Document généré le 17 juil. 2025 09:42

Les Cahiers de droit

Le domaine public canadien et québécois

René Dussault et Normand Chouinard

Volume 12, numéro 1, 1971

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1004904ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1004904ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Dussault, R. & Chouinard, N. (1971). Le domaine public canadien et québécois. *Les Cahiers de droit*, *12*(1), 5–173. https://doi.org/10.7202/1004904ar

Tous droits réservés © Université Laval, 1971

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Le domaine public canadien et québécois[†]

René DUSSAULT [*]
Normand CHOUINARD [**]

Page

INTRODUCTION 8

SECTION I. La répartition du domaine public 18

A – **Biens acquis avant le partage** 19
a) *Les origines du domaine* 19
b) *L'état du domaine en 1867* 21

B – **Le partage** 22
a) *Régime de principe : propriété des provinces* 22
b) *Régime d'exception : propriété fédérale* 24

C – **Biens acquis après le partage (1867–1971)** 28
a) *Biens non prévus au moment du partage* 28
1. Droits sous-marins dans la mer territoriale 28
2. Biens acquis par expropriation 31
b) *Biens prévus au moment du partage* 36
1. Terre de Rupert et Territoire du Nord-Ouest 36
2. Les nouvelles provinces 37

† La matière de cet article fait partie d'un traité de droit administratif canadien et québécois actuellement en préparation, qui paraîtra aux Presses de l'Université Laval.

* Ph.D. (Londres), conseiller sur les politiques sociales auprès du ministère québécois des Affaires sociales.

** LL.L. (Laval), assistant professeur à la faculté de Droit de l'Université Laval, Québec.

Page

SECTION II. L'exploitation du domaine public 40

A – **Exploitation directe** 41

a) *Les biens affectés aux services publics* 41

1. La notion de service public 41

2. Le régime juridique des biens des services publics 42

I – Les services publics assurés directement par l'État 42

II – Les entreprises publiques 46

b) *Les biens du domaine vacant* 50

B – **Exploitation indirecte** 52

a) *Les droits d'utilisation publique* 52

1. Droits généraux sur l'eau 52

I – Les droits généraux de navigation et de flottage 57

II – Le droit général de pêche 63

2. Droits généraux sur le sol 70

I – Les voies publiques 71

II – Les rives et le lit des cours d'eau 74

3. Droits généraux dans le sous-sol et le milieu aérien 76

b) *Les droits d'utilisation privative* 76

1. Les permis 77

I – Nature 77

II – Émission et révocation 78

III – Droits et obligations des parties 81

2. Les baux et l'usufruit 86

I – Les baux 87

— Nature 88

— Concession et révocation 89

— Droits et obligations des parties 91

II – L'usufruit 99

3. Les concessions en toute propriété 102

I – Historique 102

II – Procédure d'aliénation 109

III – Droits et obligations des parties 110

Page

SECTION III. La protection du domaine public 119

A – **Les mesures négatives** 120

a) *La police de l'eau* 121

1. L'état actuel du droit 122
2. Les perspectives 125

b) *La police du sol* 127

1. Les ressources de la surface 127
2. Les ressources du sous-sol 131

c) *La police de l'air* 132

d) *La police de la flore et de la faune* 135

B – **Les mesures positives** 139

a) *Les mesures de conservation* 139

1. La mise en réserve 140
2. Le renouvellement 142
3. L'entretien 143

I – Les agents fédéraux 144
II – Les agents québécois 146
III – Les agents municipaux 149

b) *Les mesures d'incitation* 151

1. L'aide financière 152
2. La recherche 154

c) *Les mesures de planification* 157

1. La notion de planification 157
2. Les premières expériences 160

I – La planification au Québec 161
II – Les structures actuelles et les perspectives 164

CONCLUSION 167

INTRODUCTION

La notion de biens appartenant au pouvoir public, et celle de régime juridique relatif à ces biens, ont, depuis leur naissance, beaucoup évolué [1]. A l'époque de la féodalité, le roi ne possédait qu'une parcelle restreinte de territoire, ses revenus lui étant assurés par des redevances que lui payaient les seigneurs, propriétaires de la presque totalité du domaine. Le roi, dont la personne se confondait avec l'Etat, ne possédait effectivement qu'une petite partie de son domaine quoiqu'il eût un vaste pouvoir de réglementation sur tout le territoire.

Au fur et à mesure que se sont multipliées pour la Couronne les possibilités d'acquérir de nouveaux biens, la complexité du domaine public a augmenté. De nouveaux modes d'affectation et de concession sont nés; des richesses naturelles ont surgi du sol comme de l'eau, pour venir grossir le faisceau de relations Etat-individu quant au domaine et à la propriété.

Depuis l'apparition du phénomène moderne de l'Etat providence, ou si l'on préfère, de l'Etat interventionniste, de nombreuses intrusions dans la propriété privée ont été pratiquées, par expropriation, acquisition de gré à gré, ou réglementation; de sorte que la notion même de propriété privée s'en est trouvée considérablement modifiée. De petit seigneur qu'il était, l'Etat est devenu le propriétaire d'une masse considérable de biens mobiliers et immobiliers, dont il importe aux fins de cette étude, de donner une définition compréhensive. Aussi, dans un premier temps, convient-il de définir ce qu'il faut entendre par biens du domaine public pour ensuite, dans un deuxième temps, traiter de la nature de la propriété publique sur ces biens.

---

[1] Il serait pertinent d'apporter dès à présent une précision quant à la notion de biens du domaine public. Il faut y inclure tous les biens appartenant à l'Administration d'un Etat ou, comme le dit André de LAUBADÈRE, le « patrimoine administratif ». Ce dernier, dans son *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1968, p. 115, n° 205, fait de plus, la distinction suivante:

> Sans doute, ce régime (domanialité) constitue-t-il la partie la plus importante, le noyau central du droit administratif des biens, puisqu'il concerne les biens appartenant aux collectivités publiques ou, comme l'on dit encore, les « patrimoines administratifs ». Mais l'étude de la domanialité n'épuise pas la théorie des biens en droit administratif. On verra, en effet, que certains régimes juridiques, s'ils s'appliquent le plus souvent aux biens administratifs, peuvent néanmoins trouver application en dehors de ce cadre.

L'auteur continue en donnant des exemples de cette application du droit administratif des biens à des domaines qui dépassent les biens purement administratifs. Ainsi, parle-t-il « d'intervention administrative à l'égard de la propriété privée », cette expression incluant autant la police spéciale de la propriété privée que l'urbanisme, l'action foncière et l'aménagement du territoire. Il ajoute à cela les modes de cession forcée comme l'expropriation et la réquisition. Il cite enfin les travaux publics à titre d'exemple d'application hors cadre. Il existe donc une différence très nette entre les biens de l'Administration et les biens qui sont objet du droit administratif.

Il va sans dire que la présente étude ne traitera directement que des biens de la première catégorie. Son titre même indique bien, dans la ligne de pensée de Laubadère, la position qui y est prise. Certaines considérations impliqueront inévitablement l'exploration de ces champs d'action du droit administratif des biens, mais cela ne se fera que d'une manière incidente, ou sous le couvert de titres de portée plus générale.

La notion de biens du domaine public

Lorsqu'ils parlent de biens du domaine public, les auteurs font généralement la distinction entre le domaine privé de l'Etat et son domaine public, le premier étant possédé par l'Etat comme le ferait un particulier, à quelques exceptions près, et le second étant affecté à des fins publiques. Cette division des biens de l'Etat en domaine public et privé constitue la théorie de la dualité domaniale. La doctrine québécoise [2] à l'instar des auteurs français [3], l'a introduite chez nous, s'appuyant sur l'interprétation qu'elle donne à l'article 400 du *Code civil* [4]. Pour séduisante qu'elle puisse paraître à première vue, l'adaptation québécoise de cette théorie ne résiste guère à une analyse sérieuse, et on a tôt fait de se rendre compte de son inopportunité [5].

En France, où l'on connaît un véritable système de droit administratif, différent du droit commun, et appliqué par des tribunaux spécialisés, la distinction existe et doit être respectée. Au Québec toutefois, ni l'article 400 c.c. ni les lois postérieures pas plus que la jurisprudence, n'ont pu introduire la dualité domaniale. Le professeur Jules Brière [6] l'a d'ailleurs démontré en analysant le troisième Rapport des codificateurs [7] et en interprétant l'article 400 c.c. à la lumière du contexte dans lequel cet article est situé [8]. Ces constatations, appuyées d'une

---

2 Voir P.-B. MIGNAULT, *Le Droit civil canadien,* Montréal, 1896, tome 2, p. 456; LANGELIER, *Cours de Droit civil,* Montréal, 1906, tome 2, pp. 128, 129; J. BOUFFARD, *Traité du domaine,* Québec, 1921, pp. 75, 76; A. MONTPETIT et G. TAILLEFER, *Traité de Droit civil du Québec,* Montréal, 1945, tome 3, p. 84; Witold RODYS, *Traité de Droit civil du Québec,* Montréal, 1958, tome 15, p. 133; André TASCHEREAU, « Les rivières de la province de Québec », (1964) 10 *McGill L.J.* 203, à la p. 216. Voir enfin Yves PRÉVOST, « Le droit de propriété face à l'expropriation, à l'homologation et à la nationalisation », dans *Le droit dans la vie économico-sociale,* P.U.M., Montréal, 1970, p. 69, à la p. 77.

3 Voir J. B. Victor PROUDHON, *Traité du Domaine public,* Dijon, 1843, vol. 2, pp. 243, 244. C'est à lui qu'on attribue généralement la paternité de cette théorie. Voir aussi André de LAUBADÈRE, *op. cit.,* note 1, aux pp. 118 ss.; BAUDRY, LACANTINERIE et TISSIER, *Traité théorique et pratique de Droit civil,* 3e éd., 1905, vol. 25, pp. 144–146. Voir cependant Jean-François DÉNOYER, *L'exploitation du domaine public,* Paris, 1969, pp. 2-3, où l'auteur critique la théorie de la dualité.

4 Art. 400 c.c.:

> « Les chemins et routes à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables et leurs rives, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres et les rades et généralement toutes les portions de territoire qui ne tombent pas dans le domaine privé, sont considérés comme des dépendances du domaine public.
> Il en est de même de tous lacs et des rivières et cours d'eau non navigables et flottables et de leurs rives bordant les terrains aliénés par l'Etat après le 9 février 1918 ».

L'expression domaine privé utilisée dans cet article, signifie évidemment le domaine des particuliers et non le domaine privé de l'Etat comme l'ont cru les auteurs.

5 C'est cette faiblesse que s'est attaché à démontrer le professeur Jules BRIÈRE, « La dualité domaniale au Québec », dans *Droit administratif canadien et québécois,* Ottawa, 1969, sous la direction de Raoul-P. BARBE, p. 313. Après avoir examiné cette théorie en droit québécois, l'auteur en démontre le caractère inopératoire et l'absence de sources réelles.

6 *Ibid.,* p. 327.

7 1865, p. 366, articles 26, 27, 28 et 29.

8 *Code civil,* Livre deuxième, Titre 1er, Chap. III.

étude approfondie de la législation [9] ainsi que de la jurisprudence [10] du Québec, ont conduit l'auteur à conclure au caractère inopératoire de la dualité domaniale en droit québécois, vu l'absence de conséquences juridiques d'une telle théorie [11]. Une réserve doit être inscrite toutefois en matière municipale, où la dualité domaniale semble s'appliquer pleinement. Les municipalités possèdent des biens qu'elles détiennent en tant que corporation publique et d'autres qu'elles détiennent au même titre qu'un particulier.

Le principe de la dualité domaniale n'est donc pas généralement admissible en droit québécois et toute distinction entre domaine privé et domaine public de l'Etat ne serait qu'une théorie sans implication concrète. L'expression « domaine public » englobe donc tous les biens de l'Etat, sans distinction de nature ou de fonction. Tout ce qui n'y entre pas constitue le domaine privé des particuliers. Toutefois, parmi les biens du domaine public, il faut distinguer entre ceux qui sont affectés à des fins publiques et qui ne sont pas sujets, dans une certaine mesure, à l'appropriation privée, de ceux qui n'y sont affectés qu'indirectement, et qui par conséquent, peuvent être valablement acquis par des particuliers pour ainsi, sortir du domaine public [12].

---

9 Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 5, pp. 333 ss.

10 *Ibid.*, pp. 336 ss.

11 Ainsi, selon les auteurs québécois, les deux caractéristiques des biens du domaine public de l'Etat sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Les biens du domaine privé de l'Etat, pour leur part, échapperaient à ces restrictions. De plus, les auteurs français y ajoutent l'immunité fiscale des biens du domaine public de l'Etat. Ces trois caractères, selon le professeur J. BRIÈRE, *loc. cit.*, note 5, p. 341, n'appartiennent pas en propre aux biens du domaine public de l'Etat. Parlant d'imprescriptibilité, il souligne que « tous les biens de la Couronne sont également imprescriptibles ». Non seulement conteste-t-il le bien fondé de la deuxième caractéristique qui est l'inaliénabilité mais encore tente-t-il de jeter les bases d'une aliénabilité de principe de tous les biens du domaine public. Voir à cet effet, *ibid.*, p. 343. Enfin, selon le même auteur, le privilège d'immunité fiscale que la majorité des auteurs français n'appliquent qu'au domaine public de l'Etat a une portée beaucoup plus générale. Il affirme à la page 346, que « le régime d'exemption fiscale s'applique à tous les biens du domaine de la Couronne, quelle que soit leur affectation ». Les caractéristiques reconnues par la doctrine ne peuvent donc pas servir la cause de la dualité domaniale au Québec puisqu'elles ont une application beaucoup plus vaste que celle qu'on veut leur donner. Il convient même d'ajouter qu'une certaine doctrine française n'endosse pas totalement la théorie de la dualité domaniale. Ainsi Jean-Mary AUBY et Robert DUCOS-ADER, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1967, aux pp. 198 ss, font état de la distinction domaine privé – domaine public et formulent à son égard des critiques appuyées sur d'autres auteurs français comme DEMENTHON, PELLOUX et CAPITANT (voir p. 206). Impressionnés cependant par l'importance acquise par cette théorie en droit positif français, les auteurs se refusent à l'écarter. Voir également le développement que AUBY et DUCOS-ADER accordent au domaine dit « privé » de l'Etat, domaine dont l'existence apparaît, même en France, peu justifiée (p. 374).

12 C'est ainsi que pour les auteurs français tels AUBY et DUCOS-ADER, *ibid.*, à la p. 195, la distinction qui « oppose les biens affectés à l'usage du public ou aux services publics et les biens non affectés » semble cohérente malgré le fait que la tradition et le droit positif lui préfèrent celle de la dualité domaniale. Le principe de l'affectation des biens à des fins d'utilité publique a été mis en question au Québec en matière municipale, dans *Corporation de la paroisse Saint-Denis* v. *Corporation du village Saint-Denis*, (1906) 15 B.R. 97; *Cité de Montréal* v. *Hill Clark Francis Ltée*, (1968) B.R. 211, *Serrentino Construction Ltée* v. *Ville de Laval-sur-le-Lac et Beaudry*, (1966) C.S. 425. L'intérêt de la distinction est davantage évident en matière municipale, où un bien affecté à des fins publiques possède un régime juridique différent. Les arrêts cités ci-haut traitent clairement de deux domaines des municipalités, celui qu'elles détiennent à titre public, comme les rues et les places, et celui qu'elles possè-

La constatation de son unicité n'épuise cependant pas la notion de domaine public. Pour en arriver à une définition complète, il faut y inclure certains biens généralement oubliés par les auteurs qui, fidèles à la rédaction de l'article 400 c.c. [13], ont adopté une conception étroite de la notion de biens publics. Il semble en effet, quoiqu'en France la domanialité mobilière soit maintenant établie, qu'on ait chez nous, laissé de côté de façon générale le régime de propriété des meubles appartenant à l'Etat [14]. Le droit statutaire est venu, cependant, pourvoir au manque de préoccupation qu'ont manifesté les auteurs pour cette partie importante du domaine public [15]. A une époque où la propriété mobilière prend de plus en plus d'importance, il est curieux qu'on n'ait pas cru

---

dent en propre et dont elles se servent pour fins administratives comme les garages et remises municipales. La jurisprudence est partagée dans l'appréciation des critères d'utilité publique. Dans *Hill Clark Francis Ltée,* le juge CHOQUETTE parle d'accès du public aux biens municipaux comme du critère prépondérant. Un bien est du domaine public d'une municipalité lorsque les citoyens ne peuvent s'en voir refuser l'accès. L'autre tendance, celle du juge CARON, dans *Serrentino Construction,* est plus réaliste. Un bien est du domaine public lorsqu'il est indispensable au fonctionnement d'un service, indépendamment du fait que les citoyens y aient accès ou non. Cette théorie trouve cependant sa faiblesse en ce qu'elle ouvre la porte à différentes interprétations de la notion de service public. Il faut remarquer qu'une telle jurisprudence n'est applicable qu'en matière municipale, puisque, comme le dit le professeur Jules BRIÈRE, *op. cit.,* note 5, p. 318, « Le domaine de l'Etat se distingue des domaines de certaines autres collectivités publiques, notamment des corporations municipales dont le patrimoine contient deux catégories de biens circonscrites et définies en application du concept de la dualité domaine public - domaine privé ». On chercherait en vain, parmi la jurisprudence ayant trait au domaine de l'Etat fédéral ou québécois, une définition des fins d'utilité publique, applicable d'une manière générale. De plus, cette distinction n'aurait pas les mêmes conséquences quant au régime juridique des biens de l'Etat qu'elle en a vis-à-vis des collectivités locales.

13 *Supra,* note 4.

14 Voir Jules BRIÈRE, *loc. cit.,* note 5, p. 322.

15 Le législateur, au moyen de diverses formulations variant avec les années a rattaché au domaine public les biens meubles acquis par des organismes mandataires de la Couronne. C'est dans les lois constitutives de ces organismes que l'on a senti le besoin de préciser le statut juridique des biens leur appartenant. Mais ce souci ne s'est pas manifesté avec la même constance chez le législateur québécois que chez celui du fédéral. En effet, il n'existe qu'une quinzaine de lois québécoises constitutives d'organismes qui en fassent mention. Il y a eu d'abord la *Loi des liqueurs alcooliques,* S.Q. 1921, chap. 24, art. 18, devenue la *Loi de la Régie des alcools,* S.R.Q. 1964, chap. 44, art. 94, qui la première au Québec a décrété que des biens acquis par un organisme mandataire de la Couronne, en l'occurrence la Commission des liqueurs, étaient la propriété de la Couronne du chef de la province. La même formule a été reprise en 1945 par la *Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique,* S.Q. 1945, chap. 30, art. 3, qui modifie l'article 13 de la loi. Cette dernière est devenue plus tard la *Loi d'Hydro-Québec,* S.R.Q. 1964, chap. 86, art. 14. D'autres recours plus récents à la formule ont été utilisés dans la *Loi constituant l'Office des autoroutes,* S.Q. 1960-61, chap. 62, art. 10, devenue plus tard la *Loi des autoroutes,* S.R.Q. 1964, chap. 134, art. 10, dans la *Charte de la Caisse de dépôt et placement du Québec,* S.Q. 1965, chap. 23, art. 4, et dans la *Loi de l'assurance-dépôts du Québec,* S.Q. 1966-67, chap. 73, art. 5. Une nouvelle terminologie a été employée tout récemment par le législateur québécois dans les lois constitutives d'organismes. Les mots « domaine public » apparaissent pour la première fois dans un tel contexte. Ainsi, dans la *Loi de la Bibliothèque nationale du Québec,* S.Q. 1966-67, chap. 24, art. 12, la *Loi de l'Office de planification du Québec,* S.Q. 1968, chap. 14, art. 2-b (ajouté par la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec et la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation,* L.Q. 1969, chap. 16, art. 4), la *Loi sur les loteries et courses,* L.Q. 1969, chap. 28, art. 55, la *Loi de la Société de récupération et d'exploitation forestière du Québec,* L.Q. 1969, chap. 38, art. 3, la *Loi de l'Office de radio-télédiffusion du Québec,* L.Q. 1969, chap. 17, art. 3, la *Loi de la Régie de l'assurance-maladie,* L.Q.

bon de lui faire une place parmi les traités. L'exemple français, contrairement à l'usage en matière de domaine, n'a pas été suivi chez nous, par la doctrine.

Il existe pourtant une quantité non négligeable de bien meubles appartenant à la Couronne. Qu'il suffise de penser aux véhicules de l'administration publique ainsi qu'à l'équipement dont elle se sert pour exercer les fonctions qui lui sont assignées. On comprend mal que le *Code civil* ait pu passer sous silence une telle manifestation de la propriété de l'Etat. A l'époque, il faut le mentionner toutefois, la complexité de l'appareil administratif n'avait pas atteint des sommets aussi impressionnants qu'aujourd'hui. De plus, il faut l'avouer, la masse de biens meubles acquis à l'Etat représente peu de chose quand on la compare à l'étendue des terres de la Couronne, et à l'attention qu'elles nécessitent de la part de l'Administration. Aussi, s'il faut éviter d'ignorer cet aspect de la propriété publique, il convient néanmoins de ne lui accorder qu'un développement relatif.

Par ailleurs, la tendance majoritaire des spécialistes de la question domaniale est d'exclure du domaine public, les biens qui sont la propriété des collectivités locales et des corporations publiques [16]. Quoique

---

1969, chap. 53, art. 4, ainsi que la *Loi de l'aide au développement industriel du Québec,* Bill 20, 2e Session, 29e Législature, art. 17, la *Loi de l'assurance-maladie,* L.Q. 1970, chap. 37, art. 14 (5), la *Charte de la Corporation de développement immobilier du Québec,* Bill 29, 2e Session, 29e Législature, 1971, art. 3, et la *Loi du développement de la région de la Baie James,* Bill 50, 2e Session, 29e Législature, 1971, art. 3, on déclare comme faisant partie du domaine public, les biens meubles et immeubles acquis par ces organismes. La disposition législative la plus explicite quant au régime de propriété des biens meubles se trouve toutefois dans la *Loi des monuments historiques,* S.R.Q. 1964, chap. 62, art. 11. On y déclare que « les objets mobiliers classés de la Couronne du chef de la province de Québec sont inaliénables et imprescriptibles ». Cette formule diffère des deux autres en ce sens qu'elle implique un régime juridique différent et non pas seulement une variante terminologique. La législation fédérale sur les biens meubles acquis par les organismes mandataires de la Couronne est plus abondante et plus élaborée. Plusieurs lois instituant un organisme comportent une mention selon laquelle les biens acquis par cet organisme sont la propriété de la Couronne. Soit que l'on précise que les biens sont « attribués à Sa Majesté » ou qu'ils sont la « propriété de Sa Majesté » le résultat est le même, ceux-ci passent dans le domaine public. Voir entre autres: *Loi sur la Société canadienne des télécommunications transmarines,* S.R.C. 1970, chap. C-11, art. 8; *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement,* S.R.C. 1970, chap. C-16, art. 5; *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche,* S.R.C. 1970, chap. F-23, art. 6; *Loi sur le Conseil des ports nationaux,* S.R.C. 1970, chap. N-8, art. 11; *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent,* S.R.C. 1970, chap. S-1, art. 3; *Loi sur la stabilisation des prix agricoles,* S.R.C. 1970, chap. A-9, art. 4; *Loi sur la Capitale nationale,* S.R.C. 1970, chap. N-3, art. 4; *Loi sur le crédit agricole,* S.R.C. 1970, chap. F-2, art. 10; *Loi sur le développement et les prêts municipaux,* S.C. 1963, chap. 13, art. 15; *Loi sur la Commission canadienne du lait,* S.R.C. 1970, chap. C-7, art. 4; *Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme,* S.R.C. 1970, chap. L-9, art. 9; *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne,* S.R.C. 1970, chap. C-8, art. 17; *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton,* S.R.C. 1970, chap. C-13, art. 29; *Loi sur les musées nationaux,* S.R.C. 1970, chap. N-12, art. 15; *Loi sur la radiodiffusion,* S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 40; *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement,* S.C. 1968-69, chap. 28, art. 65, 70, 74; *Loi sur l'expansion des exportations,* S.R.C. 1970, chap. E-18, art. 18.

16 Comme le souligne Jules BRIÈRE, *loc. cit.,* note 5, p. 322, « le domaine de l'Etat, au sens où l'entendent les auteurs, exclut les patrimoines des collectivités locales et autres corporations publiques et ne comprend que les biens dont la Couronne est propriétaire ». On pourra noter une telle tendance chez J. BOUFFARD, *op. cit.,* note 2.

le *Code civil* traite clairement d'un domaine public des collectivités locales, différent du domaine privé des particuliers et présentant des similitudes avec le domaine de l'Etat, il ne semble pas que les auteurs aient voulu suivre cette indication.

Les biens acquis aux collectivités locales comme aux corporations publiques et affectés à des fins publiques, constituent dans la plupart des pays du monde une large portion de la surface du territoire. Il est impensable qu'on puisse les passer sous silence lorsqu'on parle de propriété publique.

Le *Code Napoléon,* aux articles 537 [17] et 619 [18], fait la distinction entre les biens qui appartiennent à des particuliers et ceux qui n'appartiennent pas à des particuliers [19]. On a donc considéré, en France, qu'il y avait un seul domaine public, malgré la dualité de propriétaires [20]. On n'a pas voulu tenir à l'écart une puissance publique dont on reconnaissait l'importance.

Les collectivités locales sont propriétaires de biens qu'elles ont acquis de l'Etat et la provenance de ces biens nous indique clairement qu'en dépit du fait que l'Etat et les collectivités se partagent la totalité du domaine public, nous devons considérer ce domaine comme un tout.

Cette opinion semble aller à l'encontre de l'article 399 [21] de notre *Code civil* qui s'applique à bien séparer le domaine des municipalités et autres corporations de celui de l'Etat, donnant pour chacun les lois applicables. Il suffit cependant de dépasser la lettre du Code pour se

---

17 Article 537 C.N.:

> « Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sauf les modifications établies par les lois. Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières ».

18 Article 619 C.N.:

> « L'usufruit qui n'est pas accordé à des particuliers ne dure que trente ans ».

19 Voir C. DEMOLOMBE, *Traité de la distinction des biens,* Paris, 1868, vol. 9, Tome I, pp. 314 ss.; F. LAURENT, *Principes de Droit civil français,* 3e éd., Paris, 1878, Tome 6, p. 8.

20 La dualité domaniale appliquée en France implique que les biens appartenant à l'Etat ou aux communes seront, selon leur affectation, classés dans le domaine public ou privé de l'Etat. Mais à l'intérieur de ces deux domaines, l'Etat, comme les communes, peuvent posséder indifféremment des biens de même catégorie, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une répartition. Il n'y a pas dualité de domaine du fait qu'il y ait deux propriétaires. Comme l'expliquent AUBY et DUCOS-ADER, *op. cit.,* note 11, à la p. 195, « on entend généralement par biens publics, les biens appartenant aux personnes publiques [...]. On peut les distinguer selon la personne publique qui en est propriétaire; biens de l'Etat, des départements, des communes, etc. ».

21 *Code civil,* art. 399:

> « Les biens appartiennent ou à l'Etat, ou aux municipalités et autres corporations, ou enfin aux particuliers. Ceux de la première espèce sont régis par le droit public ou par les lois administratives. Ceux de la seconde sont soumis à certains égards pour leur administration, leur acquisition et aliénation, à des règles et formalités qui leur sont propres. Quant aux particuliers, ils ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par la loi ».

convaincre du fait que le législateur a voulu partager les deux catégories de biens uniquement pour mieux marquer la distinction entre la législation se rapportant aux biens de l'Etat et celle se rapportant aux biens des municipalités et corps publics, qui, à certains égards, ne sont pas les mêmes. Il n'est pas question de nier la distinction domaine public – domaine privé des municipalités, sur laquelle d'autres ont insisté [22]. Qu'il suffise de dire, et cette distinction tient plutôt de la sémantique que, s'il existe deux patrimoines ou domaines différents à l'intérieur du domaine public, soit celui de l'Etat et celui des collectivités locales, cela ne lui enlève pas son unité. Il n'y aura toujours, d'une façon globale, qu'un domaine public même si la propriété en est divisée en deux [23]. C'est par la suite, un critère d'affectation qui sépare certains biens, accessibles aux particuliers, des autres biens réservés à des fins spéciales. Il convient d'analyser, lorsque le cas se présente, les particularités propres aux biens possédés par les corporations municipales.

De façon compréhensive, le domaine public se définit donc comme étant l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat, et des biens affectés à des fins publiques appartenant aux collectivités locales et aux corps publics ; on peut aussi dire, à la manière du *Code Napoléon,* qu'il s'agit de l'ensemble des biens n'appartenant pas à des particuliers.

Cette définition englobe à la fois tous les biens que l'Etat possède de par son seul titre d'Etat [24], et tous ceux qu'il acquiert par la suite, par expropriation, acquisition de gré à gré, ou au moyen de travaux publics [25]. On doit y excepter cependant les biens acquis par les personnes morales, tels certains organismes du gouvernement, qui ont la capacité d'acquérir des biens en toute propriété et qui à cet égard sont assimilées aux particuliers dans le sens de l'article 537 C.N. [26].

L'ampleur de la notion de biens du domaine public étant précisée, il convient d'analyser les liens qui relient ces biens à leurs propriétaires.

---

22 Le professeur Jules BRIÈRE, *loc. cit.,* note 5, à la p. 322, respecte cette distinction parce qu'elle est opératoire et qu'au point de vue du régime de propriété elle entraîne pour l'administration municipale des conséquences juridiques importantes. Leurs biens pourront être sujets à deux régimes de propriété différents, selon qu'ils sont affectés ou non à des fins publiques. Voir les arrêts *Serrentino* v. *Ville de Laval-sur-le-Lac, supra,* note 12, *Cité de Montréal* v. *Hill Clark Francis, supra,* note 12, et *St-Denis* v. *St-Denis, supra,* note 12. Voir enfin *supra,* note 20.

23 Cette opinion est identique à celle d'André de LAUBADÈRE, *op. cit.,* note 1, à la p. 137, n° 243, dont la distinction entre domaine public national, domaine public départemental et domaine public communal est purement descriptive et n'altère pas l'unicité du domaine public. Voir aussi P.-B. MIGNAULT, *op. cit.,* note 2, aux pp. 454-455. Voir aussi *supra,* note 20.

24 Voir J. B. D. MITCHELL, *Constitutional law,* 2e éd., Edimbourg, 1968, pp. 172 ss. L'auteur y fait un développement sur les prérogatives royales, y compris celle portant sur la propriété des biens de la Couronne. Voir aussi J. BOUFFARD, *op. cit.,* note 4, aux pp. 5-6, quant aux droits de la Couronne française sur le domaine du Québec. Voir également G. V. LAFOREST, *Natural Resources and Public Property under Canadian Constitution,* Toronto, 1969, pp. 3-4; aussi les articles 399–403 c.c. pour ce qui est de la liste des biens attribués de plein droit à l'Etat. Voir enfin, *Liquidators of the Maritime Bank* v. *R.,* (1888) 17 R.C.S. 657.

25 Voir *supra,* note 1.

26 *Supra,* note 17. C. DEMOLOMBE, *op. cit.,* note 19, à la p. 318, n° 455.

Le régime de propriété des biens publics

Pour bien comprendre le régime de propriété attaché aux biens publics, il faut éviter avant tout de se confiner aux limites trop étroites du droit civil sur le sujet. Il est certain que les relations domaine-Etat échappent en partie à l'application des règles du *Code civil,* se rapportant à la propriété privée, du seul fait qu'ici, le propriétaire est une personne publique, soumise à des impératifs d'intérêt public et forcée de veiller à ce que cet intérêt soit sauvegardé. Il importe donc de chercher d'abord à préciser la nature de ce droit de propriété sur les biens publics, pour ensuite en énumérer les caractéristiques.

Relativement à la nature du droit de propriété sur les biens publics, la doctrine ne semble pas avoir trouvé de réponse satisfaisante. Soit qu'elle écarte l'application aux biens publics du régime de propriété du *Code civil* pour en conclure maladroitement que l'Etat n'a aucun droit de propriété sur ses biens [27]; soit qu'elle évite prudemment le sujet invoquant que ce n'est pas son propos [28]; soit enfin, et c'est là sûrement l'opinion la plus éclairée, qu'elle reconnaisse à l'Etat, comme l'a fait André de Laubadère, un droit de propriété sur les biens publics, qui soit original [29]:

> **En réalité, la propriété du domaine public doit être considérée comme une propriété différente de la propriété privée ; Hauriou lui a donné à juste titre le nom de « propriété administrative » indiquant par là qu'il s'agit d'une catégorie transposée du droit civil avec un fonds essentiel commun, mais des différences, comme le contrat administratif par rapport au contrat du droit civil.**

L'auteur précise par la suite que les conséquences de la propriété privée seront écartées dans tous les cas où l'affectation à l'intérêt public ou à l'usage public l'exigera.

Avec lui, il est donc permis de conclure à l'existence d'un droit de propriété spécial de l'Administration sur les biens lui appartenant, ce droit de propriété possédant des caractéristiques qu'il faut analyser. Auparavant, il importe toutefois de bien distinguer les notions de domaine et de territoire.

La notion de domanialité, ou de propriété sur le domaine, est différente en soi de celle de souveraineté ou de compétence législative sur le

---

27 F. LAURENT, *op. cit.,* note 19, aux pp. 8-9. C. DEMOLOMBE, *op. cit.,* note 19, à la p. 322, n° 457. On peut expliquer cette prise de position démodée par des raisons d'ordre chronologique. Les auteurs en question ont écrit à la fin du siècle dernier, alors que l'Etat n'était pas considéré comme un exploitant mais comme un gardien du domaine public.

28 P.-B. MIGNAULT, *op. cit.,* note 2, à la p. 455.

29 André de LAUBADÈRE, *op. cit.,* note 1, à la p. 136, n° 241. L'auteur, qui a endossé le principe de la dualité domaniale, n'applique sa théorie qu'au domaine public de l'Etat. Du point de vue de la dualité domaniale, le domaine privé de l'Etat est en effet soumis, sauf certaines exceptions, au même régime de propriété privée que le domaine des particuliers: celui du *Code civil.* Voir aussi Jean-François DÉNOYER, *op. cit.,* note 3, aux pp. 7, 23. La théorie de la propriété administrative est également acceptée par DUCOS-ADER, *op. cit.,* note 11, à la p. 280, n° 201, Paul DUEZ et Guy DEBEYRE, dans leur *Traité de droit administratif,* 1re éd., Paris, 1952, p. 753, n° 1033, et Louis TROTABAS, dans son *Manuel de droit public et administratif,* 12e éd., Paris, 1961, p. 294, n° 355.

territoire. Si la première emprunte une partie de sa nature au droit civil, la seconde est une créature du droit public tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Le professeur Jules Brière explique bien la différence entre ces deux notions, lorsqu'il déclare [30]:

> le « proprietary right » dont la Couronne est investie et dont le bénéfice est attribué à l'un ou à l'autre des gouvernements, ne peut jamais s'inférer d'une compétence législative, d'un « regulatory power ». Le premier est analysé comme un « dominium », un « jus in re ». Le second comme un « imperium », une relation entre des personnes.

Ce *dominium* qui relie le domaine à la Couronne, quoique prenant ses bases dans la propriété du *Code civil* [31], n'en possède pas moins des caractéristiques qui lui sont propres, en raison même de son caractère public [32]. Comme le souligne André de Laubadère, « l'Administration peut tirer toutes les conséquences normales ordinaires du droit de propriété, c'est-à-dire profiter des utilités économiques du bien, dans toute la mesure mais dans la mesure seulement où l'affectation du bien à l'usage public ou au service public n'en est pas compromise ou gênée. On exprime souvent cette idée par l'expression "propriété d'affectation" » [33].

C'est ce caractère d'utilité publique qui va créer une distinction entre les biens de l'Administration. En effet, selon qu'un bien sera plus ou moins exposé à perdre ce caractère, l'Administration devra imposer à son endroit des mesures, tant pour en favoriser l'exploitation que pour en assurer la protection. Ces mesures pourront aller de l'inaliénabilité totale jusqu'à la réglementation de l'usage, mais toujours dans le but de s'assurer que l'intérêt public est sauvegardé.

Les trois caractéristiques de la propriété publique sont, selon les auteurs, l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité et l'immunité fiscale [34]. Il

---

30 *Loc. cit.*, note 5, aux pp. 320-321; voir aussi *A.G. of Canada* v. *A.G. of Ontario, Quebec, Nova Scotia* (Fisheries Case), (1898) A.C. 700, où on a décidé que la propriété fédérale sur les travaux d'amélioration, sur les rivières et les lacs, et par conséquent la compétence législative en découlant, n'entraînaient pas pour le gouvernement fédéral, la propriété de ces rivières et lacs. Pour plus de détail sur cette question, on consultera avec avantage l'excellent ouvrage de G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, aux pp. 60–69 et 108-109.

31 D'ailleurs, de souligner à ce sujet le professeur André de LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 1, p. 133, n° 239: « Sans parler de l'évolution de la propriété vers un régime moins individualiste et moins absolu, les éléments classiques de cette propriété ne sont pas totalement exclus du domaine public ».

32 Comme le fait remarquer à ce propos André de LAUBADÈRE, *ibid.*, p. 134, n° 239: « S'il est vrai que ces rapprochements laissent subsister entre la domanialité publique et la propriété privée des différences profondes, il n'est nullement établi que la propriété privée, individualiste, du Code civil, constitue le seul type possible de propriété, et qu'il ne puisse y avoir à côté d'elle, une propriété de droit administratif ». Voir aussi *supra*, note 29.

33 André de LAUBADÈRE, *ibid.*, à la p. 135, n° 240.

34 Voir P.-B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 2, à la p. 456; A. MONTPETIT et G. TAILLEFER, *op. cit.*, note 2, à la p. 86; C. DEMOLOMBE, *op. cit.*, note 19, à la p. 320; F. LAURENT, *op. cit.*, note 19, à la p. 8; André de LAUBADÈRE, *ibid.*, à la p. 118, n° 210. Contrairement à certains auteurs, il convient d'appliquer ces trois caractéristiques à tous les biens de l'Etat. Le fait d'en confiner l'application aux seuls biens du « domaine public de l'Etat » est une conséquence de la théorie de la dualité domaniale, théorie qui n'a pas de prise au Québec. Voir *supra*, note 11.

faut éviter cependant de considérer ces trois qualités comme s'appliquant intégralement et d'une manière absolue. Si, comme le souligne le professeur Jules Brière, « tous les biens de la Couronne sont également imprescriptibles » [35], il n'en reste pas moins que le *Code civil* permet, dans certaines circonstances, de prescrire, soit des biens de la Couronne déclarés prescriptibles, soit des biens « possédés pour l'usage général et public » [36] et qui ont été depuis, désaffectés. Bien sûr, l'absence d'une procédure d'affectation déterminée ramène à une question de fait, de savoir si un bien public a été ou non désaffecté.

Quant à l'inaliénabilité, elle est aussi fonction de cet intérêt public exprimé en terme d'affectation [37]. Il y a toute une série de mesures visant l'aliénabilité des biens publics et ces mesures forment une gradation de par leur diversité et leur intensité. Certains biens sont par exemple, inaliénables de façon absolue comme certaines forces hydrauliques [38]. D'autres sont déclarés inaliénables pour un certain temps, comme les terres sous billet de location [39]. Enfin, il existe des biens pour lesquels une permission d'aliéner, selon certaines conditions a été décrétée [40]. Ces derniers font l'objet d'un commerce permanent entre l'Etat et les particuliers.

Au moyen de concessions comportant plus ou moins d'aliénation et renfermant des conditions et des charges quant à l'usage des biens, une fois concédés, l'Administration s'assure d'une exploitation continue et efficace du domaine public.

Il ne suffit pas pour l'Etat de s'assurer qu'au moyen de concessions ou en se réservant lui-même la tâche, le domaine public soit exploité avec succès. Il doit aussi veiller à ce que la qualité du domaine ne soit pas mise en péril par l'insouciance des citoyens ou les caprices d'une exploitation mal ordonnée. Que ce soit au niveau de la salubrité du domaine (mesures contre la pollution), au niveau de son développement (aménagement et urbanisme) comme celui de son besoin d'expansion (expropriation et travaux publics) et de sa conservation (constitution de réserves, mesures contre les incendies, réglementation préservative des ressources), l'Administration doit veiller à ce que le domaine public puisse se développer librement et harmonieusement.

---

35 Jules BRIÈRE, *loc. cit.*, note 5, à la p. 341.

36 *Ibid.* Doit-on conclure, comme le professeur Jules BRIÈRE, que cette expression ne vise que les biens dont la Couronne n'est pas propriétaire? Rien n'est moins certain. Ne s'agirait-il pas plutôt d'un bien possédé par une collectivité publique, quelle qu'elle soit, et mis au service de la population? Voir les articles 2215 et 2220 c.c.

37 André de LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 1, aux pp. 144 ss.

38 Voir la *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, chap. 84, art. 3 ; *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, chap. 201, articles 39 et 53 ; *Loi des monuments historiques, supra*, note 15, art. 11.

39 Voir la *Loi des terres de colonisation*, S.R.Q. 1964, chap. 102, articles 26, 27, 28.

40 Entre autres biens, on peut énumérer les lits des rivières et lacs navigables (*Loi du régime des eaux, supra*, note 38, art. 2), les terres objets de claims ou de permis de mise en valeur (*Loi des mines*, S.Q. 1965, chap. 34, art. 135 ; *Loi modifiant la Loi des mines*, S.Q. 1968, chap. 36; *Loi modifiant la Loi des mines*, L.Q. 1970, chap. 27), et enfin les terres publiques affectées à des fins de concessions industrielles (*Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, chap. 92, art. 56). A ce propos, voir J. BRIÈRE, *loc. cit.*, note 5, aux pp. 341-346.

Son rôle de protection, l'Etat peut l'exercer parfois à l'encontre même des droits de propriété privée. Ce conflit presque permanent constitue d'ailleurs, lorsqu'on traite du domaine public, la toile de fond. Il sera intéressant de se rendre compte comment l'Administration, tant québécoise que fédérale, s'est acquittée de sa tâche [41].

La présente étude comporte trois sections. La première traite de la répartition du domaine public. Elle cherche à déterminer quels sont les biens du domaine public, comment ils ont été acquis par la Couronne pour être ensuite distribués entre les provinces et le gouvernement fédéral.

La seconde section est consacrée à l'exploitation du domaine public. Elle examine la façon dont l'Etat procède à la mise en valeurs des biens lui appartenant.

La troisième section a pour objet la protection du domaine public. Elle s'interroge sur les mesures adoptées par les gouvernements québécois et fédéral pour assurer la conservation et l'aménagement des ressources.

SECTION I. La répartition du domaine public

Le droit domanial du Québec et du Canada, tout comme le droit constitutionnel, est principalement marqué par l'année 1867, qui a vu naître la fédération canadienne. *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique* [42] a certes distribué les compétences législatives entre les Etats membres et l'Etat fédéral, mais cette répartition n'a eu aucune conséquence sur la propriété des biens publics, la compétence législative n'entraînant pas un droit de propriété. La loi fondamentale de 1867 a donc procédé à la répartition du domaine, par l'attribution de la propriété des biens publics, ce qui a eu pour effet de fixer définitivement les droits provinciaux et fédéraux sur les biens acquis depuis 1534 comme sur ceux qui pouvaient l'être par la suite [43]. Il convient d'analyser successivement les biens du domaine public acquis avant 1867, le partage des droits de propriétés sur ces biens, tel qu'effectué par l'A.A.N.B. et, enfin, le régime de propriété qui s'applique aux biens acquis par les gouvernements fédéral et provinciaux depuis la Confédération.

---

[41] L'omission de l'administration locale, tant municipale que scolaire, n'est pas accidentelle. Il n'est pas dans le but de la présente étude d'en faire une partie distincte. Des références y seront faites toutefois, à l'occasion de développements à propos de biens appartenant à ces collectivités locales ou de jurisprudence s'y rapportant.

[42] *British North America Act*, U.K. 1867, chap. 3. Voir M. OLLIVIER, *Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes*, Ottawa, 1967, p. 65.

[43] L'A.A.N.B. n'avait pas tout prévu. De nouveaux biens sont venus s'ajouter par la suite, pour lesquels on a dû procéder à une législation spéciale ou une réglementation d'urgence. C'est le cas pour les droits miniers dans les eaux territoriales et dans le plateau continental, droits qui n'ont été acquis au Canada qu'au début du XX[e] siècle. Voir à ce sujet G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, aux pp. 85 ss.; *Re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, (1967) R.C.S. 792.

A – *Biens acquis avant le partage*

Sous cette rubrique, il faut analyser d'abord la période de croissance du domaine public situé en territoire canadien, pour ensuite en donner la description, tel qu'il est apparu aux pères de la Confédération en 1867.

a) Les origines du domaine

Juridiquement, à la connaissance des historiens, le premier personnage qui a pu réclamer des droits sur les territoires du Québec et du Canada est le français Jacques Cartier qui, en 1534 est venu, au nom du roi de France, prendre possession de ce qu'on a appelé à l'époque, la Nouvelle-France. Il faut se demander si cette prise de possession a fait passer, dans le domaine appartenant à la Couronne française, les territoires mentionnés. Le professeur Henri Brun, dans son étude sur les droits des Indiens, explique que « la découverte était véritablement un titre d'acquisition à cette époque (XVI[e] siècle) plus sûrement encore lorsqu'elle s'accompagnait d'un geste symbolique d'occupation, ce qui fut le cas en Nouvelle-France » [44]. Or, on sait que le geste de poser une croix constituait précisément un symbole d'occupation pour la plupart des explorateurs de cette époque, de quelque pays qu'ils soient [45]. Jacques Cartier posa au moins quatre de ces croix: une à Gaspé, une à Montréal, une dans l'embouchure de la rivière Saint-Maurice et une autre dans l'embouchure de la rivière Saint-Charles. Ce qui fait dire à J. Bouffard que « toutes les découvertes et actes de prise de possession faits par Jacques Cartier l'ont été au nom de son souverain, le roi de France » [46], et lui permet de conclure que « ces nouveaux pays ayant été incorporés au royaume de France, en faisaient partie intégrante, et le roi de France pouvait alors en disposer suivant les lois et coutumes du temps » [47].

