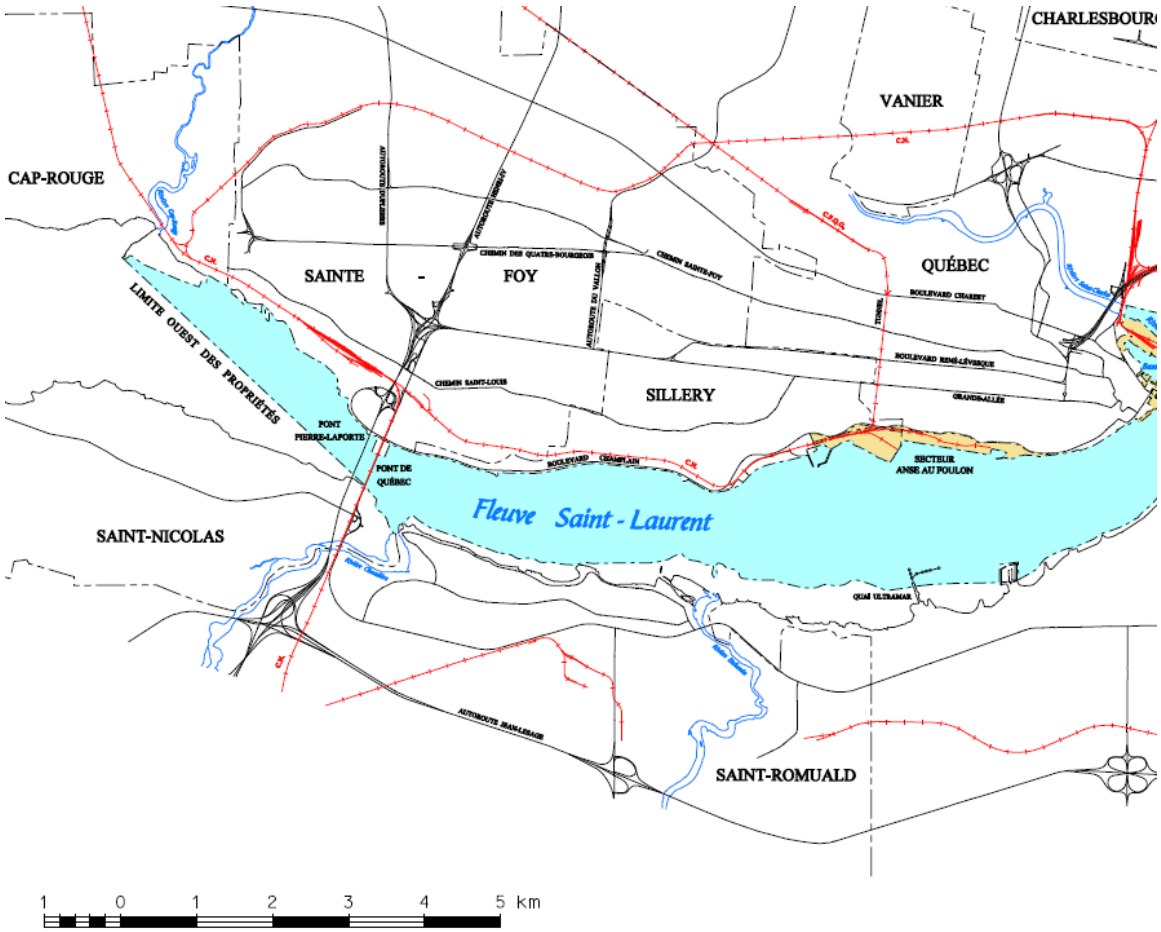
Contrairement aux documents relatifs au projet Rabaska et à l'agrandissement portuaire envisagé par l'APM à Contrecœur, rien dans ceux relatifs à Beauport 2020 ou à Laurentia ne fait allusion à la propriété du lit du fleuve. Comment se fait-il que l'APQ en vienne à considérer le lit du fleuve comme sa propriété, car c'est bien ce qu'elle fait, comme en témoigne son plan d'utilisation des sols qui affirme, à la seule occurrence du mot *lit* :

[Le gras est ajouté.]

