

La Société des
Gens de Baignade
pour l'accès et l'usage public des plans d'eau

**POUR UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE EN MATIÈRE
D'ACCESSIBILITÉ ET D'USAGE DES PLANS D'EAU**

Mémoire

à la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Par Stéphane BOUCHARD

Québec, novembre 1999

« Le public n'a pas accès aux rives »

« Votre seconde question a trait aux législations en matière d'accès publics aux rives. Il n'y en a pas. Selon ce document (*Le droit québécois de l'eau*), le public n'a pas accès aux rives ; le droit d'accès appartiendrait aux riverains et il n'y a pas de loi là-dessus. »

Jean-Maurice Latulippe, Directeur, Direction des politiques du secteur municipal
Ministère de l'Environnement du Québec, *Correspondance*, 14 mai 1999.

Depuis deux décennies, les Québécois ont consacré plusieurs milliards de dollars à l'assainissement des eaux. Ces efforts portent maintenant fruit : la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent et de nos grands cours d'eau navigables s'est grandement améliorée. De plus en plus de citoyens découvrent qu'ils peuvent d'ores et déjà tirer profit de l'investissement consenti. Ici, nous ne pensons pas tant à l'eau que l'on boit, que l'on embouteille, que l'on exporte, que l'on traite, mais à l'eau dans laquelle on se baigne, on pêche, à l'eau sur laquelle on fait du canot, du kayak, du dériveur, de la voile, en un mot à l'eau du fleuve, des lacs et des rivières considérée sous son aspect récréatif, en toutes saisons.

Il va de soi que la pratique d'activités récréo-nautiques ou l'usage des surfaces glacées durant l'hiver nécessite la présence de nombreux accès publics et aménagés aux plans d'eau. On pourrait penser que le Québec étant faiblement peuplé, cette question ne se pose pas, mais ce serait oublier que, dans le cas de la vallée du Saint-Laurent, les deux tiers des Québécois (4,3 millions de personnes) habitent maintenant à l'intérieur d'une zone de 10 kilomètres de largeur le long des rives du fleuve. Il est probable que nous assisterons dans les prochaines décennies à un renforcement de cette tendance. Il en résulte que de larges sections du littoral fluvial sont pratiquement dépourvues d'accès publics en raison d'une occupation privative des rives.

Dans l'Outaouais, par exemple, en dépit d'une abondance de lacs magnifiques situés à proximité d'importants centres urbains, il n'existe qu'un nombre infime d'accès publics aménagés. Quiconque n'a pas les moyens de posséder une résidence secondaire est privé de tout accès à des plans d'eau pourtant « publics ». La même chose est vraie de l'ensemble des zones un tant soit peu urbanisées. Une telle situation est rendue possible par l'état actuel de la législation québécoise ainsi que par une pratique gouvernementale qui va dans le sens contraire de l'usage public des plans d'eau, lequel constitue pourtant, dans le cas du fleuve Saint-Laurent, l'objectif ultime de la troisième phase de l'entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000-phase III)¹.

Lacunes du droit québécois

Le Québec ne dispose d'aucune législation expresse quant à l'accès public aux rives. Les cours d'eau navigables et flottables font pourtant partie du domaine public et à cette propriété publique correspond, en principe, un accès public. En effet, l'article 920 du Code

¹ « Redonner à la population les multiples usages du Saint-Laurent », in Bureau de coordination SLV2000, *Cadre de gestion Phase III 1998-2003*, septembre 1998.

civil prévoit que « toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs ». Mais le problème est d'accéder à ces cours d'eau puisque ce même article soumet ce droit à d'importantes restrictions : « à condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions de l'utilisation de l'eau ». Dans les nombreux endroits où l'on retrouve une occupation privative intense des rives, ces restrictions sont suffisantes pour priver la très grande majorité de la population de l'usage d'un bien qui, pourtant, lui appartient.

Ici, contrairement à ce qui prévaut dans la plupart des pays occidentaux, le droit d'accès est un attribut de la propriété. La propriété privée étant le droit de priver les autres de l'usage d'un bien que l'on possède, un propriétaire riverain n'est donc aucunement tenu de tolérer que l'on passe sur sa propriété pour accéder à un cours d'eau et, ce, même si le cours d'eau est public. Le problème est connu depuis longtemps.

Dès 1970, la *Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau* déplorait le fait 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 privilèges ; 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 ». ² Cette même Commission y allait de très fortes recommandations en faveur de l'accessibilité des plans d'eau en proposant :

21. 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.

22. 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. (...)

27. 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. (...)

29. 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.

30. Que soit reconnu le principe de l'égalité des droits d'usage. ³

² 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. 60-61.

³ Ibid. p. 260-261.

C'était là des recommandations qui, si elles avaient été prises en compte, auraient pu garantir les droits de l'ensemble de la population, laquelle a depuis ce temps consacré, comme nous l'avons déjà dit, des sommes considérables aux divers programmes d'assainissement des eaux. Malgré les recommandations de cette Commission et celles, 14 ans plus tard, du Conseil consultatif de l'environnement selon lequel le gouvernement devait « assurer par une loi appropriée la gestion publique de tout le littoral naturel »⁴, aucune loi ne vient protéger au Québec les droits de la majorité en cette matière. L'accès public dans les zones déjà urbanisées est laissé au soin des municipalités, dont on sait que le zonage qu'elles pratiquent est loin d'être une garantie de la préservation du caractère public du littoral.