Quant à l'étendue de ce droit de propriété, il faut savoir que l'occupation effective n'était pas requise à l'époque, et que le seul geste symbolique suffisait à conférer la propriété sur toute étendue de terre connue si non déjà vue [48]. Le roi de France possédait donc toutes les terres

---

[44] Henri BRUN, « Les droits des Indiens », (1969) 10 *C. de D.* 415, à la p. 426. Voir également l'affaire de l'*Ile de Palmas*, (1935) R.G.D.I.P. 172. On y confirme le principe de l'acquisition par découverte, et ce, sans occupation effective. On y décide aussi, que pour interpréter un droit de propriété tel qu'il apparaît aujourd'hui, il faut l'analyser à la lumière du droit de l'époque où il est né. C'est ce que l'arbitre Max HULIER a appelé, le « droit intertemporel ».

[45] On sait en effet que les Espagnols comme CORTÈS ont posé de tels gestes un peu partout en Amérique du Sud. La croix constituait à la fois un symbole politique et religieux. En même temps qu'il déclarait le territoire acquis au nom du roi, l'explorateur posait le premier jalon d'évangélisation sur le sol nouveau. D'où, le fait répandu, de célébrer une messe à cette occasion.

[46] J. BOUFFARD, *op. cit.*, note 2, à la p. 6.

[47] *Ibid.*

[48] Comme l'a souligné Henri BRUN, *loc. cit.*, note 44, « l'occupation effective sera obligatoire en droit seulement à partir du XVIII[e] siècle ». Il suffisait donc de savoir qu'une terre existe jusqu'à une certaine limite, pour en acquérir la propriété.

connues en Nouvelle-France à cette époque et pouvait jouir de tous les droits qui y étaient attachés. Les concessions effectuées à l'époque [49] illustrent bien l'intention de la Couronne française de considérer comme siennes les terres du nouveau pays.

Si le roi de France est entré en possession du Canada par occupation, le roi d'Angleterre, par contre, a acquis la propriété du domaine par conquête, sauf évidemment en ce qui a trait aux terres déjà concédées par le roi de France dont la propriété a été respectée et aux terres déjà occupées au nom du souverain anglais. Ainsi que l'explique G. V. Laforest, « the sovereign owns all ungranted lands and is entitled to the same territorial and casual revenues arising by prerogatives right as in England » [50].

Pour ce qui est du domaine conquis, beaucoup plus vaste que le domaine occupé, son statut juridique a changé plusieurs fois de 1760 à 1867, tel qu'en fait foi l'énoncé de principe exprimé par lord Mansfield, dans *Campbell* v. *Hall* [51] :

> A country conquered by British arms becomes a dominion of the King in the right of his Crown [...] the laws of the conquered country remain in force until altered by the conqueror.

Le roi d'Angleterre fut investi du droit de propriété sur certaines terres seulement, à la suite d'un choix politique. En effet, de poursuivre le savant magistrat [52] :

> It is left by the Constitution to the King's authority to grant or refuse a capitulation. If he refuses, and puts the inhabitants to the sword and exterminates them, all the lands belong to him. If he receives the inhabitants under his protection and grants them their property, he has a power to fix such terms and conditions as he thinks proper.

Ainsi, après 1760, la Couronne anglaise a acquis tout le domaine sauf cette partie concédée qu'elle entendait respecter. En pratique, toutefois, de faire remarquer G. V. Laforest, « the Crown held and disposed of these lands and the proceeds and revenues thereof for the benefit of the colonies in which they were situated » [53]. Ce n'est que par la suite que les revenus et privilèges afférents aux territoires des diverses colonies leur furent remis en toute propriété. Le Nouveau-Brunswick fut le premier à obtenir une telle propriété en 1837 [54]. Suivirent en 1840 [55], les provinces désormais unies du Haut et du Bas-Canada. Pour

---

[49] Voir J. BOUFFARD, *op. cit.*, note 2, à la p. 6. L'auteur y reproduit la première concession faite en Nouvelle-France, à Louis Hébert. Voir aussi le texte de la concession faite à la Compagnie des Cents Associés (p. 9). Voir enfin les extraits de titres seigneuriaux publiés en annexe, et particulièrement les concessions faites au début du régime français (pp. 147 ss.).

[50] *Op. cit.*, note 24, à la p. 6. Les termes du Traité de Paris, « en toute propriété », sont d'ailleurs précis à ce sujet. Voir M. OLLIVIER, *op. cit.*, note 42, à la p. 13.

[51] (1774) 98 E.R. 1045, à la p. 1047.

[52] *Ibid.*, à la p. 1048.

[53] *Op. cit.*, note 24, à la p. 11.

[54] S.N.B. 1837, chap. 1.

[55] *Act to Reunite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada,* U.K. 1840, chap. 35, art. 5. Il faut souligner qu'en fait, la pro-

ce qui est des autres provinces, on sait que sauf la Nouvelle-Ecosse, qui obtint le contrôle de ses terres et revenus en 1849 [56], elles ne furent formées que plus tard, après la Confédération.

b) L'état du domaine en 1867

G. V. Laforest décrit ainsi la situation domaniale telle que l'a fixée la Confédération [57] :

> The entire control, management and disposition of the Crown lands, and the proceeds of the provincial public domain and casual revenues arising in these provinces were confided to the executive administration of the provincial legislatures so that Crown lands, though standing in the name of the Queen, were, with their accessories and incidents, to all intents and purposes, the public property of the respective provinces in which they were situated.

Cette distinction a son importance au seul plan théorique, car en fait, les provinces ont la propriété effective de tout le domaine compris dans les limites de leur territoire, tout comme le gouvernement fédéral a la propriété complète des biens qui lui ont été attribués par l'A.A.N.B. [58].

Le domaine public, à la Confédération, se composait des terres, eaux intérieures, droits miniers [59] et toutes dépendances des provinces du

---

vince du Canada-Uni n'aura le contrôle de ses propriétés et revenus qu'en 1846 lorsqu'elle pourra, pour la première fois, légiférer afin de déterminer elle-même par l'*Acte pour octroyer une Liste Civile à Sa Majesté*, S.C. 1846, chap. 114, la liste civile payable au souverain britannique. Voir à ce sujet G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, à la p. 13.

56 S.N.S., 1849, chap. 1.

57 *Op. cit.*, note 24, à la p. 14. Voir aussi *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *R.*, (1888) 14 A.C. 46, à la p. 56, où lord WATSON déclara :

> In construing these enactments, it must be kept in view, that, wherever public land, with its incidents, is described as « the property of » or as « belonging to » the Dominion or a province, these expressions merely import that the right to its beneficial use, or to its proceeds, has been appropriated to the Dominion or the province, as the case may be, and is subject to the control of its legislature, the land itself being vested in the Crown.

Voir aussi, *in re Saskatchewan Natural Resources*, (1931) R.C.S. 263, à la p. 275. Voir enfin, *Ontario Mining Co.* v. *Seybold*, (1903) A.C. 73, à la p. 79.

58 Le principe de l'indivisibilité de la Couronne rend toutefois cette distinction opératoire à chaque fois qu'une portion du domaine passe d'un gouvernement provincial au gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial à un autre. Il ne s'agit pas, dans un tel cas, d'une vente, d'une donation ou d'un contrat quelconque, puisqu'il n'y a qu'une seule partie, et que la Couronne ne peut contracter avec elle-même. Voir J. W. MUNDELL, « Legal Nature of Federal and Provincial Executive Governments. Some Comments on Transactions between them », (1960–63) Osgoode Hall L.J. 56, aux pp. 72 ss.; A. GARON, « Les contrats administratifs en droit canadien et québécois », dans *Droit administratif canadien et québécois, op. cit.*, note 5, p. 273, à la p. 310. Ces transferts de domaine d'une administration à une autre se font par arrêtés en conseil ou par voie législative, et non par contrat. On peut donc en conclure que, malgré que les provinces aient tous les pouvoirs quant aux biens qui leur sont confiés, malgré qu'elles en soient *de facto*, propriétaires, il n'en reste pas moins qu'il n'y a qu'une seule Couronne au Canada, qu'un seul propriétaire. Voir G. V. LAFOREST, *ibid.*, à la p. 18; *in re Saskatchewan Natural Resources, ibid.*

59 Les concessions de l'époque réservaient généralement au souverain la propriété de l'or et de l'argent situés dans le sous-sol des terres concédées. Voir J. BOUFFARD, *op. cit.*, note 2, aux pp. 126 ss.

Canada-Uni, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse ainsi que toutes les terres non concédées se situant au nord de la frontière séparant le Canada des Etats-Unis, sauf cependant la Terre de Rupert, le Territoire du Nord-Ouest et les possessions britanniques baignant l'océan Arctique. Il incombait aux Pères de la Confédération d'effectuer le partage des droits de propriété sur ce domaine.

B – *Le partage*

L'A.A.N.B. s'est acquitté en majeure partie de sa tâche de répartition des biens du domaine public, en formulant les principes qui devaient par la suite guider l'interprétation jurisprudentielle en cette matière. Nuls principes ne sont toutefois aussi souvent sujets à exception que ceux formulés par le droit, et particulièrement, le droit constitutionnel. Le fait est aisément vérifiable en droit canadien, au chapitre du régime de propriété des biens publics. L'A.A.N.B., après avoir énoncé un principe qui semble n'admettre aucune exception introduit lui-même une disposition qui crée un régime spécial, favorable au gouvernement fédéral.

a) Régime de principe : propriété des provinces

Les articles 109 [60] et 117 [61] attribuent la propriété résiduaire aux provinces. Tous les biens de la Couronne [62] qui ne sont pas expressément attribués au gouvernement fédéral appartiennent aux provinces. La province peut obtenir de ces biens des bénéfices, elle peut les vendre à ses propres conditions, émettre des licences accordant sur eux des droits d'usage, c'est-à-dire, exercer tous les droits d'un propriétaire sur sa chose. Quant à la répartition entre les quatre provinces des biens situés au Canada, les articles 109 et 117 réfèrent aux propriétés que les provinces de Québec, d'Ontario, de Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick possèdent au jour de leur entrée dans la Confédération [63].

---

60 A.A.N.B., art. 109:

> « Les terres, les mines, les minéraux et les redevances tréfoncières qui appartiendront, au moment de l'union, aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les sommes d'argent alors dues et payables pour ces terres, mines, minéraux et redevances tréfoncières, appartiendront tous à celle des provinces de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick dans laquelle ils seront situés ou exigibles, sans préjudice des fidéicommis existants et des droits acquis autres que ceux de la province ».

61 *Supra,* note 42, à la p. 96; A.A.N.B., art. 117:

> « Les différentes provinces conserveront celles de leurs propriétés publiques sur lesquelles il n'est pas statué dans la présente loi, sauf le droit du Canada de s'emparer de tout terrain ou de toute propriété publique dont il aura besoin pour des fins de fortification ou pour la défense du pays ».

62 Il est juste de parler des biens de la Couronne puisqu'elle seule est investie du titre de propriété sur les biens publics au Canada. Voir *supra,* note 58.

63 Les articles 5, 6 et 7 de l'A.A.N.B. fixent à cet effet les frontières telles qu'envisagées par l'Acte confédératif. Pour le Québec et l'Ontario, on procède à un retour aux anciennes frontières datant d'avant l'*Acte d'Union* de 1840. Pour le

Ce droit de propriété porte, entre autres, sur le sous-sol des terres publiques de chaque province et sur les mines et minéraux qui y sont contenus. Il emporte également, comme le dit le *Code civil* à l'article 414, « la propriété du dessus ». La propriété des provinces étant une propriété de principe, celui qui prétend qu'un bien a été attribué au gouvernement fédéral par l'A.A.N.B. doit le prouver.

Un problème s'est posé toutefois devant le Comité judiciaire du Conseil privé à propos de la formulation de l'article 109. On y parle en effet des « terres, mines et minéraux qui appartiendront au moment de l'union aux différentes provinces » mais sans mentionner s'il s'agit des terres publiques ou de celles possédées par les particuliers, ou des deux à la fois. L'arrêt rendu, dans *Attorney General of Ontario* v. *Mercer* [64], a semble-t-il réglé la question. Après avoir analysé la formulation de l'article 125 [65] ainsi que les termes employés dans l'article 117 [66], le Comité judiciaire du Conseil privé estima que l'article 109 ne pouvait s'appliquer qu'aux biens du domaine public, c'est-à-dire ceux qui appartenaient à la Couronne pour le bénéfice des provinces, au moment de leur entrée dans la Confédération. L'article 109 constitue donc la source majeure de la répartition du domaine ainsi que l'explique G. V. Laforest [67] :

> Section 109 has been interpreted as a residuary clause disposing of the natural resources and prerogative revenues belonging to the provinces before Confederation ; unless such property is otherwise specifically dealt with in some other section, it falls within section 109.

Quoiqu'une certaine jurisprudence ait accordé à l'article 117 une importance secondaire, en ne le considérant que comme une répétition de l'article 109 [68], cette disposition, lorsqu'elle parle de « propriétés publiques », n'en possède pas moins une portée plus grande que l'article 109. En effet, les « terres, mines, minéraux et redevances tréfoncières » ne constituent pas la totalité des propriétés acquises aux provinces avant la Confédération. L'article 117 joue donc un rôle important dans la

---

Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse, aucun changement n'intervient, leurs limites restant les mêmes. Les provinces qui furent admises par la suite ont vu leurs frontières délimitées par les Actes qui décrétaient leur entrée dans l'Union. Ainsi la Colombie britannique et l'Ile du Prince-Edouard ont été admises au moyen d'arrêtés en conseil impériaux de 1871 et 1873 respectivement. Voir à ce sujet M. OLLIVIER, *op. cit.*, note 42, aux pp. 176 et 183. Pour les provinces du Manitoba, de Saskatchewan, d'Alberta et de Terre-Neuve, des lois canadiennes les admettant au sein de l'Union ont établi par la même occasion leurs frontières respectives. Il s'agit de l'*Acte du Manitoba,* S.C. 1870, chap. 3 ; de l'*Acte de l'Alberta,* S.C. 1905, chap. 3; de l'*Acte de la Saskatchewan,* S.C. 1905, chap. 42 ; et de la *Loi de l'union de Terre-Neuve au Canada,* S.C. 1949, chap. 1.

64 (1882-83) 8 A.C. 767, à la p. 775.

65 A.A.N.B., art. 125:

> « Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier, ne sera sujette à taxation ».

66 *Supra,* note 61.

67 *Op. cit.,* note 24, à la p. 25. Voir également *R.* v. *Jalbert,* (1938) 1 D.L.R. 721.

68 Voir *Attorney-General of Ontario* v. *Mercer, supra,* note 64, à la p. 776; *St-Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *R., supra,* note 57, à la p. 57.

répartition constitutionnelle des biens publics. La Cour suprême du Canada l'a d'ailleurs maintes fois souligné [69].

Quelle que soit l'importance respective des articles 109 et 117, le principe de la propriété des provinces reste entier lorsqu'on considère ces deux articles comme un tout. Toutes les propriétés ou tous les droits acquis sur des biens qui étaient en possession des provinces au jour de la Confédération leur ont été conservés pour l'avenir [70].

b) Régime d'exception : propriété fédérale

Une caractéristique propre à la création d'un Etat fédéral est qu'elle donne naissance, sur un même territoire, à une dualité de juridiction [71]. Cette dualité constitue l'essence même du fédéralisme et sa nécessité ne saurait être mise en doute pour qui respecte cette forme d'organisation étatique. Mais si la dualité de juridiction sur un territoire est nécessaire à la réalisation d'un véritable fédéralisme, il n'en va pas autant de la dualité d'appropriation sur ce territoire. La plupart des fédérations ne laissent à l'Etat fédéral qu'un domaine fort restreint, puisque celui-ci n'est appelé à être qu'un second palier de gouverne-

---

[69] Voir entre autres *R.* v. *Robertson,* (1882) 6 R.C.S. 52, à la p. 122; *Holman* v. *Green,* (1881) 6 R.C.S. 707, à la p. 716; *Mercer* v. *Attorney-General of Ontario,* (1881) 5 R.C.S. 538, à la p. 644, confirmé par *supra,* note 64.

[70] C'était d'ailleurs l'intention bien arrêtée des Pères de la Confédération lorsqu'à la Conférence de Québec, le 22 octobre 1964, ils présentèrent la motion suivante, transcrite par Joseph POPE, dans *Confederation Documents,* Toronto, 1895, pp. 25-26:

> « The several Provinces shall remain each vested with all public property therein, except such as hereinbefore vested in the Confederation, subject to the right of the Confederation to assume any lands or public property required for fortifications or the defence of the country ».

On peut se demander à juste titre si cette formulation n'aurait pas été plus claire que celle des articles 109 et 117.

[71] Dans son étude présentée au Comité parlementaire sur la Constitution, intitulée « Intégrité territoriale » dans *Le territoire québécois,* par Jacques BROSSARD, Henriette IMMARIGEON, Gérard V. LAFOREST et Luce PATENAUDE, Montréal, 1970, à la p. 202, Jacques BROSSARD traite ainsi de la question: « Dans un Etat de type fédéral comme le Canada, où la souveraineté interne est partagée, le territoire de la fédération coïncide avec l'ensemble des Etats-membres (celui du Canada comprend en outre, ceux du Yukon et du Nord-Ouest). C'est ainsi que le territoire du Québec est simultanément territoire québécois et partie du territoire canadien ». Dans une autre étude tirée du même ouvrage, « Les frontières fédérales et les accroissements territoriaux », (pp. 169–198) le même auteur ajoute: « cette coexistence territoriale découle du mode de formation de la fédération et du fait que l'Etat fédéral et les Etats-membres partagent l'exercice des droits et pouvoirs découlant de sa souveraineté (p. 177) ». Par la suite le professeur BROSSARD explique que l'exercice jumelé de deux compétences sur un même domaine entraîne normalement une identité de frontières entre la fédération et les Etats fédérés, « en d'autres termes, la frontière extérieure de chaque Etat-membre coïncide avec la frontière locale de la fédération (p. 178) ». Cette règle, ajoute-t-il plus loin, souffre cinq exceptions. Lorsque la Constitution fédérale prévoit expressément une autre situation. Lorsque d'autres Etats qui s'ajoutent à la fédération ne voient pas s'appliquer à eux la règle générale. Lorsque de nouveaux territoires s'ajoutent naturellement à la fédération. Lorsque, comme c'est le cas du Canada, des territoires ne faisant pas partie d'aucun Etat-membre sont ajoutés au territoire de la fédération, par annexion ou autrement. Lorsque, enfin, les frontières extérieures sont modifiées, conformément aux principes du droit international. Voir également la même étude, aux pp. 194–196.

ment et non un Etat membre supplémentaire. Au Canada, il semble que cette tendance se vérifie dans l'ensemble de l'Acte de 1867. Seuls les articles 117 [72] et 108 [73] consacrent les droits de propriété fédéraux sur certains biens situés dans le territoire des provinces.

Quoique plusieurs de ses dispositions soient aujourd'hui désuètes, l'article 108 contient des éléments qui peuvent encore intéresser notre époque. L'effet de cet article était de transférer des biens de propriété provinciale dans le domaine public fédéral dès le premier jour de la Confédération. La portée de la disposition est toutefois limitée aux biens que les provinces possédaient avant l'Union, ce qui rend le transfert beaucoup moins lourd de conséquence. La liste de ces biens est contenue dans l'annexe trois de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* dont les termes ont été maintes fois analysés par la jurisprudence.

Canaux: Tous les canaux existant avant 1867 sont la propriété du gouvernement fédéral. Par « canaux » on entend à la fois les canaux aménagés par l'homme et les canaux naturels, pourvu que, dans le cas de ces derniers, on leur ait reconnu la qualité d'ouvrage public [74].

Ports publics: De même que pour les canaux, le principal problème auquel la jurisprudence a dû faire face en ce qui concerne les ports

---

[72] Voir *supra,* note 61.

[73] A.A.N.B., art. 108:

> « Les travaux publics et les propriétés publiques de chaque province qui sont énumérés dans la troisième annexe du présent Acte appartiendront au Canada ».
>
> TROISIÈME ANNEXE
>
> Travaux publics et propriété des provinces devenant la propriété du Canada.
>
> 1. Les canaux, avec les terrains et les forces hydrauliques qui s'y rattachent.
> 2. Les ports publics.
> 3. Les phares et les quais, ainsi que l'Ile au Sable.
> 4. Les vapeurs, les dragues et les navires publics.
> 5. Les travaux d'amélioration sur les rivières et sur les lacs.
> 6. Les chemins de fer et leur matériel, les obligations et autres dettes des compagnies de chemin de fer.
> 7. Les routes militaires.
> 8. Les bureaux de la douane, les bureaux de poste et tous les autres édifices publics, sauf ceux que le gouvernement du Canada destine à l'usage des législatures et des gouvernements des provinces.
> 9. Les propriétés cédées par le gouvernement impérial et connues sous le nom de terrains de dépôts.
> 10. Les arsenaux, les salles d'exercice militaire, les uniformes, les munitions de guerre et les terrains réservés pour les besoins publics en général.

Voir les commentaires du professeur Jules BRIÈRE sur l'article 108 et les éléments de la troisième annexe dans son mémoire pour la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, intitulé, *Les droits de l'Etat, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'Etat du Québec,* Québec, 1970, pp. 26 ss.

[74] Sont également compris dans l'énumération, les terrains nécessaires à l'usage et l'exploitation de ces canaux, ainsi que toute force hydraulique qui y était rattachée en 1867. Pour ce qui est des forces hydrauliques qui sont le résultat d'améliorations fédérales exécutées après 1867, l'arrêt de la Cour suprême du Canada, dans *reference re Water and Water Power,* (1929) R.C.S. 200, à la p. 202, a établi clairement que chaque cas devait être étudié à la lumière des circonstances qui ont entouré la construction de l'ouvrage. Voir également *McDonald* v. *R.,* (1906) R.C.E. 394.

publics est d'en trouver une définition qui respecte à la fois le principe de l'article 108 et celui du droit de propriété des provinces sur leurs biens [75]. Pour ce qui est de la nature du droit fédéral sur les ports publics, l'affaire *Holman* v. *Green* [76] a écarté tout doute sur la question en affirmant qu'il ne pouvait s'agir que d'un droit de propriété. Toujours selon le même arrêt, ce droit de propriété s'étend au lit et à la rive du port ainsi transféré [77].

Travaux d'amélioration sur les rivières et sur les lacs: Un problème exégétique s'est posé à propos de ce paragraphe 5 de l'annexe trois de l'A.A.N.B., lorsque l'on s'est demandé si l'expression *Rivers and lake improvements* signifiait les améliorations sur rivières et lacs ou si le législateur avait voulu y inclure les rivières elles-mêmes ainsi que les améliorations sur les lacs. La réponse fut donnée dans l'arrêt des *pêcheries* de 1898 [78] lorsqu'on décida que seuls les travaux d'amélioration sur les lacs et les rivières avaient été transférés et non pas, comme l'avait prétendu l'exégèse, toutes les rivières y compris le lit. Si tel avait été le cas, de soutenir lord Herschell, on ne les aurait pas accouplé dans l'annexe.

---

[75] Ainsi, dans *A.G. of Canada* v. *Ritchie Contracting Supply Co.*, (1919) A.C. 999, le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que le terme « port » signifiait un endroit fermé, protégeant les bateaux du vent. Quant au mot « public », lord DUNEDIN dans la même affaire déclara qu'il désignait « a place to which on the relevant date, the public has access as a harbour and which they had actually used for that purpose » (p. 1003). La jurisprudence a insisté sur deux autres critères servant à juger du caractère public d'un port. Il s'agit de la proclamation par une autorité publique compétente, qu'un port est un port public ainsi que la dépense de deniers publics en vue de construire le port. Voir les arrêts *Rickey* v. *City of Toronto*, (1914) 30 O.R. 523, et *Nash* v. *Newton*, (1891) 30 N.B.R. 610.

[76] *Supra*, note 69.

[77] Dans *A.G. of Canada* v. *A.G. for Ontario (Fisheries Case)*, *supra*, note 30, on a cependant décidé que la propriété de la rive dépendait de l'usage qu'on en faisait, selon qu'on l'utilise ou non, pour les besoins du port. Quoique cette décision complique grandement la situation puisqu'elle oblige, dans chaque cas, à analyser l'usage qu'on a fait avant 1867 de la rive d'une part, elle est plus réaliste et correspond mieux à la tendance générale de la jurisprudence quant aux ports publics. Le régime de la rive suit ainsi celui du port, et l'usage public, qui constitue un critère déterminant du caractère public d'un port s'applique à la rive également. Quant au lit du port, la jurisprudence s'est demandée à plusieurs reprises si on devait lui appliquer le principe valant pour le port lui-même ou s'il n'était pas mieux de déclarer tous les lits de ports publics, propriété du gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, on a adopté l'avis des juges, dans *Holman* v. *Green*, *supra*, note 69, faisant passer dans le domaine fédéral le lit de tous les ports publics transférés par l'article 108. Les juges, dans ce cas, ont adopté la solution qui s'avérait la plus pratique et la moins embarrassante. Ce droit de propriété sur les ports publics est cependant limité. Le gouvernement fédéral ne peut céder à son tour un droit de propriété ni un droit exclusif sur un port public, pas plus qu'il ne peut y ériger des travaux d'agrandissement, sans accord avec la province en cause. De plus, l'Administration fédérale ne peut exproprier pour des besoins d'agrandissement, des terrains appartenant à l'Etat provincial, sans payer à celui-ci une juste compensation. Enfin, le gouvernement fédéral ne peut élargir les limites d'un port dans le seul but d'étendre ses propriétés. Pour toute cette question, on consultera avec avantage l'excellent article de G. V. LAFOREST, « The Meaning of Public Harbour in the Third Schedule to the B.N.A. Act », (1963) 41 R. du B. Can. 519, repris dans *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, *op. cit.*, note 24, à la p. 49. Voir, également du même auteur, « Les droits de propriété du Québec sur ses eaux », dans *op. cit.*, note 71, à la p. 110.

[78] *Supra*, note 77, à la p. 710.

Chemins de fer, édifices publics et routes militaires: Tous les chemins de fer existant au Canada en 1867 ont vu leur propriété transférée au gouvernement fédéral avec leur matériel et les obligations et les dettes des compagnies de chemin de fer[79]. Les édifices publics énumérés au paragraphe 8 sont les bureaux de poste et de douane ainsi que les autres édifices publics possédés par le gouvernement fédéral sur les territoires provinciaux[80]. Quant aux routes militaires, leur nombre restreint limite sérieusement l'importance qu'on peut leur attribuer.

L'article 108, dont la portée est figée dans le temps, offre un intérêt relatif lorsqu'il s'agit d'étudier le partage domanial effectué par la Constitution. Tout au plus constitue-t-il une des rares sources de propriété fédérale inscrite dans l'Acte de 1867. Il marque aussi l'intention bien arrêtée des rédacteurs de notre Constitution de considérer la propriété fédérale sur les biens du domaine public comme un régime d'exception.

L'article 117 de l'A.A.N.B. est la seule disposition qui, dans notre Constitution, attribue un pouvoir spécifique d'expropriation, et ce, uniquement en matière de défense nationale[81]. Toutefois, on a jugé que ce pouvoir était exécutif, c'est-à-dire que seul le gouvernement fédéral peut l'exercer[82]. Il ne s'agit pas d'un domaine de compétence attribué au Parlement fédéral mais d'un simple pouvoir administratif. Le gouvernement fédéral peut exproprier, mais le Parlement ne peut légiférer en matière d'expropriation d'urgence.

---

79 Le petit nombre de lignes de chemin de fer existantes à l'époque restreint dans une large mesure l'importance de cette disposition. Le gouvernement fédéral, toutefois, s'est approprié par d'autres moyens, les chemins de fer qui ont été construits par la suite. Quant aux routes militaires, transférées par le paragraphe 7 de l'annexe, elles ne soulèvent pas de problème. Ces routes ne représentent qu'une infime portion du réseau routier canadien dont la propriété va en principe aux gouvernements provinciaux.

80 Comme pour les routes militaires et les chemins de fer, ces édifices n'étaient pas nombreux au moment de la Confédération et la jurisprudence n'a jamais eu à régler de conflit s'y rapportant, ce qui constitue un signe de la désuétude de l'article 108 et de l'annexe trois de l'A.A.N.B.
Les établissements militaires transférés par les paragraphes 9 et 10 de l'annexe trois sont d'un nombre plus imposant. On y retrouve les camps militaires, très étendus dans certaines provinces, les arsenaux, ainsi que des bâtiments comme la Citadelle de Québec et la base nucléaire de La Macaza près de Mont-Laurier dont le terrain était, à l'époque de la Confédération, propriété militaire de la Couronne. On a décidé qu'un terrain, pour être considéré comme propriété militaire selon l'annexe trois, devait avoir été spécifiquement réservé pour des fins militaires, et non pas pour des fins publiques en général. Enfin, le paragraphe 9 de l'annexe trois ne transfère au gouvernement fédéral que les terrains militaires qui n'avaient pas, avant la date de l'Union, été remis à des particuliers. Voir *Commissioner for Queen Victoria Niagara Falls Park* v. *Howard,* (1893) 23 O.R. 1, confirmé par (1896) 23 O.A.R. 355. Voir également *Kennedy* v. *City of Toronto,* (1886) 12 O.R. 211.

81 Voir *supra,* note 61.

82 *A.G. of Quebec* v. *Nipissing Central Railway and A.G. of Canada,* (1926) A.C. 715, à la p. 723. De fait, comme l'expose G. V. LAFOREST, *op. cit.,* note 24, à la p. 24:

> The purpose of the enactment is to enable the federal executive to exercise the common law power to take all necessary steps, including the assumption of private property, without the aid of legislation to maintain order in cases of civil insurrection or the defence of the realm, even where this involves the assumption of property appropriated for provincial purposes.

Voir WADE and PHILIPPS, *Constitutional Law,* 7e éd., Londres, 1965, aux pp. 402 ss.

C – *Biens acquis après le partage (1867–1971)*

L'Acte constitutionnel de 1867 ne fermait pas la porte d'une manière définitive à l'entrée de nouveaux biens dans le domaine public, pas plus qu'il ne fixait irrémédiablement à quatre le nombre des provinces admises au sein de la Confédération. L'histoire constitutionnelle canadienne démontre que le gouvernement fédéral, par des lois postérieures à l'Acte de 1867 ainsi que par la jurisprudence interprétative de notre Constitution, s'est vu reconnaître la propriété des biens dont le domaine public s'est enrichi depuis 1867 ainsi que des pouvoirs d'expropriation nécessaires à s'en approprier d'autres. Cette expansion du domaine public ne pouvait être pressentie à l'époque de la Confédération, ce qui explique, dans cette matière, l'intervention nécessaire des tribunaux, la loi fondamentale de 1867 étant souvent muette. Pour certains types de biens cependant, l'A.A.N.B. a déterminé le régime de propriété qui leur serait applicable une fois acquis au domaine public.

a) Biens non prévus au moment du partage

On ne peut s'attendre à ce qu'un texte constitutionnel rédigé en 1867 puisse prévoir à l'avance les événements qui, de nombreuses années plus tard, viendront modifier la situation originale [83]. De tels événements obligent toutefois les juges, lorsqu'aucune législation postérieure n'intervient, « à forcer des textes pour les appliquer à des réalités que le législateur n'a manifestement pas eu l'intention de régir en les édictant » [84]. Tel est le cas des droits miniers sous-marins dans la mer territoriale et des biens acquis par expropriation. Quant aux territoires nordiques qui constituent le Yukon, un arrêté en conseil les intégrant au Canada sous la tutelle du gouvernement fédéral rendit inutile toute intervention judiciaire à leur sujet.

1. Droits sous-marins dans la mer territoriale

Ces droits ne faisaient pas partie, s'il faut en croire la Cour suprême du Canada [85], du domaine public de 1867 [86]. Au moyen d'un processus

---

[83] Les exemples les plus évidents de cette lacune constitutionnelle sont sans doute les arrêts en matière de radio et d'aéronautique. *Re Aerial Navigation, A.G. Can.* v. *A.G. Ont.*, (1932) A.C. 54; *Re Regulation and Control of Radio Communication, A.G. Que.* v. *A.G. Can.*, (1932) A.C. 304.

[84] Jules BRIÈRE, « La Cour suprême et les droits sous-marins », (1967-68) 9 *C. de D.* 735, à la p. 759. Voir également le même auteur, *op. cit.*, note 73, à la p. 39.

[85] *In re Offshore Mineral Rights of British Columbia, supra*, note 43. Les juges, dans cette affaire, se sont appuyés sur l'arrêt anglais *R.* v. *Keyn*, (1876) 2 Ex. D. 63, pour affirmer qu'en 1871, date de l'entrée de la Colombie britannique dans la Confédération, le Canada ne possédait pas la propriété de la mer territoriale et de la zone contiguë. Quoique la logique du raisonnement des juges britanniques dans l'arrêt précité puisse être critiquée, le jugement a tout de même été suivi, et c'est une jurisprudence constante qui a influencé les magistrats de la Cour suprême du Canada.

[86] Comme le souligne Jules BRIÈRE, *loc. cit.*, note 84, à la p. 747, « même si la mer territoriale existait en 1867, il est évident que les possibilités d'exploitation de ses ressources minérales sont nées plus tard avec les développements technologiques permettant l'exploration en eau profonde ».

par étapes, le Canada s'est vu reconnaître la personnalité internationale [87] et c'est comme tel qu'il a pu accéder à la propriété des droits sous-marins dans la mer territoriale [88]. On peut donc dire, en accord avec les juges du plus haut tribunal canadien, que le domaine public, depuis 1958, s'est agrandi de trois milles, à partir de la ligne des basses eaux [89].

Si, toujours selon la Cour suprême du Canada [90], les eaux intérieures, telles les ports, baies, golfes, mers intérieures, détroits et rivières appartiennent aux provinces dans la mesure où elles en avaient la propriété au jour de la Confédération [91], il n'en va pas de même dans le cas des eaux territoriales. Ces eaux font partie, à n'en pas douter, du territoire canadien [92]. Mais peut-on prétendre qu'il existe un droit de propriété des provinces sur le lit de ces eaux qui, après tout, sont contiguës à leur territoire? C'est la thèse que défendent les professeurs Jules Brière et Jacques Brossard [93]. Ce dernier fait, en parlant de

---

87 Les auteurs s'accordent à dire que l'étape décisive de ce processus fut le Statut de Westminster, *Act to give effect to certain resolutions passed by Imperial Conferences held in the years 1926 and 1930*, U.K. 1931, chap. 4, qui annulait les effets du *Colonial Laws Validity Act, (Act to remove Doubts as to the Validity of Colonial Laws*, U.K. 1865, chap. 63), en reconnaissant au Parlement canadien le droit d'édicter des lois incompatibles avec celles du Royaume-Uni. Ce texte législatif anglais faisait entrer le Canada de plein pied sur la scène internationale.

88 Comme le fait remarquer Jules BRIÈRE, *loc. cit.*, note 84, à la p. 756: « la mer territoriale actuellement revendiquée par le Canada (et non plus par la Couronne britannique) a été définie dans la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, S.R.C. 1970, chap. T-7, art. 3. L'effet de cette loi, combiné avec la Convention de Genève de 1958 est le suivant: le Canada est reconnu en droit international « as having sovereignty over a territorial sea three nautical miles wide. It is a part of the territory of Canada ».

89 Si l'on adopte le point de vue de Jules BRIÈRE, *ibid.*, aux pp. 739–743, on est amené à conclure que le droit de propriété du Canada sur les trois milles de la mer territoriale, remonte à plus d'un siècle. Toutefois, il semble que cette prise de position serait considérée par la jurisprudence moderne comme un produit de la spéculation.

90 *In re Offshore Mineral Rights of British Columbia, supra*, note 43.

91 Cette règle exclut par exemple du domaine des provinces, la Baie d'Hudson, dont la superficie n'a pas été comprise dans les limites du Québec, de l'Ontario et du Manitoba, par l'A.A.N.B., ainsi que les eaux qui sont devenues intérieures depuis l'Union. Voir à ce sujet G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, aux pp. 85–92, et du même auteur, « Les droits de propriété du Québec sur ses eaux », dans *op. cit.*, note 71, p. 105, particulièrement à la p. 135, où se basant sur les lois provinciale et fédérale de 1912 qui transféraient au Québec la propriété de l'Ungava, ainsi que sur le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé dans *Esquimalt and Nanaimo Ry* v. *Treat*, (1919) 3 W.W.R. 356, il conclut, « si l'on juge par cet arrêt, il semble très improbable que le Québec ait quelque titre légal aux eaux intérieures au large de ses côtes nord et nord-ouest ». Les lois en question sont la *Loi* (québécoise) *de l'extension des frontières de Québec*, 1912 S.Q. 1912, chap. 7, et la *Loi* (fédérale) *de l'extension des frontières de Québec*, 1912 S.C. 1912, chap. 45. Les termes de ces textes législatifs précisent formellement que la frontière nord du Québec, à partir de 1912 s'arrête au « littoral » de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson et de la baie d'Ungava. Le Québec ne peut prétendre à la propriété de ces eaux intérieures et encore moins à la bande de trois milles qui constitue la mer territoriale. Quant à la limite de ces eaux intérieures, voir G. V. LAFOREST, « Les droits de propriété du Québec sur ses eaux », dans *op. cit.*, note 71, aux pp. 119–128.

92 Voir Jules BRIÈRE, *loc. cit.*, note 84.

93 Voir Jules BRIÈRE, *ibid.* L'auteur y contredit l'arrêt *in re Offshore Mineral Rights of British Columbia, supra*, note 43, et met en doute l'autorité anglaise sur laquelle les juges se sont appuyés pour affirmer catégoriquement les droits fédéraux sur la mer territoriale. Il ne reconnaît la propriété fédérale que sur la bande de mer territoriale qui borde les territoires acquis au Québec depuis

souveraineté canadienne sur le territoire, une distinction utile [94]:

> Il ne faut surtout pas identifier l'Etat fédéral et la fédération canadienne. Celle-ci comprend tout aussi bien les Etats provinciaux que l'Etat fédéral. C'est à elle seule que revient la souveraineté, mais les droits et pouvoirs qui en découlent sont partagés entre l'Etat fédéral et les Etats provinciaux conformément au droit constitutionnel canadien.

Si, comme le prétend le professeur Jacques Brossard, la personnalité internationale est le facteur introductif au Canada de la souveraineté sur la mer territoriale, sans que cela n'implique une attribution de propriété sur ces mêmes eaux, on peut en déduire que les provinces ont un droit sur ces eaux puisque joue en leur faveur le principe de propriété résiduaire, voulant que tout ce qui n'a pas été attribué expressément au fédéral soit la propriété des provinces.

L'arrêt *in re Offshore Mineral Rights of British Columbia* [95], demeure très critiquable à bien des points de vue. On peut, entre autres, s'interroger sur la valeur de jugements constitutionnels émis par un tribunal dont les racines fédérales sont plus qu'évidentes et dont l'impartialité, dans des domaines qui mettent en jeu le partage constitutionnel, peut être mise en doute. La création d'un tribunal constitutionnel indépendant, à l'abri des influences politiques, s'impose. La chose est plus urgente encore pour le Québec qui revendique des droits de propriété dans le golfe Saint-Laurent et dont une Commission [96] est présentement à l'étude de ce problème [97].

D'autres territoires, situés au nord-ouest du Canada, comme le Yukon et certaines terres baignées par l'océan Arctique ainsi que les îles adjacentes à ces territoires ont été, par un arrêté en conseil de la reine d'Angleterre [98] inclus dans le domaine public fédéral. Comme

---

1912. Voir *supra,* note 91. Voir également Jacques BROSSARD, André PATRY et Elisabeth WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec,* Montréal, 1967, aux pp. 295 ss. L'auteur y défend le droit québécois de propriété sur les eaux territoriales, mais seulement sur cette bande de terre acquise au territoire avant 1912. Voir *supra,* note 91. Voir également, du même auteur, « La Cour suprême, l'Etat fédéral et les gisements miniers sous-marins », dans *op. cit.,* note 71, pp. 152–168, où la même critique est reprise, puis détaillée, et où la récente position du gouvernement fédéral actuel est commentée. Voir enfin toujours du même auteur, dans *op. cit.,* note 71, à la p. 187, un développement sur les accroissements territoriaux dans une fédération.

94 Jacques BROSSARD, *ibid.,* p. 334.

95 Voir *supra,* note 43.

96 La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, dirigée par Me Henri DORION qui vient de publier récemment la seconde tranche de son rapport qui analyse la frontière Québec-Ontario. Voir à ce sujet l'article de Paul SAURIOL, « La frontière Québec-Ontario », *Le Devoir,* vol. 61, n° 272, 23 novembre 1970, p. 4.

97 Les auteurs, parallèlement au problème des eaux territoriales, traitent de celui du plateau continental. La solution jurisprudentielle vaut pour les deux zones et la doctrine en traite également comme un tout. Voir Jules BRIÈRE, *loc. cit.,* note 84, Jacques BROSSARD, *op. cit.,* note 93 et G. V. LAFOREST, *op. cit.,* note 24, à la p. 103, et du même auteur, « Les droits de propriété du Québec sur ses eaux » dans *op. cit.,* note 71, pp. 131-132 où LAFOREST fait le point de la propriété fédérale sur les eaux canadiennes et, à la p. 150, où il résume les droits du Québec sur ses eaux.

98 Voir M. OLLIVIER, *op. cit.,* note 42, à la p. 191.

pour la mer territoriale il n'existe pas de disposition constitutionnelle permettant au gouvernement fédéral de s'attribuer la propriété de ces terres. Tout au plus, l'*Acte de l'Amérique du Nord de 1871*[99] lui confie-t-il le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de ces territoires ne faisant partie d'aucune province.

2. Biens acquis par expropriation

Les droits sous-marins ainsi que les territoires et îles nordiques ont été obtenus du droit international. Ce sont d'ailleurs, à ce niveau, les seules acquisitions domaniales depuis 1867, le Canada ayant réglé son dernier conflit frontalier en 1842 avec les Etats-Unis. Les gains acquis du domaine privé des particuliers sont cependant plus nombreux et ne cessent d'augmenter à mesure que se multiplient les pouvoirs d'expropriation tant fédéraux que provinciaux. L'article 117 de l'A.A.N.B. [100] étant le seul à prévoir expressément un tel pouvoir pour le gouvernement fédéral, et ce, uniquement en matière de défense, on peut affirmer que l'expropriation, en 1867, était un mode d'acquisition à peu près inemployé. Les besoins de l'Administration devenant de plus en plus nombreux, le législateur, tant fédéral que québécois, a dû suppléer à cette lacune de notre Constitution ; de nombreuses lois comportent aujourd'hui un droit d'exproprier [101]. La jurisprudence interprétant la Constitution, a vu, à plusieurs reprises dans les domaines explicites de compétence, le fondement des pouvoirs d'expropriation du gouvernement fédéral [102], comme du gouvernement du Québec. S'ajoutent par

---

99 *British North America Act, 1871,* U.K. 1871, chap. 28, art. 4.

100 Voir *supra,* note 61.

101 A titre d'exemple, on peut citer la *Loi des monuments historiques, supra,* note 15, art. 18; *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 16–25; *Loi de la voirie,* S.R.Q. 1964, chap. 133, art. 21; *Loi des autoroutes, supra,* note 15, art. 17; *Loi des hôpitaux,* S.R.Q. 1964, chap. 164, art. 25; *Loi des cités et villes,* S.R.Q. 1964, chap. 193, art. 605; *Loi du ministère de l'éducation,* S.R.Q. 1964, chap. 233, art. 5; *Loi* (fédérale) *sur l'expropriation,* S.R.C. 1970, (1er suppl.), chap. 16; *Loi sur les chemins de fer,* S.R.C. 1970, chap. R-2; *Loi sur les stations agronomiques,* S.R.C. 1970, chap. E-14 ; *Loi des parcs natoinaux,* S.R.C. 1970, chap. N-13 ; *Loi concernant les champs de batailles nationaux de Québec,* S.C. 1908, chap. 57; *Loi sur les lieux et monuments historiques,* S.R.C. 1970, chap. H-6; *Loi sur la Capitale nationale, supra,* note 15; *Loi sur le Conseil des ports nationaux, supra,* note 15 ; *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, supra,* note 15. Il s'agit là d'une liste non limitative des lois contenant un pouvoir d'expropriation. Une énumération complète contiendrait au-delà de deux cent cinquante-cinq lois québécoises et une centaine de lois fédérales applicables au Québec.

102 Ainsi, la théorie de la compétence implicite a fait naître de nouveaux pouvoirs d'expropriation nécessaires, selon les juges, à l'exercice des compétences législatives déjà attribuées par l'article 91. Voir *Grand Trunk Railway* v. *A.G. for Canada,* (1907) A.C. 65; *C.P.R.* v. *A.G. of British Columbia,* (1948) R.C.S. 373; *City of Montreal* v. *Montreal Harbour Commissioners,* (1926) 1 D.L.R. 840, à la p. 848, et plus récemment *Munro* v. *Commission de la Capitale nationale* (1965) 2 R.C.E. 579, confirmé par (1966) R.C.S. 663. Cet arrêt applique le principe du pouvoir ancillaire à la compétence générale énoncée dans le préambule de l'A.A.N.B., créant véritablement un nouveau pouvoir d'expropriation fédéral. André LAJOIE et Etienne RIBETON, dans « L'expropriation en droit canadien et québécois », dans *Droit administratif canadien et québécois, op. cit.,* note 5, p. 366, à la p. 368, en concluent « que l'on pourrait justifier maintenant des expropriations fédérales sans montrer le lien qui les relierait nécessairement à l'une des compétences énumérées du Parlement fédéral, mais simplement en démontrant qu'elles sont motivées par un objet qui revêt des dimensions na-

conséquent au domaine tel que nous l'avons décrit, tous les biens meubles et immeubles acquis par voie d'expropriation.