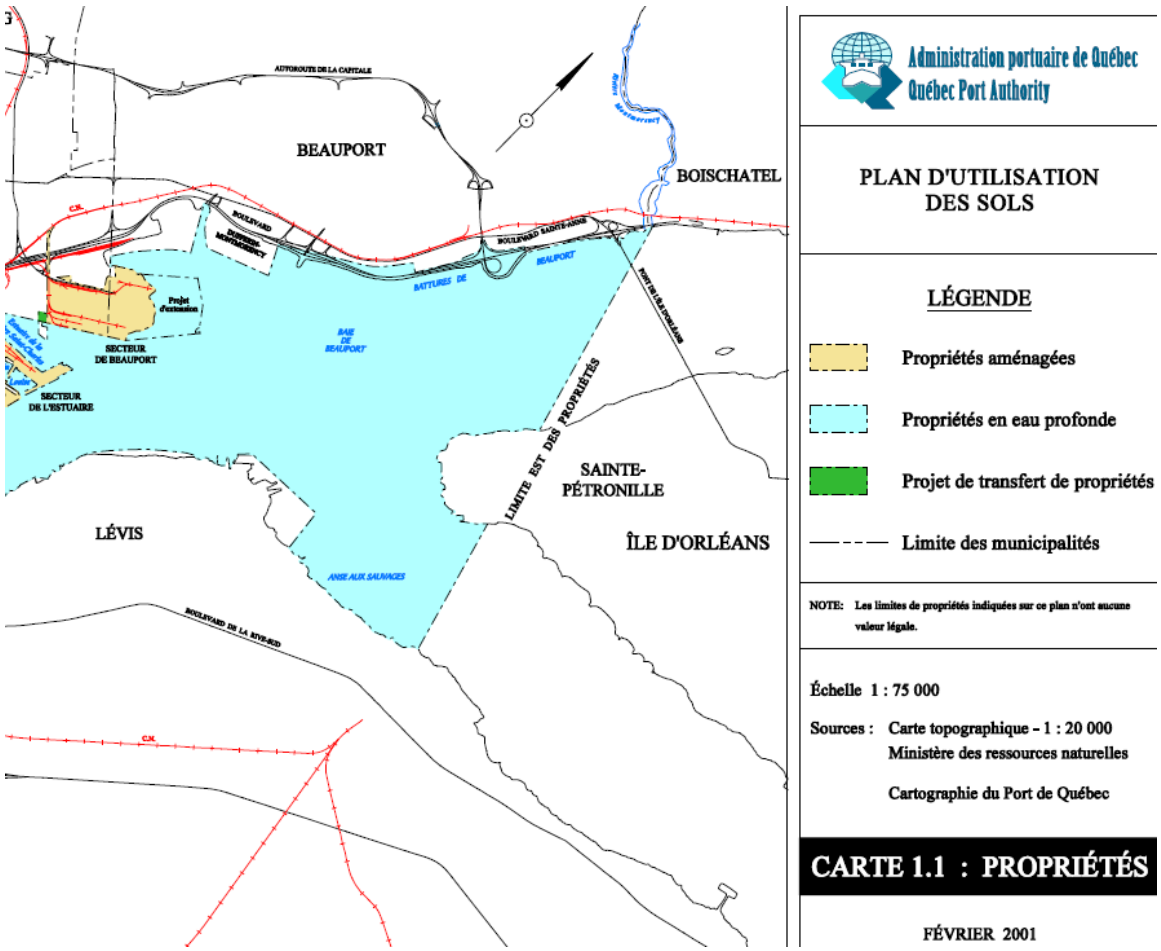
> *« Les propriétés confiées à l'APQ sont nombreuses et comprennent **le lit du fleuve Saint-Laurent** et des lots terrestres (voir carte 1.1 à la fin du chapitre). Les propriétés aménagées se concentrent à l'intérieur de trois grands secteurs où sont pratiquées les activités portuaires soit l'Estuaire, l'Anse au Foulon et Beauport. »*

La carte 1.1 du plan d'utilisation des sols est reproduite en deux moitiés ci-dessous. On constate que le fleuve coloré en bleu correspond exactement aux limites du « fleuve et ses rives, jusqu'à la ligne des hautes eaux », tel que décrites dans la partie *Description des immeubles fédéraux*

des lettres patentes de l'APQ reproduite plus haut. On remarque que l'APQ appelle cette aire bleue « Propriétés en eau profonde ».



