

Harnacher, canaliser, encadrer juridiquement nos rivières: Un retour aux sources?

17 mars 2010

Faculté de droit

Université de Sherbrooke



Par David Gilles

Professeur

Membre du





GROUPE DE RECHERCHE SUR
LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA
GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

I Le droit de l'eau endigué par l'histoire

A/ L'oxymore historique : la gouvernance du cas par cas

B/ Assumer et gérer un héritage normatif et écologique

II La gouvernance de l'inconscient ou une gouvernance inconsciente ? La longue marche vers une police environnementale

A/ La mise en place d'un cadre juridique

B/ Prendre conscience de la nécessité d'une gouvernance à la fois globale et délocalisée



Acteurs

- Citoyens
- Usagers
- Riverains (associations de riverains ou individus)
- Groupes autochtones
- Personnes morales de droit privé (compagnies)
- Personnes morales de droit public (institutions)
- Groupes constitués (ONG, BAPE...)
- Différents paliers de gouvernement
(fédéral, provincial, MRC...)



Dates

- 1669 Ordonnance des eaux et forêts
- 1854-56 fin du régime seigneurial
- 1856 Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau (LRE)
- 1901 Première grande loi sanitaire qui vise la qualité de l'eau
- 1918 modification de l'article 400 C.c.B.C.
- 1884-1919 : réserve des trois chaînes
- 2009 Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (Loi sur l'eau)



Jurisprudence

- Québec (P.G.) c. Healy, [1987] 1 R.C.S. 158/réserve des trois chaînes
- Association des résidents du lac Mercier Inc. c. Paradis, J.E. 96-1756 (C.S.), REJB 1996-29270/ art. 982 CcQ
- Marc Ouimette c. Procureur général du Canada, Cour supérieure, district de Témiscamingue, no 610-06-000001-94/Jugement de la Cour d'appel du 2 mai 2002 rejetant le recours collectif relativement à une question de responsabilité pour l'érosion des sols.
- Boucher c. Lacaille, 2008 QCCQ 6112/4 juillet 2008 responsabilité du fait de l'entretien d'un barrage privé
- Blanchette c. Courcelles (Corporation municipale de) 2007 QCCQ 11027/ responsabilité du propriétaire du barrage
- Québec (Procureur Général du) c. Brossard, 2002 CanLII 41092 (QC C.A.) — 2002-01-24 /incidence du terme d'un bail et de l'arasement du barrage vis-à-vis des exploitations (pourvoiries) des autres riverains
- Amyot c. Marina de la chaudière inc., 1998 CanLII 13000 (QC C.A.) — 1998-07-08/ propriété du lit de la rivière et droits des riverains
- Association des résidents riverains de la Lièvre inc. c. Québec (Procureur général) 2008 QCCS 5701/ recours en dommage vs. *Loi concernant le barrage-réservoir Rapides-des-cèdres (L.Q. 1992 c. 52)*



Difficultés

- Montées et baisses des eaux non concertées
- Incidence sur la faune et la flore
- Rapport bénéfiques éco./sociaux/environnementaux
- « Responsabilité » des riverains/voisins
- Complexité de la « chaîne environnementale » et désuétude du lien de causalité?
- Lenteur des processus environnementaux



Ensemble normatif

Myriade législative

Provinciale :

- Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q .E.), loi sur le régime des eaux (L.R.E.), loi sur les terres du domaine de l'État, C.c.Q.....

Fédérale :

- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, loi sur les pêches, loi sur la protection des eaux navigables...



Textes réglementaires


- Fédéraux:

Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et exigences en matière d'évaluation environnementale, règlement sur les bouées privées, règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre, sur les effluents des fabriques de pâtes et papier, sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille...



- Provinciaux :


règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale, politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, règlement sur le régime hydrique de l'État...



I Le droit de l'eau endigué par l'histoire


A/ L'oxymore historique : la gouvernance du cas par cas

- Constat d'Henri Brun
- Réalité des questions posées historiquement
- Solutions apportées : héritage de la médiation environnementale ?



Ordonnances des eaux et forêts, titre XXVII, art. 41

- L'ordonnance des eaux et forêts, si elle laisse de côté le statut patrimonial des eaux non navigables, fixe le caractère domanial des eaux navigables :
- « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains dans notre royaume et terres de notre obéissance faire partie du domaine de notre couronne nonobstant tous titres et possessions contraires »

- 
- Au moment de la Conquête, la domanialité était appréhendée comme une notion de droit privé, ce qui a justifié, au moment de l'Acte de Québec qui réaffirmait les règles de droit français pour les questions de biens et de personnes, le maintien des règles de partage de la propriété publique et privée venant de l'ancien droit français.