Les deux ordres de gouvernement se sont vus conférer des pouvoirs d'expropriation, mais ceux reconnus par la jurisprudence au gouvernement fédéral lorsqu'il agit dans une matière relevant de sa compétence s'avèrent d'une importance supérieure à ceux qui relèvent de l'initiative provinciale. Les tribunaux ont en effet reconnu à l'administration fédérale, le pouvoir d'exproprier, avec ou sans compensation [103], des terrains et immeubles situés dans le territoire des provinces y compris les terres publiques appartenant à ces provinces. L'arrêt de principe en cette matière est *A. G. of Quebec* v. *Nipissing Central Railway and A. G. of Can.*, dans lequel le Viscount Cane s'exprime ainsi [104]:

---

tionales ». De même, grâce à son « pouvoir déclaratoire » le fédéral peut exproprier pour agrandir les ouvrages par lui déclarés à l'usage général du Canada. Voir à cet effet Georges CHALLIES, *The Law of Expropriation*, 2e éd., Montréal, 1963, p. 15, ainsi que Andrée LAJOIE, *Le Pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, 1969, pp. 97 ss., et Bora LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, 3e éd., Toronto, 1969, p. 506. Voir les arrêts *A.G. of Quebec* v. *Nipissing Central Railway and A.G. for Canada, supra*, note 82; *A.G. for British Columbia* v. *C.P.R.*, (1906) A.C. 205; *Toronto* v. *Bell Telephone Company*, (1905) A.C. 52.

103 Comme l'a exprimé le juge RIDDELL, dans *Florence Mining Co. Ltd.* v. *Cobalt Lake Mining Co. Ltd.*, (1908) 18 O.R. 275, « The prohibition "Thou shalt not steal" has no legal force upon the sovereign body. And there would be no necessity for compensation to be given ».

104 *Supra*, note 82, à la p. 724. A remarquer que le juge du Comité judiciaire du Conseil privé ne fait pas de distinction entre les différents pouvoirs législatifs. La règle s'applique donc uniformément à tous les titres de compétence énumérés dans l'article 91. Dans l'application du principe de compétence ancillaire, une certaine jurisprudence a énoncé deux distinctions. Dans *Reference re Water and Water Power, supra*, note 74, à la p. 200, le juge DUFF a émis l'opinion selon laquelle il faudrait distinguer, parmi les titres de compétence de l'article 91, ceux qui peuvent entraîner un pouvoir fédéral d'expropriation sur des terrains appartenant aux provinces de ceux qui ne le peuvent pas. Ainsi, selon le magistrat, le gouvernement fédéral pourrait exproprier les terres provinciales lorsque cela concourt à l'exécution d'une loi qui s'inscrit sous le titre de compétence « navigation ». Mais il ne pourrait pas le faire si cette loi se rattache à la compétence fédérale sur les Indiens. Le fondement de cette distinction se trouve dans le fait qu'un pouvoir d'expropriation est indispensable à l'exercice de la compétence en navigation, la construction d'un canal par exemple ne pouvant se réaliser en son absence, alors que, pour la poursuite de la compétence sur les Indiens, ce même pouvoir est superflu.
Cette distinction jurisprudentielle, malgré la sagesse du juge DUFF, a été contredite par la doctrine. G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, à la p. 152, affirme même au contraire qu'il semblerait « open to the courts to hold valid any federal law expropriating provincial property if it is clearly required for a scheme falling squarely within any federal legislative power ». Bora LASKIN, *op. cit.*, note 102, à la p. 527, tout en reconnaissant l'existence de la distinction, énonce des doutes quant à son fondement. Il semble donc que cette nuance apportée par le juge DUFF ne puisse trouver son application en droit canadien, car elle reste avant tout une opinion isolée.
Une seconde distinction a été formulée par la Cour suprême du Canada, dans *Reference re S. 189 Act*, (1926) R.C.S. 163, distinction qui a été reprise, dans *Reference re Water and Water Power, supra*, note 74. Le pouvoir d'expropriation relié aux titres de compétence énumérés par l'article 91, et dont l'existence a été reconnue par la jurisprudence diffère de celui que peut exercer le gouvernement fédéral dans l'exercice de sa compétence implicite (pouvoir ancillaire). Dans le premier cas, aucune compensation n'est payable lorsque l'Administration fédérale exproprie des terres appartenant aux provinces. Dans le second cas, une indemnité devrait être payée pour les terrains expropriés parce que cette compétence implicite n'est pas inscrite dans l'A.A.N.B. et qu'elle ne peut prévaloir contre une disposition précise de l'Acte de 1867, en l'occurrence, l'article 109, *supra*, note 60. Il faut souligner que les juges de la Cour suprême du Canada se sont, dans ces deux arrêts, ralliés à l'avis du Comité judiciaire du

> **It may be added that where (as in the case) the legislative power cannot be effectually exercised without affecting the proprietary rights both of individuals in a Province and of the provincial Government, the power so to affect those rights is necessarily involved in the legislative power.**

L'inverse n'a pas été reconnu cependant, et les biens fédéraux sont hors d'atteinte de toute expropriation provinciale sauf lorsque le gouvernement fédéral y consent.

Le pouvoir d'expropriation attribué au fédéral dans l'exercice de ses compétences n'est pas uniquement rattaché à l'article 91. Le pouvoir de déclarer des ouvrages situés sur le territoire des provinces, à l'avantage général du Canada [105] entraîne lui aussi, selon les tribunaux cana-

---

Conseil privé, dans *City of Montreal* v. *Montreal Harbour Commissioners, supra,* note 102. G. V. LAFOREST, *op. cit.,* note 24, à la p. 154, soutient pour sa part, que l'interprétation qu'ont donnée les juges canadiens de l'arrêt *Montreal Harbour* est critiquable, la compensation dont on parle dans cette affaire n'étant que « the honourable, as opposed to legal, obligation owing between governments ». Voir également, *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *R., supra,* note 57, à la p. 46.

105 A.A.N.B., art. 92 (10):

> « Les travaux et les ouvrages d'une nature locale autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories qui suivent:
>
> *a*) Les lignes de vapeurs ou autres navires, les chemins de fer, les canaux, les lignes de télégraphe et autres travaux et ouvrages, reliant la province à une autre ou à d'autres, ou s'étendant au-delà des frontières de la province;
>
> *b*) Les lignes de vapeurs entre la province et tout pays britannique ou étranger;
>
> *c*) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada, profiter au Canada en général ou à deux ou plusieurs provinces ».

Les objets ainsi énumérés tombent par le fait même dans la compétence fédérale. On constate avec étonnement la portée réelle de ce pouvoir déclaratoire lorsqu'il est accompagné d'un pouvoir d'expropriation aussi vaste. Le gouvernement fédéral n'aurait, en définitive, qu'à déclarer une compagnie située au Québec à l'avantage du Canada, pour qu'aussitôt, par la mise en branle de son système d'expropriation, le partage initial des biens du domaine public soit sérieusement modifié, ce qui serait, comme le démontre le professeur Jacques-Yvan MORIN, *Le fédéralisme, théorie et critique,* Montréal, Cours télévisé de l'université de Montréal, n° Dr. 139 — TV, 1963-64, p. 4, une contradiction flagrante d'un des principes fondamentaux du fédéralisme, car « si les organes centraux de la fédération peuvent modifier à leur guise la configuration géographique, voire les supprimer par un acte unilatéral, nous serions peut-être en présence de la décentralisation administrative, mais non du fédéralisme ». De 1867 à 1961, le gouvernement fédéral a déclaré 470 ouvrages et travaux à l'avantage du Canada, dont 116 sont situés au Québec. On a même déclaré à l'avantage général du Canada, des portions de routes provinciales dont l'utilité n'était que locale. Voir Andrée LAJOIE, *op. cit.,* note 102, à la p. 123. Cette fréquence démontre bien l'intérêt que le gouvernement fédéral attache à cette source importante de propriété. Il est juste de parler de source de propriété lorsque dans certaines lois fédérales déclaratoires, le Parlement du Canada se réserve ou délègue à des municipalités les pouvoirs de rachat de concessions de services publics liées à certains ouvrages déclarés. Le professeur Patrice GARANT, dans son étude intitulée *Les pouvoirs territoriaux du Québec et les emprises fédérales particulières,* Québec, 1967, présentée à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (Commission DORION), affirme à ce propos à la p. 10:

> Ce fameux pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral nous semble être un exemple unique de possibilités pour un Etat fédéral de modifier à son entière discrétion, l'équilibre constitutionnel initial en

diens et le Comité judiciaire du Conseil privé, un droit à l'expropriation sur des terres provinciales [106]. Selon cette jurisprudence, il s'agit d'une compétence implicite du Parlement, d'un pouvoir ancillaire, accessoire de sa compétence en matière d'ouvrages déclarés. Comme l'explique Andrée Lajoie, « si l'expropriation des terres de la Couronne provinciale est nécessaire pour permettre la réalisation d'un chemin de fer fédéral, elle est constitutionnellement fondée » [107].

---

faisant porter de l'aire de compétence des Etats fédérés, des activités ou entreprises ou objets qui y étaient initialement destinés.

Parmi les champs les plus importants (hormis celui des chemins de fer) couverts par le pouvoir déclaratoire, il faut mentionner les parcs nationaux dont la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, modifiée par la *Loi sur l'expropriation, supra,* note 101, art. 5, est attributive d'un pouvoir d'expropriation, à l'organisme de régie chargé de l'Administration de ces parcs. Cette loi déclare (art. 4) les parcs nationaux à l'avantage du Canada, quoique les termes n'en soient pas catégoriques. Andrée LAJOIE, *op. cit.,* note 102, à la p. 123, n'a pas inclus cette déclaration dans la liste qu'elle dresse des déclarations fédérales, mais l'arrêt *R.* v. *Red Line,* (1939) 54 C.C.C. 271, de la Cour d'appel de l'Ontario et l'avis du professeur GARANT, *ibid.,* à la p. 9, vont dans le sens de l'application du mot ouvrage à des parcs nationaux. Le pouvoir d'expropriation que cette loi attribue à la Régie de la tenure à bail des parcs nationaux peut également se fonder sur la théorie des dimensions nationales telle que reconnue dans *Munro* v. *Commission de la Capitale nationale, supra,* note 102, selon laquelle le gouvernement fédéral pourrait exproprier si l'intérêt du Canada ou de plus d'une province était en jeu. La Commission de la Capitale nationale dont les ouvrages ont été déclarés à l'avantage général du Canada par la *Loi sur la Capitale nationale, supra,* note 15, art. 23, possède déjà un immense pouvoir d'expropriation (art. 13) dont le but est de faciliter la poursuite des fins pour laquelle la déclaration a été faite. Nul n'était donc besoin d'invoquer dans ce cas, la théorie des dimensions nationales, à moins que pour les juges de la Cour suprême du Canada le pouvoir déclaratoire soit une manifestation de cette théorie. Quoiqu'il en soit, la distinction entre les deux compétences reste assez ténue. Il faut mentionner que la Commission de la Capitale nationale est propriétaire d'une région couvrant 119 milles carrés dont, au Québec, le parc de la Gatineau, pour lequel elle verse cependant une indemnité au gouvernement québécois. Son aire d'activité englobe au total 1,800 milles carrés, ce qui constitue la plus vaste superficie de n'importe quel district fédéral du monde. Voir Andrée LAJOIE, *ibid.,* à la p. 101. Voir également Jacques BROSSARD, « La région du district fédéral », dans *op. cit.,* note 71, aux pp. 273–313. Voir enfin le Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Les problèmes de la région de la Capitale nationale,* vol. 1, tome 1.1, 2e partie, pp. 541 ss. et particulièrement les recommandations 1, 6, 15, 21, 22, 24 et 36. Les auteurs recommandent que le Québec s'oppose à la création d'un district fédéral ou à un quelconque organisme fédéral qui aurait pour but de procéder au détachement d'une partie du territoire québécois. Ils proposent la création d'une Commission québécoise d'aménagement de la région de l'ouest du Québec ainsi que la formation d'une Conférence tripartite (Ontario, Québec, Ottawa) qui aurait pour tâche de mettre au point un plan d'aménagement de cette région. Ils recommandent également le retour au Québec de la propriété de certains terrains expropriés sur son territoire par la Commission de la Capitale nationale et le contrôle total de l'Administration québécoise sur ces terrains. Ils préconisent enfin l'abrogation de la *Loi sur la Capitale nationale, ibid.*

106 *A.G. of Quebec* v. *Nipissing Central Railway and A.G. for Canada, supra,* note 82; *Canadian Pacific Railway* v. *Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours,* (1899) A.C. 367; *A.G. for British Columbia* v. *C.P.R., supra,* note 102; *Toronto* v. *Bell Telephone Company, supra,* note 102, à la p. 52; *Montreal Tramways and The Montreal Park and Island Railway Co.* v. *Lachine, Jacques-Cartier and Maisonneuve Railway Co.,* (1914) 50 R.C.S. 84.

107 *Op cit.,* note 102, à la p. 100. Cette compétence implicite, selon Me LAJOIE, ne saurait s'exercer que lorsque l'expropriation est absolument nécessaire à l'exercice de la compétence acquise par déclaration. Les pouvoirs d'expropriation ainsi donnés à ces compagnies, pour la plupart des compagnies de chemin de fer, n'ont pas pour but de permettre au gouvernement fédéral d'agrandir son domaine mais de promouvoir l'intérêt du Canada en facilitant le fonctionnement des ouvrages déclarés utiles à cette fin.

Consciente du principe qui veut qu'il n'y ait pas de pouvoir d'expropriation sans texte, l'administration fédérale, pour obéir à des impératifs d'expansion, s'est vue forcée de légiférer à de nombreuses reprises pour s'attribuer soit directement soit par l'intermédiaire d'agents de la Couronne, des pouvoirs d'expropriation. La loi générale en cette matière est la *Loi sur l'expropriation*[108] qui donne à la Couronne un pouvoir très large d'expropriation pour fin d'ouvrage public ou d'intérêt public en général. C'est ce pouvoir que la Couronne peut à son tour déléguer à ses agents, ou corporations, dans les lois spéciales et pour des fins spécifiques [109].

Un regard jeté sur les pouvoirs d'expropriations que possède le gouvernement fédéral suffit à nous convaincre de l'importance que peut prendre cet instrument d'acquisition de biens entre les mains de l'administration fédérale. Cet élément d'altération constante du partage initial des biens publics effectué par notre Constitution est une menace à l'intégrité du territoire provincial. On reconnaît généralement deux conditions à l'exercice par le gouvernement fédéral d'un pouvoir d'expropriation : un texte de loi le permettant expressément, et un caractère de nécessité en rapport avec les fins législatives poursuivies. Le gouvernement fédéral devrait donc, dans chaque cas, invoquer un tel texte et prouver le caractère nécessaire de son intrusion dans la propriété des provinces. On peut, en définitive, souhaiter que soient écoutées les recommandations du professeur Garant qui, dans son étude sur l'intégrité du territoire, déclare [110] :

---

108 *Supra,* note 101, art. 3. La loi actuelle est une réforme complète de celle de 1889 à laquelle elle ajoute une procédure d'expropriation nouvelle et plus structurée. Au niveau québécois, voir *Le Rapport du comité d'étude sur l'expropriation,* Québec, 1970, qui propose un nouveau système d'expropriation et un code des expropriations applicable à toute expropriation effectuée au Québec par une collectivité ou un particulier.

109 Voir *supra,* note 101. On peut se demander si cette *Loi sur l'expropriation* est constitutionnellement valide. L'expropriation n'est pas prévue par l'Acte de 1867, sauf à l'article 117 et encore, pour des fins spécifiques. Est-ce que l'Administration fédérale n'usurpe pas ses pouvoirs, en se permettant ainsi de mettre la main sur les propriétés des provinces? Si, comme l'explique le professeur GARANT, *op. cit.,* note 105, à la p. 4, « il ne fait pas de doute que le gouvernement fédéral puisse acquérir de gré à gré les propriétés dont il a besoin », il s'avère par contre que « l'acquisition forcée par voie d'expropriation est une technique exorbitante du droit commun, qui ne peut être utilisée, contrairement au contrat, que dans les cas explicitement prévus par la loi ». Or, l'inconstitutionnalité d'une telle loi ne pourrait que remettre en question la validité de tous les pouvoirs fédéraux exercés dans ses cadres. Cette inconstitutionnalité a été plaidée par John FENSTON, « The Expropriation Power of the Dominion », (1949) 9 R. du B. 447, et les arguments théoriques qu'il invoque peuvent paraître convaincants. Toutefois, le peu d'appui qu'il trouve dans la jurisprudence enlève beaucoup d'autorité à son exposé. Si on excepte l'avis de la Cour suprême du Canada, dans *Reference re Water and Water Power, supra,* note 74, dont on connaît la fragilité, aucune décision ne vient soutenir les arguments selon lequel le gouvernement fédéral exerce, depuis 1889, un pouvoir d'expropriation *ultra vires.* Il semble, en effet, que la validité de la loi fédérale n'ait jamais été contestée ouvertement devant les tribunaux canadiens. Le professeur Jules BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, p. 37, après avoir invoqué comme fondement au pouvoir fédéral d'expropriation, les titres implicites de compétence, ajoute plus loin, parlant de ce même pouvoir, « il n'est cependant pas sûr qu'il puisse être attribué pour permettre l'exercice d'une loi elle-même relative à un titre implicite de compétence ». La constitutionnalité de la *Loi sur l'expropriation* ne saurait donc être mise en doute, en l'état actuel de notre droit.

110 *Op. cit.,* note 105, à la p. 48.

Il ne s'agit pas, comme nous l'avons dit, de contester au fédéral la possibilité d'acquérir des propriétés pour ses besoins réels. Cependant, pourquoi n'y aurait-il pas de mécanisme de collaboration ou de coordination fédérale-provinciale pour régler tous les problèmes que ces acquisitions ou ces transferts comportent.

b) Biens prévus au moment du partage

Les seuls biens acquis après la Confédération, dont la propriété fut attribuée à l'avance par l'Acte de 1867, sont ceux de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, ainsi que des provinces de l'Ile du Prince-Edouard, de la Colombie britannique et de Terre-Neuve, pour lesquels l'article 146 [111] avait prévu certaines dispositions.

1. Terre de Rupert et Territoire du Nord-Ouest

La Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest n'étaient pas acquis au domaine public au moment du partage. Ils appartenaient à une corporation que l'*Acte de la Terre de Rupert* [112] désigne sous le nom de « Gouverneur et compagnie d'aventuriers d'Angleterre faisant la traite à la Baie d'Hudson ». Cette corporation fit cession de ses droits à la Couronne britannique en 1869, et cette cession fut acceptée en 1870 par la reine dans un arrêté en conseil du 23 juin [113], qui décréta également l'admission des territoires dans le « Dominion du Canada ». Le Parlement du Canada recevait ainsi tous les pouvoirs pour légiférer sur cette nouvelle portion de domaine que l'on désigna sous le nom de « Territoires du Nord-Ouest » [114]. L'autorité incontestable de ces textes ne peut que couper court à toute recherche d'un droit de propriété provinciale dans ces portions de domaine.

---

111 *Supra,* note 42, à la p. 102; A.A.N.B., art. 146:

> « A la suite d'adresses des chambres du Parlement du Canada et des chambres de la législature de l'une ou de l'autre des colonies ou provinces de Terre-Neuve, de l'Ile du Prince-Edouard ou de la Colombie britannique, il sera loisible à la Reine, sur et suivant l'avis du Conseil privé de Sa Majesté, de décréter l'entrée de cette colonie ou province dans l'Union, et, à la suite d'adresses des Chambres du Parlement du Canada, de décréter l'entrée de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, ou de l'une ou de l'autre, dans l'Union. L'entrée se fera, dans chaque cas, aux conditions qui seront stipulées dans les adresses et que la Reine jugera à propos d'approuver, sauf les dispositions du présent acte. Les dispositions de tout décret pris en conseil à cet égard auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le Parlement du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande ».

112 *Rupert's Land Act,* 1868, U.K. 1867-68, chap. 105. Cette loi anglaise permettait à la Reine Victoria d'accepter la cession de ces territoires avec tous les droits et privilèges qui y étaient attachés et de les admettre dans le « Dominion du Canada ». Voir à ce sujet Raoul-P. BARBE, « Le domaine public au Canada », (1971) *Revue Jur et Pol. Ind. et Coop.* 879, à la p. 886.

113 M. OLLIVIER, *op. cit.,* note 42, à la p. 159.

114 *Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada,* S.C. 1869, chap. 3. Voir M. OLLIVIER, *ibid.,* à la p. 195.

2. Les nouvelles provinces

Les provinces qui se sont jointes à la Confédération après 1867 ont pu le faire sous deux modes différents. L'un de ces modes était prévu par l'A.A.N.B. à l'article 146. L'autre a dû être improvisé par la suite et confirmé par le Parlement du Royaume-Uni.

L'article 146 permettait à la reine par suite d'une adresse du Parlement canadien, de décréter l'entrée dans l'Union, de l'Ile du Prince-Edouard, de la Colombie britannique et de Terre-Neuve [115]. Ces adresses, approuvées par le pouvoir exécutif impérial faisaient entrer les nouvelles provinces sur le même pied que les anciennes, une clause prévoyant dans chaque cas que les dispositions de l'A.A.N.B. s'appliquaient à la nouvelle province, comme à celles qui faisaient déjà partie de l'Union. Cette entrée dans le Canada des provinces qui étaient auparavant des colonies britanniques a considérablement agrandi le domaine public. Il n'en va pas de même des provinces des prairies.

Le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta furent formées à même le territoire non organisé en province. Ce territoire étant déjà la propriété du Canada, on ne peut, dans le cas de ces provinces, parler d'acquisition domaniale. Contrairement aux provinces prévues à l'article 146, leur acceptation au sein de l'Union n'entraînait pas pour elles, l'application intégrale de l'A.A.N.B. En effet, du seul point de vue qui nous occupe, les richesses naturelles et les ressources contenues dans les limites de ces trois provinces ont été réservées au gouvernement fédéral en toute priorité, par les lois décrétant la formation de ces provinces [116], et ce jusqu'en 1930 [117]. D'une manière plus générale, l'application de

---

115 La Colombie britannique fut la première admise de cette manière, en 1871, par l'arrêté en conseil du 16 mai. Voir OLLIVIER, *op. cit.*, note 42, à la p. 176. Vinrent ensuite l'Ile du Prince-Edouard, le 26 juin 1873, (OLLIVIER, *ibid.*, p. 183), et Terre-Neuve qui, elle aussi, fut admise sur le même pied que les provinces originelles, mais par le truchement d'une loi canadienne ratifiant un accord conclu entre le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve. Voir la *Loi de l'union de Terre-Neuve au Canada, supra,* note 63. Quant au Québec, sa frontière fut agrandie successivement en 1898 par la *Loi concernant la délimitation des frontières nord, nord-ouest et nord-est de la province de Québec,* S.Q. 1898, chap. 6, complétée par la *Loi* (fédérale) *concernant les frontières nord, nord-ouest et nord-est de la province de Québec,* S.C. 1898, chap. 3, ce conformément à l'article 146 de l'A.A.N.B., et par la *Loi de l'extension des frontières de Québec,* 1912, *supra,* note 91, complétée par la *Loi* (fédérale) *de l'extension des frontières de Québec, supra,* note 91. Voir à cet effet, l'étude de Luce PATENAUDE, « L'extension territoriale du Code civil actuel dans le Québec », dans *op. cit.*, note 71, p. 49, aux pp. 56–69, et *supra,* note 63.

116 *Acte du Manitoba, supra,* note 63, art. 30; *Acte de l'Alberta, supra,* note 63, art. 21; *Acte de la Saskatchewan, supra,* note 63, art. 21.

117 C'est en 1930 que le Parlement fédéral édicta les lois qui transféraient aux provinces des prairies, la propriété des ressources situées sur leur territoire. Voir *Loi des ressources naturelles de l'Alberta,* S.C. 1930, chap. 3; *Loi des ressources naturelles du Manitoba,* S.C. 1930, chap. 29; *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan,* S.C. 1930, chap. 41. Il faut noter toutefois que, par les lois de 1930, le gouvernement fédéral se gardait, en toute propriété, les réserves indiennes situées sur le territoire de ces trois provinces, certains droits d'exploitation hydraulique et certaines terres publiques qui avaient déjà fait l'objet d'aménagement, ce qui fait, qu'aujourd'hui encore, les provinces des prairies ont un statut domanial différent de celui des autres provinces. Pour ce qui concerne l'adjonction des provinces après 1867, voir Raoul-P. BARBE, *loc. cit.*, note 112, aux pp. 887, 890, et Henriette IMMARIGEON, « Les frontières du Québec », dans *op. cit.*, note 71, p. 44.

l'A.A.N.B., contrairement aux provinces prévues par l'article 146, constitue l'exception et doit être spécifiquement indiquée dans la loi qui crée ces provinces.

Avec l'entrée de Terre-Neuve en 1949 se complète le partage constitutionnel actuel. Il serait toujours loisible au gouvernement fédéral cependant, comme l'indique l'A.A.N.B. de 1871 [118], de créer, à même les territoires fédéraux, de nouvelles provinces dont il pourrait décréter des dispositions pour leur constitution et leur administration, lui seul possédant une telle compétence. Ce partage est également modifié d'une façon permanente du fait de l'exercice, par le gouvernement fédéral, des nombreux pouvoirs d'expropriation dont il est le titulaire.

La Couronne du chef du Canada possède de nombreuses portions du domaine public, dont une faible partie seulement se trouve située dans le territoire des provinces [119]. Toutefois ces emprises fédérales empiètent sur le domaine des provinces et jouissent d'un statut particulier qui place la législation provinciale sur son propre territoire en état de dépendance par rapport à la législation fédérale.

Le gouvernement fédéral jouit, du fait des biens qu'il possède sur les territoires des provinces comme sur les territoires non compris dans ceux des provinces, de privilèges spéciaux. Non seulement les biens fédéraux bénéficient-ils de certaines immunités à titre de biens de la Couronne, mais d'autres avantages leur sont acquis en leur qualité de biens appartenant à la Couronne du chef du Canada.

La Couronne fédérale possède des pouvoirs et des privilèges beaucoup plus étendus que la Couronne provinciale. C'est la prédominance de ces privilèges qui, bien souvent, met en danger l'intégrité territoriale des provinces. Il faut mentionner la primauté et parfois même l'exclusivité de juridiction du fédéral sur ses biens et ses propriétés y compris dans certains cas les biens des compagnies de la Couronne. Cette primauté existe même dans des domaines de compétence provinciale. Elle a également pour effet d'accorder la priorité au gouvernement fédéral lorsqu'une créance qu'il détient entre en conflit avec une créance provinciale. Enfin la prédominance du gouvernement fédéral se manifeste même à l'égard des biens provinciaux sur lesquels il peut légiférer prioritairement y compris dans des domaines de compétence provinciale [120]. La législation fédérale, lorsqu'elle s'autorise d'une compétence fédérale, est toujours privilégiée, quelle que soit la matière sur laquelle elle porte. Cette situation découle de trois principes généraux, principes imposés par les tribunaux en matières constitutionnelles. Il s'agit du

---

118 Voir *supra*, note 99.

119 En effet, le domaine public fédéral s'étale sur une superficie de 1,559,273 milles carrés dont 1,511,886 constituent le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Seuls 47,387 milles carrés sont pris à même le domaine des provinces, soit une proportion de 3 pour cent. Voir Raoul-P. BARBE, *loc. cit.*, note 112, p. 882.

120 Voir Jacques BROSSARD, « L'intégrité territoriale », dans *op. cit.*, note 71, aux pp. 210-211 et 218-220. L'auteur cite une abondante jurisprudence à l'appui de la priorité législative du gouvernement fédéral. Voir également Dale GIBSON, « Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism », (1969) 47 R. du B. Can. 40, et Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, aux pp. 33 ss.

pouvoir résiduaire attribué en matière de compétence législative[121], de la prépondérance des titres de l'article 91 sur ceux de l'article 92[122], et plus récemment, de la théorie des dimensions nationales qui pratique une brèche importante dans l'intégrité des pouvoirs provinciaux[123].

Le domaine public, depuis 1534 jusqu'à nos jours, a pu gagner et perdre plusieurs de ses éléments. Le jeu constant effectué par le gouver-

---

121 A.A.N.B., art. 91:

> « Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes plus haut employés dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition du présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés ... ».

122 L'article 91, sans restreindre la généralité de son préambule, énonce certains titres de compétence à l'intérieur desquels le Parlement pourra légiférer validement. Cette énonciation n'est donc pas limitative et le Parlement n'aurait pas, selon la jurisprudence à prouver qu'une matière entre dans l'énumération pour pouvoir légiférer à son propos. Parmi ces titres de l'article 91, il y en a plusieurs qui touchent de près ou de loin au domaine public. Ainsi, le Parlement peut légiférer sur la propriété publique (art. 91 (1-A)), sur la réglementation du traffic et du commerce (91 (2)), sur l'administration des postes (91 (5)), la milice, le service militaire, le service naval et la défense du pays (91 (7)), les balises, les bouées, les phares et l'Ile au Sable (91 (9)), la navigation (91 (10)), les pêcheries côtières et intérieures (91 (12)), le transport par eau entre une province et un pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces (91 (13)), les Indiens et les terres réservées aux Indiens (91 (24)), l'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers. De même, l'article (92 (10)) confie-t-il au Parlement une compétence en matière de lignes de vapeur, canaux, chemins de fer et ouvrages déclarés à l'avantage du Canada.
La législation fédérale édictée sous l'article 91 doit avoir préséance sur la législation provinciale qui s'autorise d'un titre énuméré par l'article 92. Ainsi, lorsque les deux législations occupent le champ à la fois, c'est la loi provinciale qui doit céder le pas, en cas d'incompatibilité. Cette doctrine a été mise de l'avant dans *A.G. of Canada* v. *A.G. of British Columbia,* (1930) A.C. 111, à la p. 118. Les arrêts *In re Provincial fisheries,* (1895) 26 R.C.S. 444 et *R.* v. *Wagner,* (1932) 3 D.L.R. 679, traitent également de la question. La théorie de la prépondérance constitue un obstacle à l'application par les Parlements provinciaux de leur politique d'aménagement du territoire. Mais plus encore, elle peut empêcher les provinces de légiférer convenablement sur leurs propriétés, comme l'a reconnu le Comité judiciaire du Conseil privé, dans *A.G. of Canada* v. *A.G. of Ontario, supra,* note 30, à la p. 712. Il faut ajouter qu'aux compétences énumérées par les articles 91 et 92, viennent se joindre, d'une manière implicite, tous les pouvoirs ancillaires indispensables à l'exercice de la compétence principale. Les pouvoirs implicites provinciaux n'ont cependant pas la préséance sur les pouvoirs fédéraux et doivent s'effacer devant eux. Ces pouvoirs implicites peuvent prendre parfois la forme de droit fédéraux à l'expropriation sur des terres provinciales. Voir *R.* v. *O'Halloran,* (1934) R.C.E. 67 ; *Hewson* v. *Ontario Powers Co. of Niagara Falls,* (1903) 36 R.C.S. 596.

123 Voir à cet effet Bora LASKIN, *op. cit.,* note 102, aux pp. 197–271. L'auteur y fait une revue de la jurisprudence sur le préambule de l'article 91 et conclut en se demandant si l'on n'est pas, avec le temps, revenu à l'interprétation donnée dans *Russel* v. *The Queen,* (1882) 7 A.C. 829. Voir *Munro* v. *Commission de la Capitale nationale, supra,* note 102; *A.G. of Ontario* v. *A.G. for Canada,* (1896) A.C. 348; *in re Offshore Mineral Rights of British Columbia, supra,* note 43. Voir également André TREMBLAY, « L'incertitude du droit constitutionnel canadien relatif au partage des compétences législatives », (1969) 29 R. du B. 197. Pour un résumé des droits et pouvoirs de la fédération canadienne, de l'Etat fédéral et des Etats membres sur les biens publics, voir la conclusion de Jacques BROSSARD, dans *op. cit.,* note 71, pp. 315–323.

nement lorsqu'il achète, puis concède certaines parties de sol ou de sous-sol rend le domaine difficile à fixer pour fins de description. Malgré tout, il est possible de dire que le Canada et les Etats membres ont la propriété effective de tout le sol et de tout le sous-sol des terres acquises par la Couronne française depuis 1534, celles qui y furent ajoutées par la Couronne anglaise à partir de 1760, ainsi que les territoires du Nord-Ouest et des possessions et îles situées plus au nord, baignant la mer, y compris une bande de terre de trois milles située sous la mer, à partir de la ligne des basses eaux. Ils ont de plus la propriété du lit des rivières navigables et non navigables non concédé implicitement ou explicitement depuis 1534 et de tous les meubles, immeubles et travaux acquis de gré à gré ou par expropriation ou autrement par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Ceci exclut toutefois toute portion de ce domaine concédée implicitement ou explicitement depuis 1534 à des particuliers ainsi que tout droit de propriété, d'usufruit ou d'usage accordé sur telle portion. Ces concessions font passer ces droits et biens dans le domaine privé des particuliers.

SECTION II. L'exploitation du domaine public

L'Etat moderne est le premier responsable de l'exploitation du domaine public. Si on lui a d'abord refusé cette responsabilité quant à une partie de ce domaine [124], il est généralement reconnu aujourd'hui qu'il revient à l'Administration de veiller à la gestion des propriétés publiques [125]. Cette gestion doit évidemment tenir compte du principe d'affectation applicable aux biens de l'Etat, principe qui a fait naître en droit québécois et canadien une hiérarchie des utilisations du domaine, allant de la mise sur pied d'un service public jusqu'à la concession d'un droit d'utilisation privative, en passant par les privilèges reconnus au public lui permettant d'avoir accès à certaines portions du

[124] La doctrine française classique, se fondant sur la théorie de la dualité domaniale, nie le caractère productif du domaine public de l'Etat, le reconnaissant par contre à son domaine privé qui, lui, peut être valablement exploité. Voir C. KLEIN, *La police du domaine public*, Paris, 1966; M. WALINE, *Les mutations domaniales*, Paris, 1925, pp. 31 ss. Selon ces auteurs, le pouvoir exercé par l'Administration sur son domaine public n'est qu'un pouvoir de police ne l'autorisant pas à en retirer des revenus sinon d'une manière purement accidentelle. Cette façon de voir n'est plus acceptable si l'on considère le changement qui s'est opéré au cœur même des fonctions de l'Etat. On a reconnu que l'Administration était propriétaire de ses biens et que cette propriété lui permettait d'effectuer toute forme d'exploitation sur son domaine. Voir Jean-François DÉNOYER, *op. cit.*, note 3, pp. 53 ss.

[125] La doctrine française emploie l'expression « acte de gestion » en l'opposant à « l'acte de police », les deux termes trouvant leur distinction dans le but visé. L'acte de police cherche à satisfaire à des exigences d'ordre public et de conservation du domaine alors que la mesure de gestion tend essentiellement vers une fin d'ordre économique. Cette distinction correspond assez fidèlement à celle effectuée dans cette étude, entre l'exploitation et la protection du domaine public, distinction qui, si elle en retire les mêmes avantages, hérite également des mêmes faiblesses. On peut difficilement, dans certains cas, déterminer pour une mesure, si elle possède un caractère gestionnaire prédominant ou si elle n'est pas essentiellement un acte de police. Il en est de même de l'exploitation et de la protection.

domaine. Ces mesures d'exploitation, aussi diverses qu'est variée l'affectation des biens publics, peuvent être regroupées sous deux titres, le premier représentant les mesures d'exploitation directe qui font appel à l'intervention étatique d'une manière dominante, le second traitant des mesures d'exploitation indirecte qui laissent à l'initiative privée la majeure partie de leur exécution [126], tout en la soumettant à un contrôle rigoureux [127]. Pour fins de ce contrôle, l'Etat est amené « soit à protéger les services concédés, soit à imposer aux entrepreneurs privés utilisant le domaine le respect des conditions particulières destinées à les mobiliser en quelque sorte, au service de l'intérêt public » [128].

A – *Exploitation directe*

L'Administration fait porter son action directe sur les services publics dont elle assure elle-même l'exécution. Elle répond également, sans l'intermédiaire des particuliers, de toutes les parties du domaine vacant, susceptibles d'être concédées par la suite aux particuliers.

a) Les biens affectés aux services publics

Avant d'analyser le régime juridique applicable aux biens affectés aux services publics, il convient de définir la notion même de service public.

1. La notion de service public

Dans leur recherche d'une définition du service public, les auteurs s'accordent généralement. Alors que F.-P. Bénoit en parle comme d'une « activité administrative qui a pour objet une prestation à assurer aux particuliers » [129], le professeur J. Rivero le définit comme « une forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique assume la satisfaction d'un besoin d'intérêt général » [130]. Pour André de Laubadère il s'agit « d'une activité exercée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin général » [131]. Ces définitions ont en commun deux éléments qui semblent constituer l'essence même du service public: la présence d'une personne publique assurant elle-

126 Il faut se garder de croire que la rigueur de cette division ne puisse souffrir aucune critique. Son caractère arbitraire est évident. Il a semblé cependant que cette classification des mesures de gestion est celle qui, du point de vue administratif, donne le meilleur aperçu de l'éventail des activités de l'Etat au niveau de la gestion du domaine et de ses contacts avec les administrés.

127 Il est bon de noter la distinction qu'effectue le professeur Patrice GARANT, dans son *Essai sur le service public au Québec*, thèse Univ. Laval, Québec, 1969, p. 26, entre « le contrôle purement négatif, destiné à vérifier l'application des lois et règlements, à poser des limites à une activité qui pourrait être préjudiciable au bien commun, [...] et le contrôle positif qui, lui seul, est l'un des éléments du service public ». Le contrôle négatif n'entre pas dans les préoccupations de cette section puisqu'il n'est pas, de par sa nature, un mode d'exploitation, mais de protection du domaine public.

128 Jean-François DÉNOYER, *op. cit.*, note 3, à la p. 149.

129 *Le droit administratif français*, Paris, 1968, p. 770, n° 1417.

130 *Droit administratif*, 3e éd., Paris, 1965, p. 381, n° 449.

131 *Op. cit.*, note 1, tome 1, à la p. 40, n° 50.

même le service ou exerçant un certain contrôle, et la recherche de l'intérêt général [132].

Ces deux éléments ont été repris par le professeur Garant, lorsqu'il définit le service public comme étant « toute activité prise en charge par l'Administration dans un but d'intérêt général, qu'elle soit assurée directement par une personne publique ou contrôlée positivement par elle » [133]. On pourrait être amené, en conséquence, à conclure comme lui que « toute activité assumée par l'Administration est en principe un service public, sauf de rares exceptions » [134]. Cette notion large du service public est toutefois difficilement applicable, dans le contexte de l'exploitation directe du domaine public puisqu'elle tend à y inclure des concessions du domaine public faites à des particuliers. Or, ces concessions constituent précisément l'objet de l'exploitation indirecte. Il convient donc, dans le cadre de cette étude, de ne conserver de la définition du professeur Garant que l'élément de « prise en charge » et de réduire celui de « contrôle positif » à la surveillance étatique sur l'activité des corporations publiques. Le service public devient donc toute activité prise en charge par l'Administration dans un but d'intérêt général, qu'elle soit assurée directement par l'Etat ou par l'intermédiaire d'une entreprise publique soumise à son contrôle.

2. Le régime juridique des biens des services publics

L'étude du régime juridique des biens affectés aux services publics québécois et canadiens s'intéresse dans un premier temps, aux services assurés directement par l'Etat pour s'attacher, dans un second temps aux services assurés par des entreprises publiques.

i) *Les services publics assurés directement par l'État*

L'Etat peut confier à un ministère [135] l'exploitation d'un service public dont il se garde la responsabilité. C'est le cas par exemple pour

---

132 Dans sa tentative de renouveler la définition du service public, le professeur Patrice GARANT, *op. cit.*, note 127, à la p. 23, est amené à reformuler le contenu de cette notion d'intérêt général. Citant Marcel RIOUX, « L'Eglise et le Québec », 8e Conférence de l'I.C.A.P., pp. 113-114, il explique que « Ce qu'on exige aujourd'hui de l'Etat, c'est qu'il intervienne méthodiquement pour canaliser les initiatives des individus et des groupes en vue du bien commun. Il doit rationaliser dans une certaine mesure et progressivement la vie communautaire en soustrayant le bien commun aux initiatives anarchiques, aux privilèges et préjugés particuliers ».

133 *Op. cit.*, note 127, à la p. 27. A remarquer que dans l'expression « activité prise en charge » l'auteur exclut tout le domaine du contrôle négatif, ou de ce que les auteurs français appellent « la police administrative ». Le terme activité ne comprend que les gestes positifs de l'Administration. Voir *supra*, note 127.

134 *Ibid.*, à la p. 26.

135 Les exemples de possibilités pour un ministre fédéral ou québécois de mettre sur pied un service public foisonnent dans les lois respectives des deux ordres de gouvernement. On peut citer, parmi les plus importants, la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation*, S.R.Q. 1964, chap. 101, art. 3; *Loi du ministère de l'industrie et du commerce*, S.R.Q. 1964, chap. 206, art. 2; *Loi du ministère des richesses naturelles*, S.R.Q. 1964, chap. 83, art. 1; *Loi du ministère des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, chap. 91, art. 2; *Loi sur le ministère de la consommation et des corporations*, S.R.Q. 1970, chap. C-27, art. 6; *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement*, *supra*, note 15, art. 10; *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, chap. P-14, art. 5.

le service postal canadien. D'autres services relèvent toutefois de l'administration municipale. C'est le cas, entre autres, des services de police ou d'épuration des eaux qu'il serait impensable de conserver aux niveaux supérieurs du gouvernement. Il convient d'étudier le régime des biens affectés à ces différents services.

Les services publics des ministères. Le régime des biens dont l'administration est confiée à un ministère, ne subit aucun changement. Ces biens appartiennent à la Couronne, et il n'est point besoin de mention particulière en ce sens dans la loi constitutive, puisque les ministères n'ont pas la personnalité juridique et ne peuvent, par conséquent, posséder un patrimoine. Ils ne font qu'administrer les biens qu'on place sous leur garde et doivent répondre de cette administration devant le Parlement et le conseil des ministres. Tout pouvoir d'aliéner ou d'acquérir des biens meubles ou immeubles doit leur être expressément attribué par la loi qui les crée [136]. Seuls un arrêté en conseil ou une loi pourront permettre à un ministère de procéder à la vente d'un édifice gouvernemental qui lui est affecté. Ces biens jouissent évidemment des exemptions fiscales caractéristiques du régime d'immunités applicable à la Couronne [137].

Parmi les services publics ainsi administrés par l'Etat, certains se voient confier la gestion d'une quantité considérable de biens. Les parcs de villégiature nationaux et provinciaux en sont un exemple frappant. Ils constituent une forme d'exploitation directe du domaine public, puisque, sauf exceptions, ils sont exempts d'appropriation privée. Ils sont un service public en ce sens que le gouvernement fédéral assure leur exploitation pour l'avantage général du Canada, en mettant sur pied une équipe de fonctionnaires qui s'occupent à plein temps de l'entretien et de l'utilisation maximum des richesses touristiques qui s'y trouvent. C'est le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec la Régie de la tenure à bail dans les parcs

---

136 L'article 52 de la *Loi sur l'administration financière,* S.R.C. 1970, chap. F-10, crée une règle de principe en ce qui concerne l'aliénation des biens de la Couronne fédérale:

> « Sous réserve de toute autre loi du Parlement, aucun transfert, bail ou prêt de biens publics ne doit être fait à une personne, sauf selon les directives du gouverneur en conseil ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil sur la recommandation du conseil du Trésor ».

L'article 53 de la même loi impose au sous-chef de chaque ministère de conserver un registre des biens publics dont le ministère est responsable et de se conformer aux règlements du conseil du Trésor pour ce qui concerne la garde et le contrôle de ces biens. Voir également l'annexe de la loi pour une liste complète des organismes administratifs départementaux. Il n'existe pas au Québec, semble-t-il, de loi qui ait une portée aussi générale. Il faut chercher dans les lois organiques ainsi que dans la législation qui touche en partie le domaine public pour trouver des dispositions relatives à l'aliénation des biens de l'Administration. Cette situation est malheureuse car elle entraîne une certaine confusion dans la recherche du principe s'appliquant en pareille matière. On ne peut aussi facilement conclure à l'aliénabilité ou à l'inaliénabilité des biens du domaine public, et plus particulièrement des biens affectés au service public.

137 Le principe en cette matière est énoncé par l'A.A.N.B., à l'article 125, *supra,* note 65.

nationaux [138] qui est responsable de la bonne marche du service. Font aussi partie des terres administrées sous ce régime, les parcs historiques commémoratifs des événements qui ont marqué le passé du Canada.

La Commission des champs de batailles nationaux qui possède les terrains compris dans le site des Plaines d'Abraham, à Québec, doit en assurer l'administration. Comme pour les parcs nationaux, les champs de batailles représentent un intérêt pour tout le Canada [139] et les avantages que la population en retire justifient l'appellation de service public qu'on peut leur donner.