Source : plan d'utilisation des sols de l'APQ (février 2001).



Source : plan d'utilisation des sols de l'APQ (2001).

L'appellation « propriétés en eau profonde » pour la zone bleue soulève des questions. Premièrement, on se demande pourquoi le mot *propriétés* est au pluriel. Deuxièmement, quiconque connait la baie de Beauport et ses battures sait que le coloré bleu de la carte 1.1 empiète sur une zone qui est asséchée à marée basse. Il n'y a pas d'eau profonde dans cette zone, mais plutôt un vaste estran. Troisièmement, à partir de quelle profondeur le fleuve devient-il « profond » ? Le plan d'utilisation des sols de l'APQ ne le dit pas. On sait par contre que l'APQ, quand elle compare son projet Laurentia (16 m de profondeur à marée basse) au projet de port à conteneurs de l'APM à Contrecoeur (11 m), ne manque jamais d'affirmer que le terminal Laurentia aurait l'avantage d'être situé en « eau profonde ». Si cette définition était appliquée la carte 1.1, une bonne partie du bleu disparaitrait.

Une recherche du mot *profonde* dans le plan d'utilisation des sols fait apparaitre un tableau précédé d'une phrase (soulignée en rouge ci-dessous pour faciliter son repérage) affirmant que l'APQ possèderait environ 35 km^2 de propriétés en eau profonde :

1.3.2 Trafics, utilisation et état des infrastructures

L'utilisation actuelle du sol des différents secteurs du port de Québec est variée d'un secteur à l'autre. Le tableau 1.2 fournit des indications qui permettent de voir quelle importance relative occupe, en superficie, chaque fonction. Ce tableau exclu environ 35 kilomètres carrés de propriétés en eau profonde sous la juridiction de l'APQ.

Tableau 1.2

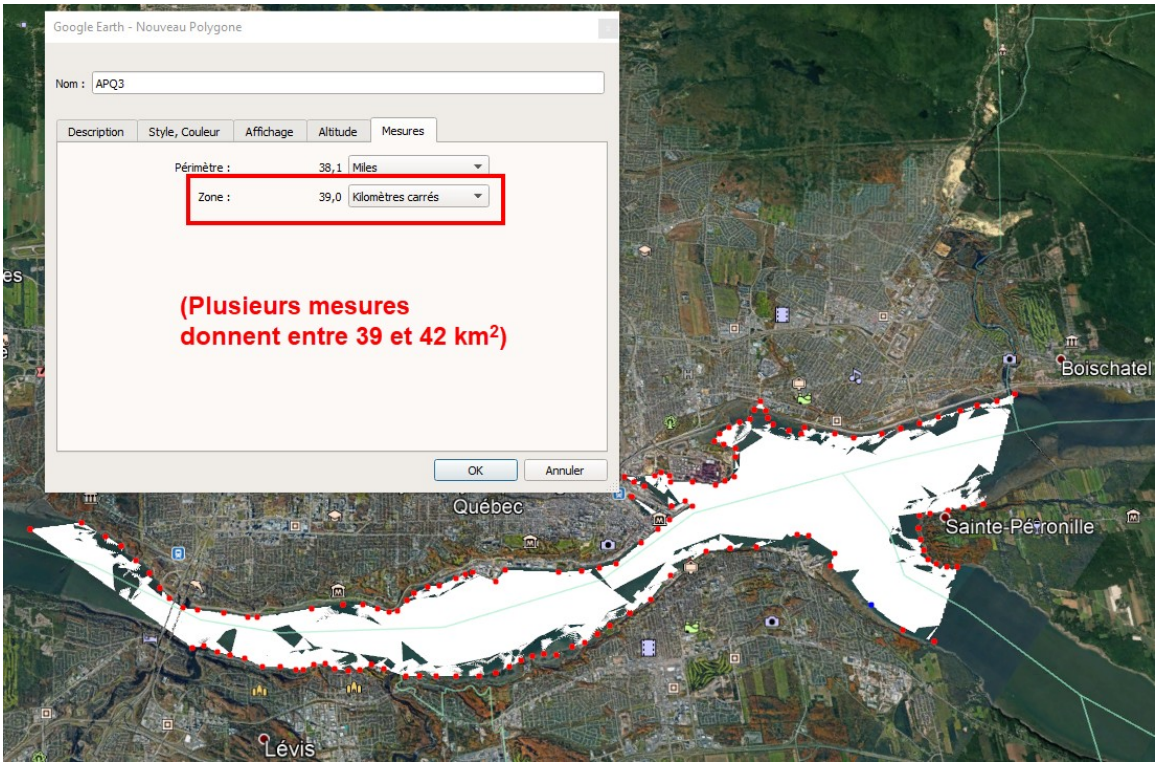
Utilisation actuelle du sol, par secteur portuaire aménagé, des propriétés de l'APQ (superficie en m²)