Une pratique gouvernementale contraire à l'intérêt public

De plus, le gouvernement du Québec entretient, sur des zones de propriété publique, une politique qui contribue encore davantage à limiter l'accès général à l'eau. Le ministère de l'Environnement consent en effet des « baux de grève » à des propriétaires riverains qui en font la demande. Pour une somme modique, ceux-ci peuvent louer un « lot de grève » sur la zone intertidale, laquelle fait normalement partie du domaine public. Ce bail leur permet d'utiliser le domaine hydrique public à des fins diverses : pour construire une rampe de mise à l'eau, un poste d'ancrage, mais aussi pour s'assurer de l'utilisation privative d'une plage. Ces baux permettent aux propriétaires d'utiliser le domaine hydrique public pour les fins suivantes :

- maintenir un quai;
- maintenir un remblayage;
- ouvrages de flottage (barrage, glissoire, estacade, etc.);
- ouvrage de régularisation des eaux;
- ouvrage hydroélectrique;
- utilisation privative d'une plage;
- plage publique;
- ligne d'énergie;
- marina;
- rampe de mise à l'eau;
- aquaculture;
- poste d'ancrage;
- pont;
- abri pour bateaux⁵

Le locataire dispose alors de certains droits, dont celui d'interdire l'accès au terrain en question (Section II de la Loi sur le régime des eaux), ce qui a pour effet en certains endroits d'empêcher tout accès à la rive et de bloquer des projets communautaires qui pourraient favoriser l'accès public aux plans d'eau.

⁴ Conseil consultatif de l'Environnement, *Base d'une politique de conservation pour le littoral du Québec*, 1984, p. 105.

⁵ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, *Réponse du ministère à la question 1.1* (Question sur l'inventaire du statut légal des propriétés riveraines du Saint-Laurent ainsi que sur les législations actuellement en vigueur en matière d'accès publics aux rives) soumise par la Société des Gens de Baignade à la Commission sur la gestion de l'eau. Document déposé au BAPE, p. 3.

Précisons qu'en date du 14 mai 1999, il y avait 3,758 baux de grève de concédés au Québec sur le domaine hydrique public. Les données fournies par le ministère de l'Environnement, groupées par municipalité régionale de comté, ne permettent pas de savoir combien de ces baux sont situés sur le Saint-Laurent. On sait cependant que 255 baux sont concédés sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, plus précisément sur le fleuve, le lac des Deux Montagnes, le lac Saint-Louis et la Rivière des Prairies. Le territoire de la Communauté urbaine de Québec comprend pour sa part 18 de ces baux situés sur le fleuve Saint-Laurent, le lac Saint-Augustin ainsi que sur le lac Saint-Charles. Ce petit nombre s'explique par le fait que le Port de Québec détient la juridiction sur la quasi totalité du littoral de cette région.

La Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau recommandait également que soit révisée cette pratique gouvernementale. On pouvait y lire : « La façon dont l'État a abordé l'accès jusqu'ici est fort déficiente et ne s'ajuste plus à la situation sociale actuelle. La situation privilégiée du riverain doit être revue, en même temps que toute la politique de concession de location des lots de grève et des lots en eau profonde. »⁶ On voit donc que l'état actuel du droit ainsi que la pratique de concession de baux sur le domaine public ne favorisent en rien l'accessibilité publique aux plans d'eau.

À l'origine, une législation plus soucieuse des droits publics

Pourtant, il y a déjà eu dans l'histoire du droit au Québec des mesures garantissant le caractère public des rives. Si l'Ordonnance De la Marine (1681) déclarait *non aedificandi* le littoral lui-même, elle avait été précédée d'une mesure législative particulière instituée par le Conseil souverain de la Nouvelle-France relativement au fleuve Saint-Laurent : « [...] qu'il reste deux perches libres au-dessus des plus hautes marées, pour la liberté tant du passage des charrettes et bestiaux que de la navigation ». Ces deux perches de servitude équivalaient à 36 pieds, ce qui est d'ailleurs, il faut bien le voir, 36 pieds au-delà des limites de l'actuel domaine public maritime.

À partir de la défaite de 1760, le droit littoral s'orientera sur les intérêts commerciaux de l'époque, c'est-à-dire principalement ceux reliés au commerce du bois et à l'industrie navale. Ainsi, l'ancienne servitude de 36 pieds fut abolie en 1850 par une loi stipulant qu'« aucune personne n'entrera ni ne passera [...] le long d'aucune rivière ou ruisseau [...] sans la permission du propriétaire... »⁷.

La longue portée des lois du Roy de France...

« Le terrain public, au bord du fleuve, c'est trente pieds en haut des plus hautes marées. On n'a pas le droit de rien construire là, ça appartient à tout le monde... »

Jean Naud, pilote, riverain du fleuve, à Deschambault, vers 1960.

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.79.

⁷ Acte pour amender un acte pour remédier à divers abus préjudiciables à l'agriculture, S.C. 1850 (13-14 Vict.) c. 40, cité in Henri Brun, Histoire du droit québécois de l'eau 1663-1969, Gouvernement du Québec, 1969, p. 23.

On s'aperçut rapidement que cette loi n'était pas à l'avantage des marchands qui devaient flotter le bois sur les cours d'eau. On s'empressa donc, dès l'année suivante, de l'amender par un autre texte législatif qui déclarait que les cours d'eau et leurs rives « seront et resteront libres au public d'une manière aussi pleine et entière à toutes intentions quelconques, que si la clause ci-dessus récitée du susdit acte n'eut jamais été passée ou n'en eut jamais fait partie »⁸. Cette loi, qui offrait des possibilités immenses, était beaucoup trop vague aux yeux des *lumber lords*, lesquels n'auront qu'à attendre 6 ans (S.C. 1857 (20 Vict.) c. 40) pour que le législateur vienne préciser la notion d'utilisation « publique » des cours d'eau. Une utilisation publique des cours d'eau et de leurs rives, cela signifie « la navigation et le transport du bois ».⁹

Il y a donc déjà eu dans l'histoire du droit au Québec des mesures garantissant le caractère public des rives. Elles ont cependant été abolies sous la pression d'intérêts privés. L'état actuel du droit québécois, moins soucieux des droits publics que ne l'était le droit littoral français d'avant la défaite de 1760, apparaît encore plus aberrant lorsqu'on se livre à un court exercice de droit comparatif.