Les parcs provinciaux du Québec, administrés par le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, sont des territoires mis à part comme réserve forestière, endroit de pêche et de chasse et lieu de délassement [140]. La propriété en revient à la Couronne du chef du Québec et, sauf les droits acquis en vertu de permis de coupe de bois, ou de location accordée à une personne ou un club de chasse, aucune acquisition ou occupation ne peut en être tolérée et aucun permis ou bail qui diminue l'utilité du parc ne peut être accordé [141]. On conçoit difficilement, en effet, qu'un bien affecté à un tel service puisse, sans l'autorisation de la puissance publique, subir l'appropriation du premier venu, au détriment des droits généraux reconnus au public sur ce bien.

Les services publics municipaux. Les gouvernements fédéral et québécois ne peuvent s'acquitter à eux seuls de la tâche énorme que constitue la fourniture de services au public. Ils doivent s'en remettre dans plusieurs cas aux administrations locales, dont la position par rapport aux administrés est favorable dans une plus grande mesure à la mise en fonction de services de portée restreinte. Ainsi, on ne pourrait s'attendre à ce que les administrations fédérales et québécoises prennent en main l'organisation d'une force de police agissant sur le plan local, ni qu'elles se chargent de l'enlèvement de la neige dans les rues des municipalités. Cela revient aux corporations municipales qui ont la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien de tous les biens qu'elles possèdent sur leur territoire.

---

138 La *Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux*, Bill C-152, 2e Session, 28e Législature, 1re lecture, 10 novembre 1969 n'a pas été adoptée au terme de cette session ni reportée à la session suivante. La Régie n'a donc jamais vu le jour. Si toutefois le Parlement fédéral donnait suite à ce projet, elle pourrait se voir confier pour fins de développement, gestion et entretien, tous les biens des parcs nationaux dont le ministre lui aura accordé la direction de l'administration et du contrôle; ces biens demeurent propriété de la Couronne fédérale mais un pouvoir d'expropriation est attribué à la Régie. Les deux organes seront ainsi appelés à fournir le service public des parcs nationaux et à gérer les biens qui s'y rattachent. Voir l'annexe de la loi modificatrice pour l'énumération et la description de tous les parcs nationaux situés au Canada. Voir également une description des parcs nationaux et des lois qui s'y appliquent dans Raoul-P. BARBE, *loc. cit.*, note 112, aux pp. 892-893.

139 *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, supra,* note 101, art. 16.

140 *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 3. Les réserves forestières, quoiqu'aujourd'hui considérées comme désuètes dans leurs structures, existent encore au Québec. Voir Raoul-P. BARBE, *loc. cit.*, note 112, aux pp. 900–902.

141 *Loi des parcs provinciaux, ibid.*, articles 6, 30, 31, 36.

La *Loi des cités et villes*[142] contient de nombreuses dispositions qui permettent aux corporations municipales d'établir certains services jugés indispensables pour les citoyens de la municipalité. Ainsi en est-il des bibliothèques publiques gratuites (art. 477), maisons de refuge (art. 473 (6°)), systèmes de chauffage et d'énergie (art. 464), aqueducs (art. 433), hôpitaux (art. 427 (2°)), égouts (art. 427 (23°)), brigade de pompiers (art. 426 (39°)), et d'autres services énumérés par la loi ou par des modifications postérieures, comme un corps de police[143] dont la municipalité est tenue de réglementer l'établissement et le maintien dans les limites de son territoire.

Les biens acquis par une corporation municipale et affectés à un service public s'apparentent à un régime juridique spécial comme d'ailleurs les biens dont les corporations scolaires sont propriétaires dans l'intérêt de tous. Ainsi, la *Loi de la vente des services publics municipaux*[144] impose une procédure spéciale à toute municipalité désireuse de céder ou autrement aliéner un service public[145]. Ces biens ne pourront être vendus qu'avec l'accord des électeurs-propriétaires et du lieutenant-gouverneur en conseil. On peut se demander toutefois si la loi vise également le cas de vente partielle d'un service ou si elle ne s'applique qu'à la vente totale. Il n'apparaît pas, à première vue, être dans les intentions du législateur de limiter la vente par une corporation municipale de certains biens affectés à un service mais qui n'y sont pas essentiels. On doit plutôt y voir le désir d'assurer une certaine continuité dans le fonctionnement des services publics. La jurisprudence ne s'est apparemment pas encore prononcée sur la question, et ne peut nous apporter aucune lumière.

Le *Code civil*, au titre de la prescription, traite de l'acquisition de certains biens affectés aux services publics des municipalités et des corporations. La prescription, selon l'article 2220, ne peut courir dans le cas de ces biens, que si la destination, ou si l'on veut, l'affectation, n'en a pas été changée. L'article 2221 ajoute que les autres biens des

---

142 *Supra*, note 101.

143 *Loi de police*, S.Q. 1968, chap. 17, art. 5. Dans cette loi, le gouvernement du Québec crée le corps de police appelé Sûreté du Québec, formé à même l'ancien service de la Police provinciale, et qui a juridiction sur tout le territoire du Québec, à l'exclusion des zones municipales et fédérales.

144 S.R.Q. 1964, chap. 185, art. 1.

145 Il convient, dans le cas de la corporation municipale, être hybride, mi-public, mi-privé, de faire la distinction entre les biens qu'elle acquiert au même titre que les corporations du secteur privé et ceux qu'elle acquiert dans l'intérêt général. En ce qui a trait aux premiers, le commerce peut en être effectué au même titre que n'importe quel particulier, alors que pour les autres, certaines conditions doivent être respectées, en fonction de leur inaliénabilité. Cette inaliénabilité se manifeste par la nécessité pour l'administration locale de recourir pour la cession d'un bien à la même procédure que celle qui en a sanctionné l'acquisition. Il ne s'agit pas d'une interdiction absolue d'aliéner mais d'une réglementation imposée à toute aliénation. Cette distinction, la jurisprudence l'a retenue à maintes reprises, dénotant dans la recherche d'un critère d'affectation à des fins municipales, deux tendances principales, (voir *supra*, note 12) dont seule, mérite d'être retenue celle qui affirme que seront considérés comme biens acquis pour fins publiques ceux qui sont indispensables au fonctionnement d'un service public vraiment municipal. Voir Simon SCHWARTZ, « The Doctrine of Public Dedication of Private Property in Quebec Civil and Statute Law », (1969) 15 *McGill L.J.* 165.

municipalités, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas affectés à des fins d'usage public, sont sujets aux prescriptions entre particuliers. Les biens des municipalités, destinés à l'usage général, sont donc inaliénables et imprescriptibles. De plus, la *Loi des cités et villes*[146] précise que les propriétés municipales ne feront pas l'objet d'impôt foncier, comme d'ailleurs les propriétés fédérales et provinciales. Il semble que cette immunité, contrairement aux deux autres caractéristiques des biens municipaux ne soit pas dépendante d'une affectation de ces propriétés à l'usage public et engloberait à la fois les biens possédés dans l'intérêt général et ceux acquis au même titre qu'un particulier.

ii) *Les entreprises publiques*

Lorsque l'Etat est soucieux de donner à ses services la physionomie d'une compagnie à caractère commercial, il peut en soustraire l'organisation à l'initiative d'un ministère[147] pour la confier à une entreprise publique. De plus en plus, les gouvernements fédéral et québécois utilisent cette formule dans les cas où le service en question est fourni d'une manière insuffisante par l'entreprise privée. On pourrait dire de l'entreprise publique que c'est la personnalisation de l'Etat, commerçant, concurrent au secteur privé.

Dans sa définition de l'entreprise publique, le professeur Raoul-P. Barbe signale trois critères à respecter, « appropriation publique, personnalité juridique et affectation à une tâche économique »[148]. L'entreprise publique est un organisme ayant un patrimoine public personnalisé et affecté à une tâche économique. Le patrimoine public est constitué par l'émission d'actions, aussitôt détenues par l'Etat sous le couvert d'un organisme à personnalité juridique. Quant à l'affectation à une tâche économique, on en juge par la position concurrentielle que l'entreprise adopte sur le marché et des méthodes de production qu'elle emploie, identiques à celles du secteur commercial privé.

On peut parler d'exploitation directe dans le cas de ces entreprises puisque l'Etat conserve un pouvoir de contrôle important sur chacune d'elles, qu'elles soient constituées par une loi[149] ou au moyen de lettres

---

146 *Supra,* note 101, art. 520 (b).

147 Il faut comprendre dans ce terme les régies d'Etat et commissions administratives qui, tout en possédant certains biens et le pouvoir de les aliéner, sont malgré tout des organismes administratifs, créés pour fins de réglementation et de contrôle. Ainsi en est-il de la Régie de la tenure à bail dans les parcs nationaux, *supra,* note 138, et de la Commission des champs de bataille nationaux, *supra,* note 139.

148 « Les entreprises publiques au Canada », dans *Droit administratif canadien et québécois, op. cit.,* note 5, à la p. 477.

149 Ce fut le cas pour Air Canada, (*Loi sur Air Canada,* S.R.C. 1970, chap. A-11), la Société Radio-Canada (*Loi sur la radiodiffusion, supra,* note 15), la compagnie C.N.R. (*Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada,* S.R.C. 1970, chap. C-10), la Société du crédit agricole (*Loi sur le crédit agricole, supra,* note 15), la Société canadienne de télécommunications transmarines (*Loi sur la Société canadienne des télécommunications transmarines, supra,* note 15), la Société centrale d'hypothèques et de logement (*Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement, supra,* note 15), la Société d'assurance des crédits à l'exportation (*Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation,* S.R.C. 1952, chap. 105), la Commission d'énergie du Nord canadien (*Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien,* S.R.C. 1970, chap. N-21). Au Québec, les entreprises

patentes [150]. Ce pouvoir de contrôle se manifeste entre autres par l'obligation pour l'entreprise de voir ses administrateurs nommés par le gouvernement, de recourir à l'autorisation du ministre responsable de ses activités pour certains emprunts ou l'achat de certains biens, de faire annuellement au ministre ou au conseil des ministres un rapport financier détaillé et de soumettre ses activités à la vérification de l'Auditeur général du Canada ou du Vérificateur général du Québec, selon le cas.

Toutes les entreprises publiques sont des corporations de la Couronne en ce sens qu'elles doivent, comme le spécifie la *Loi* (fédérale) *sur l'administration financière* [151] ainsi que les lois organiques des entreprises québécoises, rendre compte de leur gestion en dernier ressort au Parlement. Toutes les corporations de la Couronne ne sont cependant pas des entreprises publiques, puisque ce titre n'est applicable qu'à celles qui sont affectées à une tâche économique [152].

Si toutes les entreprises publiques sont des corporations de la Couronne, toutes ne sont pas « mandataires de Sa Majesté ». Le principe veut qu'une telle entreprise soit agent de la Couronne. Certaines corporations comme les Chemins de fer nationaux, Air Canada, Soquem, Sidbec, la Raffinerie de sucre de Québec et la S.G.F. y font cependant exception. Cette distinction est essentielle en ce qui regarde les biens dont l'entreprise est responsable puisque dans l'éventualité d'une exécution poursuivie en vertu d'un jugement rendu contre la Couronne,

---

ainsi constituées sont la Société québécoise d'exploration minière (*Charte de la Société québécoise d'exploration minière,* S.Q. 1965, chap. 36), la Caisse de dépôt et placement du Québec (*Charte de la Caisse de dépôt et placement du Québec,* S.Q. 1965, chap. 23), la Régie des alcools (*Loi de la Régie des alcools, supra,* note 15), l'Hydro-Québec (*Loi d'Hydro-Québec, supra,* note 15), l'Office des autoroutes (*Loi des autoroutes, supra,* note 15), la Société de récupération et d'exploitation forestière (*Loi de la Société de récupération et d'exploitation forestière, supra,* note 15), la Société générale de financement du Québec (*Charte de la Société générale de financement du Québec,* S.Q. 1962, chap. 54), l'Office du Crédit agricole (*Loi du crédit agricole,* S.R.Q. 1964, chap. 108), la Société québécoise d'initiative pétrolière (*Charte de la Société québécoise d'initiative pétrolière,* L.Q. 1969, chap. 36), la Société de développement de la Baie James (*Loi du développement de la région de la Baie James, supra,* note 15).

150 Ont été créées au moyen de lettres patentes, les entreprises publiques fédérales Polymer, Park Steamship, Canadian Arsenals, Eldorado Mining and Refining, Canadian Patents and Developments, Northern Transportation, Defence Construction, Atomic Energy of Canada, Eldorado Aviation, Cornwall International. Ces lettres patentes ont été émises en conformité avec la *Loi sur les Corporations canadiennes,* S.R.C. 1970, chap. C-32, 1re partie. Elles ont pour effet de soustraire en partie les compagnies ainsi formées au contrôle du Parlement en empêchant les députés de la Chambre des communes de se prononcer à l'occasion d'un débat législatif sur la constitution de l'entreprise publique en voie de création. On peut donc dire de ces entreprises, qu'elles s'apparentent davantage au secteur privé. Au Québec, ce mode de création a été utilisé moins fréquemment. La Raffinerie de sucre de Québec ainsi que l'entreprise Sidbec ont été créées par lettres patentes émises en vertu de la *Loi des compagnies,* S.R.Q. 1964, chap. 271, 1re partie. Voir à propos du contrôle parlementaire sur les entreprises publiques créées par lettres patentes, l'article de Raoul-P. BARBE, « Du contrôle parlementaire des sociétés de la Couronne constituées par lettres patentes », (1963) 13 R.J.T. 34.

151 *Supra,* note 136.

152 Pour la liste des corporations de la Couronne fédérale affectées à une tâche économique, voir l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière, supra,* note 136. Voir également Raoul-P. BARBE, *loc. cit.,* note 148, à la p. 479.

l'entreprise mandataire pourra faire jouer l'immunité propre à la Couronne [153] alors que celle qui ne jouit pas de ce statut se voit considérée comme une société commerciale privée. Dès qu'une loi organique ne mentionne pas qu'une entreprise est « mandataire de Sa Majesté » ou « agent de la Couronne » on peut en conclure que cette entreprise n'est pas considérée comme telle.

La propriété des biens dont l'entreprise a la responsabilité est aussi fonction de la qualité de « mandataire de Sa Majesté ». Lorsqu'une loi organique qualifie une corporation de la Couronne de « mandataire ou d'agent », elle ajoute généralement à la suite que les biens possédés par l'entreprise sont la propriété de Sa Majesté, ou appartiennent à la Couronne, ou encore, font partie du domaine public. Ainsi la *Loi* (fédérale) *de la Société du crédit agricole* [154] après avoir qualifié la Société de mandataire, décrète que les biens qui sont sous son contrôle sont la propriété de la Couronne fédérale. Il en va de même pour presque toutes les lois constitutives qui attribuent aux organismes des mandats de la Couronne [155].

Tous les biens dont les entreprises publiques se servent dans les cadres du fonctionnement des services qu'ils sont appelés à fournir, sont généralement la propriété de l'Etat. Cela signifie que l'aliénation de ces biens devra être faite de la manière prévue par le gouverneur général en conseil, le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la loi, si elle y consent. La plupart des lois organiques confient expressément aux organismes un pouvoir d'aliénation [156]. Les mêmes lois prévoient en détail quels seront les biens aliénables et comment l'Administration devra procéder pour les céder ou les échanger. Tout comme dans le cas des organismes de contrôles sans caractère économique, l'inaliénabilité de principe des biens des entreprises publiques semble évidente malgré les nombreuses dispositions d'exception qui jouent, dans leur cas.

Les biens des entreprises publiques peuvent également jouir d'un troisième privilège qui est l'immunité fiscale. Cette immunité, qui s'applique aux ministères comme aux organismes de contrôle de l'Administration [157], est dépendante, comme pour l'aliénabilité et l'insaisissa-

---

153 *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 17. *Code de procédure civile*, S.Q. 1965, chap. 80, art. 94j.

154 *Supra*, note 15, art. 10.

155 Il faudrait excepter, entre autres, la *Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation, supra*, note 149, art. 3, qui ne mentionne pas le régime des biens possédés par la Société. On peut se demander si l'interprétation de cette omission comme un désir (de la part du législateur) de retirer ces biens du domaine public est bien fondée. Si la Société est mandataire, comment pourrait-elle être propriétaire des biens du mandant?

156 Voir Jules BRIÈRE, *loc. cit.*, note 5, à la p. 343. L'auteur, après avoir esquissé la théorie d'une aliénabilité de principe des biens du domaine public se voit forcé d'envisager les multiples permissions d'aliéner confiées à des organismes par la loi qui les crée. Ces permissions expresses, si on les considère à la lumière du principe qui veut qu'un organisme statutaire ne puisse agir que dans les limites des pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la loi, ne semblent pas permettre l'élaboration du principe de l'aliénabilité des biens de la Couronne. Voir *supra*, note 11.

157 Cette immunité fiscale prend sa source dans l'article 125 de l'A.A.N.B. qui soustrait les gouvernements fédéral et provinciaux au paiement de l'impôt. Voir *supra*, notes 65 et 137. Voir également Raoul-P. BARBE, « Régime fiscal des entreprises publiques au Canada », (1967) 10 Adm. Pub. Can. 147.

bilité, de la nature de « mandataire de Sa Majesté » de l'entreprise publique en question. On a jugé [158] que les entreprises publiques qui sont des agents de la Couronne, ne peuvent être en aucun cas assujetties à quelqu'impôt que ce soit, provincial, fédéral ou municipal. Au niveau fédéral, certaines lois d'exceptions viennent cependant assujettir les entreprises publiques au paiement de l'impôt fédéral sur le revenu [159] ainsi que de certaines taxes provinciales [160]. Quant aux taxes municipales, un accord tacite lie depuis plusieurs années les entreprises publiques et les corporations municipales. Ces dernières reçoivent annuellement de la part des sociétés de la Couronne exerçant une activité commerciale, des subventions en remplacement d'impôts municipaux. Ces paiements ne sont en aucune façon des redevances et les entreprises publiques fédérales pourraient décider de ne plus les effectuer sans que les corporations municipales puissent profiter d'aucun recours [161].

Les entreprises publiques du Québec jouissent d'un statut fiscal différent. Elles ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu et ce, selon le même principe d'immunité fiscale qui joue pour les sociétés fédérales. Elles sont cependant astreintes à débourser les sommes exigées par le gouvernement fédéral lorsqu'il taxe les produits vendus au Québec et ce, même en ce qui concerne les matériaux de construction [162]. Les taxes provinciales ne peuvent les atteindre cependant, pas plus que l'impôt provincial, quoiqu'en 1963 le législateur québécois a imposé à la Société Hydro-Québec le paiement de « certaines sommes tenant lieu de contributions dues en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu des corporations » [163]. Quant aux taxes municipales, il semble que dans certains cas la loi québécoise puisse obliger les entreprises publiques à s'en acquitter, tout au moins, en ce qui concerne l'impôt foncier [164]. Le régime fiscal québécois applicable aux entreprises publiques, quoique façonné sur le même moule que le régime fédéral, n'en présente pas moins des différences marquées.

---

158 *City of Toronto* v. *Canadian Broadcasting Corporation*, (1938) Q.W.N. 507 ; *Société centrale d'hypothèques et de logement* v. *Cité de Québec*, (1961) B.R. 661 ; *City of Halifax* v. *Halifax Harbour Commissioners*, (1935) R.C.S. 215.

159 Les corporations de la Couronne qui sont « responsables de la conduite d'opérations commerciales et industrielles » doivent payer l'impôt fédéral sur le revenu, comme si elles n'étaient pas mandataires de Sa Majesté et comme si les biens qu'elle administre n'étaient pas la propriété de la Couronne fédérale.

160 *Loi sur les corporations de la Couronne* (Taxes et droits provinciaux), S.R.C. 1970, chap. C-37, art. 2.

161 Les cinq plus importantes sociétés fédérales versent au total en subventions municipales, plus de deux millions de dollars par année. Notons toutefois que les sociétés qui ne sont pas mandataires de Sa Majesté paient aussi ces subventions, mais elles sont alors considérées comme des taxes, et non pas comme des versements en tenant lieu.

162 Raoul-P. BARBE, *loc. cit.*, note 157, à la p. 158, met en doute la légalité de cette taxe fédérale sur les produits achetés par les entreprises publiques provinciales. Il s'agirait là d'une violation injustifiée du principe constitutionnel d'immunité fiscale. C'est par la *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, chap. E-13, que le gouvernement fédéral a réussi à écarter l'immunité fiscale de la Couronne du chef des provinces.

163 Raoul-P. BARBE, *ibid.*

164 Ainsi la *Loi d'Hydro-Québec*, *supra*, note 15, art. 41, oblige la Société Hydro-Québec à payer les taxes municipales et scolaires sur les immeubles.

Les biens des sociétés à patrimoine public personnalisées et créées pour des fins d'exploitation commerciale sont, à tout prendre, des biens de l'Etat, à quelques exceptions près. Les entreprises publiques sont le prolongement de l'administration fédérale ou québécoise. Elles en acquièrent les caractéristiques et elles jouissent des mêmes privilèges. Elles constituent un excellent moyen pour libérer l'Administration de certaines tâches qu'elle ne pourrait accomplir d'une manière efficace, si elle les confiait aux organismes purement administratifs. Par là, l'Administration démontre qu'elle peut s'adapter à l'évolution des besoins modernes. L'Etat peut parfois jouer un rôle plus efficace lorsqu'il adopte les méthodes du secteur privé, il peut rétablir d'une façon plus adéquate l'équilibre financier nécessaire au bon fonctionnement de l'économie moderne. L'efficacité administrative ne doit cependant pas nous faire perdre de vue que le régime privilégié propre à la Couronne et applicable à ses entreprises publiques est exorbitant du droit commun et qu'il constitue pour elle un avantage souvent injustifié dans un secteur où l'on s'acharne depuis longtemps à défendre le principe d'égalité. On ne peut que recommander, comme le fait le professeur Raoul-P. Barbe, que « toute entreprise publique, fédérale ou provinciale, qui exerce une activité commerciale, industrielle ou financière doit être assujettie à toute forme de taxation comme si elle n'était pas mandataire de Sa Majesté » [165]. D'ailleurs, comme le fait remarquer le même auteur, « si l'Etat veut se faire commerçant, il doit se soumettre au statut des commerçants » [166].

b) Les biens du domaine vacant

On trouve peu de législation se rapportant au domaine vacant de l'Administration. Le *Code civil,* à l'article 401, précise que :

> Tous les biens vacants et sans maître, ceux des personnes qui décèdent sans représentants, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public.

Les articles 584, 606 et 636 ne font que répéter le principe pour chacune des catégories de biens ci-haut mentionnées. L'article 2216, pour sa part, précise les conditions d'acquisition des biens échus à l'Etat par déshérence et pose la règle applicable en ce qui regarde la prescription de ces biens par des particuliers [167]. Lorsque l'article 401 parle de biens vacants, il faut entendre les biens qui sont susceptibles d'appropriation privée mais qui, pour un certain temps, n'y sont pas sujets. Cela ne

---

165 *Op. cit.,* note 157, à la p. 160.

166 *Ibid.*

167 C.c., art. 2216:

> « Les biens échus à Sa Majesté, par déshérence, bâtardise ou confiscation, ne sont censés incorporés ou assimilés à son domaine, pour les fins de la prescription, qu'après une déclaration à cet effet, ou après dix années de jouissances et possession de fait, au nom de Sa Majesté, de l'ensemble des droits qui lui sont ainsi échus dans le cas particulier. Jusqu'à cette incorporation ou assimilation, ces biens continuent d'être sujets aux prescriptions ordinaires ».

saurait en aucun cas englober les biens qui sont *res communes* comme le milieu aérien, l'eau de la mer et pour certains, l'eau courante. Ces biens ne sont pas susceptibles d'appropriation par quiconque tout en étant la propriété de tous. L'Etat n'y saurait faire valoir un droit de propriété de par son seul statut de mandataire de la collectivité [168]. Ne pouvant faire l'objet de concessions, ils ne peuvent pas être classés dans le domaine public, en particulier dans le domaine vacant.

Ce domaine vacant se compose des biens de l'Administration susceptibles d'être concédés pour fins d'exploitation, mais qui pour un temps, sont sous le contrôle direct des gouvernements fédéral, provincial ou local qui en ont d'ailleurs la pleine propriété. Font ainsi partie du domaine vacant, les étendues de terre non concédées situées dans le nord du Québec, les lits de rivières non concédés, les forêts sur lesquelles aucun droit de coupe n'a été accordé, les lots de colonisation qui ne sont pas sous billets de location, et plus généralement, toute partie du domaine public sur laquelle le droit de l'Administration ne souffre ni démembrement, ni servitude. Ces biens sont à la charge des ministères, organismes et entreprises publiques de l'Etat ou des corporations municipales et scolaires [169]. Ils sont assujettis quant à leur aliénation à la procédure fixée par la loi [170]. Les critères d'imprescriptibilité, d'inaliénabilité et d'immunité fiscale leur sont applicables comme aux biens du domaine occupé. L'expression domaine vacant se définissant en relation avec la notion d'exploitation, ces biens seront, tôt ou tard, sujets à une concession totale ou partielle.

---

168 Voir à ce sujet l'article de Nicholas MATEESCO, « A qui appartient le milieu aérien? », (1952) 12 *R. du B.* 227.

169 Le *Rapport du Comité d'étude sur l'expropriation, supra,* note 108, 2e partie, pp. 5-6, recommande la création d'un Office du domaine (et de l'aménagement foncier) dont une des fonctions serait précisément d'administrer les biens vacants du domaine public.

170 La *Loi de la curatelle publique,* Bill 32, 2e Session, 29e Législature, 1971, art. 13, spécifie que « Le curateur public a la saisine des biens sans maître et de ceux qui deviennent la propriété de la Couronne par déshérence ou confiscation ». La *Loi des biens en déshérence,* S.R.Q. 1964, chap. 315, articles 2 et 3, décrète que les biens acquis à la Couronne par déshérence ou confiscation sont sous le contrôle du ministre des Terres et Forêts. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut les vendre, céder, transporter, aux conditions qu'il juge à propos. Ces deux lois ne s'appliquent qu'aux biens acquis du domaine privé des particuliers ; le domaine vacant comprend tous les autres biens que la Couronne possède par prérogative ainsi que les biens vacants appartenant aux municipalités et corporations publiques. La législation fédérale sur le domaine vacant est plus abondante. La *Loi* (fédérale) *sur les biens en déshérence,* S.R.C. 1970, chap. E-7, art. 2, prévoit que la Couronne du chef du Canada a droit aux biens des successions laissées ouvertes et des corporations liquidées, lorsque le procureur général procède à la mise en possession. Le gouverneur en conseil a seul, par la suite, le pouvoir d'en disposer. Il en va de même pour les terres comprises dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. La *Loi sur les terres territoriales,* S.R.C. 1970, chap. T-6, articles 4, 7, précise que seul le gouverneur en conseil peut procéder à leur aliénation. Voir aussi, pour les modalités de concession du domaine fédéral vacant, la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne,* S.R.C. 1970, chap. S-20, articles 3-5; la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada,* S.R.C. 1970, chap. L-5, art. 31; la *Loi sur les concessions de terres publiques,* S.R.C. 1970, chap. P-29. Cette dernière loi pose le principe de l'autorisation du gouverneur en conseil, pour toute concession de terres publiques appartenant à la Couronne du chef du Canada. Cette loi s'applique presque exclusivement au domaine vacant, dont c'est la seule vocation que d'être concédé. Voir à ce sujet Raoul-P. BARBE, *loc. cit.,* note 112, pp. 890-891 et pp. 908-909.

B – *Exploitation indirecte*

Les biens exploités directement par l'Etat sont relativement peu nombreux si on les compare à ceux pour l'exploitation desquels l'Administration s'adjoint le concours des particuliers. L'appareil administratif ne saurait suffire à remplir la tâche immense que le domaine public impose à son propriétaire. Il doit donc en quelque sorte, se démembrer, se prolonger dans les administrés de façon à bénéficier de leur énergie tout en leur assurant une certaine source de revenus. La variété des efforts fournis par les particuliers ainsi que les apports de l'entreprise privée en termes de développement technique et de progrès scientifique sont autant d'atouts nouveaux dont l'Etat profite du fait de cette délégation de pouvoirs. De plus, cette solution présente l'avantage d'associer à une activité fondamentale, ceux qui, en définitive, sont les mieux aptes à la mener à bien. L'Administration ne se retire cependant pas du secteur d'exploitation de son domaine puisque dans le but d'en assurer la coordination et d'établir selon les lieux et les époques les priorités nécessaires, elle soumet l'exploitation privée à un contrôle sévère. On connaît deux modes d'exploitation indirecte du domaine public: la reconnaissance de droits d'utilisation publique et la concession de droits d'utilisation privative.

a) Les droits d'utilisation publique

Il n'y a pas, à proprement parler, de mandat précis d'exploitation, dans la reconnaissance au public d'un droit général d'utilisation du domaine [171]. Certains usages échappent même complètement à la définition qu'on en donne. Par exemple, la reconnaissance par l'Etat aux citoyens, du droit de se baigner [172] ou d'utiliser l'eau pour fins domestiques n'est pas un acte d'exploitation. Par contre certains droits, comme celui de pêche, de flottage et de navigation, permettent au public de participer à la mise en valeur des richesses naturelles, et c'est à ce seul titre qu'on peut considérer les droits généraux du public, comme un mode indirect d'exploitation. Dans l'état actuel de notre droit, ces droits généraux s'appliquent à l'eau ou au sol. Quant au milieu aérien et au sous-sol, ils ne font l'objet d'aucune servitude d'exploitation en faveur du public. Le droit à leur utilisation est plutôt fonction de la propriété du sol.

1. Droits généraux sur l'eau

Avant de déterminer la portée exacte des droits du public sur les eaux du Québec, il importe de connaître le statut juridique de l'eau en général. Selon qu'elle prend l'une ou l'autre forme, l'eau pourra être sujette ou non à un droit de propriété. Or, tout droit à l'utilisation

[171] Il n'y a pas davantage concession d'un droit de propriété, puisque l'usage et l'occupation effective par un particulier d'une portion du domaine, en vertu d'un droit collectif d'utilisation ne peut en aucun cas entraîner l'acquisition d'un droit de propriété, fut-elle démembrée.

[172] Voir *Code municipal*, art. 403 (3), (3a), (3b); *Loi des cités et villes, supra,* note 101, art. 428 (8).

publique des eaux québécoises porte, par définition, sur l'eau qui n'est pas appropriée. Dès que l'eau en tant qu'élément naturel appartient à un particulier, elle ne peut être utilisée par la collectivité. Elle est réservée exclusivement à son propriétaire. Il convient donc de définir l'eau par rapport au droit de propriété pour ensuite la replacer dans le contexte des droits d'usage.

L'eau, en tant qu'élément mobile, résiste à toute appropriation. Les auteurs en parlent comme d'une chose qui n'appartient à personne mais dont l'usage est commun à tous [173]. Le *Code civil* ne traite que de la manière dont on peut en jouir [174]. La jurisprudence, pour sa part, reconnaît l'eau d'un cours d'eau navigable et de la mer comme une chose non appropriable [175], par conséquent, hors du commerce [176]. Elle se caractérise toutefois par des opinions contradictoires sur la nature

173 Voir C. DEMOLOMBE, *op. cit.*, note 19, à la p. 334, n° 461; F. LAURENT, *op. cit.*, note 19, à la p. 5, n° 1; P.-B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 2, à la p. 389; A. MONTPETIT et G. TAILLEFER, *op. cit.*, note 2, à la p. 15. La doctrine québécoise, lorsqu'elle traite de la nature juridique des eaux courantes, semble vouloir faire une différence entre les eaux dites navigables ou flottables et celles qui ne le sont pas. En effet, selon ces auteurs, il serait possible de s'approprier ces dernières quoique dans leur cas, il s'agit plutôt d'une copropriété reconnue aux riverains. L'eau courante est donc, d'une façon générale, considérée comme une *res communes*, c'est-à-dire une chose qui, par son essence, ne peut être l'objet d'une appropriation exclusive. La doctrine québécoise n'est pas, en définitive, bien arrêtée sur la question. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les eaux de pluie, les eaux de source et les eaux de lacs, de canaux et d'étangs. Dans son étude effectuée pour la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, *supra*, note 73, le professeur Jules BRIÈRE démontre bien que la nature juridique de l'eau est dépendante de la forme qu'elle peut prendre. Ainsi, le Code civil, à l'article 502, parle-t-il de l'eau de source comme d'un bien, c'est-à-dire d'une chose appropriable. Ce fait s'explique en référant à l'article 414 c.c. qui spécifie que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. D'en conclure le professeur BRIÈRE, *ibid.*, p. 2, « Donc, l'eau de source est un bien ». Pour l'eau de pluie, il semble que la doctrine et la jurisprudence la considèrent comme une *res nullius*, c'est-à-dire une chose qui n'appartient pour un temps à personne, mais qui peut être appropriée par le premier occupant. Quant aux eaux de lacs et d'étangs, c'est-à-dire les eaux qui ne forment pas un cours, la doctrine française invoquée par le professeur BRIÈRE (*ibid.*, p. 12) en détermine la nature et le régime juridique par rapport à celui qui influence les sources d'où ils proviennent. L'étang possède la même nature que sa source. Dans tous ces cas, l'eau peut donc être considérée comme un bien, et davantage comme un bien du commerce, au sens du Code civil, c'est-à-dire qu'elle peut être valablement aliénée et sujette à une obligation. Voir à ce sujet l'excellent article de Dale GIBSON, « Le contexte constitutionnel de la planification de l'eau au Canada », dans *Documents de référence*, Colloque sur l'eau, Le Conseil canadien des ministres des ressources, Ottawa, 1968, p. 117.

174 Comme le souligne le premier Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, intitulé *Les principes juridiques de l'administration de l'eau*, Québec, 1970, p. i, « L'approche traditionnelle dont le droit actuel est le fruit, ne permettra jamais de trouver une solution juridique satisfaisante car elle privilégie les usages par rapport à la ressource elle-même. Au mieux elle conduira à une harmonisation des droits d'utilisation de l'eau dans les situations conflictuelles. Jamais elle ne permettra de faire prévaloir les exigences de la ressource elle-même sur celles des utilisateurs ». Ainsi les articles 501 à 503 de ce Code, qui traitent des servitudes naturelles, imposent à ceux qui sont propriétaires de fonds traversés par un cours d'eau de limiter l'usage qu'ils peuvent en faire, de façon à ne pas nuire au droit des autres d'utiliser cette même eau. De même oblige-t-on le propriétaire d'un fonds inférieur, à recevoir les eaux qui coulent naturellement du fonds supérieur « sans que la main de l'homme n'y ait contribué ». L'eau, en tant qu'élément naturel, n'est jamais l'objet de ces dispositions.

175 *Dupuis* v. *St-Jean*, (1910) 38 C.S. 204; *Bannerman* v. *Hamelin*, (1893) 2 B.R. 535, confirmé par (1895) A.C. 237.

176 Voir J. BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, p. 8.

juridique de l'eau appartenant à un cours d'eau non navigable. Alors que la Cour seigneuriale [177], la Cour de l'Echiquier [178] et la Cour d'appel du Québec dans certains cas [179] ont considéré l'eau courante non navigable comme l'accessoire du fonds riverain et sujette à un droit de propriété, la même Cour d'appel, à d'autres occasions [180] et la Cour suprême du Canada [181] ont jugé qu'il ne pouvait en aucun cas être invoqué un droit de propriété sur une telle eau. De conclure le professeur Brière, après étude de la doctrine et de cette jurisprudence [182]:

> En somme, nous ne sommes guère plus éclairés sur la position de notre droit. Nous pouvons toutefois tirer quelques idées générales de nos recherches. En effet, si la nature juridique de l'eau qui forme un cours non navigable ni flottable est incertaine, il est toutefois acquis que l'on puisse s'approprier de l'eau de source et que personne n'a prétendu sérieusement pouvoir s'approprier l'eau d'une rivière navigable, ni de la mer.

On peut affirmer que seule l'eau statique peut faire l'objet d'un droit de propriété, les magistrats de la Cour supérieure s'étant prononcés en faveur de l'aliénation de l'eau d'une source [183].

Il semble toutefois que la jurisprudence ait toujours considéré l'expression « hors du commerce » dans son sens étroit, tel que définie à l'article 1486 du *Code civil* [184]. Le professeur Brière, après avoir fait appel à une notion plus large de l'expression comme elle est formulée par l'article 1059 du *Code civil* [185], est amené à conclure « que l'eau est toujours dans le commerce, puisque celle-ci peut faire l'objet de conventions, soit entre particuliers, soit entre l'Etat et les particuliers » [186]. Il prend bien soin toutefois d'ajouter plus loin, en parlant de l'eau courante, « l'eau comme telle n'est pas davantage objet de réglementation qu'elle n'est l'objet du droit de propriété » [187]. L'eau courante ne peut donc faire l'objet que d'un droit d'usage.

---

177 *Questions Seigneuriales,* (1856) L.C.R., Vol. A, pp. 70a et 71a.

178 *Lefebvre* v. *R.,* (1884) 1 R.C.E. 121.

179 *Brome Lake Electric Power* v. *Sherwood,* (1905) 14 B.R. 507; *Demers* v. *Germain,* (1886) 14 R.L. 369 (B.R.); *Fréchette* v. *Cie Manufacturière de Saint-Hyacinthe,* (1882) 5 L.N. 187; *Duchaîne* v. *Matamajaw Salmon Club,* (1918) 27 B.R. 196.

180 *St-Louis* v. *St-Louis,* (1834) Stuart's Lower Can. Rep. 575.

181 *Tanguay* v. *W. Price,* (1905-06) 37 R.C.S. 657; *Price Brothers* v. *Tanguay,* (1907–10) 42 R.C.S. 133.

182 *Op. cit.,* note 73, p. 8.

183 *Guay* v. *Michaud,* (1943) C.S. 186.

184 *Code civil,* art. 1486:
« Peut être vendue toute chose qui n'est pas hors du commerce, soit par sa nature ou sa destination, soit par une disposition spéciale de la loi ».

185 *Code civil,* art. 1059:
« Il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet d'une obligation ».

186 Jules BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, p. 18.

187 *Ibid.,* p. 60. A la p. 23, le professeur BRIÈRE affirme également, « La ressource n'a donc pas, en elle-même, de caractère public, seuls les droits d'utilisation en ont dans la mesure où ils appartiennent à une collectivité publique comme accessoire du lit ou d'un fonds riverain ». Toutefois il faut éviter de confondre les droits accordés au public en général avec des droits de propriété car, comme ajoute le professeur BRIÈRE, « Les droits qu'on lui accorde sont de pures facultés d'agir et non des droits réels ».

Ce droit d'usage de l'eau est reconnu aux particuliers riverains, à l'Etat, ou au public [188]. La reconnaissance à des particuliers prend la forme de concessions de terres riveraines qui attribuent aux propriétaires riverains d'un cours d'eau certains droits exclusifs et spécifiques d'usage sur l'eau qui y coule [189]. Quant aux droits de l'Etat, ils constituent le régime général, l'Etat étant en principe le propriétaire de tout le sol québécois.

Pour connaître les droits d'usage de l'eau reconnus aux propriétaires riverains des cours d'eaux québécois, il est indispensable de déter-

188 L'usage de l'eau, contrairement au statut juridique de la ressource est abondamment réglementé au Québec. Certains textes de loi traitent directement des différentes utilisations de l'eau. Il s'agit de la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, modifiée par la *Loi modifiant la Loi du régime des eaux,* S.Q. 1968, chap. 34, la *Loi des mines, supra,* note 40, dont plusieurs dispositions portent directement sur des droits d'usage de l'eau (articles 35, 60, 97, 123, 124, 171, 190–194, 223–228, 233, 242), modifiée par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968) *supra,* note 40, art. 224a et la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970) *supra,* note 40, art. 6, la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 20, 22, 25, 102, 105, 112, 117; la *Loi du foin de grève,* S.R.Q. 1964, chap. 131, articles 1, 2, 6, 7; la *Loi du drainage,* S.R.Q. 1941, chap. 112, articles 10–15, 41–45, 53–55, modifiée par la *Loi modifiant la Loi du drainage,* S.Q. 1960-61, chap. 8, art. 57; la *Loi de la Régie des eaux,* S.R.Q. 1964, chap. 183, articles 13–25; la *Loi du ministère des richesses naturelles, supra,* note 135, art. 1. Certaines lois touchent d'une manière incidente à l'aménagement de la ressource. Il faut nommer la *Loi d'Hydro-Québec, supra,* note 15, articles 29, 30, 32, 33, 36–38, 40; la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz,* S.R.Q. 1964, chap. 87, articles 11, 13, 37; la *Loi des compagnies de flottage,* S.R.Q. 1964, chap. 96, articles 1, 2, 4, 8, 12, 13, 41, 42, 44–46, 65 ; la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, articles 3, 27–30 ; la *Loi de l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation,* S.R.Q. 1964, chap. 103, articles 1, 4, 6; la *Loi de l'amélioration des fermes,* S.R.Q. 1964, chap. 109, art. 4; la *Loi des cercles agricoles,* S.R.Q. 1964, chap. 113, art. 8; la *Loi des sociétés agricoles et laitières,* S.R.Q. 1964, chap. 116, art. 2; la *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture,* S.R.Q. 1964, chap. 130, art. 2, 6 ; la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche,* S.R.Q. 1964, chap. 199, (modifiée par la *Loi du Conseil de la faune,* S.Q. 1968, chap. 59), articles 2f, 2g; la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, articles 9, 11, 44, 58; la *Loi du Conseil de la faune, ibid.,* art. 21; la *Loi de l'hygiène publique,* S.R.Q. 1964, chap. 161, articles 14, 16, 47, 52, 53, 55, 99, 106; la *Loi de la voirie, supra,* note 101, articles 21–24, 50, 52, 53, 66, 91, 99, 102; la *Loi des chemins de fer,* S.R.Q. 1964, chap. 290, articles 1, 9, 60–62, 89, 90, 110, 114, 116, 117 ; la *Loi des travaux publics,* S.R.Q. 1964, chap. 138, articles 11–13, 16 ; la *Loi du ministère de l'industrie et du commerce, supra,* note 135, art. 2 ; la *Loi du Bureau de la statistique,* S.R.Q. 1964, chap. 207; la *Loi des compagnies de téléphone et de télégraphe,* S.R.Q. 1964, chap. 286, articles 9, 10; la *Loi des compagnies minières,* S.R.Q. 1964, chap. 283, art. 3; la *Loi de l'Office de planification du Québec, supra,* note 15, art. 2, modifiée par la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec* et la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 15, articles 2g, 2h, 2i, et la *Loi de la Régie des services publics,* S.R.Q. 1964, chap. 229, art. 28, modifiée par la *Loi modifiant la Loi de la Régie des services publics,* Bill 35 1re lecture, 2e Session, 29e Législature, 1971. Pour une analyse détaillée doublée d'une synthèse des lois québécoises se rapportant à l'eau, il est profitable de consulter une étude présentée à la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau intitulée, *Législation provinciale concernant l'eau,* Québec, mars 1970, pp. 158–241, une seconde, *Législation municipale concernant l'eau,* Québec, juin 1970, qui traite plus précisément des pouvoirs et obligations des collectivités locales à l'égard de la ressource hydrique, et enfin une troisième, le *Répertoire des dispositions législatives fédérales concernant l'eau,* Québec, 1969, qui dresse l'inventaire des textes de loi fédéraux sur le sujet.

189 La *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, art. 5, reprend la disposition de l'article 503 du *Code civil* mais en l'appliquant aux cours d'eau du domaine public comme à celui du domaine privé des particuliers. Elle permet, de plus, les utilisations extraordinaires de l'eau qui sont, l'établissement d'usines et de moulins et le creusage de canaux, écluses et tranchées sur tous les cours d'eau du Québec.

miner le droit applicable en matière de cours d'eau. En l'absence de législation, c'est le droit coutumier français qui détermine la frontière entre la propriété publique et la propriété privée sur les eaux du Québec. Avant le *Code civil* du Québec, rien ne permettait, sauf ce droit français, de fixer l'étendue de la propriété riveraine des cours d'eaux québécois. Or, le principe français applicable en cette matière était que la propriété du fonds entraîne tous les droits utiles sur l'eau. Ceci ramène donc à une question de propriété foncière tout le problème des droits d'usage de l'eau.

Le droit commun français, dont l'article 400 du *Code civil* québécois a hérité, a toujours classé parmi les dépendances du domaine public le lit des rivières navigables et flottables. A cet égard, la navigabilité ou la flottabilité d'un cours d'eau est une question de fait déterminable par les tribunaux [190]. Ce droit, qui s'applique autant aux concessions du régime français qu'à celles du mode anglais, effectuées en franc et commun soccage, limite à la ligne des hautes eaux la propriété des concessions riveraines de ces cours d'eau. Cette ligne des hautes eaux est celle qui marque la plus grande expansion des rivières et lacs québécois pendant l'année, sans tenir compte des débordements ou innondations et crues printannières. L'Etat, propriétaire du lit des cours d'eau navigables et flottables est également le titulaire de tous les droits utiles sur ces mêmes eaux, a charge d'y respecter les droits généraux du public.