Fonction	Secteurs		
	Estuaire	Anse au Foulon	Beauport
Terrains	194,183	420,361	797,354
Hangars de l'APQ	26,643	26,878	-
Autres bâtiments	3,561	3,309	1,139
Édifice de l'APQ	2,260	-	-
Plan d'eau	154,083	-	-
Aire de manoeuvre à quai	134,611	55,122	51,070
Rues et stationnements	28,000	13,835	44,370
Emprise de chemins de fer	28,200	12,550	2,000
TOTAL	571,541	532,055	895,933

L'utilisation du mot *environ* a de quoi étonner : on s'attendrait à ce que tout propriétaire sérieux de terrains, qui plus est un organisme fédéral, en connaisse exactement la superficie.

Deuxième étonnement : un tracé dans Google Earth du périmètre de l'aire bleue de la carte 1.1 résulte en une superficie de 39 km^2 (entre 39 et 42 km^2 en faisant plusieurs mesures), et non 35 km^2. Il s'agit d'une augmentation d'une quinzaine de pourcent par rapport à l'aire bleue de la carte 1.1. La zone bleue devrait-elle apparaitre morcellée au lieu de pleine ? Le pluriel du mot *propriétés* serait alors justifié.

Ces « propriétés en eau profonde », qui selon l'APQ comprennent le lit du fleuve, semblent une interprétation abusive des lettres patentes décrivant plutôt la zone bleue comme un *immeuble fédéral* constitué du « fleuve et ses rives, jusqu'à la ligne des hautes eaux ».



La zone blanche du fleuve (ignorer les trous qui sont des artefacts graphiques) correspond à la zone bleue appelée « Propriétés en eau profonde » sur la carte 1.1 du plan d'utilisation des sols de l'APQ. [Image et calcul : Google Earth]

Revenons aux lettres patentes. Il en ressort clairement qu'Ottawa a confié à l'APQ la gestion d'eaux navigables où elle peut bel et bien se considérer « chez elle », au point de pouvoir sanctionner, via une accusation de nature civile ou criminelle, quiconque jouerait dans l'eau d'une manière lui déplaisant, comme par exemple toute personne qui oserait se baigner dans la partie non utilisée du bassin Louise. Cette autorité arbitraire de l'APQ est clairement énoncée dans le Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires à travers les interdictions suivantes relatives à la sécurité et au maintien de l'ordre dans les ports :

> INTERDICTIONS
> **5** Sauf autorisation sous le régime du présent règlement, il est interdit de faire, ou de permettre de faire, par action ou omission, quoi que ce soit dans un port qui entraîne, ou est susceptible d'entraîner, l'une des conséquences suivantes :
>
> **a)** menacer la sécurité ou la santé des personnes dans le port;
> **b)** gêner la navigation;
> **c)** obstruer ou menacer une partie du port;
> **d)** nuire à toute activité autorisée dans le port;
> **e)** détourner le cours d'une rivière ou d'un ruisseau, de produire ou de modifier des courants, de provoquer un envasement ou l'accumulation de matériaux ou de diminuer de quelque autre façon la profondeur des eaux du port;
> **f)** occasionner une nuisance;
> **g)** endommager un navire ou un autre bien;
> **h)** altérer la qualité du sol, de l'air ou de l'eau;

i) avoir un effet néfaste sur l'exploitation du port ou les biens gérés, détenus ou occupés par l'administration portuaire.