B/ Assumer et gérer un héritage normatif et écologique

- Le XIXe connaît la Mise en place de nombreux Projets de canalisation de nos rivières dans une logique de développement économique.

Le XXe connaîtra un fort développement de

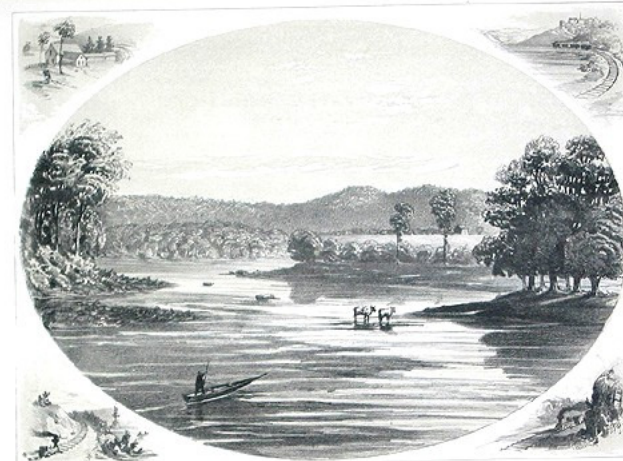
l'harnachement de nos rivières, avec une prise en compte de plus en plus forte des questions environnementales, mais avec une multiplication des normes et de cadres juridiques spécifiques à chaque rivières et à chaque ouvrage.



Le canal Lachine bordé d'industries et de manufactures.

Archéologie de la Gouvernance

En 1830, un important projet de développement des voies navigables de la région de Sherbrooke est mis en place.



L'objectif géographique et économique est de relier le fleuve St Laurent à la rivière Connecticut aux Etats-Unis.

« Le projet prévoyait de commencer par construire un canal du lac Saint-Pierre aux chutes Menut, à 3 km en aval de Drummondville, afin d'éviter les eaux mortes et vaseuses de la basse Saint-François. (...) La rivière Magog pourrait être rendue navigable même pour les bateaux à vapeur en dégageant les petites rapides et en construisant une berge pour améliorer le tirant d'eau. Le lac Memphrémagog permettant d'atteindre le Vermont, il ne resterait plus qu'à creuser un canal de la tête de ce lac, près de Newport, sur trente-deux km, vers la rivière Connecticut »^[1], les chutes de la Magog à Sherbrooke étant contournées par un canal de 6 à huit écluses.

- ^[1] J.-P. Kesteman, *Histoire de Sherbrooke*, op. cit., p. 101.




- Réunion de la population de la région en décembre 1830 à Sherbrooke et pétition des habitants et des entrepreneurs de la région en faveur du projet en 1831.
- => Une commission parlementaire se penche sur la question et débloque la somme de 12000 dollars pour améliorer la navigation sur la Saint-François [2].

[2] J.-P. Kesteman, *Histoire de Sherbrooke, op. cit.*, p. 102.



Fin du Régime seigneurial (1854-56)


- Le régime seigneurial est aboli en 1854, et la Cour seigneuriale chargée de liquider les propriétés fondée sur ce régime va alors définir les droits concédés dans les cours d'eau sur le critère de la navigabilité.
- Ainsi, « dans les eaux navigables, les seigneurs n'avaient d'autres droits que ceux qui leur étaient expressément accordés par leurs titres ; dans les eaux non navigables, la règle était inverse : leur lit appartenait implicitement au seigneur par la concession des terres riveraines, à moins d'exclusion dans le titre » (Rapport Lord p. 6).
- La Cour seigneuriale a rejeté au moment de l'abolition du régime la revendication par les seigneurs du droit d'interdire la construction de moulins, d'usines ou d'ouvrages mus par l'eau sur le territoire de leur seigneurie, à l'exception des moulins banals.
- => art. 400 C.c.B.c



Atténuation du critère de la navigabilité

La réserve des trois chaînes s'étend aux terres riveraines des cours d'eau navigables et flottables depuis 1970^[1].

^[1] Loi de la conservation de la faune, LQ, 1969, c. 58, art. 83.




II La gouvernance de l'inconscient ou une gouvernance inconsciente ?