---

190 Le *Code civil*, à l'article 400, traite des rivières navigables et flottables comme faisant partie du domaine public (voir *supra*, note 4). L'article mentionne les rivières navigables et flottables. La jurisprudence, (*Wyatt* v. *A.G. of Quebec*, (1911) A.C. 489), a donné à ce « et » le sens d'un ou. Une des deux conditions suffit pour vérifier le sens de l'article. Nulle part la loi ne définit la navigabilité ni n'en donne aucun critère. C'est à la jurisprudence que revient la tâche de combler cette lacune. Elle a été appelée à se prononcer dans plusieurs arrêts, dont le plus important est *Bell* v. *Corporation of Quebec*, (1879) 5 A.C. 84, où l'on a jugé que seule était navigable la rivière qui constituait une véritable voie de communication et de transport. Cette décision a été suivie, dans *Tanguay* v. *Canadian Electric Light Co.*, (1908) 40 R.C.S. 1, et *St. Francis Hydro Electric Co.* v. *R.*, (1939) 66 B.R. 374, où l'on a résumé tous les critères énoncés par le Comité judiciaire du Conseil privé depuis 1879. Ces critères sont la nécessité pour la rivière d'être en mesure de porter des trains ou radeaux et de ne pas être simplement flottable à buches perdues, (*McLaren* v. *A.G. for the Province of Quebec*, (1914) A.C. 258); l'explication naturelle de la régularité du débit, la navigabilité n'étant pas le fait de marées excessives ou de crues fortuites; la présence de parties navigables dans la rivière est suffisante pour lui confier son caractère de navigabilité, (*Leamy* v. *R.*, (1916) 54 R.C.S. 143); l'existence de chutes ou de rapides ne constitue pas un obstacle à la désignation d'un cours d'eau comme étant navigable; enfin, la nécessité que le flottage et la navigation se réalisent d'une manière utile et profitable au public, (*A.G. of Que.* v. *Fraser*, (1906) 37 R.C.S. 577). Comme le souligne Henri BRUN, dans « Le droit québécois et l'eau », (1970) 11 *C. de D.* 7, à la p. 26, « en définitive, il n'y a que la décision judiciaire qui établisse avec autorité la catégorie d'un cours d'eau donné ». Et cette décision peut changer pour chaque cas particulier car elle est sujette aux caprices de la nature. Voir A. MONPETIT et G. TAILLEFER, *op. cit.*, note 2, à la p. 89; P.-B. MIGNAULT, *op. cit.*, note 2, à la p. 458; André TASCHEREAU, « Les rivières de la province de Québec », 10 *McGill L.J.* 203 ; J. BOUFFARD, *op. cit.*, note 2, à la p. 42. Voir enfin les arrêts québécois de *Tourville* v. *Ritchie*, (1889) 21 R.L. 110; *Hurdman* v. *Thompson*, (1895) 4 B.R. 409; *Girard* v. *Price Brothers Co.*, (1929) 47 B.R. 68; *The City of Hull and Archambault* v. *Dame Scott*, (1903) 13 B.R. 164; *Lefaivre* v. *A.G. of the Province of Quebec*, (1905) 14 B.R. 115; *Gouin* v. *McManamy*, (1907) 32 C.S. 19. Pour une étude des différents critères utilisés par la jurisprudence, voir Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, aux pp. 73-93.

Un second principe de droit coutumier français est applicable au Québec en matière de domanialité de l'eau. Il a trait aux cours d'eau non navigables et non flottables. Les propriétaires riverains de ces cours d'eau en sont, par le jeu de ce principe, également propriétaires du lit. Ainsi, toutes les concessions bordant les rivières et lacs non navigables et non flottables font également sortir du domaine public le lit de ces rivières ou de ces lacs. Par conséquent le propriétaire riverain d'un tel cours d'eau y est également titulaire exclusif de tous les droits utiles, sous réserve des droits publics reconnus sur toutes les eaux du Québec. Ce principe n'est valable toutefois que jusqu'en 1918, puisqu'à cette date, une modification à l'article 400 du *Code civil* [191] est venu ajouter au domaine public, le lit de toutes les rivières et lacs non navigables et non flottables qui n'avaient pas été concédés implicitement ou explicitement. La situation est donc aujourd'hui celle-ci: l'Etat est, et a toujours été propriétaire du lit et des droits utiles de tous les cours d'eau navigables et flottables du Québec, ainsi que des cours d'eau non navigables et flottables à l'exception de ceux dont les terres riveraines ont été concédées avant 1918. La propriété, ainsi que les droits utiles de ces derniers reviennent aux concessionnaires riverains.

Parmi les droits utiles les plus importants, il convient d'énumérer le droit d'accès à l'eau, le droit de l'utiliser pour fins de force hydraulique, d'approvisionnement domestique ou industriel, pour fins d'aqueducs et d'égouts. Il faut mentionner aussi le droit aux alluvions, aux foins de grève et aux relais. Le propriétaire, que ce soit un particulier ou l'Etat, peut exercer ses droits et les concéder comme il lui plaît, mais il est tenu de respecter les droits généraux du public qui s'appliquent sur toutes les eaux québécoises, indépendamment de la propriété du fonds. Ces droits sont ceux de navigation et de flottage et ceux de pêche.

i) *Les droits généraux de navigation et de flottage*

Ce principe est reconnu par le droit commun, confirmé par la jurisprudence et respecté par la loi [192]. Il se présente sous la forme d'une servitude publique de navigation et de flottage du bois portant sur tous les cours d'eau. Cette servitude s'impose à tous ceux qui ont des droits sur le lit et les rives de ces cours d'eau, y compris les propriétaires riverains. Quoique souvent affirmé au Québec, le principe du droit général de navigation et de flottage souffre de nombreuses limitations.

Le principe. La doctrine québécoise a insisté à plusieurs reprises sur le caractère de voie publique des cours d'eau. Ainsi P.-B. Mignault affirme que « le public a un droit de servitude sur toutes rivières navi-

---

191 *Loi amendant l'article 400 du Code civil*, S.Q. 1918, chap. 72.

192 Comme l'explique le juge André TASCHEREAU, dans *loc. cit.*, note 190, à la p. 214, « ce droit de faire le flottage et de faire la navigation résulte du droit commun et des lois particulières ». Voir *Tourville Lumber Co.* v. *Dansereau*, (1905) 29 C.S. 126, à la p. 132; *Brome Lake Electric Power* v. *Sherwood*, *supra*, note 178; *Tremblay* v. *Baie Saint-Paul Lumber*, (1920) 58 C.S. 522; *Marien* v. *Côté*, (1961) C.S. 592. Voir enfin la *Loi du régime des eaux*, *supra*, note 38, articles 5 et 31; *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture*, *supra*, note 188, art. 2; *Code municipal*, art. 516.

gables ou non, flottables ou non »[193]. A. Montpetit et G. Taillefer expriment l'opinion qu'« une rivière navigable et flottable est un chemin public »[194] tout en précisant par la suite que les rivières non navigables et non flottables sont sujettes à la même servitude publique de navigation et de flottage.

La loi a maintes fois reconnu ce principe. Ainsi, bien qu'elle confirme le droit du propriétaire riverain à l'usage ordinaire et extraordinaire des cours d'eau qui bordent, longent ou traversent sa propriété, la *Loi du régime des eaux*[195] précise que toute construction de canaux, écluses, murs ou chaussées susceptible de toucher la propriété publique ou des droits publics et privés devra préalablement recevoir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, quant à ses plans et devis et son emplacement. De même la *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture*[196] confirme le principe de la liberté de flottage du bois sur tous les cours d'eau du Québec, principe mis de l'avant par l'article 31 de la Loi du régime des eaux, mais elle impose en plus aux propriétaires riverains et à tous ceux qui ont des droits sur le lit des rivières de souffrir de passage de bois, canots et billes de bois utilisés dans toute opération de flottage. Enfin, une obligation est faite, comme dans le cas de la navigation, à toute personne qui projette de construire des jetées, estacades ou chaussées, destinées à faciliter la descente du bois, d'obtenir au préalable une approbation des plans et devis par le lieutenant-gouverneur en conseil[197].

De ce droit collectif sur les eaux du domaine public, comme du domaine privé des particuliers, il découle que les propriétaires riverains d'un cours d'eau et tous ceux qui ont un droit quelconque sur le lit et sur la rive d'une rivière ou d'un lac ne devront en aucun cas nuire à l'usage de l'eau par le public. Les droits utiles des riverains s'arrêtent là où commencent ceux du public. Ces derniers se limitent entre eux, chaque citoyen étant tenu d'utiliser l'eau de manière à respecter le droit d'autrui.

La jurisprudence a réaffirmé à son tour les droits publics de navigation et de flottage. Ainsi, dans *Brome Lake Electric Power* v. *Sherwood*, le juge Lemieux énonça le principe que « l'eau est pour tous un don de la nature que chacun de ceux à qui elle peut être utile a droit de réclamer »[198]. Ce principe a été repris par le juge Polette, lorsqu'il

---

193 *Op. cit.*, note 2, à la p. 461; voir aussi *McBean* v. *Carlisle*, (1874) 19 L.C.J. 276, et *Tourville Lumber Co.* v. *Dansereau, supra*, note 192. Le caractère opératoire de la distinction entre les cours d'eau navigables et ceux qui ne le sont pas, ne se vérifie pas directement dans le domaine des droits collectifs sur l'eau puisque ceux-ci portent sur tous les cours d'eau, indépendamment de leur navigabilité. Voir à cet effet *Tanguay* v. *Canadian Electric Light Co., supra*, note 190.

194 *Op cit.*, note 2, à la p. 90.

195 *Supra*, note 38, art. 6. Il faut remarquer que par cette disposition, le législateur reconnaît au riverain les droits utiles sur l'eau qui borde sa propriété qu'il soit ou non propriétaire du lit.

196 *Supra*, note 188.

197 *Loi du régime des eaux, supra*, note 38, articles 32 et 33. Voir également la *Loi des mines, supra*, note 40, articles 97, 124; la *Loi du foin de grève, supra*, note 188, art. 7 et la *Loi des Compagnies de gaz, eau et électricité, supra*, note 188, articles 9, 10.

198 *Supra*, note 178, à la p. 510.

déclara en substance que les rivières navigables et flottables appartiennent au domaine public, et comme telles, ne peuvent servir à un usage privé de manière à en gêner l'usage public [199].

Les limitations. Si l'existence d'un droit du public à l'utilisation de l'eau pour fins de navigation et de flottage ne peut être mise en doute puisqu'elle est certifiée par des sources aussi nombreuses que dignes de respect [200], son exercice est moins bien assuré, limité qu'il est par ces mêmes sources. La jurisprudence, en interprétant la loi, a tout d'abord imposé des conditions à l'exercice du droit de navigation et de flottage pour ensuite limiter le recours découlant de ce droit, à des cas restreints. La loi, désireuse de sauvegarder les privilèges de la propriété privée, n'a pas jugé bon d'accorder au public un droit d'accès à l'eau pourtant nécessaire à l'exercice de son droit de navigation et de flottage. La politique gouvernementale de concession de terres publiques aux particuliers vient couronner le tout en coupant le public de l'accès aux cours d'eau par un manque de planification et une absence de préoccupations sociales.

C'est d'abord une jurisprudence abondante qui a établi les conditions d'exercice du droit de navigation et de flottage en imposant aux usagers des cours d'eau certaines limitations. Ainsi, on a obligé le flotteur

---

199 *Béliveau* v. *Levasseur,* (1868) 1 R.L. 720. Voir également les arrêts suivants où l'on a procédé à une définition des droits publics de navigation et de flottage. On a décidé, entre autres, que la Couronne ne peut en aucun cas aliéner les droits de navigation du public, (*Wood* v. *Esson,* (1884) R.C.S. 239); que les propriétaires riverains ne peuvent élever d'estacades au milieu d'une rivière qui nuisent à la circulation des billes de bois appartenant aux usagers, (*Tourville* v. *Ritchie, supra,* note 190; *Tourville Lumber* v. *Dansereau, supra,* note 192), que ces mêmes propriétaires riverains ne peuvent empêcher les travaux qu'on peut y faire pour rendre le flottage de bois plus facile, (*Pierce* v. *McConville,* (1902) 12 B.R. 163); que toute personne ayant du bois à flotter sur une rivière a le droit de se servir des améliorations faites dans le lit de la rivière en vue de faciliter le flottage, (*Dumont* v. *Bird,* (1923) 34 B.R. 484); que toute construction permise par la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, aux articles 5, 31, doit être approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou le gouverneur général en conseil, selon le cas, (*Tremblay* v. *Baie Saint-Paul Lumber Co., supra,* note 192, à la p. 126; *McBean* v. *Carlisle, supra,* note 193; *Girouard* v. *Grier,* (1870) 3 Rev. Crit. 425); que le propriétaire d'un ouvrage destiné à faciliter le flottage du bois sur une rivière, peut imposer au public un taux de péage, lorsque celui-ci utilise, selon son privilège, ladite construction, ce taux de péage étant sujet à approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil, (*Tourville Lumber Co.* v. *Dansereau, supra,* note 192; *Tanguay* v. *Royal Paper Mills,* (1907) 31 C.S. 397; *Dumont* v. *Bird, ibid*); que tout obstacle à la navigation peut être enlevé par l'usager tout comme cela se fait dans le cas d'un chemin public, sans avoir recours aux procédures lentes de la loi, (*Chapman* v. *Clark,* (1838) 6 R.J.R.Q. 178 (C.S.); *R.* v. *Patton,* (1862) 11 R.J.R.Q. 394 (B.R.)). Voir également P.-B. MIGNAULT, *op. cit.,* note 2, aux pp. 460–463, et A. MONPETIT et G. TAILLEFER, *op. cit.,* note 2, aux pp. 90–93. Les auteurs étendent généralement ces servitudes reconnues au public, aux rivières non navigables et non flottables. Voir enfin André TASCHEREAU, *loc. cit.,* note 190.

200 Dans l'hypothèse même de l'absence de telles sources, il serait toujours possible pour celui qui cherche à légitimer le droit du public sur l'eau, d'invoquer le principe de droit commun selon lequel l'eau appartient à tous et ne peut être appropriée, ni par l'individu ni par l'Etat. Comme l'explique A. DAVIEL, *Traité des Eaux,* Rouen, 1845, vol. I, p. 27, n° 27: « L'usage des grandes rivières est essentiellement public et les intérêts généraux de la société le réclament libre et sans entrave. Le pouvoir social devrait donc les prendre sous sa garde pour maintenir dans leur intégrité les facultés communes à tous ». Voir aussi J. BOUFFARD, *op. cit.,* note 2, à la p. 101, qui applique aux rivières non navigables ce principe émis par DAVIEL.

de bois qui veut installer dans une rivière des travaux destinés à faciliter le flottage, à les effectuer dans le lit de cette rivière, en évitant, s'il n'en est pas le propriétaire, d'empiéter sur les rives ou sur les terrains avoisinants lorsqu'ils sont objet de propriété privée [201]. Conformément à l'article 44 de la *Loi du régime des eaux* et à l'article 2 de la *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture,* on a jugé que ceux qui utilisent, pour fins de flottage de bois ou de navigation, des cours d'eau dans lesquels ils causent des dommages à la propriété privée ou nuisent à des droits publics ou privés, sont tenus à réparer ces dommages sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il y a eu faute de leur part [202]. Le juge Lamothe a décidé que « le droit de flottage n'entraîne pas celui d'arrêter les bûches ou billots par des estacades ou par des chaussées à moins que le propriétaire de l'estacade ou de la chaussée ne soit aussi propriétaire des deux rives d'une rivière non navigable » [203]. On a enfin jugé que lorsque la loi permet le flottage du bois sur les rivières, cela signifie que « l'obstruction qui peut quelquefois en résulter ne doit être que passagère, et ne peut être tolérée qu'autant qu'elle est un incident obligé et nécessaire dans l'exercice du droit de flottage » [204]. Ces limitations sont évidemment nécessaires dans l'optique d'un contrôle efficace du droit public de navigation et de flottage. Il ne saurait être question de les contester.

La jurisprudence n'a pas fait que limiter l'exercice du droit public de navigation et de flottage. Elle a aussi refusé d'accorder, sauf dans des cas précis, un recours pour le faire valoir. Ainsi, dans *Bell* v. *Corporation of Quebec,* sir Montague E. Smith, du Comité judiciaire du Conseil privé, déclara [205]:

> No action by an individual lies for a public nuisance unless the party bringing such action has received special and particular damage therefrom.

Cette affirmation fut reprise, dans *Marien* v. *Côté,* lorsque le juge Régnier constata que « les demandeurs avaient en commun avec le public le droit incontestable de naviguer librement sur la rivière Richelieu. Cependant, comme ils ne sont pas propriétaires riverains, au cas d'atteinte portée à leur droit de naviguer, la jurisprudence ne leur reconnaît un recours pour indemnité qu'en tant qu'ils peuvent établir un dommage spécial et particulier » [206].

---

201 *Dumont* v. *Bird, supra,* note 199.

202 *Price Brothers Co.* v. *Lafontaine,* (1956) B.R. 277. Cette présomption peut être renversée par l'usager s'il prouve qu'il n'a pas commis de faute. *Pépin* v. *Villeneuve,* (1913) 22 B.R. 520.

203 *Michaud* v. *B. and S. Lumber Co.,* (1921) 32 B.R. 571, à la p. 572; *Cie de Pulpe des Laurentides* v. *Clément,* (1893) 2 B.R. 260.

204 Le juge BELLEAU, dans *Marchand* v. *Brown Corporation,* (1919) 58 C.S. 115, à la p. 118. Voir aussi *La Corporation du village de Sainte-Marie* v. *Brown Corporation,* (1932) 38 R. de J. 136.

205 *Supra,* note 190.

206 *Supra,* note 192. Il faut noter toutefois la compétence reconnue à la Régie des services publics (*Loi de la Régie des services publics, supra,* note 188, art. 28) en matière de contestations relatives à l'exercice par un particulier, une société ou une corporation de son droit de faire flotter du bois sur un cours d'eau. La rédaction de cet article semble démontrer l'existence d'un recours pour les bénéficiaires du droit public de flottage.

On reconnaît là la préférence accordée par nos magistrats à la propriété individuelle par rapport aux droits du public. Le recours en dommage n'est accordé, en définitive, qu'à celui qui a subi un préjudice direct et personnel et seuls les propriétaires riverains, privés d'une partie ou de toute la jouissance de leurs droits peuvent l'utiliser. Celui qui se plaint de la privation de son droit de naviguer sur une rivière dont le lit ne lui appartient pas connaît le sort réservé par la jurisprudence à ceux qui ne possèdent rien. Le contexte du *Code civil* est celui de la société libérale de la fin du siècle dernier; les droits sociaux y sont encore inconnus, et seule la notion de propriété s'impose à l'esprit des hommes de loi. Il serait grand temps de revoir toutes ces dispositions et de les adapter au nouveau rôle que le droit moderne est appelé à jouer. Cela amènerait sans doute le législateur à créer un recours public, à la portée de quiconque verrait menacé l'exercice d'une liberté reconnue, sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt personnel et direct. La création de ce recours jumelé à la reconnaissance d'un droit d'accès du public aux cours d'eau du Québec contribueraient à façonner un droit moderne, mieux adapté aux exigences d'une politique qui se veut sociale. Or, ce droit d'accès n'est pas reconnu lui non plus aux usagers des cours d'eau québécois.

Les droits du public sur l'eau portent sur toutes les eaux du Québec, qu'elles soient navigables et flottables, ou non. Ce droit d'utiliser l'eau répond à des besoins élémentaires [207], et ne peut être exercé valablement que s'il s'accompagne du droit d'accès au cours d'eau. Or, ce droit d'accès n'a été reconnu par la loi, qu'aux propriétaires riverains [208] qui jouissent de plus, grâce à une concession législative, d'un droit d'usage général et exclusif sur toutes les eaux publiques contiguës à leur propriété [209]. Aucune servitude d'accès en faveur du public n'a été reconnue, ce qui vient faire échouer toutes les déclarations de principes

---

207 Comme le souligne le premier *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 52, « Ces besoins sont devenus essentiels. Ils sont tels que l'invasion du domaine public par la population nous apparaît inévitable. C'est au fond une question de santé physique aussi bien que d'équilibre psychique. Deux choses nous étonnent: on s'explique mal comment il se fait que l'invasion du domaine public par la population n'ait pas commencé plus tôt; et l'on comprend mal que cette invasion somme toute salutaire puisse encore de nos jours revêtir un caractère illégal! La loi cesse de correspondre aux besoins quand le souhaitable n'est plus possible ». Cette référence aux poursuites judiciaires intentées contre les auteurs des occupations des clubs de chasse et de pêche gaspésiens est indicative du climat de tension qui règne à cet égard dans la population du Québec.

208 *North Shore Railway* v. *Pion,* (1889) 14 A.C. 612.

209 Loi du régime des eaux, *supra,* note 38, art. 5. Voir le premier *Rapport de la Commission des problèmes juridiques de l'eau, ibid.,* p. 60, où l'on remarque que « l'Etat 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 ». Ces privilèges, le rapport les dénonce comme étant ceux des concessionnaires forestiers (pp. 68–71), des propriétaires de clubs de chasse et pêche (pp. 71-72), des locataires miniers (pp. 72-73) et des concessionnaires à divers titres de la réserve des trois chaînes (pp. 61–64).

des tribunaux canadiens au pied du mur inébranlable de la propriété privée. Pas de propriété, pas d'accès. Le fait ne serait pas remarquable si la plupart des terres riveraines de nos lacs et rivières n'étaient pas objets de propriété privée, comme c'est le cas plus particulièrement au Québec. Les concessions effectuées par le gouvernement québécois depuis 1867 sont nombreuses et désordonnées. Elles ne font preuve d'aucun souci de coordination et ne sont la marque d'aucune politique rationnelle d'exploitation qui conjugue l'efficacité administrative avec le respect des libertés publiques[210]. En accordant des droits exclusifs sur le domaine public riverain des cours d'eau, l'Etat a dressé une barrière entre le public et l'eau. La primauté étant accordée d'une manière définitive aux privilèges des particuliers, il ne reste au public que bien peu de chances de faire valoir ses droits[211]. Les nécessités de la protection du domaine sont évidemment impérieuses, mais elles ne condamnent pas irrémédiablement l'ouverture des rives de nos cours d'eau en faveur du public. Des mesures appropriées de réglementation pourraient permettre de protéger efficacement le domaine riverain, sans avoir pour cela à le confier à un nombre restreint de propriétaires.

---

210 Le professeur Henri BRUN, *loc. cit.*, note 190, à la p. 38, est bien conscient du problème lorsqu'il déclare: « En réservant aux propriétaires riverains l'accès et l'usage général des eaux, spécialement des eaux du domaine de l'Etat, 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 ». A ce propos, un jugement très sévère est porté à l'endroit de l'Administration québécoise, par les auteurs du premier *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 83:

> Les règles juridiques régissant les modes d'occupation du domaine public et le droit d'accès du public aux étendues d'eau ne constituent certes pas le seul facteur dans l'explication de la situation actuelle. La politique adoptée par les gouvernements québécois a contribué tout autant à l'inaccessibilité des étendues d'eau publiques. Rien dans la loi n'interdisait à l'Etat d'assurer au public un accès à son domaine. Mais nulle disposition ne lui en a jamais imposé l'obligation ni même suggéré l'incitation. De plus, il est clair que la théorie jurisprudentielle du rattachement exclusif du droit d'accès à la propriété riveraine de même que les définitions législatives du droit de coupe, de la concession minière et du bail de pêche ont eu pour effet de rendre difficile la mise en œuvre de toute politique rationnelle d'affectation du domaine public en milieu hydrique.

Sauf, éventuellement le recours à la Régie des services publics pour contestations sur l'exercice du droit public de flottage, *supra,* note 206.

211 Le *Rapport de la Commission des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 77, n'a pas manqué de souligner ces conflits entre les propriétaires riverains et le public:

> Ainsi, le riverain, en plus de son accès privilégié du fait de la proximité de son fonds, en plus de la jouissance quasi-exclusive d'une portion de la propriété publique, jouit en outre d'un droit à des dommages pour la privation de ce droit d'accès que certains n'hésiteraient pas à qualifier de privilège. C'est un droit qui semble inhérent à sa qualité de propriétaire riverain. La propriété riveraine constitue donc un sérieux empêchement à l'accès du public aux rivières et lacs de la province.

Le document ajoute plus loin, « l'abolition pure et simple de ces privilèges est non seulement souhaitable mais nécessaire (p. 79) ». Les modalités de cette abolition, ou plus précisément de cette transformation, sont définies à la page 196 du Rapport. Voir enfin p. 203 les recommandations 12 à 16.

ii) *Le droit général de pêche*

Le privilège du public à l'utilisation de l'eau peut aussi se présenter sous la forme d'un droit général de pêche. Dans plusieurs pays, cependant, ce droit a dû s'effacer devant l'urgence de la situation écologique. La dégradation des eaux étant souvent le fait des gens qui s'adonnent à la pêche, on a eu recours, dans un bon nombre de cas, à une solution des plus radicales qui consiste à subordonner l'exercice de ce droit de pêche du public à la discrétion administrative. C'est le cas au Québec où une réglementation des plus serrées est venue limiter le principe du privilège public de pêche dans les eaux dont le lit est vacant, au point de le faire disparaître.

Le principe. Il faut remonter au XVIII[e] siècle pour retracer l'origine du privilège public de faire la pêche. L'ordonnance des eaux de 1725 [212], dans son livre V, déclare que la pêche à la mer est l'apanage de tous. Le Comité judiciaire du Conseil privé a généralisé cette ordonnance en consacrant le droit du public de pêcher dans les eaux navigables, sujettes à marée [213]. Le gouvernement qui se voit reconnaître le droit de propriété sur le lit d'un cours d'eau est le seul apte à confier sur ce lit des droits de pêche sous forme de permis, de baux ou de concessions en toute propriété [214]. Certes le Parlement du Canada s'est vu accorder par l'A.A.N.B. une compétence législative en matière de pêcheries (art. 91 (12)), mais cela ne lui a conféré aucun droit utile sur l'eau située dans le domaine des provinces. Ainsi, le Parlement fédéral n'a pu légiférer depuis 1867 que sur l'exercice du droit de pêche dans les eaux du domaine public provincial. Il n'a jamais pu que réglementer la façon de pêcher dans les eaux canadiennes et non pas créer de nouveaux droits de pêche. Il revient aux provinces de confier aux particuliers ces droits de pêche sur le domaine public, ce qu'elles n'ont pas cessé de faire jusqu'à aujourd'hui. On peut même dire que presque toute la législation québécoise sur la pêche, y compris la loi récente de 1969 [215], ne porte que sur les modalités d'appropriation privée des droits de pêche dans les eaux navigables et flottables comme dans celles qui ne le sont pas. Il ne restait au gouvernement fédéral que la capacité d'accorder des droits de pêche dans les eaux dont il était le propriétaire du lit.

La *Loi* (québécoise) *de la pêche* [216] a ajouté à l'ordonnance de 1725 telle que confirmée et élargie par la jurisprudence, un droit public

---

212 *Recueil des Anciennes lois françaises,* ISAMBERT DECUSSY TAILLANDIER, Belin-leprieur, Paris, 1829, vol. XIX, p. 282.

213 *A.G. for Canada* v. *A.G. for Quebec,* (1921) 1 A.C. 413.

214 Le droit de pêche étant l'accessoire du lit, l'Etat québécois peut donc le concéder sur les eaux dont il est le propriétaire, et sur lesquelles il n'a pas déjà concédé son droit de pêche. Voir J. BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, pp. 127–130, où l'auteur fait état du principe voulant qu'en matière de pêche, la propriété fonde le droit. Comme il le souligne à la p. 128, « une opinion du Conseil privé a même soutenu que le propriétaire d'un héritage qui jouit du droit de pêcher dans une rivière non navigable peut céder celui-ci indépendamment du lit et qu'il s'agit alors d'un véritable droit de propriété comportant droit d'usage du fonds submergé ». Voir *Duchaîne* v. *Matamajaw Salmon Club, supra,* note 179.

215 La *Loi de la conservation de la faune,* L.Q. 1969, chap. 58, est une refonte de la *Loi de la pêche,* S.R.Q. 1964, chap. 203, et de la *Loi de la chasse,* S.R.Q. 1964, chap. 202.

216 *Supra,* note 215.

de pêche sur toutes les rivières québécoises qui ne sont pas sous bail [217]. L'article 3 de cette loi spécifie que la pêche à la ligne est permise dans les seules rivières navigables et que l'on peut pêcher à la canne et ligne dans toutes les rivières, navigables ou non. Quant aux rivières dont le lit est sous bail, le droit de pêche y est sujet à l'obtention d'un permis. Ces dispositions semblent reconnaître ouvertement un droit général de pêche sur toutes les rivières québécoises. Selon l'ensemble des textes qui prônent un droit de pêche du public, on peut dire qu'au Québec, ce droit porte sur la mer, le fleuve et les rivières navigables et non navigables, sauf pour celles qui sont sujettes à un bail ou à toute forme de propriété. Pour ce qui est des lacs du domaine public, le droit du public est soumis à l'obtention d'un permis. Dans le cas des cours d'eau du domaine privé des particuliers, l'accord du propriétaire est requis. Du moins, telle est la situation jusqu'en 1969.

Les limitations. Le droit du public à la pêche dans les eaux québécoises, tout au moins dans le fleuve et les rivières du domaine public, semble être grandement atténué par la récente Loi de la conservation de la faune [218]. Du moins, il est subordonné, dans tous les cas où le lieutenant-gouverneur en conseil le décidera, à l'obtention d'un permis. Cette disposition peut, à la limite, constituer une suppression, car l'Administration peut décider en tout temps, qu'il ne se fera aucune pêche sportive ou commerciale au Québec, si les administrés ne sont pas munis du permis nécessaire. On est ainsi passé de l'ancienne formule qui affirmait d'une manière positive le droit collectif à la pêche dans les rivières québécoises à une nouvelle disposition, négative celle-là, qui spécifie que nul ne pourra pêcher sans permis.

Le droit de pêche du public semble sérieusement mis en veilleuse devant l'urgence de considérations supérieures ayant trait à la protection des ressources naturelles des forêts et des cours d'eau du Québec. La totalité du domaine passe donc sous le contrôle du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, pour tout ce qui est de l'accès à la faune. Le système des permis est également laissé à la discrétion administrative, ce qui, il faut le croire, ne constitue pas une reconnaissance du droit public de pêche tel qu'il avait été affirmé par la jurisprudence [219]. Sans doute faudra-t-il attendre que le gouvernement se prononce d'une façon réglementaire, pour connaître le sort réservé à ce droit collectif. Il ne faut pas oublier l'importance que prennent à notre époque les considérations d'ordre écologique qui président au renouveau effectué dans les lois domaniales. La possibilité que lui laisse la loi de subordonner la pêche à l'octroi de permis dans toutes les eaux du Québec assure au gouvernement le contrôle de cette activité, ce qui est nécessaire à toute politique cohérente de protection des richesses natu-

---

217 Forcément, de conclure le juge CROSS, dans *Belisle* v. *Mowat*, (1910) 20 B.R. 66, l'expression sous bail s'applique également à toutes les rivières qui sont propriété privée.

218 Voir *supra*, note 215, art. 45.

219 *Tétreault* v. *Lewis*, (1901) 19 C.S. 257; *Lefaivre* v. *A.G. of Quebec*, *supra*, note 190 ; *Cabot* v. *Carbery*, (1906) 15 B.R. 124, confirmé par le Comité judiciaire du Conseil privé, dans *Cabot* v. *A.G. of Quebec*, (1907) 16 B.R. 468.

relles. Une telle politique, cependant, n'est pas inconciliable avec l'accès du public aux rivières pour fins de pêche.

Il serait possible de concevoir un droit public de pêche sur toutes les rivières québécoises, qui respecte les impératifs de la protection du domaine. Une réglementation efficace et appropriée peut facilement écarter les périls que représente l'usage public des eaux courantes. Cette solution ne semble pas avoir guidé l'Administration québécoise pour qui l'appropriation privée est synonyme de préservation. L'histoire domaniale du Québec nous prouve que chaque fois que le gouvernement a voulu réserver des droits de chasse et de pêche, c'était, la plupart du temps pour les confier par la suite à des particuliers ou à l'entreprise privée. Depuis 1867, la majeure partie du domaine réservé de l'Etat pour la chasse et la pêche a été l'objet de droits exclusifs accordés à une minorité. L'exemple le plus évident à cet égard est sûrement la réserve des trois chaînes.

L'arrêt *R.* v. *Robertson* de 1882 [220] avait attribué aux provinces, en tant que propriétaire du fonds, les droits utiles sur l'eau, y compris le droit de pêche, dont il les avait désignées comme titulaire, tout en laissant au Parlement fédéral une compétence législative en ce qui a trait à la réglementation des pêcheries sur toutes les eaux provinciales. S'autorisant de cette décision, le gouvernement québécois s'est mis, dès lors, à légiférer sur l'attribution de droits de pêche aux citoyens dans les eaux du domaine public. La Cour seigneuriale, appliquant le principe domanial qui attribue au propriétaire riverain des cours d'eau non navigables et non flottables la propriété du lit de ces cours d'eau avait de plus, en 1856 [221] confirmé la propriété étatique du lit des rivières navigables et flottables, à moins de concession l'incluant expressément.

Le gouvernement du Québec était conscient par ailleurs du fait que, par l'effet du principe qui veut que le propriétaire du fonds puisse revendiquer tous les droits utiles sur l'eau, l'aliénation des terres bordant les cours d'eau non navigables faisait sortir de son domaine les droits de pêche dans ces cours d'eau. Il créa, vers 1884, une mesure qui avait pour effet de réserver à la Couronne, pour fins de pêche, une bande de terre, large de trois chaînes, sur les concessions adjacentes à des eaux non navigables. Se guidant sur le principe qui veut que le propriétaire de la rive soit aussi propriétaire du lit, l'Etat, en s'assurant le contrôle des trois chaînes, entendait conserver la propriété de toutes les rivières non navigables et non flottables qui seraient concédées par la suite [222]. Il est toutefois impossible de conclure comme le fait le professeur Henri Brun que « sans contrevenir aux principes traditionnels régissant le statut patrimonial des eaux, le Québec avait donc réussi, à partir de

220 Voir *supra*, note 69.

221 Voir *Question seigneuriale 27, supra*, note 176, à la p. 69. Voir également *Tanguay* v. *Canadian Electric Light Co., supra*, note 190.

222 En 1888 on donna à cette mesure dont l'origine remonte effectivement à un arrêté en conseil du 25 mai 1883, sa consécration législative par l'*Acte pour amender et refondre les lois de la pêche*, S.Q. 1888, chap. 17, puis, en 1899, on en détermina la portée réelle aux rivières non navigables et ce rétroactivement à 1884 ; *Loi sur la pêche et les pêcheries*, S.Q. 1899, chap. 23, devenue la *Loi de la pêche, supra*, note 215, abrogée par la *Loi de la conservation de la faune, supra*, note 215.

1884, à conserver, pour les fins de la pêche, la maîtrise d'eaux navigables qui, normalement, auraient dû devenir objet de propriété privée »[223].

On a pu croire longtemps que les réserves de trois chaînes faites à partir de 1884 entraînaient pour la Couronne un droit de propriété sur cette bande de terre et, par conséquent, sur le lit des rivières non navigables. Bouffard est d'avis, contrairement à l'arrêt *McLaren* v. *A. G. for Quebec*[224] que, si le gouvernement pouvait concéder à bail ou en toute propriété les terres faisant l'objet de cette réserve, c'est qu'il en était effectivement propriétaire.

Pourtant, après une analyse approfondie des textes législatifs imposant cette réserve, on constate qu'elle n'a été faite que pour fins de pêche. C'est du moins la formulation de la *Loi sur la pêche et les pêcheries* de 1899. Elle n'a donc réservé à la Couronne qu'une servitude de pêche sur la rive et le lit de ces rivières, la propriété demeurant au concessionnaire riverain. La modification de la Loi de 1919[225], qui remplaçait les mots « pour fins de pêche » par « en pleine propriété » n'a pas pu avoir un effet rétroactif à 1884 puisque, conformément à un principe bien établi d'interprétation législative, cette rétroactivité n'a pas été édictée expressément. Quant à l'effet réel de cette disposition de 1919, il est forcément limité par la Loi de 1918[226] qui classait déjà dans le domaine public le lit des rivières non navigables et non flottables.

---

223 *Loc. cit.*, note 190, à la p. 32. Pour l'historique de la réserve des trois chaînes, voir Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, pp. 107–126.

224 *Supra*, note 190.

225 *Loi amendant la Loi de la pêche du Québec* et la *Loi de la chasse du Québec*, S.Q. 1919, chap. 31, art. 1.

226 *Loi amendant l'article 400 du Code civil, supra*, note 191, qui déclare que le lit des rivières non navigables et non flottables restera désormais propriété de la Couronne malgré la concession de la rive à des particuliers. De dire Henri BRUN, *loc. cit.*, note 190, à la p. 32, à ce sujet: « En 1918, par conséquent la loi qui amendait l'article 400 du Code civil en décrétant que les eaux non navigables adjacentes aux terres concédées à partir de cette date allaient demeurer dans le domaine de l'Etat, aurait dû consacrer l'inutilité de la réserve des trois chaînes. Mais cette réserve, qui joue automatiquement, sans l'aide d'aucune clause, continue pourtant de faire partie de notre droit ». Le professeur BRUN, tout comme les spécialistes du domaine qui ont écrit avant lui, prend pour acquis que la réserve des trois chaînes assurait dès 1884 la propriété du sol réservé, en faveur de la Couronne. Il est normal, dès lors, que la loi de 1918 entraîne pour lui l'inutilité d'une réserve destinée à intégrer au domaine public le lit des rivières non navigables. A la lumière des faits nouveaux qui démontrent que la réserve ne touchait, avant 1919, que les droits de pêche, il est impossible d'affirmer que l'inutilité de la réserve remonte à 1918 puisque, du point de vue du lit, cette inutilité avait toujours existé. C'est du seul point de vue des droits de pêche sur le lit que la loi de 1918 rend la réserve superflue. C'est donc cette loi de 1918 qui, seule, a fait entrer dans le domaine public le lit des rivières non navigables et non flottables. Voir à cet effet, l'opinion mise de l'avant tout récemment par le Service juridique du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (lettre du 12 décembre 1969 à Me Jules BRIÈRE) et reprise par le professeur BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, pp. 113 ss. Celui-ci en arrive à la conclusion « que le droit de propriété de la Couronne, réservé sur les fonds riverains par la réserve des trois chaînes, n'existe qu'en territoire concédé après le 15 mars 1919 (p. 119) ». Quant aux terres faisant partie de cette réserve et qui ont été aliénées malgré tout par le gouvernement du Québec alors qu'il n'en était pas le propriétaire, une possession de bonne foi, par un titre translatif de propriété, pendant dix ans, a pu en conférer la propriété à leur acquéreur (voir J. BRIÈRE, *ibid.*, p. 121). Si ces terres n'ont pas été aliénées, la Couronne peut invoquer la prescription trentenaire de l'article 2193 du *Code civil* pour s'en voir reconnaître propriétaire (*ibid.*, p. 120).

De sorte que la réserve des trois chaînes n'a pu avoir et n'a encore aucune conséquence du point de vue de la propriété du lit des cours d'eau non navigables et non flottables du Québec. Elle n'a réservé à l'Etat, de 1884 à 1919, qu'un droit de pêche sur la rive et sur le lit de ces cours d'eau. Elle a réservé à la Couronne depuis 1919, la propriété de 198 pieds à partir de la ligne des hautes eaux sur toutes les concessions bordant les rivières et lacs non navigables et non flottables. Enfin, depuis le 1er janvier 1970 [227] la réserve porte également sur les concessions riveraines des cours d'eau navigables et flottables du Québec.

Néanmoins, l'Administration s'étant toujours cru propriétaire de ces terres, depuis 1884, et consciente de l'attrait qu'elles possédaient pour l'industrie privée de la pêche ainsi que pour les clubs sportifs, a mis sur pied un vaste système de concession à bail [228] s'appliquant à tout le domaine public maritime. Ces baux, qui avaient été fixés d'abord à un an, sont passés successivement de cinq à quinze ans. Ils étaient accordés aux plus offrants parmi les propriétaires de clubs de chasse et de pêche, ainsi que les exploitants forestiers, sans formalités obligatoires et avec une publicité insuffisante. Certains intérêts particuliers furent servis au détriment de l'intérêt public. Comme le dénonce le professeur Henri Brun ; « l'odieux de cette politique est particulièrement mis en évidence par les mesures de compensation ridicules qu'on a dû finalement adopter en faveur des collectivités locales, "pour leur subsistance seulement". Les seuls intérêts reconnus supérieurs à ceux des clubs de pêche, sont ceux du flottage du bois ou, si l'on veut, des compagnies forestières, un peu comme s'il s'agissait là, en définitive, des mêmes intéressés » [229]. La Commission d'étude des problèmes juridiques de

---

227 La *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, à l'art. 83, ajoute un article 41 à la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, pour étendre la réserve des trois chaînes aux concessions de terrains bordant les rivières et lacs navigables, faites après le 1er janvier 1970. La réserve des trois chaînes est donc plus que jamais en vigueur et sa présence est justifiée par la nécessité pour l'Etat de s'assurer le contrôle de l'accès aux rives de nos cours d'eau.

228 *Acte concernant l'administration des terres publiques avoisinant les cours d'eau non navigables et les lacs de la province de Québec et l'exercice des droits de pêche dans ces cours d'eau et ces lacs,* S.Q. 1883, chap. 8. Ce système démontre d'une manière assez flagrante, le peu de souci du législateur québécois à l'égard de l'accessibilité à l'eau du domaine public. Comme le dénonce fort à propos le premier *Rapport de la Commission des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, pp. 63-64, « cette réserve n'avait pas comme premier but d'assurer un accès de la population aux cours d'eau. La mesure législative avait été adoptée pour assurer les droits du Québec sur la faune. [...] Après avoir fait l'objet d'une réserve de trois chaînes, le domaine public s'est trouvé enclavé par la propriété riveraine, tantôt parce que l'Etat renonçait lui-même à la réserve, tantôt parce que les propriétaires de terrains contigus à la réserve des trois chaînes empiétaient sur cette dernière. On s'autorise également de la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 61, pour vendre ou donner la réserve des trois chaînes.

229 *Loc. cit.,* note 190, à la p. 33. Les baux de clubs de chasse et de pêche ainsi que ceux accordés aux compagnies forestières ne sont pas les seules barrières que l'Etat a dressées entre son domaine public et la population désireuse d'y accéder. En effet, lorsqu'il décidait de conserver la propriété de la réserve, (ce qui n'était pas toujours le cas, voir *supra,* note 228) il lui restait toujours la possibilité d'accorder des baux miniers portant sur cette surface. Cette véritable occupation massive du domaine public par des concessionnaires en toute propriété, à bail, sous permis et même par des *squatters* est ainsi consi-

l'eau, dans son premier Rapport [230], a bien compris l'injustice d'une telle politique puisqu'elle recommande que l'on déclare l'inaliénabilité absolue de la réserve des trois chaînes et son accessibilité au public.

A la lumière des faits qui démontrent une telle incompréhension de la protection du domaine public, on peut s'inquiéter d'une mesure telle que l'article 45 de la *Loi de la conservation de la faune* qui permet au gouvernement québécois de concéder des droits de pêche sur nos rivières sans imposer à ceux qui en sont les titulaires, une servitude de pêche en faveur du public. On semble ne pas se préoccuper de la participation du public à l'exploitation du domaine. On ne saurait prétexter l'obligation de protection du domaine public car cette protection n'est aucunement assurée par la confiscation des biens publics au profit du domaine privé des particuliers. On peut donc dire que l'Etat québécois est propriétaire du lit de toutes les rivières navigables et de celui des rivières non navigables dont les terres riveraines ont été concédées après 1918. De plus, le gouvernement du Québec est propriétaire d'une bande de trois chaînes bordant le lit des rivières non navigables et s'appliquant aux terres riveraines concédées après 1919. Comme le droit de pêche est un accessoire du droit de propriété du lit [231], le gouvernement a pu confier des droits de pêche sur toutes les eaux dont il est propriétaire du lit, les lacs jouissant à cet égard du même statut que les rivières. L'Etat québécois étant, de plus, titulaire d'une servitude pour fins de pêche applicable sur les premiers 198 pieds des concessions effectuées de 1884 à 1919 en bordure des cours d'eau non navigables et non flottables et sur le lit de ces cours d'eau, il a pu validement concéder ce droit de pêche.

Le droit du public de pêcher dans la mer [232] et dans toutes les eaux fédérales, semble être admis implicitement par la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries* [233], dont l'article 51 parle de « droit public de pêche ». Cependant, l'article 34 permet au gouverneur en conseil de réglementer « pour interdire la pêche, excepté sous l'autorité de permis ou de baux » et même « pour empêcher la pêche ». La loi régit et soumet également à l'obtention de permis, la pêche au phoque, au saumon, au homard, la possession d'échelles à poisson, de sorte que, le droit public de pêche

---

dérée par le premier *Rapport de la Commission des problèmes juridiques de l'eau, ibid.*, p. 67:

> L'accès du public aux rivières et lacs domaniaux, en plus d'être limité par la politique de concessions des lots de grèves et par la tolérance de l'Etat vis-à-vis certains empiètements, se trouve gêné, sinon complètement paralysé par l'occupation du territoire domanial par certaines catégories d'occupants. Ces divers types d'occupations prennent des proportions si gigantesques qu'ils annulent à toute fin pratique l'accès de la population aux territoires publics québécois et, à plus forte raison, aux lacs et rivières domaniaux.

230 *Supra*, note 174, p. 207.

231 C'est ce qu'édicte l'ancien droit français qui précise que le droit de pêche acquis valablement par le Seigneur peut être ensuite réservé ou concédé en toute validité. Voir Henri BRUN, *loc. cit.*, note 190, à la p. 30.

232 Voir *In re Offshore Mineral Rights of British Columbia, supra*, note 43. On y a décidé de la propriété fédérale sur le lit de la mer territoriale.

233 S.R.C. 1970, chap. F-14.

dans les eaux fédérales semble limité dans son exercice. La pêche est réglementée d'une façon très sévère, et c'est le gouvernement fédéral qui voit sa réglementation s'appliquer prioritairement, en vertu de sa compétence sur les pêcheries côtières et intérieures [234].