Par contre, rien n'indique dans les lettres patentes de l'APQ que cette dernière puisse considérer le lit du fleuve comme étant compris dans « le fleuve et ses rives jusqu'à la ligne des hautes eaux ». Comme démontré plus haut, le lit du fleuve est la propriété de l'État québécois.

Maintenant, mettons un instant de côté les considérations sur la propriété du lit du fleuve et analysons ce que les lettres patentes de l'APQ lui permettent de construire. La réponse se trouve dans l'article 7.1 h) des lettres patentes :

[Le surligné jaune est ajouté pour faciliter la lecture.]

ARTICLE 7
ACTIVITÉS ET POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION ET DES FILIALES
7.1 Activités de l'administration liées à certaines opérations portuaires.

Pour exploiter le port, l'Administration peut se livrer aux activités portuaires mentionnées à l'alinéa 28(2)*a*) de la Loi dans la mesure précisée ci-dessous :

[...]

h) construire, établir, réparer, entretenir, exploiter, enlever ou démolir :

(i) des postes d'amarrage et d'ancrage, des accès aux voies navigables, quais et aires de quais, sites de remplissage ou décharges et sites d'enfouissement afin d'effectuer les activités envisagées aux alinéas 7.1 *i*) et 7.1 *k*)(ii);
(ii) des terminaux, incluant les terminaux céréaliers, et les services connexes;
(iii) des installations ou des équipements de transport, des entrepôts, ou d'autres installations portuaires;
(iv) des installations ou des équipements pour travaux de finition ou d'assemblage accessoires à la manutention ou à l'expédition de marchandises;
(v) le réseau ferroviaire et les services connexes;
(vi) le réseau de communication et les systèmes de services, notamment routiers, d'énergie, d'égout et d'aqueduc;
(vii) des bureaux et ateliers devant être utilisés par l'Administration dans l'exercice de ses activités;

i) entretenir et effectuer le dragage des hauts fonds des eaux navigables relevant de la compétence de l'Administration et situées entre le chenal et les quais du port;

k) fournir les services suivants, ou se livrer aux activités suivantes, dans le périmètre du port ou aux utilisateurs du port ou pour ceux-ci, relativement à leur utilisation du port et de ses installations :

(i) services d'évaluation, de vérification et de réhabilitation environnementaux ou autres services environnementaux;
(ii) le dragage, l'enlèvement des déchets et des déblais de dragage ainsi que la vente des déblais de dragage (sauf que les services d'enlèvement des déchets contaminés et des déblais de dragage peuvent être offerts uniquement aux utilisateurs du port dans le cadre de l'utilisation qu'ils font du port et de ses installations);

L'alinéa 28(2)*a)* de la LMC, mentionné au début de l'article 7.1 ci-dessus, fait partie de sa section Capacités et pouvoirs :

Capacité et pouvoirs

Capacité et pouvoirs

28 (1) Une administration portuaire est constituée pour l'exploitation du port visé par ses lettres patentes et a, à cette fin et pour l'application de la présente loi, la capacité d'une personne physique.

Activités portuaires

(2) L'autorisation donnée à une administration portuaire d'exploiter un port est restreinte aux activités suivantes :

a) les activités portuaires liées à la navigation, au transport des passagers et des marchandises, et à la manutention et l'entreposage des marchandises, dans la mesure prévue par les lettres patentes;

b) les autres activités qui sont désignées dans les lettres patentes comme étant nécessaires aux opérations portuaires.