Il y a donc déjà eu dans l'histoire du droit au Québec des mesures garantissant le caractère public des rives. Elles ont cependant été abolies sous la pression d'intérêts privés.

Le droit littoral ailleurs dans le monde

En France, le législateur a jugé nécessaire, à partir des années 1970, de renforcer le caractère public des plans d'eau et des accès à ces derniers. C'est ainsi que les piétons (et non les véhicules motorisés) disposent d'un droit de passage paisible sur une bande de 3 mètres sur l'ensemble des propriétés situées sur le bord de mer (à cet égard, la seule présence d'un chien en liberté constitue une entrave à ce droit et est donc illégale).

Cependant, c'est une chose de pouvoir circuler le long du rivage, c'en est une autre de pouvoir y accéder. En effet, en maints endroits, une occupation privative intense du bord de mer rendrait inopérant ce droit. C'est donc pour donner consistance à cette servitude de passage « longitudinale » que la loi du 3 janvier 1986 permet l'institution de passages « transversaux » pour accéder au rivage à partir d'une voie publique. Ce droit de passage peut se trouver sur un chemin privé s'il n'y a pas de voie publique à moins de 500 mètres. C'est l'État, à la demande du Conseil municipal concerné, qui détermine et aménage à ses frais cette servitude de passage.

En ce qui concerne les plages (il faut d'ailleurs noter qu'en France la plupart des plages appartiennent au domaine public), cette liberté et cette gratuité d'accès s'appliquent en outre aux concessions de plages. Celles-ci, bien que privées et à but lucratif, doivent préserver « le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long

⁸ *Amendement à la loi des abus préjudiciables à l'agriculture*, S.C. 1851 (14-15 Vict.), c.102, cité in Henri Brun, *Histoire du droit québécois de l'eau 1663-1969*, Gouvernement du Québec, 1969, p. 29. C'est nous qui soulignons.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

de la mer »¹⁰, cela conformément au principe énoncé dans la loi du 3 janvier 1986 selon lequel « l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages ». Il est donc possible de déposer sa serviette et de se baigner gratuitement sur une plage concédée à une entreprise privée.

La France n'est pas le seul pays d'Europe à avoir adopté de telles mesures favorisant l'accès aux rivages. Ainsi il existe, en Suède, un droit d'accès piétonnier au rivage à la condition de ne pas causer de dommages à la propriété ; en Irlande, les autorités locales peuvent négocier un droit de passage le long du rivage sur les propriétés privées; au Danemark, la loi prévoit un droit d'accès à pied pour se rendre au rivage et autorise même l'expropriation afin de créer un passage public alors que la loi espagnole confirme un droit de passage le long du rivage.

Au-delà des chemins d'accès, de nombreux pays européens ont promulgué des interdictions de construction sur le littoral non encore urbanisé. C'est le cas, entre autres, du Danemark, de la Suède, de l'Italie et de la France. Cette zone littorale *non aedificandi* n'est pas inférieure à 100 mètres. Dans le cas de la France, « c'est la loi-littoral du 3 janvier 1986 qui interdit définitivement, en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sur une bande de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Seules sont autorisées dans cette bande les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, c'est-à-dire selon la jurisprudence, les ateliers de mareyage, les installations aquacoles, les hangars-ateliers de réparation navale ou l'édification d'un poste de surveillance de la plage. »¹¹ Il va sans dire que de telles interdictions n'existent pas au Québec.

Aux États-Unis, la doctrine du « Public Trust »

Plus près de nous, les Américains se sont également préoccupés de favoriser l'accessibilité des plans d'eau. Aux États-Unis, l'État fédéral a adopté en 1972 le *Coastal Zone Management Act* qui définit les principes que doivent suivre les États concernés par la gestion côtière (27 États et 5 territoires insulaires). Il est stipulé notamment dans cette politique que les États doivent, s'ils veulent recevoir une aide fédérale dans le cadre de ces programmes, fournir « public access to the coasts for recreation purposes ».

Les États accordent donc leur soutien aux collectivités soucieuses de récupérer l'usage public du littoral, cela en invoquant en particulier la doctrine du *Public Trust*. Cette doctrine, qui remonte au Code Justinien, pose que l'air, les cours d'eau et la mer (cela inclut les rivages) sont communs à toute l'humanité. Elle a été intégrée dans la *Common Law* anglaise et est maintenant appliquée par les tribunaux américains. Elle établit au fond que les gouvernements ne sont que les gestionnaires des ressources concernées, lesquelles appartiennent de plein droit aux citoyens. Les tribunaux ont en effet statué que les citoyens ont le droit d'utiliser les eaux et les terres adjacentes pour « fish, hunt, or bathe ». L'espace intertidal ainsi qu'une partie de la plage au-dessus de celui-ci font ainsi partie du bien commun.

¹⁰ *Ibid*, p.77. Cette « largeur significative » est précisée dans chaque contrat conclu entre l'État et un promoteur.

¹¹ Norbert Calderaro, « Droit et littoral en Europe », *Littoraux en perspectives*, Études rurales, no 133 - 134, janvier-juin 1994, Paris, p.71.

De la nécessité d'agir

Le Québec accuse un retard considérable en matière de protection des accès publics au littoral. Or, il est important de d'assurer que les générations futures pourront jouir de ce bien inestimable. Un littoral accessible constitue également un attrait touristique d'importance. Des études américaines ont montré que les plages sont l'élément clé du tourisme. À titre d'exemple, les États côtiers reçoivent 85% de tous les revenus liés au tourisme aux États-Unis¹². Il est essentiel, dans la foulée des audiences publiques sur la gestion de l'eau, que des mesures législatives fermes soient adoptées afin de préserver les accès publics existants sur l'ensemble du littoral et de désenclaver celui-ci là où ces accès font défaut.