Il faut en conclure à la fragilité du droit de pêche du public dans les eaux fédérales et québécoises. Quant aux droits à la navigation et au flottage, leur exercice étant reconnu d'une façon privilégiée aux propriétaires riverains, ils ne peuvent constituer une protection du privilège public sur l'eau. Les droits utiles sur l'eau se limitent dans leur application à un petit groupe de personnes, propriétaires du lit ou de la rive. Rarement s'est-on préoccupé, au Québec, de protéger les droits collectifs. Les déclarations de principes, sans application concrète, de notre jurisprudence et les contradictions de nos lois ont fait de l'eau, élément inappropriable en soi, l'instrument privilégié de la classe possédante [235]. Il est urgent, à notre époque, de commencer à penser en termes d'accessibilité générale aux ressources conciliée, il va sans dire, avec un programme rigoureux et efficace de réglementation administrative destinée à protéger le domaine d'un usage désordonné ou excessif [236]. Certes l'accès du public aux biens collectifs ne va pas sans poser

---

234 A.A.N.B., art. 91 (12).

235 On commence à peine aujourd'hui à comprendre que l'abolition des clubs privés de chasse et de pêche est plus que souhaitable, si elle est assortie, bien sûr, des mesures de protection que nécessitera l'usage élargi de cette portion du domaine public. Nul doute cependant que les oppositions à un tel projet seront nombreuses, dans un domaine où les privilèges les moins éclatants ne sont pas ceux de nos gouvernants. Voir *supra*, note 207. Le *Premier Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 92, note qu'il existe au Québec une quinzaine de milliers de lacs ou rivières auxquels n'ont accès que 30,000 personnes, ce qui revient à dire qu'il y a un lac pour deux personnes. Les clubs sont formés en vertu de la *Loi des clubs de pêche et de chasse,* S.R.Q. 1964, chap. 204, modifiée par la *Loi abrogeant la Loi du secrétariat et modifiant d'autres dispositions législatives,* L.Q. 1969, chap. 26, articles 22–25. Le rapport propose l'accessibilité générale aux cours d'eau et recommande que les clubs de chasse et de pêche soient abolis (p. 206). Cette proposition répond, il va sans dire à des demandes répétées de la part de la population et des média d'information. Voir l'article de Jacques MARCHAND, « Les contestataires ne démordent pas », *Québec-Presse,* vol. 2, n° 46, 15 novembre 1970, p. 11-A, celui de Henri POUPART, « Le congrès de la faune du Québec », *Québec-Presse,* vol. 2, n° 47, 22 novembre 1970, p. 11-A, et celui de Marc CHATELLE, « La grande misère des petits pêcheurs », *Point de Mire,* vol. 7, n° 10, août 1970, p. 38. Ces justes revendications du sol québécois de la part de ceux qui y ont des droits prioritaires ne doivent pas faire oublier le souci constant qui doit être celui des autorités, de préserver le territoire dont on accorde l'accès général. Un phénomène d'utilisation abusive accompagne généralement l'ouverture d'une portion du domaine à la collectivité. On peut s'attendre à ce que les lacs et rivières, une fois ouverts au public, subissent de graves dégradations si une campagne d'éducation appropriée n'a pas préparé la population à occuper d'une manière raisonnable les territoires mis à sa disposition. De plus, des mesures de contrôle destinées à assurer la continuité de cette protection devront également être prévues, dotées il va sans dire d'un régime de sanctions sévères.

236 Cette réglementation est à peu près inexistante au Québec en ce qui concerne l'eau en tant que telle. Le professeur BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, pp. 65 ss., le souligne lorsqu'il déplore l'absence de préoccupation du gouvernement québécois pour tout ce qui regarde la ressource elle-même. Certes on a légiféré abondamment sur l'occupation du lit et l'utilisation de l'eau sous toutes ses formes. Jamais, cependant, ne s'est-on attaché à consacrer un « statut public » de l'eau. Voir également à cet effet Henri BRUN, *loc. cit.,* note 190, à la p. 187. Voir enfin *supra,* note 187 et note 210.

de problèmes, mais il revient précisément à notre siècle de leur trouver une solution [237].

Le principal obstacle à éliminer dans la course vers la collectivisation de l'eau est le principe juridique qui rattache le droit d'usage de l'eau à la propriété foncière se trouvant en dessous. L'eau, quoiqu'inappropriable en soi, ne devient pratiquement utilisable que par quelques individus. Du point de vue de l'exploitation, cela va encore plus loin car « il arrive souvent, en pratique, que la propriété du fonds, qui entraîne nécessairement la responsabilité de la gestion du fonds, entraîne également la responsabilité de la gestion de l'eau; ceci est abusif car la gestion de l'eau vise une autre finalité que celle de la gestion du fonds » [238]. Le principe juridique donne donc naissance à des tiraillements et à des contradictions flagrantes; « il est donc indispensable de distinguer gestion de l'eau et gestion de la propriété foncière où elle se trouve » [239]. La collectivisation de l'eau doit nécessairement passer par la mise en secteur de cette ressource et la codification du droit de l'eau [240]. Il n'est pas pour cela indispensable d'exproprier, mais d'assurer le contrôle des usages de l'eau.

2. Droits généraux sur le sol

Le sol, contrairement à l'eau courante, peut être acquis valablement, en toute propriété. L'Etat possède selon l'article 400 du *Code civil,* les chemins et routes à sa charge, le lit et les rives des rivières navigables et flottables, les rivages, lais et relais de la mer ainsi que les ports et les rades. On doit y ajouter les lits et les rives des rivières non navigables bordant les terrains aliénés après 1918 ainsi qu'une bande de trois chaînes situées de chaque côté des rivières non navigables bordant les concessions postérieures à 1919. Il faut également comprendre une bande de trois chaînes sur les concessions riveraines des rivières navigables, lorsque ces concessions ont été faites après le 1er janvier 1970. L'Etat est de plus titulaire d'un droit d'utilisation pour fins de pêche, d'une bande de trois chaînes situées sur les concessions riveraines des rivières non navigables, effectuées entre 1884 et 1919.

Toutes ces portions du domaine public sont affectées à l'usage du public. L'Administration attache à leur aliénation certaines conditions inhérentes à leur vocation de service. Dans la plupart des cas, cette vocation est destinée à faciliter la circulation du public et ses déplace-

---

237 Le *Premier Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, propose justement une telle solution lorsqu'il redéfinit les objectifs d'un nouveau droit de la ressource hydrique (pp. 131–136) et qu'il élabore les structures administratives désormais nécessaires pour la mise en opération de ce cadre juridique (pp. 143–152). Pour les auteurs du rapport, la réponse se trouve dans un droit et une administration de secteurs, qui agissent au niveau de l'eau d'une manière exclusive et qui remplacent l'ancienne approche incidente qui consistait à réglementer l'usage de l'eau sous divers rapports, au fur et à mesure que se présentaient de nouveaux modes d'exploitations.

238 *Ibid.,* pp. 157, 203 (recommandation 12).

239 *Ibid.,* p. 157. Voir également les recommandations 21, 22, 23 et 27, aux pp. 213-214.

240 *Ibid.,* pp. 240–244.

ments d'un point à un autre. Sont objets des droits généraux sur le sol, les voies publiques comme les rues, routes et autoroutes, les ponts et les tunnels appartenant au gouvernement du Québec, au gouvernement fédéral comme à ceux des municipalités. Quant au lit des lacs et des rivières, il ne constitue pas vraiment une voie de communication. Seule l'eau, en tant que telle, peut être utilisée comme voie publique. Cependant, le droit à l'usage des rives et du lit constitue un accessoire du droit de navigation ou de flottage, et le public peut valablement l'invoquer lorsqu'il s'adonne à ces deux activités. Ce droit d'usage des rives ne représente pas un véritable droit d'accès aux eaux publiques. Il se limite à une mince bande de terre située en-deçà de la ligne des hautes eaux; cette bande ne peut être atteinte qu'en traversant les propriétés privées qui y sont contiguës.

i) *Les voies publiques*

Les chemins qui sont la propriété des municipalités ainsi que les routes appartenant aux gouvernements fédéral et québécois sont destinés à l'usage public. Cette affectation entraîne l'application des trois attributs des biens publics, l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'immunité fiscale. Ainsi, comme le prescrit l'article 2220 du *Code civil*[241] la prescription acquisitive ne peut courir contre l'Administration, en ce qui concerne les chemins et les rues affectés à l'usage public, tant qu'il n'a pas été procédé à un changement de destination par l'autorité compétente. Pierre Letarte, dans une étude sur la prescription d'un chemin à l'usage du public en conclut, « que ce chemin, comme tous les biens du domaine public, n'est pas dans le commerce au sens des articles 399, 1486 et 2001 du Code civil, qu'en conséquence, il ne peut pas faire l'objet d'une convention entre particuliers, pas plus que tomber dans le patrimoine d'un individu, par l'effet de l'un quelconque des divers modes d'acquisition de la propriété »[242]. L'immunité fiscale, pour sa part, s'applique à toutes les routes situées au Québec, qu'elles soient la propriété du gouvernement fédéral, de celui du Québec ou des corporations municipales[243].

Le droit du public à circuler sur les routes ne semble pas être énoncé, d'une façon précise, dans la loi. Certes, les dispositions du *Code civil* qui classent les rues et les chemins dans le domaine public et les soustraient à toute appropriation privée ont pour effet de protéger cette servitude publique, mais on ne peut en affirmer pour autant que le législateur québécois se soit soucié d'établir ce droit d'une façon explicite. A tel point que, en vertu de la *Loi des rues publiques*[244], ce sont les

---

241 Art. 2220 c.c.:

> « Les chemins, rues, quais, débarcadères, places, marchés, et autres lieux de même nature, possédés pour l'usage général et public, ne peuvent s'acquérir par prescription, tant que la destination n'en a pas été changée autrement que par l'empiètement souffert ».

242 « La prescription d'un chemin », (1945) 5 *R. du B.* 134. L'auteur y fait également une définition de « la destination à l'usage général et public » telle qu'employée par l'article 2220 c.c. pour démontrer finalement que cette destination peut n'être déclarée qu'implicitement par la municipalité.

243 Voir *supra*, notes 137, 146.

244 S.R.Q. 1964, chap. 179, art. 1.

corporations municipales qui sont désignées comme titulaires du droit d'employer les rues comme grands chemins. Non seulement le public ne peut-il compter sur aucun texte précis pour lui assurer le droit d'usage des routes, mais rien dans les lois applicables aux corporations municipales ne les oblige à construire ces routes.

Certes, la *Loi des cités et villes*[245] permet au conseil municipal de faire des règlements pour ouvrir des routes nouvelles ou en fermer des anciennes, établir des places et des parcs publics ainsi que des terrains de loisirs. Il ne s'agit pas cependant d'une obligation imposée aux corporations municipales mais plutôt d'une pression morale. Le droit du public à exiger l'ouverture des rues est donc inexistant en droit québécois. On imagine mal, cependant, une municipalité refusant de procéder à l'établissement de voies publiques. La position serait politiquement indéfendable[246].

Le droit du public à la libre circulation sur les chemins publics se réalise plutôt dans l'obligation imposée à tous les niveaux de gouvernement de procéder à l'entretien des routes qui leur sont confiées. Ainsi, en plus de l'obligation faite aux corporations municipales de s'assurer du bon état des chemins situés dans les limites de leur territoire[247], une disposition législative permet au ministre québécois de la Voirie de maintenir en bon état les routes provinciales, régionales et les chemins améliorés[248] et une autre tient le ministre fédéral des Travaux publics responsable de l'aménagement des routes et des ponts entretenus aux frais du Canada[249].

La jurisprudence, particulièrement dans le domaine municipal, a confirmé à maintes reprises l'existence de ce droit à la libre circulation sur les chemins publics. Nos tribunaux ont accordé des recours aux citoyens que l'incurie municipale avait privé de leur servitude. Ainsi, on a permis au propriétaire dont le droit d'accès à la route avait été sérieusement compromis par des travaux municipaux, de forcer par voie de *mandamus*, la corporation municipale, à le réintégrer dans sa

---

245 *Supra*, note 101, art. 429 (1) (4).

246 Rien n'oblige non plus, les gouvernements québécois et fédéral à construire des chemins publics, si ce n'est l'influence que peut exercer la population sur le gouvernement et l'atout relatif que constitue pour le citoyen, le droit de voter pour marquer son insatisfaction. Voir la *Loi de la voirie, supra*, note 101, art. 16, modifiée par la *Loi modifiant la Loi de la voirie*, la *Loi des travaux publics et d'autres dispositions législatives*, S.Q. 1966-67, chap. 48, art. 8, et modifiée à nouveau par la *Loi du ministère de l'équipement*, Bill 22, 1re lecture, 2e Session, 28e Législature, 1971, art. 31, qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'autoriser le ministre de l'Equipement à construire ou reconstruire des routes ou des ponts dans les limites du Québec. Voir également la *Loi* (fédérale) *sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, chap. P-38, art. 12, qui confie au ministre des Travaux publics la tâche de construire des routes et des ponts placés sous le contrôle du Canada.

247 La *Loi des rues publiques, supra*, note 244, art. 2, impose aux municipalités le devoir d'assurer le bon état des rues situées sur leur territoire, y compris celles ouvertes par le gouvernement du Québec. L'article 3 vient garantir le respect de cette disposition au moyen d'un régime de sanction. La *Loi de la voirie, ibid.*, art. 54, reprend l'obligation en termes différents.

248 *Loi de la voirie, supra*, note 101, art. 46, modifiée par la *Loi du ministère de l'équipement, supra*, note 246, art. 31, Bill 22, 2e Session, 28e Législature, 1971.

249 *Loi sur les travaux publics, supra*, note 246.

condition première [250]. Une compagnie de téléphone qui depuis longtemps utilisait le sous-sol d'une rue pour faire passer ses fils n'a pu établir un droit acquis, exclusif, à l'usage de cette rue contre une compagnie de tramway dont les activités, sur la même rue, nuisaient au fonctionnement de ses installations [251]. Appliquant les principes mis de l'avant par la loi, la jurisprudence a également admis qu'on pouvait forcer une corporation municipale à entretenir les chemins et les rues dont elle a la charge [252].

Les tribunaux ont été appelés, à l'occasion de conflits portant sur l'assiette du droit de circulation publique, à déterminer ce qui constitue un chemin public et à faire la différence entre un chemin privé sur lequel on tolère le passage des citoyens et un chemin municipal qui comporte une servitude en leur faveur. Certains critères destinés à cerner le caractère public d'une rue, ont été définis et résumés par le juge Dunlop, dans *Shorey* v. *Cook* [253]. Ces critères sont l'enregistrement de la rue, par les autorités municipales, dans les livres officiels [254]; le fait de laisser la rue ouverte au public et de poser des trottoirs; l'usage libre et ininterrompu de cette rue par le public pendant au moins dix ans [255]; le fait d'exploiter et de vendre des terrains riverains comme bordant une voie publique; l'acceptation par le public de la dédicace de cette rue. Il faut ajouter à ces critères celui de la volonté expresse ou implicite du propriétaire d'un chemin privé, de dédier cette rue au public [256].

Le régime spécial applicable aux chemins publics est fonction de l'affectation de ces chemins à l'intérêt général. On pourrait croire que le droit de circuler étant un droit public, il pourra, lorsqu'il sera mis en danger par le défaut d'entretien de la municipalité, donner lieu à un recours disponible à tout intéressé. Il n'en va pas ainsi selon notre jurisprudence. Le recours par *mandamus* pour forcer la municipalité à procéder à l'entretien des rues n'a été accordé qu'aux propriétaires

---

250 *Tanguay* v. *Corporation de la paroisse de Saint-Antoine de Pontbriand,* (1933) 71 C.S. 66. Voir aussi *Lefebvre* v. *Corporation municipale de la ville de Rigaud,* (1940) 78 C.S. 255, où l'on a décidé que la fermeture d'une route, même autorisée par le ministre de la Voirie, donne lieu à une indemnité en faveur du propriétaire riverain de cette route. Voir enfin *Dame Boily* v. *Tremblay,* (1934) 73 C.S. 349; *Shaw* v. *The Corporation of the Parish of St. Andrews East,* (1919) 57 C.S. 417.

251 *Bell Telephone Co.* v. *Montreal Street Railway,* (1897) 6 B.R. 223. On y a jugé que la fonction première d'une rue étant la circulation publique, toute utilisation secondaire de la rue serait subordonnée à l'exercice de cette fonction, à moins d'une intention contraire clairement exprimée par l'autorité compétente. De même a-t-on décidé, dans *Hébert* v. *Faucher,* (1919) 29 B.R. 11, que les actes de possession qu'un particulier exerce sur une bande de terrain faisant partie d'un chemin public ne pouvait constituer un fondement valable à une action possessoire.

252 *Charbonneau* v. *Corporation du canton de La Sarre,* (1950) R.L. 46; *Gagné* v. *Canton de Somerset-Nord,* (1946) C.S. 61; *Montreuil* v. *Corporation de Notre-Dame-de-Lourdes,* (1942) 48 R.J. 459.

253 (1904) 26 C.S. 203.

254 Voir *Williams* v. *City of Montreal,* (1920) 59 C.S. 354.

255 Voir *Martin* v. *Ville de Dorval,* (1946) R.L. 368; *Mlle Bernard* v. *Corporation du village de Varennes,* (1941) C.S. 1205; *Grenier* v. *Corporation de Saint-Elzéar,* (1953) C.S. 11.

256 Voir *St-Pierre* v. *Corporation de Notre-Dame-du-Lac,* (1933) 71 C.S. 302; *Alain* v. *Cité de Lévis,* (1930) 68 C.S. 314.

riverains de ces rues et dans les cas où un dommage réel avait été subi, différent de celui des autres propriétaires [257]. Ceci constitue une limite importante à l'exercice de la servitude de circulation sur les chemins municipaux. La liberté d'utilisation des routes régionales ou provinciales, propriété de la Couronne, ne semble pas être assurée d'une façon plus certaine, l'Administration n'étant que moralement obligée de faciliter la circulation publique sur les routes à sa charge, par tous les moyens. C'est ainsi qu'on a vu, depuis des années, le développement et l'entretien du réseau routier québécois dépendre bien souvent d'une victoire politique ou de l'imminence d'une campagne électorale.

ii) *Les rives et le lit des cours d'eau*

L'Etat possède, sauf concession expresse au propriétaire riverain, le lit des cours d'eau navigables et celui des cours d'eau non navigables bordant les terres concédées après 1918. Depuis 1919, il est aussi propriétaire d'une bande de terre de trois chaînes à partir de la ligne des hautes eaux, sur toutes les concessions riveraines des cours d'eau non navigables [258]. Tout le reste est du domaine privé des particuliers et ne peut faire l'objet d'un droit d'usage collectif, sauf accessoirement, lorsque cela est nécessaire à l'exercice des droits du public de navigation, de flottage et de pêche. Ces droits du public à l'usage des rives et du lit des cours d'eau, sont reconnus par le législateur.

La *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries* [259] proclame un droit pour tout habitant du Canada d'utiliser les terrains vacants du domaine public, pour saler, préparer, faire sécher le poisson et couper du bois à cette intention. Ce droit, selon les termes mêmes de la loi, est inhérent au droit de pêche du public. Si ce dernier n'était pas dans une position aussi instable au Québec, on pourrait croire sans doute à une véritable servitude pour fins de pêche accordée aux citoyens. Il en va tout autrement lorsqu'on constate que la disposition de l'article 51 n'est applicable que dans les eaux fédérales ainsi que pour les rivières et les lacs québécois pour lesquels un permis de pêche a été émis conformément à la Loi de la conservation de la faune [260].

Un droit accessoire du privilège public de flottage du bois est affirmé par la *Loi du régime des eaux* [261]. L'article 32 déclare que tous ceux qui font, sur les cours d'eau du Québec, des opérations de flottage du bois, peuvent se servir du lit et des rives pour établir des construc-

---

257 Voir *Carbonneau* v. *Corporation du canton de La Sarre, supra,* note 252 ; *Gagné* v. *Canton de Somerset-Nord, supra,* note 252.

258 Il faudra y ajouter dorénavant, une bande de terre de trois chaînes sur la rive des cours d'eau navigables s'appliquant aux concessions riveraines effectuées après le 1er janvier 1970. Voir la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215.

259 *Supra,* note 233, art. 51.

260 *Supra,* note 215, art. 45. C'est cette même loi qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil de limiter la reconnaissance du droit de pêche dans les eaux québécoises au point de le rendre inopérant. En déterminant les endroits pour lesquels les permis de pêche pourront être émis il est possible de réduire à néant le droit du public de pêcher dans les eaux du Québec et par le fait même son accessoire, le droit d'usage des rives pour la préparation du poisson.

261 *Supra,* note 38.

tions destinées à faciliter l'écoulement des billes, ou tous autres travaux nécessaires à l'exercice de leur droit. On prévoit même un droit d'expropriation, dans les cas où cela s'avère nécessaire. Les travaux sont cependant sujets à l'approbation antérieure du lieutenant-gouverneur en conseil qui jouit à cet égard d'une discrétion totale (art. 33). La même loi, à l'article 56, établit, dans une formulation assez générale pour qu'on puisse le reconnaître au public, un droit de construire des ouvrages destinés à emmagasiner l'eau pour en régulariser le débit. Ces travaux sont également sujets à approbation du lieutenant-gouverneur en conseil qui, là aussi peut les accepter, les refuser ou les modifier, selon qu'il le juge à propos [262].

Le *Code civil,* à l'article 507, établit sur la rive des cours d'eau navigables du Québec, une servitude « pour l'utilité publique », dite « le chemin de halage ». L'origine de cette servitude publique remonte au XVII[e] siècle, dans l'ancien droit français. La réserve était alors de 24 à 36 pieds et portait sur la rive des cours d'eau navigables, à partir de la ligne des hautes eaux. L'histoire domaniale du Québec a vu cette réserve subir de fréquentes modifications dont la principale fut l'Acte pour amender les divers actes pour remédier aux abus préjudiciables à l'agriculture [263], qui réduisit cette servitude originellement créée pour tout motif d'utilité publique aux seules fins du transport du bois et de la conduite des bateaux. Le chemin de halage n'est plus qu'un accessoire du droit de flottage et de navigation [264]. Cette servitude n'est plus, en fait, un véritable droit du public. Elle profite presqu'uniquement aux flotteurs de bois qui, avec les années, ont peu à peu abandonné cette technique de transport, pour en découvrir d'autres, plus modernes. Aussi, de conclure le professeur Henri Brun, « quoiqu'il en soit au juste des modalités, une servitude de passage, le long des rivières navigables, réduites aux exigences du flottage du bois et de la conduite des bateaux n'a peut-être plus tellement d'intérêt en 1969, même si l'on dit qu'elle existe pour l'utilité du public » [265].

Les droits du public sur le sol et sur l'eau ne constituent pas une préoccupation majeure des législateurs fédéraux et québécois. A une époque où la pollution est plus que menaçante, on semble vouloir donner l'avantage à une législation de police, axée sur la protection. L'utilisation publique, considérée comme un danger, une source de destruction des biens de l'Etat, perd de plus en plus de poids face aux impératifs

---

262 Tous les ouvrages construits sur ou dans les eaux navigables sont de plus soumis à la *Loi* (fédérale) *sur la protection des eaux navigables,* S.R.C. 1970, chap. N-19.

263 S.C. 1857, chap. 40, art. 2 (2).

264 La *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture, supra,* note 188, art. 2, formule également, pour les cours d'eau du domaine privé des particuliers, le droit accessoire à l'utilisation de la rive pour tous ceux qui exercent leur droit de flottage ou de navigation. L'article ne précise toutefois pas l'assiette de la servitude, de sorte qu'on ne peut qualifier cette disposition de « servitude de marche pied » ou de « chemin de halage » au sens de l'article 507 c.c. Le simple fait que les deux privilèges ne s'appliquent pas aux mêmes cours d'eau oblige à conclure que la *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture* crée un droit public différent du chemin de halage.

265 *Loc. cit.,* note 190, à la p. 23.

d'ordre administratif qui s'imposent à nos gouvernements. Il serait grand temps de revoir toute la question des droits d'accès au domaine public dans l'optique d'une plus grande participation des citoyens en tant que collectivité à la mise en valeur et à la jouissance de nos richesses naturelles. Il faudrait prévoir parallèlement l'adoption de mesures de protection appropriées, nécessaires à restreindre un mode d'exploitation d'autant plus efficace qu'il est réglementé.

3. Droits généraux dans le sous-sol et le milieu aérien

Le domaine du sous-sol, à cause de sa nature, ne peut faire l'objet d'un droit collectif d'utilisation. Il est destiné à une appropriation, soit par l'Etat, soit par les particuliers. On imaginerait mal un terrain, accessible dans ses profondeurs, à une collectivité de citoyen. Les fruits du sous-sol, une fois individualisés, doivent devenir objets de propriété privée. L'Etat s'est toujours réservé des droits exclusifs sur l'or et l'argent, puis, successivement, sur des ressources minières spécialisées. Le public ne peut invoquer aucun privilège en ce domaine, car le régime du sous-sol est fonction de la propriété du sol.

Le milieu aérien considéré comme une *res communes* au même titre que l'eau courante, ne peut être objet de propriété. Il est à tout le monde sans appartenir à personne. Toute tentative d'appropriation ne pourrait qu'être nulle devant la loi. La maxime de droit commun à l'effet que le propriétaire du sol est aussi propriétaire de la colonne d'air qui s'élève au-dessus de son terrain ne saurait en aucun cas établir un droit exclusif à l'utilisation du milieu aérien au-dessus d'une certaine hauteur. Le ciel est à tout le monde et, comme l'affirme le professeur Nicholas Mateesco, « juridiquement, le milieu aérien ne peut être approprié ou devenir domaine privé de même qu'il ne peut être catalogué parmi les *res nullius,* biens qui ont l'aptitude, par leur autonomie, distinction et individualisation, de devenir propriété privée. Le milieu aérien reste donc, un bien commun, à l'usage de tous » [266].

b) Les droits d'utilisation privative

La méthode d'exploitation des terres publiques la plus utilisée par l'Administration, tant fédérale que québécoise, est sans aucun doute la concession à des particuliers de droits exclusifs d'utilisation du domaine [267]. Cette concession peut s'entendre de toute reconnaissance à titre gratuit ou onéreux par un gouvernement à un particulier ou à une personne morale du tout ou d'une partie du droit de propriété sur une terre, sur une forêt ou encore sur les richesses du sous-sol qui font partie du domaine public. Selon que l'Etat accorde plus ou moins d'initiatives à l'individu dans l'utilisation de la partie concédée, selon qu'il choisit

266 *Loc. cit.* note 168, à la p. 239.

267 Comme le démontre Jean-François DÉNOYER, *op. cit.*, note 3, à la p. 53, « l'octroi d'une autorisation d'occupation privative ne peut plus être considéré comme un acte de police. Il s'agit d'un acte de gestion. La redevance se justifie alors par le droit du propriétaire de retirer des utilités financières de son bien ».

de conférer au particulier un droit plus ou moins restreint [268], il adoptera un mode de concession plus ou moins large. Il sera amené à confier des mandats d'exploitation au moyen de permis, baux et aliénation d'une partie ou de la totalité du droit de propriété sur les biens du domaine public.

1. Les permis

Lorsque l'Administration désire confier au secteur privé l'exploitation d'une partie du domaine public dont il importe qu'elle conserve la propriété, elle peut accorder des permissions d'utiliser cette partie, soumises à certaines conditions. Le détenteur de ce permis est tenu de respecter ces conditions et de procéder à l'exploitation selon une méthode bien définie. Le permis joue un double rôle de protection et de gestion. Il est à la fois permissif et contraignant. L'Etat, d'une part, confie à un individu le soin de recueillir les fruits du domaine, ou de profiter de la propriété publique pour faciliter ses activités. Il l'oblige, d'autre part, à satisfaire à des exigences minimales de sécurité et de protection. Enfin, dans le but d'assurer l'efficacité et la continuité de l'exploitation, il impose des mesures coercitives qui forcent tout détenteur de permis à exploiter rationnellement et régulièrement le domaine public. Ces mesures sont ordinairement bien vues de la part des détenteurs eux-mêmes. Il convient donc d'analyser successivement la nature du permis, les modalités qui accompagnent son existence, et enfin les droits et obligations imposés à son détenteur comme à l'autorité qui l'octroie.

i) *Nature*

Le permis, mode de concession propre à l'Administration, ne trouve pas sa source dans notre Code civil. Tout comme l'usufruit, il permet au détenteur de pouvoir récolter les fruits de la propriété et de posséder ainsi le *jus fruendi*. Contrairement à ce démembrement de la propriété, le permis ne confère cependant aucun droit réel sur l'assiette de la propriété; il ne donne, dans la plupart des cas, aucun droit exclusif à la possession du terrain concédé. Le permis ne peut être davantage assimilé à une servitude réelle car la propriété entière du bien concédé demeure entre les mains de l'Etat. Le paiement du permis intervient au moyen d'une somme forfaitaire versée lors de l'obtention, ce qui le différencie du bail. On ne peut, par analogie avec le droit commun, parler d'une tolérance puisqu'il existe, durant toute la période où dure le permis, des obligations imposées au détenteur comme à la partie concédante. La doctrine et la jurisprudence sont, sur le sujet, avares de commentaires, ce qui prouve que le permis est avant tout une créature du droit administratif et que toute tentative de conciliation avec les notions de droit civil ne sauraient tenir que de l'analogie.

Le permis est un mode de concession d'un droit personnel de jouissance sur un bien du domaine public, accordé à un individu ou une

[268] Ce choix se fera selon des critères d'efficacité. Comme l'explique encore Jean-François DÉNOYER, *ibid.*, à la p. 112, « est systématiquement privilégié, l'occupant assurant de la manière la plus rationnelle l'exploitation du domaine public ».

personne morale par l'Administration, moyennant le paiement d'une somme forfaitaire, pour un temps limité, et selon des conditions fixées unilatéralement par la partie concédante. Comme le permis n'accorde généralement qu'un droit personnel, il ne pourra pas être l'objet d'une aliénation quelconque de la part de son détenteur [269].

ii) *Émission et révocation*

Les conditions d'émission des permis d'exploitation du domaine public peuvent prendre naissance dans la loi qui régit les biens sur lesquels ils sont concédés ou dans les règlements édictés en vertu d'une telle loi [270]. On peut donc, selon le cas, faire face à deux situations différentes : soit que la loi qui crée le permis en précise les conditions d'octroi, soit qu'elle confie cette tâche au lieutenant-gouverneur ou au gouverneur général en conseil, qui fera des règlements à cette fin [271].

---

269 Cette définition ne saurait s'appliquer à tous les permis, étant donné leur diversité. Ainsi, ceux qui sont prévus par la *Loi des mines, supra,* note 40, art. 3, donnent à leurs détenteurs un véritable droit réel immobilier, par conséquent aliénable. La règle veut cependant que le droit conféré soit personnel. Voir la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 48.

270 Les lois qui prévoient l'émission de tels permis sont fort nombreuses au Canada comme au Québec. Les principales sont, au Québec, la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, qui régit les permis de coupe de bois et les terres publiques qui ne sont pas touchées par une autre loi; la *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, qui édicte des mesures concernant les lots destinés à l'agriculture; la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, qui crée le permis d'utilisation des forces hydrauliques; la *Loi des mines, supra,* note 40, qui donne naissance au permis de prospection ou permis de mise en valeur et aux différents permis de recherche du pétrole, des eaux souterraines et de certains métaux; la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, qui se rapporte aux permis de chasse, de pêche, de pourvoyeur de chasse et de pêche; la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, qui, après avoir posé à l'article 6 le principe de la non-utilisation du parc sans permis ou licence, définit les diverses catégories de permis allant du droit de coupe de bois au simple droit de se promener en forêt; la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz,* S.R.Q. 1964, chap. 87, qui soumet l'exploitation d'une usine hydro-électrique à l'obtention d'un permis ou d'une licence. Le gouvernement fédéral, pour sa part, peut émettre des permis d'exploitation sur toutes les terres dont il a la propriété. C'est ainsi qu'il a principalement accordé des permis selon la *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, pour la pêche dans les eaux fédérales, (la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries,* Bill C-70, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 20 octobre 1970, pourrait éventuellement retirer au ministre de l'Environnement sa discrétion en matière d'émission de baux et permis pour l'assujettir aux règlements du gouverneur général en conseil); selon la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux,* S.R.C. 1970, chap. I-22, la *Loi sur la Convention concernant les pêcheries du Pacifique nord,* S.R.C. 1970, chap. F-16, la *Loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest,* S.R.C. 1970, chap. F-18, la *Loi sur la protection des pêcheries côtières,* S.R.C. 1970, chap. C-21, la *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, supra,* note 101, la *Loi sur les Indiens,* S.R.C. 1970, chap. I-6 (pour autant que ce n'est pas incompatible avec les lois québécoises, puisque les terres des Indiens sont la propriété du Québec). Eventuellement la *Loi sur les minéraux du Yukon,* Bill C-187, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 9 novembre 1970, pourra, une fois adoptée, donner naissance à des claims ainsi qu'à des baux miniers dans le sous-sol nordique canadien.

271 Ce pouvoir d'émettre des nouveaux permis prévus par la loi est reconnu à l'Administration dans la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 79, qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil de fixer des catégories de permis, de déterminer les conditions à remplir pour les obtenir, leur forme, leur coût, leur teneur, leur durée et le montant minimum d'assurance-responsabilité que doit souscrire chaque requérant. Voir également les lois fédérales

On peut se demander s'il existe un droit pour le requérant à obtenir un permis d'exploitation et si la conformité aux exigences prescrites pour l'obtention de ce dernier, fait du requérant un titulaire automatique. Autrement dit, est-ce que le pouvoir d'octroyer un permis, tel que reconnu à l'autorité publique est un pouvoir discrétionnaire ou un pouvoir lié? Il faut chercher la réponse en examinant avec soin la façon dont la loi est rédigée, car, selon que les conditions d'émission sont comprises dans la loi créatrice du permis, ou peuvent l'être dans les règlements faits sous son régime, les droits du requérant seront de nature différente.

Dans le premier cas, lorsque la loi créatrice d'un permis impose à l'autorité qui l'octroie le devoir de délivrer au requérant qui remplit les conditions stipulées l'autorisation qu'il requiert, on peut difficilement parler de discrétion administrative. Il est plus exact, dans ce cas, de rattacher une telle obligation au concept de pouvoir lié. Ainsi la *Loi des terres de colonisation* [272] ordonne à l'agent des terres de vendre un lot de colonisation à tout colon de bonne foi, âgé de 18 ans ou plus. Il est certain que le refus de vendre à un agriculteur qui remplit ces conditions le lot dont il requiert la possession, constitue un acte *ultra vires* des pouvoirs de l'agent, et sujet au contrôle des tribunaux [273].

Dans le second cas, lorsque la loi donne au lieutenant-gouverneur ou au gouverneur général en conseil le pouvoir d'octroyer des permis tels que définis dans une de ses dispositions, il faut en déduire qu'elle laisse ainsi à l'autorité concédante toute latitude quant à la détermination des conditions à remplir pour l'obtention de tels permis. Il est évident que si le règlement détermine ces conditions, l'autorité concédante y sera liée dans l'examen de chaque cas. Autrement, la discrétion administrative ne se trouve limitée que par la nécessité d'exercer ces pouvoirs dans les cadres de la justice et de la raison [274]. La *Loi des parcs provinciaux* [275] constitue un exemple frappant de cette discrétion lorsqu'elle permet au lieutenant-gouverneur en conseil de faire des règlements pour l'émission de permis de boutiques, de maisons de logement pour visiteurs ou d'établissements de commerces et d'industries nécessaires aux usagers des parcs québécois. La création du permis est

---

qui confèrent au gouverneur général en conseil, un pouvoir réglementaire d'émission de permis : la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, article 7 (h) (i), la *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 34 (f) (g).

272 *Supra,* note 39, art. 17. Selon cette loi, la vente définitive d'une terre de colonisation est toujours précédée d'une période pouvant aller jusqu'à cinq ans durant laquelle l'éventuel propriétaire n'est qu'un possesseur du lot, assimilable au détenteur sous permis. C'est donc à ce permis d'occupation du lot de colonisation que tout acheteur de bonne foi âgé de plus de 18 ans a droit effectivement.

273 Toutes les dispositions législatives créatrices de permis ne sont pas aussi explicites que celle de la *Loi des terres de colonisation, ibid.* Il convient donc, pour déterminer le degré de discrétion accordé par la loi à l'agent administratif émetteur de permis, d'analyser dans chaque cas la technique de rédaction employée. Voir à cet effet, René DUSSAULT, *Le contrôle judiciaire de l'Administration au Québec,* Québec, 1969, p. 344.

274 Voir *Sharp* v. *Wakefield,* (1891) A.C. 173, p. 176; *Roncarelli* v. *Duplessis,* (1959) R.C.S. 121. Voir aussi René DUSSAULT, *ibid.,* p. 343.

275 *Supra,* note 38, art. 9 (1) (f).

effectuée par la loi elle-même, mais le gouvernement reste maître d'appliquer ou non par règlements les dispositions législatives créatrices. Il n'existe donc pas un droit pour le particulier, à réclamer l'octroi de ce permis.

Les permis d'utilisation du domaine public sont octroyés par le ministre responsable des terres en cause ou par un agent désigné par lui. Le paiement en est effectué généralement au moyen d'une somme forfaitaire, mais il peut arriver que des droits soient payables durant tout le temps où l'exploitation du domaine sera ainsi exercée [276]. La durée du permis peut varier entre une journée [277] et cinq ans [278], selon l'activité permise et le besoin de protection requis par la partie du domaine concédée. L'accessibilité à un permis est universelle sauf le cas de certains permis créés par la *Loi des mines* [279] qui ne peuvent être accordés qu'à des sociétés ou des compagnies autorisées.

L'autorité qui octroie le permis se voit habituellement conférer le pouvoir de le révoquer ou de le suspendre. Ce pouvoir de révocation, lorsqu'il existe, est cependant limité par l'obligation pour l'agent révocatoire de respecter les droits acquis du détenteur de permis. Ces droits acquis existent lorsque le permis a été octroyé suivant des normes objectives établies par la loi et qui ne laissent aucune place à la discrétion administrative. On considère alors le permis comme un droit qui n'est révocable que pour les motifs précisés par la loi elle-même [280]. Si l'émission du permis a été laissée à la discrétion de l'Administration, celle-ci pourra invoquer les causes de suspension ou de révocation qui lui paraîtront dictées par l'intérêt public ou par l'efficacité administrative, dans la mesure où ces causes n'entrent pas en conflit avec les impératifs de la raison et de la justice. C'est dire que, lorsque le permis a été octroyé selon des normes établies au gré de la discrétion administrative, on reconnaît qu'il existe pour le détenteur un privilège d'utiliser le domaine public mais que ce privilège n'a rien de commun avec un

---

276 Voir la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, art. 68, qui impose une redevance à payer de la part de tout détenteur de force hydraulique.

277 C'est le cas de certains permis de pêche et de séjour en forêt dans les parcs provinciaux. Voir la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 11.

278 Les permis accordés pour des fins de recherche, en vertu de la *Loi des mines, supra,* note 40, peuvent être renouvelables d'année en année. Ils peuvent aussi être émis pour cinq ans, dans certains cas (art. 140).

279 *Ibid.,* art. 138, modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 28.

280 Lorsque le texte législatif applicable indique que l'autorité concédante ne pourra révoquer que dans des circonstances déterminées le permis déjà accordé, c'est qu'il entend consacrer le droit acquis du détenteur. La *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, art. 40 et la *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, art. 42, précisent les cas où la révocation sera possible par le ministre ou son représentant. Voir aussi les lois fédérales suivantes: la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 8 (1) et la *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 9. Selon l'arrêt *Lapointe* v. *R.,* (1924) 37 B.R. 170-171, l'autorité publique ne pourra invoquer un motif non compris dans une telle disposition dans tous les cas où les causes de révocation sont énumérées par la loi. Les motifs reconnus généralement sont la fraude, la négligence dans l'accomplissement des conditions du permis, l'abus dans l'utilisation des droits accordés, l'erreur de droit ou de fait, la méprise, ou un acte contraire à la loi. La loi énonce souvent ces circonstances sans confier à l'autorité responsable un pouvoir spécifique de révocation. On en déduit que la discrétion administrative est inexistante et que le droit acquis du détenteur ne peut être attaqué hors des cas énumérés.

droit acquis. Tout au plus l'Administration doit-elle limiter son pouvoir révocateur à un exercice exempt de toute malice, mauvaise foi, discrimination, guidé par des principes juridiques établis ou des considérations pertinentes. A l'intérieur de ces limites le privilège peut donc être révoqué en tout temps, au jugement de l'autorité publique responsable. Selon que les conditions de révocation sont spécifiées ou non par le texte législatif applicable, le droit au permis sera donc protégé ou exposé à la discrétion de l'Administration.

La révocation n'est cependant pas un droit ordinaire de résolution. Aucun délai n'est accordé au détenteur et aucune limite de temps n'est fixé à l'Administration. Il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 1537 du *Code civil*[281] qui impose une prescription de dix ans, à compter du moment de la vente, pour l'action en résolution. La révocation entraîne la confiscation des sommes payées et des dépenses encourues par l'acquéreur, sujet aux remboursements jugés équitables par l'autorité révocante[282]. Une certaine procédure peut être imposée par la loi au ministre ou à son agent[283]. Comme les permis sont généralement émis pour des périodes assez courtes, la révocation constitue la solution la plus appropriée pour le gouvernement, lorsqu'il veut s'assurer du respect de ses conditions. Cette révocation est généralement employée seule, mais il arrive qu'à sa suite, on impose au permissionnaire un délai plus ou moins prolongé avant qu'il ne puisse de nouveau solliciter l'octroi d'un permis[284].

iii) *Droits et obligations des parties*

Les droits et obligations du détenteur d'un permis d'utilisation privative du domaine sont fonctions de la nature du permis octroyé. Il convient d'établir une distinction entre les permis d'activité restreinte, émis dans le but d'autoriser un particulier à poser un ou des gestes limités dans le temps[285], et les permis d'utilisation prolongée qui confèrent au détenteur un droit ou privilège à caractère permanent sur une partie du domaine dont seule la possession sur une longue période peut permettre l'exploitation envisagée[286]. Dans la première catégorie

---

281 Voir la *Loi des terres et forêts, ibid.*, art. 44, et la *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 42.

282 *Loi des terres et forêts, ibid.*, art. 43, et *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 41.

283 *Loi des terres de colonisation, ibid.*, articles 43–46.

284 Voir ainsi la *Loi de la conservation de la faune, supra*, note 215, art. 49. Un détenteur jugé coupable selon cette loi, et dont le permis a été révoqué, se voit de plus refuser pendant 15 mois selon cette disposition, l'octroi d'un nouveau permis.

285 Les gestes limités dans le temps le sont plus ou moins selon les circonstances propres à chaque cas. Il importe avant tout de savoir qu'ils ne sont pas, par essence, destinés à s'étendre sur une longue période. Ces permis d'utilisation restreinte constituent à la fois une mesure de protection du domaine public et un acte d'exploitation.

286 La notion de permanence appliquée au permis est très relative. On peut parler d'une possession sur une longue période par comparaison avec les permis qui n'accordent qu'un droit d'activité unique ou restreinte dans le temps. Un des meilleurs exemples à cet égard réside dans le permis accordé pour des fins de construction particulières sur les rives de nos cours d'eau, par le ministre des Richesses naturelles, permis valide pour les ouvrages mentionnés à sa face

on peut classer entre autres, certains permis de séjour accordés par les autorités responsables des parcs nationaux et québécois [287], et les permis de forage émis en vertu de la *Loi des mines au prospecteur* qui a entrepris la recherche du pétrole ou de réservoirs souterrains [288]. Dans la seconde catégorie viennent s'inscrire les permis les plus connus, de coupe de bois [289], d'occupation des terres publiques [290], les billets de location [291], les permis de prospecteur [292] ainsi que les divers permis de recherche et de mise en valeur octroyés en vertu de la *Loi des mines*. La première catégorie ne comporte, à vrai dire, aucun mandat d'exploitation mais se destine presqu'exclusivement à assurer un contrôle des activités auxquelles se livrent les particuliers sur le domaine public. Les permis qui la composent ne présentent, quant aux droits et obligations des détenteurs, aucun intérêt.

Les permis d'utilisation prolongée, pour leur part, font de leurs acquéreurs des possesseurs valables du domaine public. La relation existante entre la partie concédante et la partie concessionnaire ne constitue pas un contrat synallagmatique, tel que le droit civil le reconnaît, mais plutôt un contrat d'adhésion. Il y manque en effet cette possibilité pour les parties de pouvoir, par leur simple entente, modifier les conditions de leur relation. Ces conditions n'ont pas été arrêtées librement entre les deux parties, puisque l'une d'entre elles s'est vu imposer les termes de l'entente par la loi ou les règlements administratifs. Il s'agit plutôt d'un lien législatif et réglementaire dont les éléments échappent à la volonté de l'une des parties, lien dont l'Administration peut seule décider qu'elle l'établit, le modifie et le révoque, en autant bien sûr, qu'elle respecte les droits acquis et les principes de raison et de justice élémentaire. Il convient donc de qualifier ce lien de contrat administratif. Le contrat administratif justifie principalement son appellation de contrat par le fait qu'il y a double échange de consentement et obligations pour l'une et l'autre partie. Pour le reste, la présence à l'acte d'une partie publique situe l'exécution du contrat administratif en plein régime exorbitant.

Les droits qui résultent de cette relation, pour le détenteur de permis, sont limités à la fois par les conditions du permis lui-même, par la loi qui assure la protection du domaine public et par les règlements édictés dans le but d'en faciliter l'application. Exercés à l'intérieur

---

même et fait à perpétuité. Voir à cet effet Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 73, pp. 152-153, qui définit en fait ce permis comme un bail emphytéotique « puisqu'il est consenti pour 99 ans et moyennant un prix ou rente. Le terrain sur lequel l'ouvrage est érigé demeure la propriété de l'Etat et le sera toujours ». Ceci marque bien la différence entre le permis d'utilisation du domaine public et le bail d'exploitation, différence qui ne fait appel qu'à des critères de durée. Seuls les permis d'une durée limitée peuvent vraiment mériter leur appellation.