Rien dans les lettres patentes de l'APQ n'accorde ou n'encadre d'une quelconque manière un droit de construire une nouvelle plateforme industrialo-portuaire (« aire de quai », ou ce que l'APQ appelle souvent « arrière-quai » dans le cas de Laurentia) en empiétant par remblayage sur le lit du fleuve, dans le but d'augmenter la superficie des sols sous sa fiducie, cela peu importe la raison invoquée qui pour le projet Laurentia est un simple désir d'accroitre les activités de transbordement de marchandises. Si l'APQ peut, sous certaines conditions, transformer du solide en liquide (dragage), elle ne peut pas transformer du liquide en solide, peu importe les envies de croissance qu'elle ou ses locataires auraient.

Ce n'est pas la première fois que l'APQ agit à l'encontre de ses lettres patentes. En 2013, la journaliste du *Soleil* Annie Morin rapportait que l'APQ n'avait pas le droit de construire ou de laisser construire un hôtel et des résidences autour du bassin Louise ou ailleurs sur les terres fédérales dont il a la gestion, ces usages n'étant pas permis dans ses lettres patentes. Avant tout développement immobilier, il faudrait qu'Ottawa accepte de les modifier. Extrait du reportage :

[Le gras est ajouté.]

> *« Mercredi, le président-directeur général du Port,* ***Mario Girard, a confirmé que les plans de réaménagement du bassin Louise incluent un hôtel, des résidences et des commerces, en plus de la marina et du marché public déjà en place****.* ***Cela fait deux ans que cette idée*** **est dans les cartons**. *Roxane Marchand, porte-parole de Transports Canada, a répondu par courriel, seul moyen d'obtenir une réponse du gouvernement fédéral, que* "le développement résidentiel et hôtelier ne font pas partie des lettres patentes" *de l'APQ.* "**Les administrations portuaires canadiennes peuvent s'engager uniquement dans les opérations et activités permises dans leurs lettres patentes**"*, a-t-elle précisé. »*

Agir comme si ses lettres patentes n'existaient pas, faut-il le répéter, est un comportement digne d'une administration de type colonial. Cela rappelle les lettres patentes octroyées par le roi de France à des commerçants, lesquelles leur accordaient le droit de faire le commerce des fourrures en Nouvelle-France en échange de certaines obligations relative au développement de la colonie. Combien de fois Champlain a-t-il dû retourner en France pour expliquer au roi que ça ne se passait pas exactement comme ce dernier l'avait ordonné ?

L'APQ est une poignée de non-élus méritant un examen constant de leurs activités et de leurs projets. Malheureusement, la « métropole » (Ottawa) détourne trop souvent le regard.

Conclusions

Il serait aujourd'hui impensable qu'une entreprise privée ou publique puisse créer, par remblayage du fleuve et des battures de Beauport, la vaste péninsule artificielle qui existe actuellement et qui forme le secteur Beauport du port de Québec. Avec le recul et les connaissance d'aujourd'hui dans plusieurs domaines, ce remblayage apparait comme une erreur monumentale, tout comme l'autoroute Dufferin-Montmorency qui longe les battures, laquelle avait d'ailleurs pour raison d'être de desservir le port de Québec qui avait alors un projet d'extension sur les battures de Beauport, une lubie expansionniste jamais réalisée.

Tout aussi monumentale est l'erreur de jugement de l'APQ qui, depuis 2015, veut rallonger la péninsule de Beauport par un remblayage de 17 hectares dont 13,7 hectares de milieu aquatique, cette dernière superficie étant supérieure à l'aire de l'anneau asphalté des Plaines d'Abraham. Comment rallonger une chose qui fut une erreur peut-elle être « un beau projet », surtout quand la raison d'être dudit projet a les qualités d'une fuite en avant ? À partir des réunions publiques de consultation sur son projet de plan d'utilisation des sols à l'automne 2000, jusqu'à aujourd'hui, chaque allusion à ce projet incongru de la part de l'APQ a suscité la grogne populaire. Une telle déconnexion des aspirations de la collectivité locale épuise la population et a couté à l'APQ des millions $ en études de toutes sortes. Patenter des projets connus pour n'avoir aucune acceptabilité sociale coûte du temps et de l'argent. C'est le contraire d'une saine gestion.

