

**L'ACCESSIBILITÉ ET L'USAGE DES PLANS D'EAU DU QUÉBEC :
POUR UNE POLITIQUE ET UN DROIT PLUS CONFORMES
AUX EXIGENCES D'UNE SOCIÉTÉ MODERNE ET DÉMOCRATIQUE**

**Mémoire présenté par Pierre-Paul Sénéchal
dans le cadre de la consultation publique
sur la gestion de l'eau au Québec**

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
RÉGION CHAUDIÈRE-APPALACHES
SEPTEMBRE 1999

L'implantation d'un peuplement en terre québécoise représentait au départ une entreprise emballante mais en même temps surhumaine. La pénétration de cet immense territoire de forêts et de montagnes n'aura été rendu possible à nos ancêtres explorateurs, défricheurs et commerçants que grâce à l'existence d'un nombre phénoménal de « routes d'eau » le sillonnant de toutes parts, le Saint-Laurent constituant l'artère principale de ce réseau très ramifié de voies de communication. Cette expression « route d'eau », bien que tout à fait appropriée à l'époque, ne fait évidemment plus partie du vocabulaire depuis que les routes terrestres ont été construites.

C'est sans doute à cette époque de construction de routes terrestres que nos gouvernements ont graduellement oublié cette idée que l'accessibilité universelle aux « routes d'eau » aurait dû demeurer inscrite comme un droit historique dont doit bénéficier tout citoyen. Au contraire, ils auront progressivement consenti aux propriétaires riverains un ensemble de privilèges et de règles d'usage exclusif, au détriment de la majorité de la population.

Il s'agit là d'une intrigante aberration de notre actuel système de droit québécois. Comme si on l'avait édifié sans aucun égard aux réalités qui donnent au Québec son caractère distinctif sur les plans géographique et du peuplement.

1) LE CARACTÈRE PATRIMONIAL DES ROUTES D'EAU ET LEURS ABORDS : UNE RÉALITÉ OUBLIÉE

En droit, les rives et les eaux étaient incontestablement publiques lorsqu'on a amorcé le développement du Québec. « *Le statut patrimonial des eaux navigables avait été établi de façon explicite par l'ancien droit français... ces eaux étaient réputées faire partie du domaine de l'État. ...Et ce domaine de l'État apparaît dominant par rapport aux droits des riverains. Ce dernier est grevé d'une servitude de passage au profit de l'État le long du cours d'eau.* »¹

L'historien Jacques Lacoursière nous rappelle d'ailleurs que les premiers chemins terrestres reliant les villages le long du Saint-Laurent étaient aménagés directement sur les berges. Ces chemins servaient non seulement au transport des personnes, mais aussi aux activités de pêche et de récoltes (forêt et agriculture).

Comme le souligne avec à propos le juriste Henri Brun, « *l'eau était comparée à une voie publique à laquelle le riverain devait pouvoir accéder* ». ² Ce n'est probablement que graduellement, à mesure que les voies terrestres se sont multipliées, que le droit québécois et la jurisprudence ont commencé à concéder de façon exclusive aux riverains un droit d'accès aux eaux adjacentes à leur propriété. C'est malheureusement ce droit qui prévaut aujourd'hui.

Ce dernier pose toutefois un grave problème aux plans de l'équité et de l'éthique collective, celui du dépouillement d'un droit collectif au profit d'une minorité. Par analogie, pouvons-nous imaginer un seul instant que l'accès à un chemin public ainsi que l'usage de son emprise ne puissent être réservés qu'aux seuls propriétaires adjacents à ce chemin?

Depuis 20 ans, plus de 6,7 milliards de fonds publics ont été injectés pour assainir les eaux de cette immense route d'eau que constitue le fleuve Saint-Laurent. Cette intervention, il faut le dire, suscite de grands espoirs au sein de la population du Québec qui voit, à juste titre, que le temps est enfin venu de bénéficier des multiples activités qu'un plan d'eau aussi exceptionnel peut procurer (baignade, observation ornithologique, géologie, randonnée pédestre, pêche de rivage, etc.).

Toutefois, au cours de ces 20 années d'investissements publics dans l'assainissement et la dépollution, nos gouvernements sont restés totalement inertes face au rétrécissement graduel des accès aux rives. Comme si ces milliards devaient être dédiés à une petite minorité de riverains et non à l'ensemble de la population. À mesure que va croître l'intérêt public pour les « routes d'eau » et leur littoral, première richesse naturelle des Québécois, cette situation risque, d'une part, de porter préjudice à la population du Québec et, d'autre part, d'être le ferment de pénibles problèmes politiques aux niveaux local et régional.