287 Voir la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 7 (d). Ces permis sont différents des permis de pêche accordés pour une durée d'un an par le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, et qui sont émis au rythme d'un demi-million par année. Voir le *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 51.

288 *Supra,* note 40, articles 137, 190.

289 *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 68, 69, 70.

290 *Ibid.*, art. 30.

291 *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, art. 22.

292 *Loi des mines, supra,* note 40, art. 12.

de ces limites, les droits du détenteur lui permettent de jouir de la possession des biens et, dans certains cas, d'en récolter les fruits.

Le droit principalement reconnu à tout détenteur de permis est celui de pouvoir jouir du domaine qui lui a été concédé [293]. Cette jouissance peut être exclusive lorsque l'exploitation désirée ne peut raisonnablement pas souffrir le partage, mais elle est ordinairement sujette à l'exercice, sur le même bien concédé, des autres droits d'exploitation [294].

293 Voir la *Loi des mines, ibid.*, articles 12, 62, 138, 189b, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40), 189v (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 34), qui traitent des permis de prospecteur, de mise en valeur, de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoirs souterrains ainsi que de recherche de saumure. Ces permis donnent un droit de jouissance sur le sous-sol et permettent à leurs détenteurs d'extraire les minéraux qui y sont contenus, pour fins d'analyse et de recherche. Ce droit de jouissance est exclusif (art. 28) et ne peut être exercé que par un prospecteur à la fois. Voir aussi la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 30, 71, qui reconnaît aux détenteurs d'un permis d'occupation et d'un permis de coupe de bois, ce même droit à la possession exclusive. Ce droit n'est cependant pas vu d'un bon œil par la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau qui, dans son Premier Rapport, *supra,* note 174, p. 207, a recommandé la « dissociation du permis de coupe de bois de l'usufruit du territoire décrit dans le bail ». Voir également la *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, art. 22. Voir cependant la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 18, qui spécifie que le droit de coupe de bois dans les limites des parcs provinciaux ne confèrent pas à son détenteur un droit de jouissance exclusive sur la terre. Enfin, voir la *Loi* (fédérale) *sur l'extraction de l'or dans le Yukon,* S.R.C. 1970, chap. Y-3, art. 48, qui reconnaît au titulaire d'un claim minier, les droits ordinaires exclusifs à l'utilisation de son claim.

294 Il existe donc un régime de priorité qui s'applique aux divers droits privatifs d'utilisation du domaine, une certaine hiérarchie à respecter. Une terre peut être concédée sous divers chefs d'exploitation. Dans certains cas ces chefs peuvent subsister côte à côte et se limiter entre eux. Ainsi, la *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 38, permet au détenteur d'un droit de coupe sur un lot postérieurement concédé pour fins de colonisation, de procéder à la coupe de bois sur la partie non défrichée de ce lot, à condition de payer le double du droit de coupe qui serait normalement exigible. De même, pour l'utilité de son exploitation, un détenteur de permis peut toujours, selon la *Loi des mines, ibid.*, art. 125, couper du bois sur une terre sous permis de coupe, à condition d'en payer le droit au détenteur d'un tel permis. Dans d'autres situations la survivance parallèle de droits différents sur le même sol ne peut durer qu'un temps. C'est le cas de l'article 76 de la *Loi des terres et forêts, ibid.*, qui dispose que le permis de coupe sur les terres transférées par le ministre des Terres et Forêts au ministre de l'Agriculture et de la Colonisation dure jusqu'au 30 avril qui suit l'émission par ce dernier d'un billet de location. Enfin, il existe des cas où cette survivance des droits d'utilisation concurrents est impossible. C'est encore la *Loi des terres et forêts, ibid.*, art. 28, qui en fournit l'exemple lorsqu'elle prohibe, sur les lots de colonisation, l'octroi de permis d'exploitation forestière. Ceci ne vaut pas évidemment pour les droits de coupe antérieurs, prévus à l'article 38. Voir aussi les articles 23, 24 de la même loi ainsi que la *Loi des mines, ibid.*, art. 30. Il est aussi exclus par la loi que certaines terres ou biens puissent faire l'objet de deux permis identiques pour la même exploitation. La *Loi des mines, ibid.*, art. 28, le spécifie lorsqu'elle indique qu'aucune concession ne sera faite d'un droit minier quelconque sur un sous-sol déjà concédé selon la même loi. La *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 34, crée les articles 189y, 189z et 189zz, qui prévoient que le ministre des Richesses naturelles peut préférer à un permis de recherche de saumure un permis de recherche de gaz ou de pétrole dont l'existence apparaît au législateur québécois comme prioritaire. Il y aura donc révocation possible du permis de saumure, s'il compromet de façon quelconque, l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel, moyennant indemnisation au détenteur du permis révoqué, il va sans dire. Dans une optique d'aménagement global des ressources, les nombreuses incertitudes afférentes au caractère prioritaire des différentes formes d'exploitation du domaine public disparaîtraient. On pourrait davantage affecter certaines zones à des activités précises selon les besoins de la région ou du pays. A cet effet, un tableau complet des utilisations du sol québécois apparaît comme l'instrument privilégié des aménagistes.

Elle est également limitée par les mesures coercitives imposées par l'Administration afin d'assurer une exploitation minimale des richesses concédées sous permis [295]. Elle s'arrête également là où commence la propriété privée [296]. Elle est enfin soumise aux règlements et aux lois destinés à protéger le domaine et à assurer son plein développement [297].

---

295 Ces mesures constituent une assurance-exploitation pour l'autorité publique qui délègue ses droits sur le domaine. Pour éviter d'être à la merci de l'indifférence de l'exploitant envers une tâche qui ne lui sourit plus ou du caprice d'un individu dont la persévérance laisse à désirer, l'Administration a voulu forcer chaque détenteur d'un permis d'exploitation à développer annuellement une certaine portion du domaine qui lui a été concédé. La *Loi des mines* oblige celui qui détient un permis de prospecteur à fournir à chaque année l'équivalent de 2 dollars la première année puis 4 dollars pour les années subséquentes de travaux pour chaque acre ou fraction d'acre de terre concédée (art. 76 modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra*, note 40, art. 17). La même loi impose au détenteur d'un permis de recherche pour le pétrole ou le gaz naturel (ce genre de permis n'est concédé qu'à des sociétés autorisées) à produire, pour une première année, des travaux d'une valeur minimale de $3,000, puis de $6,000 pour la seconde année, et ainsi de suite pendant cinq ans (art. 143, modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra*, note 40, art. 29). Un rapport annuel de cette recherche est exigé (art 144, modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *ibid.*, art. 30). Les billets de location émis en vertu de la *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 22, comprennent l'obligation pour le colon possesseur d'un billet de location de respecter les conditions du permis quant au défrichement du sol concédé. Ce défrichement doit s'étendre sur un certain pourcentage de la terre sous billet et ce pourcentage s'établit selon les lots concédés. Il faut donc pour chaque cas examiner le permis accordé. Ces conditions sont loin d'être suffisantes pour répondre aux impératifs d'un développement accéléré. Il conviendrait dans le cadre d'un aménagement des ressources du Québec de renforcer les mesures de coordination des efforts et de garantir l'exploitation par le développement de nouvelles méthodes de travail.

296 Dans certains cas, l'étendue de la propriété est déterminée par la loi elle-même. La *Loi des mines, ibid.*, articles 5 et 30, indique que les terres où seuls l'or et l'argent sont réservés à la Couronne, c'est-à-dire des concessions en toute propriété faites selon le mode du franc et commun soccage effectuées avant le 24 juillet 1880, ne réservent à la Couronne que les droits sur ces métaux. Les autres substances du sous-sol appartiennent aux propriétaires. Sauf concession expresse les octrois de terre effectués sous le mode seigneurial français réservaient automatiquement tous les métaux au roi de France. Quant aux concessions postérieures au 24 juillet 1880, elles conservent à la Couronne un droit à tous les métaux énumérés par la loi ou les règlements.

297 Ces lois et règlements sont multiples, ils constituent un régime particulier d'action administrative, régime qui justifie d'ailleurs l'élaboration qui en sera faite dans une troisième section. Il faut cependant savoir que certaines mesures de protection sont comprises dans le titre même de l'exploitant du domaine public alors que d'autres font l'objet de lois particulières qui s'appliquent au domaine et à ses occupants. Parmi les principales mesures de protection se rapportant aux permis, on peut noter celles de la *Loi des mines, ibid.*, qui empêchent l'établissement de claims sur les terres mises de côté par l'Administration comme lots de village ou de ville, lots à bâtir ou terres situées dans les limites d'une cité ou d'une ville (art. 29), dans les parcs provinciaux et les sanctuaires d'oiseaux (art. 30); qui obligent le détenteur d'un permis de prospecteur à n'extraire que les minéraux nécessaires à l'étude et à la recherche (art. 57), que les substances autres que le gravier, le pétrole, le gaz naturel, le sable et la saumure (art. 58, modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra, note* 40, art. 10); qui créent une réserve d'une bande de terre de chaque côté d'un cours d'eau d'une capacité hydro-électrique de 150 c.v. et plus, situé sur une concession pour fins d'exploitation minière (art. 60). La *Loi des parcs provinciaux, supra*, note 38, art. 18, impose au détenteur d'un permis de coupe dans un parc du Québec de respecter la réglementation relative à la chasse et la pêche. La *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 39, oblige le colon, depuis le jour de l'octroi du billet de location, à conserver pour un certain temps, 15 pour cent de sa terre en forêt, pour son usage domestique, sous peine de payer le droit de coupe en double, sur tout bois abattu. La *Loi des terres et forêts, supra*, note 40, art. 69, interdit la coupe rase sur toutes les terres du Québec,

Le droit de récolter et de s'approprier les fruits du domaine public est un accessoire du droit de jouissance qui n'est pas reconnu à tous les détenteurs de permis. Certaines opérations nécessitent que l'on puisse acquérir de tels fruits et certains permis ne pourraient avoir de portée réelle sans cette faculté d'appropriation [298]. Dans d'autres cas, cette propriété des fruits est refusée à l'exploitant et subordonnée à l'obtention d'un bail ou d'une acquisition en toute propriété [299].

Un autre droit accessoire et nécessaire au droit de jouissance est celui reconnu au détenteur de permis de pouvoir poursuivre l'occupant injustifié de sa terre et d'intenter toute action en dommage pour les bris, dégâts ou empiètements qui y sont effectués [300]. Un dernier droit, accessoire mais essentiel vient enfin permettre l'actualisation du droit de jouissance. Il s'agit du droit d'accès au terrain sujet au permis, reconnu à celui qui s'est vu octroyé un permis d'utilisation du domaine public aux fins d'exploitation. Ce droit n'est pas toujours spécifié dans la loi, mais il s'infère des dispositions législatives qui reconnaissent le droit de jouissance du détenteur de permis [301]. Il est impensable de croire que lorsque le législateur confère un droit d'usage et d'exploitation du domaine public, il songe à priver en même temps le titulaire de ce droit de l'accès à ce même domaine.

Le permis est donc un droit d'utilisation limité. S'il peut, par exception, être d'une durée plus longue que douze mois, son existence n'en est pas moins précaire puisqu'il peut être révoqué et que cette révocation tient plus souvent de la discrétion administrative que de la norme objective. Il est en butte à toutes les restrictions législatives ou réglementaires inévitables dans le cas d'une terre publique. Il est

---

y compris celles concédées sous forme de permis de coupe de bois. La *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, aux articles 24, 33, édicte également de telles mesures de protection applicables à tous les détenteurs de permis de chasse et de pêche. Toutes ces mesures limitent d'autant la jouissance du droit à la possession exclusive du terrain concédé au détenteur de permis.

298 On conçoit mal un permis de coupe de bois qui ne donnerait pas le droit à la propriété des arbres coupés. La *Loi des terres et forêts, ibid.,* art. 72, donne ce droit de propriété au coupeur de bois et lui reconnaît le droit de saisir ce bois si un autre se l'est approprié et d'intenter une action pour en exiger la restitution (art. 74).

299 C'est le cas, entre autres, de la *Loi des mines, ibid.,* art. 57, qui ne reconnaît pas au prospecteur sous permis le droit d'extraire en toute propriété, les minéraux contenus dans le sous-sol concédé. Il lui faut pour obtenir telle reconnaissance, se faire donner à bail les droits miniers du sous-sol en question, en conformité avec les articles 113 et suivants.

300 Ce droit est reconnu par la *Loi des terres et forêts, ibid.,* art. 30 et la *Loi des terres de colonisation, ibid.,* art. 22.

301 La *Loi des mines, ibid.,* art. 56, reconnaît ce droit d'accès au domaine public sous permis lorsqu'il s'agit de traverser les terres publiques pour y arriver, et le subordonne, lorsque la propriété privée doit être franchie, à la permission du propriétaire ou à l'exercice d'un droit d'expropriation dont la procédure est définie aux articles 221–224. La *Loi des terres et forêts, ibid.,* art. 48, énonce le privilège pour celui qui agit dans l'exercice d'un droit, de passer sur les terres publiques comme elle permet à celui qui charrie ou transporte du bois de coupe d'avoir accès à la route, au fleuve ou à la rivière en passant sur des propriétés privées, à condition de verser une indemnité équitbale (art. 102). L'article 108 de la même loi donne également le droit à tous ceux qui transportent du bois conformément à un permis de coupe ou une concession forestière, de se servir du chemin ou de la voie de communication tracée par un autre transporteur de bois, à charge de payer le taux requis par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil.

donc toujours hasardeux de vouloir exploiter sous forme de permis les biens de l'Administration, le particulier devant se soumettre aux impératifs de l'intérêt public et de l'efficacité administrative. Il faut cependant se garder de croire qu'une telle réglementation soit tatillonne et indésirable. L'accessibilité générale du domaine public est fonction d'une telle politique et l'appel aux administrés dans le but de les faire participer à l'exploitation des richesses entraîne également l'adoption de mesures qui assureront la coordination et la rationalisation de cette exploitation.

Les droits et obligations de la partie concédante subissent l'influence du caractère public de cette partie. L'Etat est propriétaire du domaine public. Il peut consentir à se départir de ses droits ou d'une partie de ses droits, dans la mesure où le domaine ne sera pas sujet aux périls d'une mauvaise exploitation. C'est pourquoi l'entente qui intervient entre le particulier et l'autorité publique laisse la plupart du temps à cette dernière le pouvoir de déterminer les normes qui vont la régir. C'est donc sous le régime des décisions unilatérales de l'Administration, prises dans le cadre assez large fixé par la loi, que le particulier détenteur de permis doit utiliser le domaine public.

Les droits de l'Administration ne sont limités que par l'interdiction d'agir avec malice, mauvaise foi ou malhonnêteté. Tant que les conditions de révocation ou de modification de l'entente ne sont pas comprises dans la loi qui la prévoit, il ne saurait être question de tenir l'autorité publique à d'autres limitations que celles-là. Quant aux obligations qui lui sont imposées une fois le permis octroyé, il n'en est qu'une véritablement fondamentale, réciproque au droit du détenteur de jouir de la terre occupée, qui consiste à laisser jouir ce détenteur et à lui reconnaître, dans toute la mesure où l'intérêt public n'est pas en jeu, les droits accessoires dont il ne saurait se passer.

Il y a donc, on le constate, inégalité fondamentale entre les parties à un permis d'utilisation du domaine. Cette inégalité est la même qui caractérise tout contrat entre un particulier et l'Administration dont le caractère d'autorité publique et de premier défenseur de l'intérêt public doit être respecté. Le seul danger en cette matière c'est que l'intérêt public en question s'estompe pour faire place à un intérêt plus particularisé, propre à un appareil administratif dont les rouages se sont repliés sur eux-mêmes au point de ne satisfaire que ses besoins intimes souvent étrangers à ceux de la population. Trop souvent, l'efficacité administrative et la rentabilité prenant la vedette, la participation des permissionnaires est reléguée au second plan. Il est important que l'Etat reconnaisse plus de maturité aux particuliers à qui il délègue ses droits d'exploitation. Aucune protection n'est possible sans la participation des administrés à l'utilisation du domaine public et l'information suffisante de ces exploitants sur les différentes politiques de conservation et d'aménagement des richesses naturelles.

2. Les baux et l'usufruit

Alors que le permis est plutôt destiné à un usage restreint et limité dans le temps, le bail et l'usufruit semblent plutôt servir un but de

permanence [302]. Les détenteurs de permis de prospecteur, de chasse ou de pêche, ou de coupe de bois ne désirent pas s'installer à demeure sur le sol concédé. Ils veulent tout au plus satisfaire un besoin temporaire ou s'adonner à des recherches qui leur indiqueront si une exploitation à long terme peut être envisagée. Le locataire et l'usufruitier, pour leur part, se situent à une étape plus avancée dans le processus d'exploitation. Soit qu'ils désirent jouir du sol d'une manière prolongée pour répondre à des besoins permanents, soit qu'ils aient résolu de procéder à une exploitation sur une grande échelle, ils requièrent des droits de longue durée sur les terres publiques. Alors qu'il existe plusieurs formes de baux mis au point par l'Administration, l'usufruit accordé aux Indiens sur les terres qu'ils occupent constitue le seul exemple d'un tel démembrement de la propriété publique.

i) *Les baux*

Les exemples de baux d'exploitation du domaine public sont multiples au Québec [303]. Ils sont ordinairement le fruit de la volonté administrative de mettre sur pied un système rationnel et permanent d'exploitation ordonnée du domaine public. Il convient d'analyser la nature

---

302 Voir *supra,* note 286.

303 Voir la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 93, 94, 97. Ce dernier article parle de concession forestière. Il ne s'agit pas d'une concession en toute propriété. Il faut y entendre la location du sol à des fins d'exploitation forestière. Il convient donc de parler, lorsqu'on désigne cette concession, de « concession forestière selon l'article 97 » pour la différencier du terme générique « concession forestière » qu'il est préférable de remplacer par « concession pour fins d'exploitation forestière », ce qui comprend à la fois les permis, baux et concessions en toute propriété. Lorsque l'article 99 soumet le concessionnaire de l'article 97 aux mêmes obligations de paiement de droits de coupe que si la concession résultait d'une vente selon l'article 94, il faut entendre par vente, la vente du droit de coupe pour un temps donné ou encore pour une période illimitée et non pas la vente du sol lui-même. L'Etat demeure toujours propriétaire du fonds. C'est d'ailleurs ce qu'explique un *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec,* ministère des Terres et Forêts du Québec, 1965, p. 34: « Il semble que certains concessionnaires ont cru ou laissé croire que leurs droits d'exploitation leur donnaient des droits de propriété sur le fonds. Cette prétention n'est pas acceptable car elle porte atteinte à l'autorité et aux droits souverains de l'Etat ». L'article 111 de la *Loi des terres et forêts* confirme cet état de choses lorsqu'il parle de vente de coupe de bois pour une durée de deux ans. Il ne saurait s'agir d'une vente dans le sens du *Code civil* puisque son effet n'est que temporaire. D'autres baux d'exploitation sont prévus par la *Loi des mines, supra,* note 40, articles 89 (bail minier), 160 (bail d'exploitation), par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 189i (bail d'emmagasinement), par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 189x (bail d'exploitation de saumure), par la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 50 (baux de chasse et de pêche), la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 58 (f) (baux d'exploitation de chalets et restaurants), *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 2 (baux des lits et rives des rivières et lacs navigables), 3 (baux de forces hydrauliques), 10 (baux d'empiètement du domaine public aux propriétaires riverains), 37 (baux d'empiètement aux flotteurs de bois), 63 (baux d'emmagasinement de l'eau), 76 (baux d'empiètement pour toute construction touchant le domaine public). Voir Jules BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, pp. 159-160. Voir enfin les lois fédérales suivantes: *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 7 (baux de pêche de moins de neuf ans sur les eaux fédérales); *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 7 (f) (g) (baux pour des fins d'utilité publique); *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants,* S.R.C. 1970, chap. V-4; *Loi sur les forces hydrauliques du Canada,* S.R.C. 1970, chap. W-6, art. 8; *Loi sur les concessions de terres publiques, supra,* note 170, articles 4, 8, et la *Loi sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 4.

des baux, leurs modalités de révocation et de concession ainsi que les obligations des parties au bail du domaine public.

— Nature

Le bail tel que le connaissent les lois qui régissent le domaine public ne se différencie pas toujours clairement du permis d'utilisation et d'exploitation. En fait, bien souvent il s'agit de mesures identiques. Il existe cependant, pour la plupart des cas, une distinction qui tient plus de l'élément de durée que de celui des droits accordés. Le permis donne l'occasion à l'exploitant d'établir un premier contact avec le sol sujet à exploitation, il lui permet d'entretenir avec le domaine public une relation temporaire. Si le détenteur de permis désire consolider ses droits d'occupation si son exploitation justifie une possession prolongée, il est dans son intérêt de transformer son permis en bail d'exploitation. Ses droits sur le fonds restent bien sûr les mêmes, puisque le locataire qui n'est pas devenu propriétaire du domaine public ne possède qu'un droit réel aliénable ou transférable sous certaines conditions imposées par le propriétaire [304].

Si les droits du locataire sur le fonds du sol sont identiques à celui du détenteur de permis, il n'en va pas toujours de même pour les droits sur les fruits et les produits des terres publiques. Certains permissionnaires n'ont aucun droit sur les produits du sol qu'ils occupent. Leur activité se limite à la fouille et à l'étude. Lorsqu'ils acquièrent un bail d'exploitation, ils accèdent en même temps à la propriété des fruits. C'est le cas du détenteur de permis de prospecteur qui vient de procéder au jalonnement d'un claim. Ce claim ne lui donne aucun droit sur les minéraux du sous-sol sauf ceux qui sont nécessaires à l'étude et à la prospection. L'acquisition d'un bail minier lui confère toutefois la propriété de tous les métaux compris dans le sol sauf ceux exceptés par la loi. Le domaine minier constitue cependant le seul exemple du genre, le critère de durée étant dans tous les autres cas le seul qui puisse distinguer tous les baux d'exploitation du domaine public des permis d'utilisation.

Le bail d'exploitation comme le permis d'utilisation du domaine public n'est pas assimilable aux notions prévues au *Code civil* sur la propriété et ses démembrements. Alors que le bail de droit civil est un droit personnel de jouissance du locataire à l'endroit du locateur [305], le bail d'exploitation du domaine public est un droit réel qui peut être aliéné et être opposable à tous si les conditions d'enregistrement sont respectées [306]. Le bail d'exploitation est donc un droit réel que l'Admi-

304 Voir la *Loi des terres et forêts, ibid.*, art. 99, qui soumet tous les transferts de baux forestiers à une prime ou une taxe, de la même manière que pour les permis de coupe de bois.

305 C.c., art. 1601:

> « Le louage de choses est un contrat par lequel une des parties, appelée locateur, accorde à l'autre, appelée locataire, la jouissance d'une chose pendant un certain temps, moyennant un loyer aux prix que celle-ci s'oblige de payer ».

306 Ainsi en est-il dans la *Loi des mines, supra,* note 40, pour tout ce qui est des baux pour fins d'exploitation minière.

nistration accorde sur une partie du domaine public et selon ses conditions, aux particuliers ou aux sociétés désireuses de consolider les droits qui auront pu leur être accordés par voie de permis. Le paiement se fait d'abord par une somme forfaitaire puis par versement d'une rente ou d'un loyer à somme fixe. C'est la formule la plus employée par l'Administration québécoise en matière d'exploitation forestière ou minière. Ainsi les concessions forestières selon l'article 97 de la *Loi des terres et forêts* et les autres baux pour fins d'exploitation forestière[307] sont accordés par le ministre des Terres et Forêts. Les baux miniers, les baux d'exploitation de pétrole et de gaz, ceux qui permettent l'enfouissement et l'emmagasinement de substances minérales ainsi que l'exploitation de la saumure sont accordés par le ministre des Richesses naturelles. Le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche accorde également des baux pour fins sportives et récréatives aux clubs de pêche et de chasse désireux d'assurer à leurs membres un loisir permanent sur les lacs et sur les étendues boisées du Québec[308]. La *Loi du régime des eaux*[309] permet l'octroi de baux d'exploitation de forces hydrauliques de plus de 300 chevaux. Elle met également sous bail les portions du domaine public indispensables à l'établissement de ces ouvrages par les propriétaires riverains[310], le sol requis par les flotteurs de bois pour procéder à leurs activités[311], le terrain nécessaire aux emmagasineurs d'eau qui veulent régulariser le débit d'une force hydraulique d'un moulin ou d'autres ouvrages[312]. La même loi accorde des baux de portée plus générale relativement à toute construction touchant le domaine public[313].

— Concession et révocation

Le bail d'exploitation étant marqué par l'idée de permanence, il convient que l'Administration ne soit pas liée lorsqu'il s'agit de procéder à sa concession. C'est pourquoi toutes les lois, fédérales ou québécoises, sur le domaine public précisent que le gouverneur général en conseil ou le lieutenant-gouverneur en conseil peuvent adopter des règlements pour la création de baux. Une seconde formulation consiste à permettre

307 Les concessions forestières selon l'article 97 ainsi que les autres baux forestiers sont des territoires boisés du domaine public, affermés aux fins d'exploitation. L'affermage est l'attribution d'un bail forestier avec le droit d'y couper les bois ou certains bois et d'en disposer, conformément aux conditions déterminées par les lois et règlements. Ceci ajoute à l'affirmation selon laquelle le bail d'exploitation est différent du bail tel que connu par le Code civil. Ce dernier n'entraîne pas pour le locataire le droit aux fruits provenant de la chose louée. La concession forestière selon l'article 97 ne pourrait se concevoir sans un tel droit puisqu'il constitue l'intérêt principal sinon unique de l'exploitant forestier. Voir *supra,* note 303.

308 Cette politique semble aujourd'hui freinée par le récent désir du gouvernement québécois de procéder à l'élimination progessive des clubs de chasse et de pêche afin d'accorder au public des droits plus larges sur le domaine québécois. On sait, en effet, que de telles locations n'ont pas d'autre effet que d'aliéner d'une façon permanente le domaine québécois dans les mains d'intérêts souvent étrangers. Voir *supra,* note 235.

309 *Supra,* note 38, art. 3.

310 *Ibid.,* art. 10.

311 *Ibid.,* art. 37.

312 *Ibid.,* art. 63.

313 *Ibid.,* art. 76.

au ministre ou à son représentant d'accorder des baux d'exploitation selon les conditions stipulées par le gouverneur général en conseil ou le lieutenant-gouverneur en conseil [314]. Il s'agit, dans la presque totalité des cas, d'un pouvoir discrétionnaire de l'Administration.

Le pouvoir de révoquer le bail est soumis, lorsque la loi l'indique, à des conditions précises. La plus répandue est la non-conformité de la part du locataire aux conditions de son titre [315]. La loi accorde ainsi un pouvoir exprès de révocation pour défaut de paiement des taxes [316], pour défaut d'exploitation [317] et pour défaut de fourniture des états de production [318]. D'autres conditions peuvent être inscrites dans la loi qui accorde le bail. Dès lorsque ces conditions sont spécifiées, le ministre doit s'y tenir et ne peut exercer son pouvoir de révocation en dehors de ces cadres [319].

Si la loi ne prévoit pas de pouvoir spécifique de révocation, il faut en conclure que lorsque le bail d'exploitation constitue un droit acquis de l'administré, c'est-à-dire lorsqu'il a été émis selon des normes objectives, sa révocation devra se soumettre à des impératifs de justice et de raison. Le contrôle des tribunaux judiciaires pourra s'exercer dès que l'autorité administrative compétente excédera ces limites. Si la loi accorde explicitement un certain pouvoir de révocation tout en le soumettant à des normes subjectives, on peut en déduire que la discrétion administrative pourra s'exercer largement pourvu qu'elle s'inscrive dans les limites tracées par la justice, la bonne foi et la raison. Il en va de même lorsque le pouvoir d'édicter les conditions d'émission de suspension et de révocation est laissé à la réglementation de l'Administration.

---

314 Le pouvoir de concéder à bail est toujours précisé dans la loi. Ainsi la *Loi du régime des eaux, ibid.*, art. 2, spécifie que le pouvoir d'aliéner ou de louer les lits et rives des cours d'eau du domaine public appartient au ministre des Richesses naturelles avec autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil pour ce qui est des concessions postérieures à 1916. La *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 7, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries, supra,* note 270, soumet de la même manière à l'autorisation du gouverneur général en conseil le pouvoir de donner en location les terres de chasse et de pêche. Voir *supra,* note 303. Une discrétion plus limitée est accordée par la *Loi des mines, supra,* note 40, art. 89, au ministre des Richesses naturelles lorsqu'il s'agit d'accorder un bail minier à un prospecteur qui est détenteur d'un permis de prospection. L'article précise que le bail devra être accordé si l'exploitant démontre à la satisfaction du ministre que le gisement est suffisant pour justifier la concession à bail. Il y a toujours discrétion, mais son exercice en est réduit à l'appréciation des facteurs de production.

315 Voir la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, art. 42; *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, ibid.*, art. 9; *Loi* (fédérale) *sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 8 (1); *Loi des mines, ibid.*, articles 108, 180; *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 189r; *Loi sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 14b.

316 *Loi des mines, ibid.*, art. 202.

317 *Ibid.*, art. 206.

318 *Ibid.*, articles 251–255. Il faut remarquer que ce pouvoir de révocation ne joue que pour les concessions minières effectuées à partir de 1965 et avant 1911. Pour toutes celles conclues entre 1911 et 1965, aucun pouvoir de révocation n'est prévu.

319 Voir *supra,* note 280. Ce qui vaut pour les permis peut également s'appliquer aux baux d'exploitation car il s'agit de deux formes de concession de droit par l'Administration à un particulier ou une société.

— Droits et obligations des parties

Les droits et obligations du détenteur d'un bail d'exploitation du domaine public, sont en principe les mêmes que ceux d'un propriétaire, sauf en ce qui concerne le fonds de la concession à bail. Ainsi pourra-t-il vendre son droit de coupe, d'extraction ou d'exploitation, le louer, et diviser son terrain pour en céder des parties, s'il obtient l'approbation des autorités[320]. Il n'est propriétaire que des droits concédés sur le sol, c'est-à-dire des fruits et produits que le bail lui procure. Il n'est jamais propriétaire du sol ou du sous-sol. Une simple analyse des termes employés dans la *Loi des mines*[321] et la *Loi des terres et forêts*[322] rend

320 Voir la *Loi des mines, supra,* note 40, articles 130, 130a, 130b, (modifiés par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, articles 25, 26) et 195. Il est clair que le détenteur d'un bail minier ou d'une concession minière ne peut disposer de la surface de sa concession qu'avec la permission de l'Administration.

321 *Ibid.,* aritcles 89, 90, 93, 164, *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 189k. Tous ces articles parlent de bail et de droits restreints. Ainsi l'article 93 spécifie que le détenteur du bail minier a les droits et devoirs d'un propriétaire sauf les restrictions de la loi. Ces restrictions sont nombreuses et constituent autant d'éléments qui prouvent que le bail minier, le bail d'exploitation, le bail d'emmagasinement ainsi que la concession minière selon l'article 113 (assimilable au bail, selon les articles 130 et 195) ne confèrent qu'un droit réel restreint, et non un droit de propriété (voir *supra,* note 320). Leur seule durée, dont la limite peut aller de 5 à 20 ans, sauf pour la concession minière selon l'article 113 dont la durée n'est pas limitée par la loi, suffit à démontrer qu'il s'agit là d'un droit réel de jouissance n'emportant que la propriété des fruits ou produits reconnus par le législateur ou l'Administration par voie réglementaire. Il convient, à propos de la concession minière de faire une distinction entre le terme générique de concession minière utilisé pour définir toute forme de concession (y compris les permis et les baux) pour fins d'exploitation minière, et celui plus spécifique de concession minière qui, selon l'article 113, désigne une forme particulière de bail d'exploitation minière. Afin d'éviter toute confusion, on emploiera le terme « concession pour fins d'exploitation minière » pour désigner globalement toutes les formes de concessions minières, et on précisera, dans le cas de la concession minière équivalente à bail, qu'il s'agit de la concession minière selon l'article 113. Il faut noter, de plus, que la concession minière selon l'article 113 est une forme de concession pour fins d'exploitation désuète depuis le 1er janvier 1968. La *Loi des mines* de 1965 n'a pas prévu la continuation de ce mode jusque là utilisé. En créant le bail minier, on a aboli la concession minière. Toutefois, comme il importait de respecter les droits acquis de ceux qui, avant cette nouvelle loi possédaient de telles concessions sous réserve des lettres patentes ainsi que de ceux qui avaient jalonné un claim avant le 1er janvier 1966, date d'entrée en vigueur de la loi, on a prévu des dispositions transitoires. Ces dispositions (articles 113 ss.) permettent au détenteur d'un claim ou d'un permis de mise en valeur, de demander l'octroi d'une concession minière, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la loi. C'est dire que depuis le 1er janvier 1968 il est impossible de se voir attribuer au Québec, une concession minière selon l'article 113. En plus des concessions spécialisées d'exploitation de pétrole, de gaz naturel, d'eaux et de réservoirs souterrains et de saumure, il existe donc trois modes de concessions pour fins d'exploitation minière: la concession minière d'avant 1966, telle que la *Loi des mines* la prévoyait et qui constitue une vente des droits de mines dans le sous-sol du domaine public; la concession minière de l'article 113, qui n'a pu être attribuée que de 1966 à 1968, qui, à certains égards possède un régime semblable à celle d'avant 1966 mais pour laquelle plusieurs dispositions du droit nouveau s'appliquent pleinement (article 115); le bail minier, tel que créé par la loi de 1965 et qui constitue la location pour un temps limité des droits de mine dans un terrain minier donné et du droit d'utilisation de la surface pour fins minières.

322 *Supra,* note 40, articles 72, 83, 99. Ces dispositions, de par les liens qu'elles créent entre le locataire forestier et l'Administration sont inconciliables avec un droit de propriété sur le fonds. Voir dans ce sens J. BOUFFARD, *op. cit.,* note 2, pp. 32 ss.

cette constatation évidente. Nulle part, il n'est fait mention que l'Administration peut accorder, en toute propriété le sol ou le sous-sol du domaine public, sauf dans le cas de la vente de terres pour fins industrielles selon la *Loi des terres et forêts* [323]. Pour mieux analyser les droits et devoirs du locataire, il convient d'étudier les principales lois créatrices de baux d'exploitation, tant canadiennes que québécoises, et le régime qu'elles établissent.

La *Loi des terres et forêts,* à l'article 97 [324], accorde aux particuliers ou sociétés désireuses de s'adonner à l'industrie de la pâte à papier ou de faire de la coupe de bois pour le compte d'une telle industrie, une concession de limite à bois ou de terre d'exploitation forestière. En plus du droit d'occupation conféré par cette location, le ministre émet à chaque année un permis appelé « licence de coupe de bois » ou « certificat d'affermage » qui constitue un renouvellement de la concession originale. Ainsi, comme le fait remarquer un *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec,* « sans aliéner ses droits de propriétaire foncier, l'Etat en accordant le renouvellement du permis (licence) de coupe de bois aussi longtemps que les conditions d'affermage étaient respectées, se trouva à assurer aux concessions forestières un caractère de continuité répondant aux exigences des prêteurs et ainsi à faciliter des avances sur hypothèque, ou nantissement » [325]. L'aliénation partielle ou totale du droit de coupe est donc rendue plus facile par une telle disposition.

Le droit de jouissance du locataire entraîne celui de prendre possession des terres et d'intenter toute action ou poursuite contre ceux qui empiètent, détiennent illégalement le domaine sous bail ou y causent des dommages [326]. Seul le locataire forestier peut exploiter le terrain qui lui a été confié [327]. Il peut seul vendre ou louer son droit, ce qui lui donne « une liberté souvent discriminatoire dans le choix du permissionnaire et dans la détermination du prix de vente » [328]. D'autres droits, accessoires à ces droits fondamentaux, sont également reconnus par la loi, au locataire. Il s'agit du droit de construire des chemins pour faciliter le transport du bois [329] sur toute terre publique, concession ou réserve forestière et du droit de passer sur les terres privées, moyennant dédommagement [330]. Il faut préciser que les baux forestiers peuvent

---

323 *Ibid.,* articles 56, 57. Cette vente peut être effectuée même sur une concession forestière, ce qui prouve la fragilité de celle-ci.

324 Voir également *supra,* note 307.

325 *Supra,* note 303, à la p. 31.

326 *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, art. 55.

327 *Ibid.,* art. 72.

328 *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec, supra,* note 303, à la p. 33. Le document en conclut que « ce droit devrait être restreint aux seules essences que le concessionnaire utilise dans son usine » les autres essences ou utilités du bois de coupe pouvant être valablement concédées par l'Administration. Il semble d'ailleurs que cette politique soit adoptée depuis 1963 par le ministère des Terres et Forêts, ce qui rend urgente la nécessité de le confirmer dans la loi.

329 *Loi des terres et forêts, ibid.,* art. 103.

330 *Ibid.,* art. 102. Lorsque le lit et les rives sont compris dans le bail, le locataire forestier jouit également de tous les droits utiles sur l'eau. Ce privilège, selon la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, n'a pas sa raison d'être. Voir *supra,* note 227.

inclure le droit d'usage du lit et des rives des cours d'eau publics qui relèvent, à ce titre, du ministre des Terres et Forêts.

Les obligations du locataire forestier sont nombreuses. Il est tout d'abord tenu de respecter les conditions de son titre et les impératifs d'exploitation que celui-ci peut contenir. Il doit également procéder à l'inventaire général de sa concession, en tracer le plan d'aménagement et le soumettre au ministre [331], produire chaque année son programme de coupe en précisant le volume et l'endroit, et assurer la protection contre l'incendie selon les normes du gouvernement. Il doit aussi payer les primes et redevances que lui imposent la loi et les règlements. Ainsi le locataire forestier sera-t-il tenu d'acquitter dès l'achat de son bail, la prime d'affermage qui constitue le prix de la concession [332], la rente foncière, qui est payable chaque année et qui représente le loyer du bail forestier [333] et le droit (licence) de coupe qui est en fait le prix du bois coupé par l'exploitant et qui se calcule selon la quantité de bois coupé chaque année. On peut considérer la rente foncière davantage comme une taxe que comme un loyer. On a voulu, en l'imposant, éviter que le locataire acquière trop de limites à bois à la fois. On peut se demander toutefois si le taux actuel de la taxe suffit à obtenir un tel résultat. Le locataire réussit toujours à justifier une location démesurée en invoquant les besoins futurs dus à un éventuel agrandissement de son usine [334]. Quant au droit (licence) de coupe, le fait qu'il soit uniforme et qu'il ne tienne pas compte des difficultés rencontrées ainsi que des sommes déboursées selon les régions, empêche les exploitants de se diriger vers des lieux difficiles d'accès et à coût d'exploitation élevé, attirés par l'attrait d'un fardeau moins lourd imposé par des régions faciles d'accès. L'ignorance des principes d'aménagement sectoriel et d'incitation à l'exploitation se fait durement sentir dans le secteur forestier.

Il existe aussi une prime de transfert que doit débourser tout locataire qui veut céder ou autrement aliéner sa concession. Le transfert doit être fait par acte notarié, accepté par le ministre et inscrit au registre des concessions pour fins d'exploitation forestière. La prime imposée sert à modérer la spéculation et à assurer la continuité de l'exploitation [335]. Les droits du locataire forestier sont limités par ceux de l'Administration ainsi que par ceux accordés aux autres particuliers sur la même portion du domaine public. Ainsi la *Loi des terres et forêts* [336] précise que les terres sujettes à la *Loi des mines* ne peuvent être vendues par le ministre des Terres et Forêts que lorsque le lieute-

331 *Ibid.*, articles 251–255.

332 Cette prime est ordinairement de $1,000 à $1,500. Voir *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec, supra,* note 303, à la p. 35. Il faut excepter cependant, le cas de l'article 97 de la *Loi des terres et forêts* qui prévoit que pour les petits industriels, la prime sera de $500.

333 En 1840, cette rente est passée de $8 à $10 du mille carré, et la situation est restée la même depuis.

334 Voir l'*Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec, supra,* note 303, à la p. 37. Voir également la *Loi des terres et forêts, ibid.,* articles 80, 83.

335 En vertu de l'article 99 de la *Loi des terres et forêts, ibid.,* (la rente foncière, la prime de transfert, le droit de coupe s'imposent de la même manière au concessionnaire forestier de l'article 97).

336 *Ibid.,* art. 23.

nant-gouverneur en conseil le permet, et uniquement sur les étendues de surface non comprises dans des concessions pour fins d'exploitation minière. Il en va de même pour les terres de colonisation [337] désignées par le lieutenant-gouverneur en conseil et exclues de tout permis d'exploitation dès leur transfert au ministre de l'Agriculture et de la Colonisation. Par contre, aucun permis d'occupation n'a d'effet contre un permis de coupe antérieur à sa date [338]. Il y a donc, comme pour les permis d'utilisation du domaine, une certaine hiérarchie à respecter.

L'exploitant forestier, locataire du domaine public, possède un droit exclusif assorti de nombreuses obligations. Le contrôle parfois imposant, exercé par l'Administration a pour but encore une fois de s'assurer du caractère continu et rationnel de l'exploitation entreprise. Le bail est un pouvoir délégué par l'Etat au particulier ou à une société de prendre part à la production nationale en se servant des richesses du domaine public. Ce que l'Etat confie, il le surveille toujours. C'est pourquoi le bail forestier est le mode d'exploitation le plus employé en ce qui a trait à la coupe de bois. C'est le seul instrument qui permette à l'Administration québécoise de ne pas se départir totalement de ses droits fondamentaux tout en confiant à l'administré la possibilité de participer d'une manière rentable à la mise en valeur du domaine public.

La *Loi des mines* [339] confie des droits d'exploitation prolongée dans le sous-sol des terres publiques comme de certaines propriétés privées [340] au moyen de bail minier, de la concession minière selon l'article 113, du

---

337 *Ibid.*, art. 28.

338 L'expression « permis de coupe » englobe ici aussi bien le permis occasionnel émis en vertu de l'article 68, *ibid.*, que celui qui constitue l'approbation annuelle d'un bail forestier.

339 *Supra,* note 40, articles 89, 113, 160, 189i, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 16), 189x, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 34).

340 En effet, le principe général en la matière est que les droits de mines constituent une propriété souterraine, séparée et distincte de celle qui est au-dessus. Voir à cet égard l'arrêt *Corporation municipale de la paroisse de Saint-Rémi* v. *Pronovost,* (1970) C.A. 1112. Durant le régime français la concession de terre en tenure (en toute propriété) ne transférait pas les droits de mine, y compris l'or et l'argent, à celui qui avait acquis la surface. Un tel transfert ne pouvait s'opérer qu'au moyen d'une concession expresse. La concession en franc et commun soccage, propre au régime anglais ne réservait de plein droit à la Couronne que les droits sur l'or et l'argent. Le reste était accordé en toute propriété au concessionnaire. L'or et l'argent étaient donc les deux seules substances réservées depuis toujours à la Couronne, sauf concession expresse. Comme il s'agissait des seuls métaux connus et exploitables d'une manière efficace, toute concession de droits miniers ne comportait que ces deux minéraux. Par la suite, l'*Acte général des mines de Québec de 1880,* S.Q. 1880, chap. 12, art. 7, réserva un droit de mine général en faveur de la Couronne, sans qu'il soit nécessaire d'en faire mention dans le titre de concession. Cette réserve joue de plein droit et elle est toujours valable aujourd'hui, de sorte que, depuis le 24 juillet 1880, date d'entrée en vigueur de la loi, aucun propriétaire foncier n'est également propriétaire des minéraux du sous-sol de son terrain, exception faite de ceux qui n'étaient pas encore compris dans la *Loi des mines* en vigueur au jour de la concession de la surface ou qui en étaient expressément exclus. De sorte qu'il convient, pour connaître exactement l'étendue de ses droits, de consulter la *Loi des mines* applicable et les règlements édictés pour son application, à l'époque de l'acquisition du sol. Si les droits de mine ne font pas partie de la concession, l'Etat en est le propriétaire et peut donc les aliéner ou les concéder nonobstant le fait que la propriété du sol soit privée. Voir « Etude sommaire de la Loi des mines », en collaboration, (1968) 11 C.B.J. 553.

bail d'exploitation, du bail d'emmagasinement et du bail d'exploitation de saumure. Chacun de ces baux confère au locataire le droit exclusif de s'adonner dans le sous-sol concédé à l'activité pour laquelle le bail a été accordé [341]. Dans certains cas le droit au sous-sol entraîne comme accessoire le droit à l'utilisation de la surface pour des fins minières [342]. Pour d'autres formes de baux comme le bail d'exploitation et le bail d'emmagasinement, le droit à la surface n'est plus accessoire mais essentiel, puisque l'usage du sol est inhérent à la recherche du pétrole ou du gaz naturel [343]. Le bail minier donne au locataire les droits et obligations d'un propriétaire, sujet aux restrictions de la loi [344]. Il faut en déduire que le locataire minier pourra poursuivre autrui pour empiètement, exploitation sans permis sur son terrain et dommages causés sur la concession, au même titre qu'un propriétaire. Si ce droit est reconnu au détenteur de permis, il doit en être de même pour le locataire du domaine public qu'il s'agisse de bail minier, de concession minière selon l'article 113 ou de bail d'exploitation, d'emmagasinement et d'exploitation de saumure [345].