Ainsi, nous proposons qu'un Groupe de travail soit mis sur pied afin de dresser un portrait clair de l'accessibilité des rives du Saint-Laurent, des cours d'eau navigables, des lacs, réservoirs et des autres plans d'eau, de procéder à un examen des législations étrangères en matière d'accès public à l'eau et de préservation du littoral et de définir le mandat d'un organisme analogue au Conservatoire du littoral en France. Cette unité aurait pour vocation unique la préservation et la mise en valeur des rivages et littoraux québécois dans le respect des intérêts du plus grand nombre. Les Québécois n'habiteront leur territoire que lorsqu'ils auront véritablement un accès libre et entier à celui-ci. La conservation du caractère public des rives est un enjeu national.

Recommandations

- 1) Que soit mis sur pied un Groupe de travail dont le mandat général sera de dresser un portrait clair de l'accessibilité aux plans d'eau du Québec, de proposer des améliorations législatives et de projeter la création d'un organisme permanent de préservation et de gestion des rivages et littoraux du Québec dans l'intérêt de la majorité de la population.
- 2) Que soit complètement revue la politique de location de lots de grève, cela à partir du principe selon lequel désormais seule l'utilité *publique* justifie l'attribution de tels lots.

Recherche et rédaction: Stéphane BOUCHARD

¹² On trouvera des données supplémentaires sur la valeur économique des littoraux à l'adresse: <http://coastalcoalition.org/facts/statistics/econimpact.html>.

La Société des Gens de Baignade

La Société des Gens de Baignade est un organisme sans but lucratif, fondé en 1996, qui s'adresse à toutes personnes, associations, administrations intéressées à développer, améliorer, maintenir ainsi qu'à mettre en valeur des accès aux plans d'eau afin que le public en ait usage, cela surtout mais non exclusivement en milieu urbain. Pour la Société des Gens de Baignade, les plans d'eau sont une richesse collective qui doit être accessible et servir équitablement à tous.

La Société favorise donc, l'accès, l'usage et la jouissance des fleuves, lacs rivières, bassins, ainsi que de leurs rivages par l'ensemble de la population et travaille à la mise en place d'aménagements riverains visant à satisfaire les besoins du plus grand nombre, sans aucune distinction de niveau social, de fortune, de propriété ou toute autre particularité. En cela, la Société se base sur le fait que la démocratisation de l'usage récréatif de l'eau contribue au développement économique, à la création d'emplois, au progrès social ainsi qu'à la santé publique.

La Société étend son action à l'ensemble du Québec et ailleurs au Canada. Elle développe des relations internationales dans le but d'enrichir la vision de ses membres, de leur permettre de découvrir ce qui se fait ailleurs, d'illustrer les réussites québécoises à l'étranger et de faire prendre conscience de l'importance de favoriser l'usage des plans d'eau par l'ensemble de la population d'un pays.

872 avenue Turnbull, app. 2, Québec G1R 2X3

 (418) 640-0406  NAU@videotron.ca

www.gensdebaignade.org

Annexe

**Réponse du Ministère de l'environnement
à la question 1.1 formulée au BAPE par la
Société des Gens de Baignade**

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Environnement
Direction des politiques du secteur municipal

Québec, le 14 mai 1999

Madame Hélène Marchand
Secrétaire de la Commission
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
625, rue Saint-Amable, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 2G5

Objet: Questions sur l'inventaire du statut légal des propriétés riveraines du Saint-Laurent ainsi que sur les législations actuellement en vigueur en matière d'accès publics aux rives.

Madame,

Au nom de la Commission sur la gestion de l'eau, le 13 avril dernier, vous m'avez écrit afin d'obtenir certaines informations sur notre gestion du domaine hydrique public. La présente vise à répondre à vos demandes.

Votre première question concerne plus particulièrement le fleuve Saint-Laurent. Nous ne tenons pas un inventaire spécifique pour ce plan d'eau. Permettez-moi de vous expliquer notre système d'inventaire. D'abord, il faut savoir qu'il n'y a pas de liste officielle des plans d'eau (lac ou cours d'eau) dont le lit appartient au gouvernement. Je vous réfère aux articles 918 et 919 du *Code civil du Québec* (pour faciliter votre compréhension, je les reproduis en annexe 1). Le second de ces articles expose en quoi consiste le domaine hydrique public alors que le premier précise que les titres de l'État sont présumés. Ce sont les tribunaux qui décident de ce qui est ou non navigable. Pour cette raison, pour tout plan d'eau pour lequel il n'y a pas de jugement, notre gestion se fonde sur ce qu'elle pense que déciderait un tribunal. Le Service de la gestion du domaine hydrique public tient à jour une liste de ce que notre Administration estime navigable, les plans d'eau dont le lit, en raison des articles 918 et 919 précités, appartiendrait à l'État jusqu'à la ligne des hautes eaux. Cette liste ne constitue donc pas un inventaire officiel mais bien administratif seulement.

Sur le lit de ces plans d'eau, nous concédons des droits. Normalement, il s'agit de vente, par lettres patentes ou par acte notarié, de bail ou encore de permis d'occupation (exemple : servitude). Ces actes sont conservés dans nos archives. Certains actes se trouvent aussi conservés dans des registres publics, comme celui des lettres patentes du ministère de la Justice (voir plus en détail en annexe 1).

La situation du fleuve Saint-Laurent est la suivante. Étant un cours d'eau navigable, son lit fait partie du domaine public de l'État québécois, jusqu'à la ligne des hautes eaux, laquelle, pour le secteur où la marée se fait sentir jusqu'à Trois-Rivières), représente la ligne des plus hauts flots de mars. Une exception, le cas des havres publics; ils appartiennent à l'État canadien. Ces havres sont les portions du fleuve qui étaient, en 1867, couramment utilisées par le public à des fins de havres publics. Ces portions ne sont cependant pas désignées ni délimitées. Hormis ces seules portions non identifiées, à moins d'un titre exprès, le lit du fleuve, incluant l'estuaire et le golfe, constitue du domaine hydrique public et relève de notre gestion. Plus particulièrement pour le golfe, je vous réfère à l'article 1 de la *Loi sur les terres du domaine public* que je reproduis en annexe. Il y a plusieurs années, le ministère des Ressources naturelles (Service de l'intégrité du territoire) a dressé un inventaire des propriétés fédérales au Québec; cet inventaire englobait les propriétés en milieu hydrique.