La longue marche vers une police environnementale

« L'eau, de surface ou souterraine, comme l'air, ont un statut de « chose commune » (*res communis*) dans le Code civil. Le Québec assume de nombreuses responsabilités à l'égard des eaux sur son territoire. Au cours de son histoire, il a mis au point un encadrement des différents usages de l'eau. C'est ainsi qu'en plus du Code civil du Québec un ensemble de lois et de règlements destinés à assurer la protection et la gestion de la ressource eau ont été adoptés. Ces dispositions reflètent les nombreuses fonctions de l'eau dans la société québécoise et encadrent la plupart des activités liées à l'eau.

Le gouvernement du Québec s'est également assuré que les municipalités disposent de la compétence légale pour offrir des services d'eau aux citoyens et aux citoyennes. Il a contribué à l'atteinte d'objectifs d'accessibilité, de qualité et d'assainissement des eaux en participant financièrement à la réfection et à la mise en place des infrastructures de services d'eau. Il a défini un cadre de référence pour l'exercice des responsabilités des municipalités en matière de gestion de l'eau. On relève au moins neuf lois québécoises qui comportent des dispositions ayant un effet sur l'eau et sa gestion; citons, entre autres, la *Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.)* et la *Loi sur le régime des eaux (L.R.E.)* ».

L'eau, la vie, l'avenir. Politique Nationale de l'eau, Québec



A/ La mise en place d'un cadre juridique identifié historiquement

En 1918, un amendement apporté à l'article 400 du C.c.B.c. donne le statut domanial aux cours d'eau non navigables et non flottables bordant les terres aliénées après le 9 février 1918, ainsi qu'à leurs rives, avec pour résultat que le domaine public conservait le lit de tous les cours d'eau non navigables même si l'État aliénait la réserve des trois chaînes.


À partir de cette date, il n'est plus nécessaire de recourir au critère de la navigabilité afin de caractériser la propriété publique et privée quant au lit des eaux^[2].

- ^[2] Pour les terres aliénées postérieurement à cette date ; Lord, rapport, p. 59.



Trois étapes de la gouvernance

- Logique restrictive du régime français
- Logique économique (XIXe-XXe s.)
- Logique environnementale (1970's-à nos jours)




Art. 5 LRE


- « Tout propriétaire est autorisé à utiliser, à exploiter tout cours d'eau qui borde, longe, ou traverse sa propriété, en y construisant et établissant des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et pour cette fin, y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à son fonctionnement tels que écluses, canaux, murs chaussées, digues et autres travaux semblables ».
- Préambule, Loi pour autoriser l'exploitation des cours d'eau, 19-20 Vict. Ch. 104 (1856).
- 5. Tout propriétaire est autorisé à utiliser et exploiter les cours d'eau qui bordent, longent ou traversent sa propriété, à y construire et établir des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et, pour cette fin, y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à leur fonctionnement, telles que canaux, écluses, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables. LRE 2010



B/ Prendre conscience de la nécessité d'une gouvernance à la fois globale et locale

Malheureusement, comme le remarquait déjà le Rapport Lord en 1977, une législation sur l'eau ne peut s'appliquer à tout le territoire (p. 25), en raison des spécificités fédérales et des nombreuses exceptions qui sont devenues de véritables citadelles au fil du temps...

- 
- Plutôt que d'harmoniser et d'atténuer le mille feuille environnemental, on tend plutôt à rendre celui-ci indigeste, par un manque d'harmonie au niveau normatif, institutionnel (BAPE, MRC...) et gouvernemental (Min. des ressources nat., min. de l'env....)



Pistes de réflexion

- Bâtir un schéma de gouvernance efficient
- Rendre plus cohérent le système normatif en atténuant les cas particuliers
- Dépasser le cadre de la Politique...
- Développer les outils de médiation environnementale
- Bâtir un gendarme de l'eau, soit un Acteur et coordonnateur, indépendant et imputable



GROUPE DE RECHERCHE SUR
LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA
GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

- Pour être informé des événements et nous faire parvenir des informations (publications, événements...) : centresage@gmail.com
- Notre blog : centresage.blogspot.com
- Notre groupe facebook : [centresage](https://www.facebook.com/centresage)



Bibliographie sélective

- H. Brun, « Le droit québécois et l'eau (1663-1969) », *Le territoire du Québec. Six études juridiques*, coll. Droit, Science politique, Les presses de l'Université Laval, Québec, pp. 149-197
- L. Giroux, M. Duchaine, G.-M. Noreau, J. Vézina, « Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec », *Les Cahiers de Droit*, vol. 38, n. 1, mars 1997, pp. 3-70.
- Monique Lussier, « De certaines notions et recours de droit civil en matière de responsabilité environnementale extracontractuelle », *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, 1999, DCL, EYB1999DEV136