Deux facteurs sont ici en cause :

- l'octroi d'une occupation privative des rives non assortie de mesures d'accès facilitantes pour le public,
- de surcroît, une politique gouvernementale qui concède à des intérêts privés, un usage exclusif de portions de rivages appartenant à l'ensemble de la collectivité.

¹ Henri Brun, *Histoire du droit québécois de l'eau (1663-1969)*, réalisée pour la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1969, p. 20-21.

² Idem, p. 35.

2) UN RÉGIME DE DROIT ANTISOCIAL

Selon le Code civil (article 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.* ». Donc la propriété de chacun des citoyens du Québec. L'article 920 stipule toutefois qu'on ne peut prendre pied sur les berges privées pour y accéder. Il suffit donc que ces berges soient de propriété privée sur d'assez longues distances, ce qui est généralement le cas, pour qu'en pratique ce droit de propriété et d'usage du citoyen de la route d'eau et de ses abords ne puisse raisonnablement être exercé.

« *Le Québec ne dispose en effet d'aucune législation expresse relative à l'accès public aux rives. Il n'existe pas en effet à l'heure actuelle, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, une reconnaissance d'un droit d'accès général à l'eau permettant à un non riverain de passer sur la propriété privée d'autrui pour exercer, par exemple, son droit de navigation. Le riverain est, dans la perspective du droit actuel, avant tout un propriétaire et n'est donc aucunement tenu de tolérer un passage sur sa propriété pour permettre à un tiers l'accès à un cours d'eau et ce même si le cours d'eau est public.* »³

C'est donc avec raison qu'Henri Brun, dans son ouvrage sur le droit québécois de l'eau, peut conclure qu'« *en réservant aux propriétaires riverains l'accès et l'usage général des eaux, spécialement des eaux du domaine de l'État, le droit québécois n'a pas manifesté un fort esprit communautaire. Il rendait pratiquement inopérants des droits précis qu'il avait par ailleurs confiés à la collectivité. Il donnait à une infime minorité au sein de la population le monopole des usages ordinaires de l'eau.* »⁴

« *Bref, les "lois d'ordre public", qui sont sensées, selon l'article 585 du Code civil, "régler la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous", ont constamment eu pour fonction et effet, dans le cas de l'eau, d'interdire cet emploi collectif.* »⁵

Ce constat d'absence « d'esprit communautaire » ne sera rappelé dans le premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (1970 – Jules Brière) : « *De même que l'État doit assurer un "minimum" de services médicaux pour tout citoyen, ce dont s'est convaincu le législateur, il nous semble évident que l'État lui-même devra assurer à tout citoyen un minimum d'accès aux cours d'eau. C'est aussi une question de santé. Tel est le choix qui se présente à nous, et il faut noter que les principes élémentaires de la démocratie militent en faveur d'une intervention de l'État dans le domaine des loisirs.* »⁶

En 30 ans, rien n'a été fait au Québec pour corriger ce régime d'iniquité. Bien au contraire, les seuls gestes posés l'ont été en faveur des mieux nantis de notre société. À même les taxes des contribuables, les gouvernements ont en effet récupéré de petites zones afin de les aménager en marinas, véritables petites enclaves dont l'accès est réservé aux seules personnes ayant les moyens financiers de s'acheter un bateau. Depuis 20 ans, des fonds publics très importants ont ainsi été consacrés aux plus riches de notre société afin de leur aménager un accès à l'eau de ce type.

3) UN RÉGIME DE DROIT ANTI DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

³ Guy Lord, *Le droit québécois de l'eau*, ministère des richesses naturelles, Québec, 1977, p. 158.

⁴ Henri Brun, op. cit. p. 34.

⁵ Henri Brun, op. cit. p. 41.

⁶ Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, *Les principes juridiques de l'administration de l'eau (premier rapport)*, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles, Québec, 1970, p. 54.

Le coût d'une telle politique exagérément privative des accès à l'eau n'est pas que social, il est aussi économique. Restreindre les accès et l'usage des plus belles parties des rives signifie moins de monde, moins de consommateurs et d'usagers des espaces et, d'une certaine façon, leur drainage systématique vers l'extérieur de nos régions, de nos villes, de nos villages, le plus souvent même hors du Québec. Chaque été, la mer canalise vers le Maine et le Nouveau-Brunswick une quantité très importante de dividendes provenant des Québécois et des Québécoises.