En annexe, sous le sous-titre “ Notre gestion du domaine hydrique public ”, je reproduis les articles 2, 2.1, 2.2 et 6 de la *Loi sur le régime des eaux* et l'article 13 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement et de la Faune*. Ces articles fondent notre gestion sur le domaine hydrique public. J'ajoute, en annexe II, le texte du *Règlement sur le domaine hydrique public*.

Votre seconde question a trait aux législations en matière d'accès publics aux rives. Il n'y en a pas. J'invite la Commission à prendre connaissance d'un document en deux volumes produit par le Centre de recherche en droit public (Université de Montréal), *Le droit québécois de l'eau* (1979, Éditeur officiel). Ce document n'est plus disponible chez l'éditeur; on le trouve cependant dans les bibliothèques et les centres de documentation. Votre question y est abondamment traitée au chapitre sur le droit des riverains (Les droits individuels). Selon ce document, le public n'a pas accès aux rives; le droit d'accès appartiendrait aux riverains et il n'y a pas de loi là-dessus. Ce sont des règles qu'ont établies les tribunaux depuis très longtemps.

Lorsque le public a eu accès à un plan d'eau, il bénéficie alors de certains droits reconnus par les tribunaux ou précisés par certaines lois. En annexe, je reproduis l'article 53 de la *Loi sur les terres du domaine public*, adopté en 1987 (on n'en parle donc pas dans le volume précédemment cité). Cet article autorise toute personne à passer sur les terres du domaine public. Il permet donc au public de passer, en bas de la ligne des hautes eaux, sur le lit des plans d'eau appartenant à l'État. On retrouve également l'article 920 du *Code civil du Québec* qui expose le droit du public de circuler en embarcation sur toute eau au Québec. Ces droits peuvent s'exercer si on a légalement accédé au plan d'eau, c'est-à-dire si on est riverain ou si un riverain nous a permis cet accès. Selon le document précédemment cité, l'accès public ne serait possible qu'à travers la propriété riveraine détenue par un organisme public qui permet cet accès.

La troisième question de la commission a trait à nos baux. J'ai fait dresser un état, par MRC et par plan d'eau, du nombre de ces baux. Ceux-ci permettent l'utilisation du domaine hydrique public aux fins suivantes:

- maintenir un quai;
- maintenir un remblayage;
- ouvrages de flottage (barrage, glissoire, estacade, etc.); ouvrage de régularisation des eaux; ouvrage hydroélectrique;
- utilisation privative d'une plage;

plage publique;
ligne d'énergie;
marina;
rampe de mise à l'eau;
aquaculture;
poste d'ancrage;
pont;
abri pour bateaux.

Vous trouverez, joint à la présente, en annexe 3 l'état du nombre de baux.

Je souhaite que ces informations vous satisfèrent. Je suis à votre disposition pour en discuter ou pour tout complément d'information qui vous serait nécessaire.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur,

Jean Maurice Latulippe, avocat

JML/BNVmm

ANNEXE I

Code civil du Québec

- 918.** Les parties du territoire qui ne sont pas la propriété de personnes physiques ou morales, ou qui ne sont pas transférées à un patrimoine fiduciaire, appartiennent à l'État et font partie de son domaine. Les titres originaires de l'État sur ces biens sont présumés.
- 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.

- 920.** Toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs, à la condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions d'utilisation de l'eau.

Registres :

Il existe différents inventaires, soit de lettres patentes ou de descriptions techniques des concessions que la Couronne a fait au fil des ans.

- 1 La liste des concessions par lettres patentes des lots de grève et en eau profonde est déposée au ministère de la Justice à l'adresse suivante :

A/S : Madame Francine Dupont, Service des enregistrements officiels
1200, Route de l'Église, Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1
Téléphone: 646-6033
2. La concession des lots de grève par lettres patentes est accompagnée d'un plan d'arpentage et d'une description technique.

La description technique et le plan accompagnant les lettres patentes des registres (identifiés de A à G) du ministère des Richesses naturelles sont conservés aux Archives nationales du Pavillon Louis-Jacques Casault à l'adresse suivante: A/S: Madame Céline Villeneuve Téléphone: 643-4440

Les plans d'arpentage plus récents sont situés à l'adresse suivante:
 A/S Monsieur Pierre Fleury, tél : 646-2908 A/S Madame Diane Morency, tél : 643-6979
 Ministère des Ressources naturelles, Service de l'arpentage, 5700, 4^e Avenue Ouest,
 Charlesbourg (Québec) G1H 6R1

Autres dispositions législatives:

LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE

L.R.Q., c. M-15.2.1.

I Domaine hydrique. 1.

13. Le ministre assure la gestion du domaine hydrique public et de l'eau en tant que richesse naturelle.

.{Études et programmes. 1 -

À ces fins, le ministre peut exécuter ou faire exécuter des études concernant les dangers d'inondation, d'érosion et de glissements de terrain et mettre en oeuvre des programmes à long terme destinés à prévenir ou à réduire les dommages causés par ces phénomènes.

LOI SUR LES TERRES DU DOMAINE PUBLIC L.R.Q., c. T-8.1.

CHAPITRE 1

CHAMP D'APPLICATION

Application. 1 -

1. La présente loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine public du Québec, y compris le lit des cours d'eau et des lacs, de même que les parties du lit du fleuve Saint-Laurent et du golfe du Saint-Laurent appartenant au Québec par droit de souveraineté.