L'enclenchement en août 2015, par l'AEIC et à la demande de l'APQ, du processus d'évaluation environnementale du projet Beauport 2020 devenu Laurentia, a signifié la mise au rebus d'une autorisation fédérale de 1985 invoquée par l'APQ dans son plan d'utilisation des sols (2001)

pour légitimer (faire admettre comme juste) l'inclusion dans ledit plan d'un projet d'agrandissement de la péninsule de Beauport.

Dans le document Raison d'être du projet Laurentia produit pour l'AEIC, l'APQ légitime le projet en rappelant son existence dans son plan d'utilisation des sols. Dans une sorte d'imbrication en forme de poupées russes, cette légitimité ne tient plus : si l'autorisation fédérale de 1985 ne peut plus être invoquée pour justifier le projet d'agrandissement péninsulaire comme l'APQ l'a fait dans son plan d'utilisation des sols, le plan d'utilisation des sols ne peut plus être invoqué aujourd'hui pour justifier Laurentia.

En fait, l'évaluation environnementale de Laurentia par l'AEIC, qui aura duré 5,3 années et à laquelle la population aura participé à trois occasions en soumettant des mémoires et des commentaires, joue le rôle de consultation publique sur le secteur Beauport du plan d'utilisation des sols, lequel n'a jamais été mis à jour de manière quinquennale, contrairement à la promesse de l'APQ faite en ce sens dans son plan adopté en 2001.

À la lumière du rapport préliminaire de l'AEIC et de la vive opposition au projet Laurentia venant de presque partout dans la société, il faudra que l'APQ mette à jour son plan d'utilisation des sols en retirant du plan tout projet d'agrandissement péninsulaire dans la baie de Beauport. À défaut de le faire, l'APQ continuera de s'appuyer sur un plan qui ne respecte pas la LMC, selon laquelle le plan doit tenir compte *des facteurs d'ordre social, économique et environnemental applicables et des règlements de zonage qui s'appliquent aux sols avoisinants.*

Par ailleurs, l'analyse des lettres patentes de l'APQ suggère fortement que :

1) le gouvernement fédéral (via l'APQ) n'est pas propriétaire du lit du fleuve, contrairement à ce prétend le plan d'utilisation des sols de l'APQ ;

2) la zone bleue de la carte 1.1 du plan d'utilisation des sols correspond à l'immeuble fédéral décrit dans les lettres patentes comme « le fleuve Saint-Laurent et ses rives, jusqu'à la ligne des hautes eaux », et non comme des « propriétés en eau profonde », tel que le prétend l'APQ en légende de la carte;

3) la construction d'une plateforme industrialo-portuaire par remblayage du fleuve visant essentiellement à augmenter la superficie des terrains portuaires commercialisables n'est pas une activité permise par les lettres patentes.

Les constatations faites en lisant les lettres patentes sont cohérentes avec l'article 919 du Code civil du Québec, selon lequel « le lit des lacs et des cours d'eau navigables et flottables est, jusqu'à la ligne des hautes eaux, la propriété de l'État ».

En somme, l'APQ a en 2001 bafoué la LMC en incluant l'agrandissement péninsulaire dans son plan d'utilisation des sols, et elle continue de faire preuve d'insouciance, cette fois-ci directement envers ses lettres patentes, en voulant agrandir son territoire à même le fleuve.

L'avortement souhaitable et prévisible du projet Laurentia, puis logiquement l'élimination pour de bon du plan d'utilisation des sols de tout projet d'agrandissement de la péninsule de Beauport, doit amener l'APQ à redonner l'accès à la moitié sud de la plage qu'elle a interdit dès

2008 à l'occasion du legs fédéral de la moitié nord de la péninsule pour le 400e de Québec. L'instauration de cette interdiction par l'APQ avait et a encore pour but apparent de marquer le territoire destiné un jour à servir de tremplin pour Laurentia.

Sans agrandissement portuaire, la moitié sud de plage, vivement nécessaire vu l'achalandage croissant sur le site, se doit de redevenir accessible ; elle offre d'ailleurs un panorama différent mais tout aussi intéressant que celui de la moitié nord.

Sinon, le legs fédéral de 2008 restera un cadeau empoisonné dans l'esprit de la population qui persistera à craindre une menace d'agrandissement industrialo-portuaire.

[Source : Google 2020.]