Depuis des décennies, les associations touristiques régionales déplorent, presque résignées, que leurs régions ne sont que de simples corridors ou passages vers les eaux des Maritimes. La première raison qu'il faudrait sans doute invoquer n'est-elle pas reliée au nombre excessivement restreint d'accès publics aux eaux du Saint-Laurent, depuis Montréal jusqu'à Rimouski? Le long des « 42 milles de choses tranquilles » de Félix Leclerc, où peut-on mettre le pied à l'eau ou lancer une ligne de pêche? Même pas au quai de Saint-Laurent où seuls sont admis les membres de la marina.

Imaginons quelques instants le formidable pôle touristique et balnéaire que pourrait par ailleurs représenter un Lac Saint-Jean offrant quelque 200 kilomètres de rives non enclavées, en bonne partie de sable fin, aux eaux plus chaudes que celles de la côte américaine ou du Nouveau-Brunswick. On peut supposer que le rayon d'attraction de cette « mer intérieure » dépasserait facilement les frontières du Québec.

4) UN SYSTÈME D'OCTROI DE PRIVILÈGES INCOMPATIBLES AVEC L'ESPRIT D'UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

Pour ajouter à l'anachronisme de la situation, non seulement nos règles de droit ne facilitent pas l'accès des citoyens aux plans d'eau qui leur appartiennent, mais en plus le gouvernement du Québec (par son ministère de l'Environnement) octroie aux propriétaires limitrophes qui lui en font la demande un usage exclusif de lots de grève à même le patrimoine de l'ensemble des citoyens.

Le propriétaire peut ainsi non seulement s'aménager un quai ou une zone de pêche privée, mais encore une plage privée, agrandissant ainsi son patrimoine personnel aux dépens de celui du public. Ce dernier, selon le Code civil, ne se voit concéder qu'un droit de passage et non d'usage. Alors qu'il s'agit de sa propre propriété, il peut en tout temps se faire expulser comme indésirable par le locataire.

Ce phénomène d'appropriation de portions stratégiques de nos rives par les propriétaires riverains est encore méconnu. On peut prévoir néanmoins qu'il sera le sujet d'un nombre grandissant d'occasions de friction et de conflits entre citoyens dans l'avenir.

Comment se fait-il que des fonctionnaires du ministère de l'Environnement, mandataire de l'intérêt collectif, puissent, sans consultation de la population du territoire concerné, le plus souvent urbanisé, retirer à cette population l'usage d'une partie de son patrimoine côtier et le confier à quelques individus? Au Québec, 3758 baux pour fins de plage sont actuellement concédés à même le domaine hydrique.

Est-il possible d'imaginer un instant que les fonctionnaires du ministère des Transports concèdent à des propriétaires adjacents à la route 132, soit le droit de réduire la vitesse, question d'améliorer leur qualité de vie, soit le droit d'interdire aux voyageurs le droit de contempler le paysage en s'immobilisant sur l'emprise de la route en face de leur résidence?

5) L'URGENCE DE MODIFIER LES RÈGLES DU JEU

Il est assez paradoxal de constater que le Québec, partie du « Nouveau Monde », réputé pour son ouverture aux besoins des citoyens et pour ses traditions démocratiques, accuse un tel retard dans le réexamen du droit touchant l'usage de l'eau.

En 1970, le premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau constatait que « *l'État, n'ayant jamais élaboré de véritable politique d'accessibilité au domaine public, a permis que ce dernier soit occupé à des fins privatives, qu'il soit enclavé par la propriété privée ou qu'il subisse des empiètements de toutes parts. Ces différentes formes d'appauvrissement du domaine public ont conduit à des situations de privilège; elles ont aussi rendu impossible l'exercice des droits publics en même temps qu'elles ont rendu plus difficile encore le développement des aménagements collectifs pour favoriser l'accès à l'eau.* ».⁷

Trente ans plus tard, on ne peut que réclamer du gouvernement du Québec qu'il agisse sans délai dans le sens de quatre orientations formulées par cette Commission :

- « *Que l'accès aux étendues d'eau faisant partie du domaine public soit proclamé comme un droit fondamental que tout citoyen peut exercer sur les propriétés de l'État en conformité avec les normes d'affectation des cours d'eau et des lacs.*- « *Que l'exercice de ce droit fondamental soit assuré par l'État sur toutes les terres publiques y compris celles présentement affectées par des baux de chasse et de pêche, des droits de coupe de bois et des baux miniers. (...)*- « *Que soit prévu un mécanisme pour procéder à la récupération de terres riveraines privées afin d'assurer le droit fondamental d'accès à l'eau et de permettre à l'État d'assumer ses obligations. (...)*- « *Que les droits d'usage s'exercent suivant certaines normes définies en fonction de l'intérêt de la collectivité et précisées dans la loi, dans les règlements ou permis.* ».⁸