{Depuis 1916.}

Depuis le 16 mars 1916, jusqu'au 4 décembre 1974, toute aliénation ou tout bail d'un ou de plusieurs des biens mentionnés au premier alinéa ne peut être fait qu'avec l'autorisation expresse du gouvernement et qu'aux conditions et restrictions qu'il indique.

. @Aliénation sur rives, lits, lais et relais.

Le gouvernement peut, à compter du 4 décembre 1974 jusqu'au 22 décembre 1978, sur recommandation conjointe du ministre de l'Environnement et de la Faune et du ministre des Ressources naturelles, adopter des règlements autorisant le ministre de l'Environnement et de la Faune à consentir des ventes, locations, baux ou permis d'occupation sur les rives et le lit

des fleuves, rivières et lacs faisant partie du domaine public, ainsi que sur le lit, les lais et les relais de la mer. Les rives susdites s'entendent de la bande de terrain délimitée par les lignes des basses et hautes eaux naturelles, sans débordement.

.{Vente, échange, location ou occupation autorisée.

À compter du 22 décembre 1978, le gouvernement peut adopter un règlement autorisant, aux conditions qu'il détermine, le ministre de l'Environnement et de la Faune à consentir l'aliénation, la location ou l'occupation d'un bien mentionné dans l'alinéa précédent et à convenir d'une délimitation. Dans les cas non prévus dans un tel règlement, le gouvernement peut autoriser, aux conditions qu'il détermine dans chaque cas, l'aliénation, l'échange, la location ou l'occupation de ce bien et sa délimitation.

. @Délimitation.

Il peut également, de la même manière, autoriser le ministre à convenir d'une délimitation de ces biens avec le propriétaire du terrain adjacent.

CHAPITRE IV CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES TERRES

SECTION 1 ACCÈS

.{Droit de passage.

53. Toute personne peut passer sur les terres du domaine public, sauf dans la mesure prévue par une loi ou par un règlement du gouvernement.

.l. exercice du droit.1-

Toutefois le droit de passer et de séjourner sur les terres sous l'autorité du ministre s'exerce conformément aux normes prescrites par le gouvernement par voie réglementaire.

Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c. R-13)

SECTION I

DE L'ALIÉNATION DU LIT ET DES RIVES DES COURS D'EAU ET DE LA MER

. @Aliénation avant 1916.

2. Il a toujours été loisible, avant le 16 mars 1916, quel qu'ait été le régime de gouvernement en vigueur, à l'autorité ayant le contrôle et l'administration des terres du domaine public dans le territoire qui forme maintenant le Québec ou dans toute partie de ce territoire, d'aliéner ou de donner à bail, pour l'étendue jugée à propos, les lits et les rives des fleuves, rivières et lacs navigables et flottables et les lits, rivages, lais et relais de la mer, compris dans ledit territoire et faisant partie du domaine public.

{Autorisation du gouvernement)

- 2.1. Le gouvernement peut, par règlement, autoriser d'une manière générale, selon les conditions qu'il détermine, l'occupation des biens visés au troisième alinéa de l'article 2, par toute catégorie d'ouvrages mineurs qu'il indique.

{Pouvoirs. 1 -)

- 2.2. Le ministre de l'Environnement et de la Faune peut, par arrêté:

- 10 Déterminer les endroits où il est interdit d'utiliser une portion de la rive ou du lit des eaux du domaine public pour y fixer ou y déposer des engins ou des installations destinés à la pêche commerciale;
- 20 Déterminer quels sont les engins ou installations, destinés à la pêche commerciale, dont la fixation ou le dépôt sur une portion de la rive ou du lit des eaux du domaine public est interdit.

{Publication. 1) L'arrêté est publié à *la Gazette officielle du Québec*.

SECTION II

DU DROIT D'ACTION DU LOCATAIRE

Droit du locataire.}

4. Le bail consenti en vertu des dispositions de la présente loi confère au locataire le droit de prendre possession des terrains qui y sont décrits et d'intenter, en son propre nom, toute action ou poursuite contre celui qui les possède illégalement ou contre celui qui y commet des empiétements, et de recouvrer tous les dommages qu'il peut avoir soufferts.

SECTION III

DE L'UTILISATION DES COURS D'EAU ET DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

.{Ordonnance de démolition.

6. Un tribunal peut ordonner, sur action ordinaire du procureur général, la démolition d'un ouvrage et la remise des lieux dans leur état originaire ou dans un état s'y rapprochant le plus possible, dans le cas où une personne construit ou maintient un ouvrage sur les rives et le lit des fleuves, rivières et lacs faisant partie du domaine public, ainsi que sur le lit, les lais et les relais de la mer, sans obtenir au préalable la vente, la location ou un permis d'occupation de l'immeuble concerné.