6) L'EXEMPLE DES PAYS DE L'« ANCIEN MONDE »

Un examen rapide de la littérature juridique relative au littoral permet de constater que les pays européens, davantage que le Québec, ont su préserver les droits des citoyens sur leur patrimoine hydrique. « *Fidèles à la conception romaine, la plupart des pays tels que l'Italie ou la France, considèrent l'eau de mer en dehors des ports, comme une "res communes", c'est-à-dire une chose non appropriable, dont l'usage est commun à tous.* »⁹ Les juristes du gouvernement du Québec pourront facilement examiner les règles de droit qui prévalent en ces milieux. Rappelons les plus importantes :

- En France, tout citoyen piéton dispose d'un droit de passage sur une bande de trois mètres sur les propriétés riveraines. Depuis 1986, une loi permet l'institution des passages transversaux pour accéder au rivage à partir d'une voie publique et ceux-ci peuvent se trouver sur un chemin privé s'il n'y a pas de voie publique à moins de 500 mètres.

⁷ Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, op. cit., p. 60-61.

⁸ Idem, p. 260-261.

⁹ Calderaro, Norbert, *Droit et littoral en Europe*, Études rurales, n^{os} 133-134, Paris, janvier-juin 1994.

- Des servitudes visant à assurer le libre accès du public au rivage étaient d'origine coutumière dans certains pays d'Europe, mais des législations leur ont souvent conféré une existence légale. Ainsi, en Suède, existe un droit de libre accès aux propriétés côtières sous l'expresse condition que l'accès et le passage s'effectuent à pied et ne provoquent aucun dommage à la propriété considérée. Au Danemark, une loi de 1967 garantit un droit de passage à pied pour rejoindre le rivage de la mer et permet même le recours à l'expropriation pour créer des passages publics.
- En Espagne, une loi de 1969 confirme l'existence d'une servitude de passage générale le long des côtes, comparable à ce qui existe en France et comme on la retrouvait dans l'ancien droit français institué au Québec sous le régime français et qui prévalut jusqu'en 1850.

Comme on peut le constater, des États n'ont pas hésité, par l'introduction de législations relativement récentes, à renforcer le droit du citoyen à un libre accès à la mer. On peut s'interroger sur les motifs qui sont à la source de l'incapacité de tous les gouvernements du Québec qui se sont succédé depuis 30 ans, à agir dans le même sens au regard des berges du Saint-Laurent, de l'Atlantique et, peut-être, d'un grand plan d'eau comme le Lac Saint-Jean?

RECOMMANDATIONS

- 1) Afin de favoriser le rétablissement des liens étroits entre la population du Québec et son environnement fluvial et maritime, que soit élaborée, par une commission gouvernementale, une Charte québécoise qui, d'une part, énoncerait les orientations à mettre en œuvre afin d'insuffler dans notre droit québécois de l'eau, un « esprit communautaire », et qui, d'autre part, proposerait de nouvelles règles en matière d'accès et d'usage des paysages naturels hydriques.
- 2) Cette « Charte » identifierait toutes les dispositions législatives devant graduellement être insérées dans notre droit, comme c'est le cas en Europe, afin que tout citoyen puisse disposer de possibilités d'accéder et de faire usage des rivages du Saint-Laurent ainsi que de ceux de plans d'eau importants. En particulier, des dispositions législatives permettant aux municipalités de créer, le cas échéant, des servitudes visant à assurer le libre accès de leurs citoyens aux rivages de leurs territoires, et dans certains cas exceptionnels, de recourir à l'expropriation pour créer des passages piétonniers publics.
- 3) À titre d'intervention administrative à très court terme, c'est-à-dire au fur et à mesure que les baux de droit de grève arriveront à échéance, que le ministère de l'Environnement prescrive certaines obligations au locataire, dont celle d'assurer au citoyen un droit de baignade et d'accostage ainsi que le droit de contemplation du paysage maritime. Cette proposition n'entraîne aucun coût ni amendement législatif.
- 4) À plus long terme, introduire d'autres obligations, de nature environnementale celles-là, dans ces conventions.
- 5) Que le gouvernement du Québec garantisse à l'ensemble de la population au cours de la prochaine décennie, l'injection d'un budget équivalent à celui qui a été consacré aux marinas afin de financer l'acquisition et l'aménagement de sentiers piétonniers par les municipalités riveraines, donnant ainsi accès public à leurs rivages.