Baux en vigueur pour le territoire du Québec

Nom de la MRC	Plans d'eau concernés	Nombre de Baux
Abitibi	Lac Fiedmont, Lac Preissac, Lac Sans Nom, Rivière Harricana, Rivière Kinojevis	7
Abitibi-Ouest	Absent, Lac Abitibi, Lac Duparquet, Lac Loïc, Lac Macamic, Rivière Dagenais, Rivière La Rein, Rivière La Sarre	12
Administration régionale Kativik	Baie Déception	2
Antoine-Labelle	Grand Lac du Cerf, Lac Chaud, De la Dam, Des Écorces, Des îles, Des Journalistes, Des Trente et un Milles, Du Cerf, Gauvin, Gravel, Major, Menneval, Moreau, Nomingue, Grand Lac Nomingue, Petit lac Nomingue, Lac Pope, Rochon, Sainte-Marie, Tapani, Tibériade, Petit lac Lanthier, Rivière Du Lièvre, Saguay, Ruisseau des îles, Turpin	79
Argenteuil	Lac Barron, Louisa, McDonald, Rouge, Saint-François-Xavier, Wentworth, William, Rivière des Outaouais	102
Arthabaska	Lac Nicolet, Sault-au-Cochon, William, Rivière Nicolet	11
Asbestos	Lac Les Trois Lacs	1
Avignon	Baie des Chaleurs, Fleuve Saint-Laurent, Golfe Saint-Laurent, Lac Matapédia, Rivière Escuminac, Ruisseau de l'Éperlan	7
Basse-Côte-Nord	Fleuve Saint-Laurent	2
Beauce-Sartigan	Lac à France	1
Beauharnois-Salaberry	Fleuve Saint-Laurent, Lac Saint-François, Saint-Louis, Rivière des Outaouais	71
Bécancour	Fleuve Saint-Laurent	4
Bellechasse	Fleuve Saint-Laurent, Lac Boeuf	25
Bonaventure	Baie des Chaleurs, Fleuve Saint-Laurent, Golfe Saint-Laurent, Rivière Grande Cascapédia, Rivière Serpent	14
Brome-Missisquoi	Lac Champlain, Lac Selby	12
Caniapiscou	Lac Janis, Lac Squaw	4
Champlain	Fleuve Saint-Laurent	2
Charlevoix	Fleuve Saint-Laurent, Lac Moreau	4
Charlevoix-est	Fleuve Saint-Laurent, Lac Nairne, Lac Port-aux-Quilles, Rivière Malbaie	12
Communauté urbaine de l'Outaouais	Lac Blue Sea, Lac Douville, Lac Poisson Blanc Lac Saint-Pierre, Lac Sinclair, Rivière des Outaouais, Du Lièvre, Gatineau	27
Communauté urbaine de Montréal	Fleuve Saint-Laurent, Lac Des Deux Montagnes, Saint-Louis, Rivière des Prairies	255
Communauté urbaine de Québec	Fleuve Saint-Laurent, Lac Saint-Augustin, Saint-Charles	18
D'autray	Fleuve Saint-Laurent, Lac Héneault, Matawin, Mica, Saint-Pierre, William	20
Denis-Riverin	Fleuve Saint-Laurent, Lac de l'Est, Petite Rivière Madeleine, Rivière Sainte-Anne	13
Desjardins	Fleuve Saint-Laurent	1
Deux-Montagnes	Lac des Deux Montagnes, Rivière des Mille îles	36
Drummond	Lac Brome, Saint-François, Rivière Saint-François	22
Francheville	Fleuve Saint-Laurent, Lac Castor, Goulet, Rivière Batiscan, Saint-Maurice	23
Joliette	Lac des Français, Long, Rivière Mattawin	20
Kamouraska	Fleuve Saint-Laurent, Rivière Sainte-Anne	5
L'Amiante	Lac à la Truite, Clapham, de L'est, Quenouille, Rouge, Tapani	51
L'Assomption	Fleuve Saint-Laurent, Rivière Assomption, des Mille îles	44
L'érable	Lac William	1
L'île d'Orléans	Fleuve Saint-Laurent	13
L'Islet	Fleuve Saint-Laurent, lac Noir	3
La Côte de Beaupré	Grand lac Jacques-Cartier, Brûlé	2
La Côte-de-Gaspé	Fleuve Saint-Laurent, lac York	4
La Haute-Côte-Nord	Fleuve Saint-Laurent, Lac Artificiel, Bernier, Boucher, des Cœurs, Gorgotton, Thomas Parent, Rivière Portneuf, Saguenay	12
La Jacques-Cartier	Lac Saint-Joseph	86
La Matapédia	Lac Blanc, Casault, Matapédia	5
La Mitis	Fleuve Saint-Laurent, Lac Noir, Lac Pembina, Provost	7
La Rivière-du-Nord	Lac Connelly, de L'Achigan, Demontigny, Écho, Quatorze îles, rivière du Nord	178
La Vallée de la Gatineau	Lac Blue Sea, Cayamant, Cleaver, Des 31 Milles, Désert, Eskwahani, Perreault, Poigan, Roddick, rivière des Outaouais, Gatineau, Gens de Terre	15
La Vallée du Richelieu	Rivière Richelieu	43
Lac Saint-Jean est	Lac Blanche, Boivin, Bouchette, Hébert, Hévert (vert), Kénogamichiche,	37

	Labrecque, Saint-Jean, Simard, Rivière Métabetchouan, Petite Décharge, Saguenay, Taillon	
Lajemmerais	Fleuve Saint-Laurent, Lac Doré, rivière Maskinongé	15
Laval	Lac des Deux Montagnes, rivière des Mille îles, rivières Des Prairies	27
Le Bas-Richelieu	Fleuve Saint-Laurent, rivière Richelieu	33
Le Centre de la Mauricie	Lac des Piles, des Souris, Gareau, Goulet, Long, McLaren, rivière Saint-Maurice, Shawinigan	138
Le Domaine du Roy	Lac Ashuapmouchouan, Au Mirage, Bouchette, Saint-Jean, Un Mille, rivière Ashuapmouchouan, Normandin, Ouatouchouane	21
Le Fjord du Saguenay	Fleuve Saint-Laurent, Lac à la Croix, Brochet, Chabot, Clair, Clairval, Côté, de la Roche, des Cèdres, Emmuraillé, Goth, Grenon, Hamelin, Kénogami, Labonté, Osman, Otis, Rouge, rivière à Mars, Beauchesne, Chicoutimi, Péribonka, Saguenay, Shipshaw	197
Le Granit	Lac Aylmer, Mégantic, Saint-François, Sinclair,	18
Le Haut-Richelieu	Lac Champlain, rivière Richelieu	175
Le Haut Saint-François	Rivière Saint-François	1
Le Haut Saint-Laurent	Lac Saint-François	68
Le Haut Saint-Maurice	Lac à Beauce, à la Tuque, Édouard, Kiskissink, Wayagamack, Petit lac Wayagamack, rivière Saint-Maurice	31
Le Val Saint-François	Lac Brompton, Pointu, rivière Saint-François	17
Les Basques	Fleuve Saint-Laurent, Grand lac St-Simon, Lac Saint-Jean	7
Les Chutes de la Chaudière	Fleuve Saint-Laurent, Lac de l'Est	3
Les Collines de l'Outaouais	Lac McGregor, Sinclair, Wakefield, Rivière des Outaouais, Du Lièvre, Gatineau	91
Les Etchemins	Lac à la Raquette, Etchemin, Rouge	26
Les îles de la Madeleine	Golfe Saint-Laurent	3
Les Laurentides	Grand Lac Long, Lac à la Grange, À la Truite, aux Castors, aux Quenouilles, Cameron, Caribou, Chapleau, Creux, De la Montagne Noire, Des Écorces, Des Sables, Désert, Gauvin ou Vert, Gélinas, Gervais, Joly, Kiamika, Labelle, Labonté Petit, Long, Manitou, Mercier, Minette, Ouimet, Papineau, Patelin, Pourri, Proctor, Quenouille, Rémi, Saint-Jovite, Supérieur, Théodore, Tremblant, Venette, rivière Cachée, Gatineau Maskinongé	383
Les Maskoutans	Rivière Yamaska	12
Les Moulins	Lac Sylvère, rivière des Mille îles, Des Prairies	30
Les Pays d'en Haut	Lac Bellevue, Charlebois, Clapham, De la Montagne, des îles, des Seize îles, Du Cœur, En Cœur, Marois, Masson, Noir, Saint-Joseph, Sainte-Marie, Tapani, Wexford, Petit lac Noir	204
Lotbinière	Fleuve Saint-Laurent	3
Manicouagan	Fleuve Saint-Laurent, Lac à la Chasse, Comeau, Du Fer à Cheval, Loutre, Malfait, Saint-Pancrace, rivière à la Chasse, aux Outardes, Betsiamites	15
Maria-Chapdelaine	Lac à Jim, Ashuapmouchouan, Crystal, Noir, Saint-Jean, rivière Mistassini, Péribonka	17
Maskinongé	Fleuve Saint-Laurent, Lac Bourassa, Gélinas, Minette	5
Matane	Fleuve Saint-Laurent, Lac Awantjish, Bérubé, rivière Matane	11
Matawinie	Lac Archambault, Blanc, Broquerie, Crystal, De la Montagne Noire, des Français, des îles, des Seize îles, Georges, Jimmy, Laviolette, Matambin, Noir, Orignal, Ouareau, Paré, Pierre, Rouge, Sawin, Sylvère, Taureau (Réservoir), rivière des Outaouais, Mattawin	77
Mékinac	Lac Éric, Marsan, Potherie, rivière aux Eaux Mortes, Mattawin	7
Memphrémagog	Lac Bowker, Brompton, L'argent, Lovering, Magog, Massawippi, Memphrémagog, Orford, rivière Magog	127
Minganie	Fleuve Saint-Laurent, Golfe Saint-Laurent, rivière Aguanish, Au Tonnerre	4
Mirabel	Rivière Maskinongé	1
Montcalm	Lac Beaulac, Brûlé, Chertsey	58
Montmagny	Fleuve Saint-Laurent, rivière Trois-Saumons, Ruisseau des Vases	5
Nicolet-Yamaska	Fleuve Saint-Laurent, Lac Gauvin, Saint-Denis, rivière Nicolet, Saint-François, Ruisseau Nicolet	11
Pabok	Baie du Grand Pabos, Fleuve Saint-Laurent, Golfe Saint-Laurent, Lac Grande Anse, Lac Sept-îles, Valpy, rivière Grand Pabos, Port Daniel	10
Papineau	Lac Barrière, des Plages, Doré, Gagnon, Gauvin ou Vert, Papineau, Poisson Blanc, Simon, Viceroy, rivière Du Lièvre, Ruisseau Blanchard, Castor Blanc	88
Portneuf	Fleuve Saint-Laurent, Lac Blanc, Long, Sept-îles, Sergent	86
Rimouski-Neigette	Fleuve Saint-Laurent, Grand lac St-Simon, Lac Ferré, Malobes, Neigette, Noir, Saint-Mathieu, Petit lac Ferré, Petit lac Keggewick	36
Rivière-du-Loup	Fleuve Saint-Laurent, Lac Saint-François, Saint-Hubert	36

Roussillon	Lac Chateauguay, Saint-Louis, rivière Chateauguay	48
Rouville	Rivière Richelieu	26
Rouyn-Noranda	Lac Barrière, Beauchastel, Bellecombe, Berthemet, Desvaux, Dufault, Dufresnoy, Joannes, Kinojevis, Montbeillard, Opasatica, Roger, Vaudray, Vert, réservoir Decelles, rivière Bell, Kinojevis, Pelletier, Solitaire	37
Sept-Rivières	Fleuve Saint-Laurent, Lac Daigle, Des Rapides, Pentecôte, Rivière aux Rochers, Hall, Riverin	10
Sherbrooke	Lac Hébert, Magog	2
Témiscamingue	Lac Abitibi, Baby, Des Quinze, Kipawa, Moran, Saint-Armand, Témiscamingue	18
Témiscouata	Lac Des Aigles, Jerry, Long, Pohénégamook, Sans Nom, Squatec, Témiscouata, rivière Gatineau, Ruisseau Pelletier	19
Territoire Conventionné	Lac Chibougamau, Doré, Gilman, Opémiska, Quevillon, Témiscamie, rivière Harricana, Mistabiche	12
Thérèse-de-Blainville	Rivière des Mille îles	6
Vallée-de-l'Or	Lac Bellecombe, Blouin, Carpentier, Colombière, Malartic, Mourier, Parent, Tiblemont, Villebon, rivière Louvicourt, Piché	17
Vaudreuil-Soulanges	Fleuve Saint-Laurent, Lac des Deux Montagnes, Saint-François, Saint-Louis, rivière des Mille îles, des Outaouais	174
Total pour le Québec		3 758