Le droit de jouissance du locataire minier entraîne le droit de propriété sur tous les produits extraits du sous-sol concédé ainsi que sur tous les minéraux qui y sont encore enfouis. Pour tous les baux octroyés selon la *Loi des mines,* il existe toutefois une réserve à la Couronne du sable, du gravier, du pétrole et du gaz naturel. Il faut, dans le cas du bail d'exploitation de gaz et de pétrole, réduire cette réserve au sable et au gravier [346]. Le titre du locataire peut également limiter ce droit, à des minéraux en particulier, ou à des espaces restreints. Le bail d'emmagasinement échappe ainsi à la règle qui veut qu'un bail donne droit à tous les minéraux du sous-sol. Ce bail d'emmagasinement ne donne que le droit exclusif d'enfouir dans le sous-sol les substances minérales ou les produits et résidus industriels mentionnés au bail [347] et de se servir des réservoirs souterrains naturels découverts à cet effet [348].

---

341 *Loi des mines, supra,* note 40, articles 91, (modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 24), 166, 189k, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 16).

342 *Ibid.,* art. 92.

343 L'article 171 de la *Loi des mines, ibid.,* confirme cette opinion lorsqu'il reconnaît le droit du locataire d'un bail d'exploitation sur les routes, îles, lits et rives des cours d'eau situés dans le périmètre du territoire sous bail. Voir également en ce qui concerne le bail d'emmagasinement, l'art. 189n, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 16).

344 *Ibid.,* art. 93. Dans son effort pour dissocier la propriété riveraine du droit à l'usage de l'eau la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau a recommandé que le locataire minier ne puisse plus prétendre à aucun droit sur les étendues d'eau comprises dans le territoire à bail. Voir *supra,* notes 293, 330.

345 Voir *supra,* note 300.

346 *Loi des mines, supra,* note 40, articles 91, (modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 24), 128.

347 Art. 189k, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 16).

348 Ces réservoirs souterrains, sortes de cavités naturelles propres à l'emmagasinement et à l'enfouissement ont été réservés à la Couronne par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40. Cette réserve ne vaut que pour les concessions postérieures au 5 juillet 1968, date d'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, tous les réservoirs situés dans les concessions pour fins d'exploitation minière antérieures appartiennent aux concessionnaires. Voir à cet effet, Jules BRIÈRE, « Modifications à la Loi des mines », (1969) 10 *C. de D.* 376.

Certes le locataire n'est pas propriétaire du fonds. Il n'a que des droits d'exploitation et d'occupation. Cependant, une disposition de la *Loi des mines*[349] indique que celui qui a acquis un terrain minier comme concession minière selon l'article 113[350] à titre de vente peut en prescrire la propriété après 10 ans de possession publique et paisible, sauf toutefois les droits que la Couronne se réserve sur telle concession. S'il s'agit de droits de mines situés sous des terrains privés, la prescription est de 30 ans et elle peut s'additionner à celle de ses auteurs. Pour les fins de cette prescription l'enregistrement constitue une possession publique. Cette disposition représente un des rares exemples d'une volonté expresse de l'Etat de se départir totalement de son droit de propriété.

Faisant contrepoids avec les droits qui lui sont reconnus, les obligations du locataire minier sont multiples et contraignantes. Il lui est d'abord imposé de satisfaire aux conditions de son titre, ce qui, à proprement parler, peut résumer tous les autres devoirs qui viennent s'ajouter à cette formulation générale. Précisant cet énoncé de principe, la *Loi des mines* vient souligner les principaux devoirs du locataire. Il lui est obligatoire de commencer l'exploitation dans les deux ans de la date du bail et de fournir à la satisfaction du ministre des Richesses naturelles la preuve de cette exploitation[351]. Pour ce qui est du bail d'exploitation, l'extraction du pétrole doit commencer immédiatement après la découverte, conformément aux usages reconnus au sein de l'industrie pétrolière[352]. L'exploitant est également tenu de payer le loyer, ou la rente[353], de fournir des états complets et détaillés de production[354] et de se conformer aux règlements édictés en vertu de la loi[355].

Les droits du détenteur d'un bail émis en vertu de la Loi des mines sont limités par les droits de l'Etat, du public et des particuliers sur le sol sujet à concession. Ainsi doit-il respecter la réserve de 5% pour chemins et autres fins publiques qui revient à l'Etat sur chaque bail minier ou concession minière selon l'article 113[356] et le droit du public de naviguer et de faire flotter du bois sur un lac ou une rivière situés de quelque façon sur le terrain sujet à bail[357]. Il doit indemniser les propriétaires privés dont il occupe ou détériore la propriété afin de procéder à son exploitation[358]. Il ne peut quitter son terrain et cesser toute exploi-

---

349 *Supra,* note 40, articles 199, 200.

350 Voir *supra,* note 321.

351 *Ibid.,* articles 100, 101, 102. Le ministre peut prolonger ces délais mais le montant de la rente en est alors augmenté.

352 *Ibid.,* art. 177.

353 *Ibid.,* articles 98, 178 et 189p, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, art. 16). Voir également la *Loi sur les droits de mines,* S.Q. 1965, chap. 35.

354 *Ibid.,* articles 179 et 189q, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *ibid.,* art. 16).

355 Art. 189s, (ajouté par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *ibid.,* art. 16).

356 *Ibid.,* art. 96.

357 *Ibid.,* art. 97.

358 *Ibid.,* art. 129. Si toute indemnisation est impossible, il doit procéder à une expropriation.

tation sans une permission du ministre, qui doit être demandée par écrit lorsque toutes ses redevances ont été acquittées et que les plans exigés par la loi ont été remis[359]. Le locataire est tenu de respecter temporairement ou indéfiniement les autres droits d'exploitation concédés sur le même sol. Il est ainsi spécifié que s'il existe une concession forestière selon l'article 97 ou un droit de coupe sur le même terrain concédé à bail pour fins minières, ce droit de coupe ou cette concession forestière doivent prendre fin dans les trois ans qui suivent la date du bail minier ou de la concession minière selon l'article 113[360]. Le poids des obligations imposées au locataire minier, comme celui du bail forestier et du permis d'utilisation, est assez lourd à porter pour un particulier. C'est pourquoi les baux d'exploitation et d'emmagasinement, plus spécialisés, ne peuvent être confiés qu'à des sociétés reconnues et approuvées.

D'autres lois accordent également des baux d'exploitation du domaine public qui répondent toujours à la définition du bail d'exploitation telle que mentionnée plus haut. Ainsi la *Loi du régime des eaux*[361] parle de concession moyennant loyer. Il s'agit d'un concession de droits d'exploitation prolongée du domaine public dans un but déterminé, celui d'utiliser les eaux courantes à des fins de force hydraulique, de flottage du bois et de navigation. Les conditions de ces baux sont spécifiées par règlement et se modèlent généralement sur celles de la *Loi des terres et forêts*[362]. La *Loi de la conservation de la faune*[363] accorde des baux de longue durée pour le bénéfice des clubs de chasse et de pêche. Ces baux ressemblent aux baux de maison tels que les connaissent les propriétaires et locataires des centres urbains, à cette exception près que la durée en est beaucoup plus longue. On n'y procède pas, cependant, comme dans le cas des baux miniers et forestiers, à la production de richesses naturelles. La fin recherchée est plutôt sportive ou récréative. L'exploitation se limite ici à une certaine promotion touristique. Un rôle de protection peut également être confié à ces locataires, mais il n'est pas prépondérant.

Le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche s'est vu reconnaître par la *Loi des parcs provinciaux*[364] le pouvoir d'émettre des permis et des baux à l'usage des personnes désireuses d'exploiter certains services destinés aux usagers et aux visiteurs des parcs en question[365]. Il s'agit là de l'exploitation d'une partie limitée de la surface totale de ces parcs, comme c'est le cas des parcs fédéraux, en vertu de la *Loi*

359 *Ibid.*, articles 107, 185.

360 *Ibid.*, art. 126. Voir également *supra*, note 294.

361 *Supra*, note 38, articles 2, 3, 10, 37, 63, 76.

362 *Supra*, note 40.

363 *Supra*, note 215.

364 *Supra*, note 38, art. 58 (f).

365 Il existe également dans l'Administration québécoise, une possibilité d'accorder des baux d'exploitation des parcs provinciaux selon la *Loi de la conservation de la faune, supra*, note 215, art. 50, et la *Loi des terres et forêts, supra*, note 40, art. 71. Ce pouvoir d'aliénation peut donner prise aux mêmes abus que dans le cas de la réserve des trois chaînes (voir *supra*, note 228) et des autres occupations du domaine public. On oublie totalement les impératifs de la collectivi-

sur les parcs nationaux[366]. Les droits et devoirs du locataire y sont déterminés par les règlements adoptés sous le régime de ces lois.

Les droits et obligations de la partie concédante d'un bail d'exploitation sont fonction des nécessités imposées par l'intérêt public et l'efficacité de l'appareil administratif. Ils sont la source des obligations du locataire de favoriser la protection du domaine et de procéder à une exploitation satisfaisante. Ainsi l'Administration peut exiger du locataire qu'il se tienne responsable de la protection contre l'incendie sur toute la surface de sa concession en conformité avec les règlements établis. Elle peut aussi exiger de lui qu'il produise les rapports et les comptes rendus dont les dispositions réglementaires imposent la rédaction.

L'Etat peut se réserver, pour des fins spécifiques ou générales, certaines parties du domaine concédé. Il en est ainsi de la réserve de 5% pour routes ou autres fins publiques créées par la *Loi des mines*[367] sur tout bail minier ou concession minière selon l'article 113 ainsi que le droit au sable et au gravier sur tout bail ou concession selon l'article 113, ces matériaux étant destinés à la construction des chemins publics[368].

Le locateur est cependant tenu de laisser jouir le détenteur du bail aussi longtemps que dure ce dernier. Il ne pourra donc pas, sans le consentement du locataire, louer le même terrain à un second particulier. Il ne doit rien faire, sous réserve des nécessités de l'intérêt public, qui puisse empêcher l'exploitant d'exercer son bail. L'Etat n'est tenu qu'à ce qu'il s'engage à faire spécifiquement. Le bail, contrat administratif, possède toutes les caractéristiques du contrat d'adhésion. Les conditions, non négociables, en sont fixées unilatéralement et ne peuvent être changées que par l'autorité publique. La politique gouvernementale tend de plus en plus à renforcer les mesures de contrôles auprès des locataires du domaine public. Certes la location du domaine public est une formule plus efficace à long terme que la simple émission de permis, et il est bon qu'on ne l'entrave pas par des procédures trop laborieuses et des contrôles trop rigoureux. Il ne faut pas non plus laisser libre cours à l'entreprise privée car il n'est pas dans l'intérêt du public que le domaine public échappe à toute surveillance de la part de l'autorité compétente. La simple notion d'abus de droit, correctif jurisprudentiel du droit de propriété, n'offre pas une protection adéquate des impératifs

---

sation du domaine. C'est ce qui fait dire aux auteurs du *Premier Rapport de la Commission des problèmes juridiques de l'eau, supra,* note 174, p. 82:

> L'idée de rendre des portions de territoire public accessibles à la population ne semble pas avoir été l'idée maîtresse de la formation de ces parcs. Si le législateur en était préoccupé, il a su fort bien le dissimuler au niveau des textes législatifs.

Ces considérations, d'un à-propos considérable à l'époque où nous vivons, doivent cependant trouver leur équilibre dans la préoccupation du législateur d'assurer le contrôle de l'usage public du domaine tel que recommandé. Il importe, en effet, de promouvoir une politique de protection du domaine public solidement articulée, qui sensibilise tous les usagers de nos ressources naturelles aux impératifs de la préservation. Voir *supra,* note 235.

366 *Supra,* note 101, art. 7 (f) (g).

367 *Supra,* note 40, art. 96.

368 Voir *supra,* note 342.

publics. Pour celui qui est responsable de l'exploitation du domaine public, le manque de coordination et de continuité constitue un abus que le droit commun ne sanctionne pas et qu'il revient à l'Administration de limiter et de prévenir. Plus qu'un contrôle sur le domaine public concédé aux particuliers, c'est un droit de regard sur l'utilisation faite du domaine privé des particuliers qu'il conviendrait d'utiliser.

ii) *L'usufruit*

Le seul exemple d'usufruit qui se retrouve sur le domaine public canadien et québécois porte sur les terres des Indiens. Le droit des Indiens sur des terres québécoises ou canadiennes peut procéder d'un titre historique portant sur de vastes territoires dont une grande partie se situe au Québec. Il peut aussi résulter des réserves indiennes établies selon des modes variés, depuis le début du régime anglais.

La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire (Commission Dorion) s'est attachée à démontrer la survivance d'un droit historique permettant à tous les Indiens du Québec d'utiliser à titre « usufructuaire » pour fins de chasse et de pêche, de vastes parties du territoire du Québec [369]. Il est toutefois peu certain que, sauf en ce qui a trait à l'indemnisation, ce titre indien puisse soutenir une revendication por-

---

369 Cet usufruit n'en est pas un au sens du *Code civil,* art. 443:

> « L'usufruit est le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais a la charge d'en conserver la substance ».

Voir à cet effet *Le domaine indien,* Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, (Commission Dorion) 1971, éditeur officiel du Québec, vol. 4, pp. 258-259. Voir également l'affaire *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *R., supra,* note 57, p. 55, où lord WATSON déclara: « the tenure of the Indians was a personal and usufructuary right, dependent upon the good will of the Sovereign ». Le professeur Henri BRUN, dans son étude intitulée « Le droit des Indiens », *loc. cit.,* note 44, à la p. 448, parle de « droit *sui generis* » pour qualifier l'emploi paradoxal de l'expression « personal and usufructuary right » utilisée dans l'arrêt *St. Catherine's Milling.* Ce droit usufructuaire peut remonter, si l'on se rapporte à l'étude de la Commission Dorion, *ibid.,* p. 254, à la Proclamation royale de 1763. Il portait à cette époque sur l'étendue de territoire située entre la frontière septentrionale du gouvernement du Québec telle que fixée par la Proclamation et la frontière méridionale du territoire de la Compagnie de la Baie d'Hudson, territoire qui fut rétrocédé à la Couronne en 1898 puis en 1912. Ces portions du domaine public comprennent la superficie qui s'étend de la ligne dite de séparation des eaux jusqu'à la rivière Eastmain (portion de 1898) et tout le Nouveau-Québec (portion de 1912). Les territoires de 1912 ont été cédés au Québec sous réserve qu'il acquitte les droits des Indiens qui pouvaient y subsister (voir la *Loi* (québécoise) *de l'extension des frontières du Québec, 1912, supra,* note 91). Cette indemnisation n'a jamais eu lieu. C'est pourquoi la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, *ibid.,* p. 401, recommande « que le gouvernement du Québec prenne sans délai les dispositions pour honorer les obligations contractées par les lois d'extention des frontières du Québec de 1912 (recommandation 1). Que l'accomplissement de cette obligation prenne la forme d'une entente entre le gouvernement du Québec et les représentants, dûment mandatés, des bandes indiennes du Québec, entérinée par le gouvernement du Canada (recommandation 2). Que les termes de cette entente s'appliquent à l'ensemble des territoires du Québec, sans distinction régionale selon les origines du « titre indien » (recommandation 3) ». Seules les terres du Nouveau-Québec portent donc une obligation juridique pour le Québec d'indemniser les Indiens. Par souci d'équité, la Commission étend toutefois cette obligation aux terres de 1763 et 1898, le titre indien qui s'y applique, n'ayant jamais été aboli officiellement. Voir sur toute cette question l'article du professeur Henri BRUN, *ibid.,* pp. 438 ss.

tant sur l'appropriation exclusive d'un territoire indien qui inclurait, d'après l'analyse historique, au-delà de la moitié de la superficie du territoire québécois.

Le droit des Indiens à la possession de leurs réserves est davantage établi. Les territoires réservés sont détenus en fidéicommis par le gouvernement fédéral et l'usufruit en est confié aux Indiens par l'intermédiaire des bandes ou tribus. Les Indiens ne peuvent pas aliéner un tel droit sur leurs réserves. La seule cession autorisée est celle qui est faite au gouvernement fédéral par la tribu qui délaisse sa réserve. Par un mécanisme juridique des plus curieux, cette cession ne donne pas au gouvernement fédéral la propriété des territoires cédés mais fait réintégrer les terres en question dans le domaine québécois. Comme l'explique le professeur Jacques Brossard, « lorsque les Indiens cèdent les terres qui leur avaient été réservées, même s'ils les remettent à leur tuteur fédéral, c'est à l'Etat provincial qu'elles doivent revenir, à charge à celui-ci (quant au Québec) de verser les indemnités nécessaires » [370]. La procédure de cession est déterminée par une loi fédérale [371] et la reddition des terres doit être faite avec l'autorisation du gouvernement fédéral.

---

370 *Loc. cit.*, note 71, p. 222. Le Québec détient un titre de propriété sur la majorité des réserves indiennes de son territoire. Pour le reste, il peut arriver que certaines réserves appartiennent soit à l'Etat fédéral, soit aux Indiens eux-mêmes. La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, dans son rapport sur le *domaine indien, supra,* note 369, aux pp. 185 ss., retrace plusieurs modèles de réserves indiennes situées au Québec. Parmi les réserves sur lesquelles le Québec possède un droit de propriété, il faut mentionner celles qui ont été créées par une loi du Canada-Uni de 1851 (*Acte pour mettre à part certaines étendues de terres pour l'usage de certaines tribus de sauvages dans le Bas-Canada,* S.C. 1851, chap. 106). La réserve de Pointe-Bleue, au nord du Lac Saint-Jean, compte parmi celles-ci. Une loi québécoise de 1922 (*Loi des terres et forêts,* S.Q. 1922, chap. 37) a par la suite augmenté la superficie de terres « réservables » en vertu de la Loi de 1851, de 230,000 à 330,000 acres. Effectivement, plus de 80 pour cent de la superficie prévue en 1851, avait été octroyée. Les réserves créées en vertu des lois de 1851 et de 1922 constituent 40 pour cent des réserves du Québec. D'autres réserves, dont celle de Saint-Augustin, sont occupées sans titre par les Indiens depuis parfois très longtemps. Il ne s'agit pas effectivement de réserve. La précarité d'une telle situation ainsi que sa fréquence (plus de 26 pour cent du total des réserves) militent en faveur d'une législation corrective. Une réserve, enfin, dont le titre de propriété appartient au Québec, échappe à tout classement. Il s'agit de la réserve de Longue-Pointe qu'on peut considérer comme territoire sous bail, quoique la situation n'en soit pas très claire. Au total, plus de 60 pour cent des réserves québécoises appartiennent au Québec. Quant au reste, il semble que le titre juridique ne soit pas toujours repérable. Certes, en ce qui concerne les réserves passées directement du Québec au fédéral (Natashquan, Romaine et Whitworth) et celle où le Québec a purement renoncé à ses droits (Témiscamingue), on peut affirmer d'une façon certaine l'existence d'un titre fédéral. Ainsi en est-il des territoires achetés par le gouvernement fédéral à des particuliers pour les confier par la suite aux tribus indiennes, quoique, dans un tel cas, il n'est pas sûr qu'une fois ces terres délaissées par les occupants indiens le gouvernement fédéral pourrait les affecter à n'importe quelle fin. Il existe finalement certaines réserves historiques dont la création est antérieure à la Loi de 1851 et sur lesquelles la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire (p. 211) n'ose affirmer aucun droit certain de propriété. On pourrait même penser, dans un tel cas (les importantes réserves du Québec dont Caughnawaga et Lorette comptent parmi celles-ci) que les Indiens eux-mêmes pourraient y détenir un titre.

371 Voir la *Loi sur les Indiens, supra,* note 270, art. 30. Voir également G. V. LAFOREST, *op. cit.*, note 24, pp. 108 ss. *La Loi sur les Indiens* s'applique à toutes les réserves, quel que soit leur mode de création et leur titre de propriété. Elle s'applique de plus à tout territoire indien extérieur aux réserves. Il faut évidemment faire référence à la compétence personnelle sur les Indiens telle que définie par l'article 91 (24) de l'A.A.N.B.

Dans les réserves les lois québécoises s'appliquent, comme sur le reste du territoire, si elles n'entrent pas en contradiction avec la législation fédérale sur les Indiens. Mais comme l'Etat fédéral possède tous les pouvoirs administratifs et certains pouvoirs judiciaires sur les réserves indiennes, les pouvoirs québécois sont assez illusoires.

Ces réserves indiennes constituent une bien maigre partie du domaine québécois (à peine 291 milles carrés) et le privilège accordé aux Indiens pourrait être, quoique la chose soit impensable politiquement, révoqué au bon vouloir de l'Administration. De plus, l'usufruit est administré en fidéicommis par le gouvernement fédéral, ce qui confine les Indiens au statut d'incapacité reconnu par la loi aux mineurs et aux interdits. Certes la tribu indienne qui s'est vu confier la possession d'une réserve ou d'une partie de territoire peut à son tour attribuer cette possession à un de ses membres, mais le ministre fédéral du Nord canadien et des Affaires indiennes n'est pas obligé d'accepter cette attribution [372]. Toute possession du sol des réserves par un Indien est soumise à l'obtention d'un certificat de possession délivré par le ministre [373]. Seuls les membres de la bande qui s'est vu confier un territoire donné peuvent occuper ce territoire [374] ou y exercer des droits. Aucune vente, location ou aliénation ne peut être faite sauf au gouvernement du Canada [375]. Tout transfert de droit effectué en conformité avec la loi doit être approuvé par le ministre fédéral du Nord canadien et des Affaires indiennes [376]. La tribu ou la bande doit de plus assurer l'entretien des routes et des ponts de la réserve [377].

De son côté l'Administration fédérale peut, avec le consentement de la bande, accorder des permis de coupe de bois sur les terres de la réserve et en déterminer les conditions [378]. Elle a le pouvoir d'aliéner les mines et minéraux cédés dans le sous-sol d'une réserve [379]. Elle peut louer à quiconque, au profit de la bande, les terres incultes ou inoccupées pendant deux ans pour fins de culture et mettre en location la terre d'un Indien, s'il y consent et à son profit [380]. Elle peut disposer, sans que la cession en soit faite, des herbes sauvages, du bois mort sur pied, du

372 Voir la *Loi sur les Indiens, ibid.*, art. 20 (4).

373 *Ibid.*, art. 20 (2).

374 *Ibid.*, art. 28.

375 *Ibid.*, art. 37. Le ministre peut, par la suite, en vertu de l'article 53, disposer comme il l'entend des terres cédées. Ceci entre directement en opposition avec la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, art. 67 et l'arrêt *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *R., supra,* note 57, qui sont tous deux à l'effet que la cession d'une réserve par une tribu indienne, fait réintégrer celle-ci dans le domaine public québécois. Les droits du Québec sont donc réduits à bien peu de chose, en ce qui concerne les réserves indiennes. Voir Jacques BROSSARD, *loc. cit.*, note 71, p. 223.

376 *Loi sur les Indiens, supra,* note 270, art. 24.

377 *Ibid.*, art. 34.

378 *Ibid.*, art. 57 (c).

379 Il s'agit d'une autre contradiction avec la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, art. 67, puisque la cession semble profiter ici au gouvernement fédéral plutôt qu'au gouvernement du Québec. Il y aurait lieu pour le législateur fédéral de préciser la portée des pouvoirs ainsi confiés au ministre ou de les réduire selon qu'ils sont compatibles ou non avec la loi québécoise et la jurisprudence. Voir *supra,* note 375.

380 *Loi sur les Indiens, supra,* note 270, art. 58 (1) (3).

chablis, du sable, du gravier, de la glaise et des autres substances non métalliques, au profit et avec le consentement de la bande [381].

Les droits et devoirs de l'usufruitier indien sont donc très limités dans leur existence et leur exercice. Non seulement leur jouissance du domaine public est-elle réduite à un droit démembré, mais la libre disposition de ce droit ne leur est même pas laissée. Le gouvernement fédéral veille sur les Indiens, il administre leurs biens et leur permet d'en retirer certains fruits. Mais il est bien évident que ceux-ci ne sont pas appelés, comme les citoyens à part entière, à participer à l'exploitation du domaine public [382].

3. Les concessions en toute propriété

Ce genre de concession devient plutôt exceptionnel de nos jours, au Québec comme au Canada. Les gouvernements consentent rarement à se départir de la totalité de leurs droits sur les terres publiques. Ce pouvoir de concéder en toute propriété peut être donné par la loi à l'Administration lorsque l'exploitation du sol exige une telle mesure, ou lorsqu'on veut favoriser ou récompenser un individu ou un groupe de personnes. Il ne peut s'exercer que dans des conditions bien précises et selon des formalités déterminées. Depuis le régime français, de nombreuses terres sont passées du domaine public au domaine privé des particuliers. Il convient de faire l'historique de ces concessions en toute propriété qui, contrairement aux permis et aux baux d'exploitation, ont engendré des droits toujours actuels. Il est également nécessaire de considérer la procédure d'aliénation à laquelle l'Administration doit avoir recours pour effectuer de telles concessions pour finalement analyser les droits et obligations du propriétaire exploitant et de l'Administration.

i) *Historique*

Il semble qu'au début de l'histoire de ce pays, la concession en toute propriété était l'instrument d'exploitation le plus employé. On y procédait presqu'uniquement pour des fins de colonisation, activité qui à l'époque constituait la seule préoccupation valable pour des hommes appelés à développer un pays neuf. Comme l'explique J. Bouffard [383]:

---

381 *Ibid.*, art. 58 (4).

382 Dans son effort pour promouvoir la civilisation indienne au Québec, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, dans son rapport, *supra,* note 369, est partagée entre deux désirs: celui d'abolir les réserves qui sont souvent des ghettos pour leurs occupants et celui d'en favoriser l'existence en ce qu'elles représentent la seule chance de survie pour la culture indienne. Réalisant ce compromis, elle recommande l'élimination du caractère protectionniste des réserves et en suggère même la municipalisation (p. 378). Désireuse d'associer les Indiens à l'effort global du développement québécois et consciente d'assurer à l'Indien son statut à part entière, elle préconise l'abolition du droit de retour des réserves à la Couronne pour en confier la propriété aux bandes indiennes elles-mêmes. Un récent projet de loi fédéral (*Loi concernant les droits de chasse et de pêche des Canadiens indiens,* Bill C-108, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 20 octobre 1970), pourrait, s'il était adopté consacrer la reconnaissance d'un droit de chasse et de pêche des Indiens sur tout le territoire canadien.

383 *Op. cit.*, note 2, p. 6.

C'est en vertu des pouvoirs donnés par le roi à ses vice-rois ou autres représentants que les terres de la Nouvelle-France faisant partie du domaine de la Couronne sont passées dans le domaine privé des particuliers, par des concessions faites par l'autorité compétente aux différentes périodes suivantes de notre histoire, et c'est là l'origine de la propriété privée en notre pays.

Jusqu'à 1627, on peut dire que les concessions ont été assez rares, aucune autorité n'en ayant la responsabilité unique [384]. C'est en 1628 que fut créée la Compagnie des Cent Associés chargée par le roi Louis XIII et le Cardinal Richelieu de favoriser et d'administrer la colonisation sur les nouvelles terres. L'acte constitutif de cette compagnie lui confiait la Nouvelle-France en toute propriété, à charge d'en assurer le peuplement et le développement. Son mandat dut prendre fin en 1663, la Compagnie n'arrivant pas à peupler convenablement la Colonie. Elle fut remplacée en 1664 par la Compagnie des Indes Occidentales à qui on donna également toutes les terres de la Nouvelle-France, une fois la rétrocession effectuée par son prédécesseur. Cette deuxième tentative ne fut pas plus heureuse que la première, puisqu'en 1674, la compagnie remit ses privilèges au roi de France [385].

Ces concessions étaient faites selon les formalités propres au régime seigneurial, adaptation en Nouvelle-France du système féodal français. C'est le gouvernement de la colonie qui se chargea de continuer l'administration des terres publiques après 1674 jusqu'au moment de la Conquête de 1760 [386]. Le régime anglais n'abolit pas d'une manière radicale le système seigneurial. De 1760 à 1762, il y eut deux concessions selon le mode français faites à des militaires anglais qui avaient combattu aux côtés de Wolfe. En 1763 cependant on procéda à l'instauration du régime anglais de distribution des terres dit « du franc et commun soccage » en vertu duquel « ceux qui ont obtenu des concessions de terres en sont propriétaires incommutables, sauf l'accomplissement de certaines conditions d'établissement » [387]. C'est à 1818 que remonte la création du

---

384 On ne peut mentionner que deux concessions importantes faites en 1626, celle de Louis Hébert, qui fut la première en Nouvelle-France, et celle des Jésuites, qui correspondent aujourd'hui respectivement aux terrains du Séminaire de Québec et aux paroisses de Beauport et de Charlesbourg. Voir J. BOUFFARD, *ibid.*, p. 8.

385 Les deux Compagnies n'avaient réussi, en 46 ans, qu'à concéder une cinquantaine de seigneuries, dont les plus importantes sont celles de Beauport, de la Côte de Beaupré, de l'Ile d'Orléans, Lauzon, Neuville, Pointe-aux-Trembles, Deschambault et Sainte-Croix. Voir à cet effet, J. BOUFFARD, *ibid.*, p. 10.

386 Entre 1534 et 1760, on compte 220 concessions seigneuriales. Voir à cet égard, J.-C. BONENFANT, *Histoire des Institutions Juridiques* (notes et textes), Québec, faculté de Droit, université Laval, p. 33. Déjà à cette époque, on retrouve la trace d'une formule de concession par billet de location ou permis d'occupation. Le détenteur est soumis à certaines conditions d'établissement dont on s'inquiétera peu du respect. C'est le temps des monopoles, la majorité des concessions de l'époque étant faites en faveur d'une centaine de personnes tout au plus. Voir J.-C. LANGELIER, *List of Lands Granted by the Crown in the Province of Quebec*, 1re éd., Québec, 1891, pp. 4–20.

387 J. BOUFFARD, ibid., p. 14. Pendant quelques années, de 1764 à 1774, on passa d'un mode de concession à l'autre, selon les instructions données au gouverneur de l'époque. En 1791, une loi britannique, *Act to repeal certain parts of an Act, passed in the fourteenth year of his Majesty's reign entitled « An Act for making more effectual provisions for the Government of the Province of Quebec in North America », and to make further provisions for the Government of the*

billet de location tel que nous le connaissons aujourd'hui et la nomination des agents des terres chargés de la vente des terres publiques.

De 1760 à 1840, les autorités impériales britanniques avaient conservé le contrôle de la vente des terres publiques du Bas-Canada, du Haut-Canada ainsi que des autres colonies britanniques en Amérique. L'*Acte d'Union* de 1840 [388] confia ce contrôle au gouvernement de la province du Canada-Uni qui fit ses propres lois pour régir la vente des terres publiques [389]. En 1867, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique,* à l'article 109 [390], reconnut aux provinces un droit de propriété complet sur leurs terres publiques. A partir de ce moment, le Parlement du Québec, nouvellement créé, se mit à légiférer sur l'octroi des lots de colonisation. La première loi québécoise assurant la permanence du système de billet de location et des lettres patentes subséquentes fut adoptée en 1869 [391]. Ces lettres patentes étaient remises aux colons qui avaient rempli les conditions imposées par le billet de location. D'autres lois viennent par la suite déterminer les règles applicables à la concession en toute propriété des terres publiques. En 1888 [392] le droit à l'obtention d'un billet, étape préalable à la vente elle-même, est reconnu à toute personne qui veut acheter un lot de terre publique pour des fins de colonisation à condition qu'elle obtienne l'approbation du Commissaire des terres de la Couronne. C'est la première fois qu'on parle expressément dans une loi québécoise de concession en toute propriété de terres publiques, dans un but de colonisation. Ce n'est cependant qu'en 1904 [393] que l'on procédera à la division des terres en terres propres à la culture et en terres d'exploitation forestière, tout en spécifiant qu'aucune vente pour fins de colonisation ne pourra être faite sur d'autres terres que celles classifiées comme étant propres à la culture. On précise également que les ventes effectuées par l'agent des terres prennent effet du jour où elles sont faites [394].

---

said Province, U.K. 1791, chap. 31, communément appelée l'Acte constitutionnel, opta définitivement pour la tenure en franc et commun soccage dans le Haut-Canada tout en conservant aux habitants du Bas-Canada la faculté de choisir l'un ou l'autre mode. Il y eut, de 1764 à nos jours, huit concessions de seigneuries dans le Bas-Canada, dont la dernière fut faite en 1824 en faveur de militaires anglais en récompense de services rendus. Ce mode de concession trop large et ne prévoyant pas de véritable contrôle de l'exploitation n'a pas satisfait les autorités de l'époque car il fermait littéralement le domaine public à la colonisation.

388 *Act to Reunite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada, supra,* note 55.

389 *Acte pour disposer des terres publiques,* S.C. 1841, chap. 100; *Acte pour amender l'Acte pour disposer des terres publiques,* S.C. 1849, chap. 31. Cinq ans plus tard, en 1854, on mit fin au régime seigneurial d'une manière définitive pour consacrer désormais le mode de tenure en franc et commun soccage.

390 Voir *supra,* note 60.

391 *Acte concernant la vente et l'administration des terres publiques,* S.Q. 1869, chap. 11.

392 *Acte relatif à la vente et l'administration des terres publiques, aux bois et aux mines, ainsi qu'au défrichement des terres et à la protection des forêts,* S.Q. 1888, chap. 15, art. 1.

393 *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts,* S.Q. 1904, chap. 13, art. 7. Voir la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 27, 29.

394 *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts, ibid.,* art. 8. Voir la *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, art. 17.

Quant à la possibilité pour le détenteur du billet de location d'aliéner partiellement son droit sur la terre, elle est déterminée dès 1868 par une loi québécoise [395] qui décrète l'insaisissabilité et l'inaliénabilité par hypothèque des terres de colonisation. Cette interdiction est limitée en 1882 [396], aux cinq années qui suivent l'émission du billet pour être étendue en 1897 [397], à une durée de six ans ou à la période qui sépare l'émission du billet de celle des lettres patentes. Il convient donc d'analyser dans chaque cas, le contenu de la loi en vigueur lors de l'émission d'un billet de location pour déterminer la validité d'une aliénation partielle, par hypothèque, sur un lot de colonisation. Cette prohibition ne joue pas cependant dans le cas des saisies ou hypothèques pour le prix de la terre, le paiement des taxes municipales ou scolaires, les frais de voirie, la répartition pour la construction d'églises, presbytères ou cimetières.

Pour ce qui est de l'aliénation totale de ces lots par les colons détenteurs de billets, trois dispositions législatives viennent déterminer les droits reconnus et les obligations imposées. En 1909 [398] on prohibe pour les cinq ans qui suivent la date d'émission du billet de location, l'aliénation totale de tout lot de colonisation octroyé après le 1er juillet de cette même année, sauf par donation, testament ou succession *ab intestat*. Toute autre aliénation totale effectuée durant la période mentionnée sera nulle entre les parties et fera encourir la révocation de la vente ou de l'octroi du lot, sauf si le Commissaire des terres de la Couronne, responsable de la vente des terres publiques à cette époque, l'a préalablement approuvée. Une telle aliénation sera également valide dès que les lettres patentes ont été émises si elles le sont avant l'expiration du délai de cinq ans. Ce même délai est porté à six ans en 1921 [399] par la même loi qui ajoute à l'exception de prohibition d'aliéner, le cas du contrat de mariage [400]. Une loi de 1933 [401] vient enfin étendre la prohibition à la période qui précède l'obtention des lettres patentes. Ces pro-

---

395 *Acte pour encourager la colonisation*, S.Q. 1868, chap. 20; *Acte pour amender les actes concernant la colonisation, trente-et-unième Victoria, chapitre vingt, et trente-deuxième Victoria, chapitre treize*, S.Q. 1872, chap. 19.

396 *Acte pour protéger les colons*, S.Q. 1882, chap. 12.

397 *Loi amendant la Loi concernant la protection des colons et l'établissement des Homesteads*, S.Q. 1897, chap. 27. Cette exemption d'hypothèque et de saisie ne doit cependant pas dépasser les six ans qui suivent l'émission du billet ou du titre. Voir la disposition finale de cette évolution législative, dans la *Loi de la protection des colons*, S.R.Q. 1964, chap. 106, art. 2.

398 *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts*, S.Q. 1909, chap. 24, art. 4. On retrouve cette disposition dans la *Loi des terres de colonisation, supra*, note 39, art. 26.

399 *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, concernant les terres publiques, les bois et les forêts*, S.Q. 1921, chap. 33, art. 6; *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, concernant le département de la colonisation, des mines et des pêcheries*, S.Q. 1921, chap. 43, art. 8. Voir également la *Loi des terres publiques propres à la culture*, S.R.Q. 1925, chap. 77, qui est une refonte de la précédente et des articles des Statuts refondus de 1909 sur les terres et forêts. Voir la *Loi des terres et forêts, supra*, note 40, art. 28, et la *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 27.

400 A remarquer que cette modification ne joue que pour les lots octroyés ou vendus après 1921.

401 *Loi amendant la Loi des terres publiques propres à la culture*, S.Q. 1933, chap. 29, art. 1. Voir également la *Loi sur les terres de colonisation, supra*, note 40, art. 28. La modification de 1933 ne s'appliquait qu'à partir de cette date (15 mars 1933).

hibitions successives ne changent en rien cependant la situation existante en matière d'hypothèque et de saisie.

En 1921, l'octroi des terres de colonisation est confié en exclusivité au ministre de la Colonisation, des Mines et des Pêcheries. On effectue un transfert permanent des terres déclarées propres à la culture, du ministère des Terres et Forêts, à celui de la Colonisation, transfert qui a pour effet d'abolir tout permis de coupe octroyé ou devant être octroyé sur les lots en question jusqu'au moment où les terres seront déclarées impropres à la culture.

En 1935 [402], on donne au ministère de la Colonisation son indépendance pour, en 1937 [403], remplacer le terme « terres propres à la culture » par celui de « terres de colonisation ». En 1942 [404] on exige de la part du requérant d'un lot de colonisation qu'il ait au moins 18 ans pour y avoir droit. En 1962 [405], le ministère de l'Agriculture est joint à celui de la Colonisation. Par la suite, la législation modifiant les dispositions existantes n'apporte rien de bien nouveau en ce qu'elle n'a qu'un caractère technique. Le régime actuel de concession en toute propriété des terres de colonisation est donc le produit d'une longue évolution et de fréquentes transformations.

Le secteur de la colonisation est celui qui a donné lieu au plus grand nombre de concessions d'un droit de propriété sur les terres publiques québécoises. Le souci de défrichement et d'installation des colons sur le sol québécois a été la préoccupation constante des autorités publiques du début de notre histoire. Les concessions se sont par la suite diversifiées au fur et à mesure que naissaient de nouvelles possibilités d'exploitation. C'est ainsi qu'on a pu, sous le titre général de concession des terres de la Couronne, donner à des particuliers la propriété de terrains susceptibles d'exploitation minière ou forestière. On a par la suite, senti le besoin de s'assurer que l'activité souhaitée sur telle portion du domaine, soit effectivement et efficacement exercée, d'où la naissance d'un régime spécial de concession en toute propriété pour chaque secteur d'exploitation donnant lieu à l'imposition de conditions minimales de développement, du respect desquelles dépendait l'émission des lettres patentes. On a ainsi peu à peu favorisé la croissance d'une exploitation vraiment sectorielle. Le meilleur exemple apparaît à l'analyse de l'évolution du régime des concessions minières.

Depuis le début du régime français, on vendait ou on octroyait gratuitement des terres publiques selon le mode de tenure seigneuriale puis celui de franc et commun soccage. On ne faisait pas de distinction avant 1880 [406] entre les terrains miniers et les autres portions du domaine

---

402 *Loi amendant les lois concernant l'organisation des départements*, S.Q. 1935, chap. 11, articles 10–13.

403 *Loi sauvegardant les droits de la colonisation*, S.Q. 1937, chap. 27, articles 5 ss.

404 *Loi amendant la Loi des terres de colonisation*, S.Q. 1942, chap. 37, art. 2.

405 *Loi instituant le ministère de l'agriculture et de la colonisation*, S.Q. 1962, chap. 28.

406 *Acte Général des mines de 1880, supra*, note 340. Cette loi consacrait le principe de la domanialité de toutes les mines situées au Québec sauf de celles qui faisaient partie en 1880 du domaine privé des particuliers. Il est clair qu'à partir de cette date toute concession en toute propriété du sol public par l'autorité responsable ne saurait en aucun cas comprendre le droit de propriété sur les mines, sauf, bien sûr, dans le cas de concessions expresses.

public. On procédait à des concessions en toute propriété du sol public, en vertu des lois d'administration des terres publiques qui se sont succédé avec le temps. Chaque concession pouvait se faire selon une vocation précise sur quelque terre publique que ce soit, sans que celle-ci ait été préalablement classée dans un secteur d'exploitation déterminé. La notion de terrain minier était inconnue. Seul le Commissaire des terres de la Couronne décidait qu'une partie du domaine public était susceptible d'exploitation minière.

Les concessions sous le régime de la tenure seigneuriale comme sous celui du franc et commun soccage anglais conféraient avec les lettres patentes un droit de propriété absolu sur le sol concédé. Quant au sous-sol, il convient de faire une distinction entre les concessions du régime seigneurial qui, à moins de mention expresse au contraire réservaient les mines et minéraux à la Couronne, des concessions sous le mode anglais qui, sauf exception expresse dans le titre, accordaient au propriétaire de la surface tous les droits de mines compris dans le sous-sol de sa terre, sauf ceux sur l'or et l'argent [407].

[407] Voir à cet effet le *Rapport de la Commission d'étude sur les droits de surface dans le Nord-Ouest québécois,* ministère des Richesses naturelles, Québec, 1970, pp. 29–32. Cette commission avait eu à se pencher sur les problèmes des terres concédées en toute propriété, en faveur de compagnies minières, dans le Nord-Ouest québécois. Ces compagnies, propriétaires du sol et du sous-sol pour des fins minières, se sont mises à vendre les droits de surface de leurs concessions, aux prix et conditions de leur choix, à des particuliers ou plus souvent à des municipalités. Les abus devinrent évidents lorsqu'on s'aperçut que des portions du domaine public, cédées comme concessions minières en toute propriété, étaient l'objet d'une spéculation immobilière systématique. La liste des mesures législatives destinées à réprimer de tels agissements n'avait pas semblé assez imposante aux commissaires chargés de l'étude de la question. Le rapport de la Commission recommandait, entre autres, que la cession de droits de surface par bail emphytéotique consentis par les exploitants miniers sur des concessions minières en toute propriété soit considérée comme ayant été consentie par acte de vente pur, simple et définitif. Même si, selon la *Loi des mines, supra,* note 40, art. 2, le droit aux minéraux constitue une propriété distincte de celle de la surface, la commission proposait que ces droits de surface ne puissent être cédés par les concessionnaires miniers sans autorisation administrative préalable, ni soumis à des clauses restrictives concernant le droit d'aliéner, et d'autres permettant au concessionnaire de reprendre la terre selon son désir, et d'entrer librement sur la terre pour y faire des travaux comme cela se pratique actuellement en Abitibi. Une réponse législative a été récemment apportée aux recommandations de la Commission, par le Parlement du Québec. La *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, articles 24, 25, 35, 36, précise les droits du détenteur d'une concession pour fins d'exploitation minière sur la surface du sol concédé. En modifiant l'article 130 de la *Loi des mines, supra,* note 40, et en y ajoutant les articles 130a, 130b, 130c et 130d, la loi de 1970 soumet à l'autorisation du ministre des Richesses naturelles et du ministre des Affaires municipales le droit pour le concessionnaire pour fins d'exploitation minière de subdiviser la propriété de surface en lots et d'en disposer, d'y construire et vendre certaines installations ou habitations, de louer ou autrement disposer de son droit de surface. Tout acte de disposition par un concessionnaire d'une partie ou du tout de tel droit doit être enregistré avec le certificat qui l'autorise. A partir de l'enregistrement, les causes de révocation qui sont toujours opposables au concessionnaire ne le sont plus au nouveau détenteur de la surface. De plus, toute cession de droit de surface faite avant le 1er janvier 1971, au moyen d'un bail emphytéotique est considérée comme une vente pure et simple. Les droits des particuliers ou des corporations municipales qui ont fait affaire dans le passé avec des concessionnaires miniers, sont donc ainsi clarifiés. L'article 35 de la loi de 1970 reconnaît au lieutenant-gouverneur en conseil, le droit de révoquer la concession de surface, lorsque la concession est inexploitée depuis dix ans, et que la municipalité dont le développement dépend d'une telle révocation en fait la demande. L'article 36 permet au détenteur d'un bail minier ou d'une concession minière, selon

Depuis 1880, chaque secteur est proprement individualisé et les concessions en toute propriété sont faites en fonction d'une exploitation particulière et selon des conditions précises de développement. Des lettres patentes peuvent être émises et confirment le propriétaire dans ses droits, tout au moins pour les concessions faites avant 1892 [408]. Après cette date, on peut difficilement affirmer, hors les cas limites prévus par la loi ou mention expresse au titre, que la concession pour fins d'exploitation minière ait conféré un droit de propriété sur le sol et le sous-sol du domaine public. Il est donc possible de conclure que, jusqu'à 1892 la concession pour fins d'exploitation minière accorda toute la propriété du sol sur lequel elle était constituée. Pour les concessions postérieures à 1892, il faut analyser le contenu du titre et vérifier si des lettres patentes ont pu être émises, pour déterminer si un droit de propriété a été accordé.

Mais il n'y a pas que les régimes miniers et agricoles qui comportent des concessions en toute propriété. La *Loi des terres et forêts* [409] parle également d'une vente des terres publiques pour fins industrielles, aux prix et conditions fixés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Ces concessions semblent être faites en toute propriété. La loi ajoute que toute location forestière sur une terre ainsi vendue cesse d'exister par l'effet de la vente. L'article 23 [410] de la même loi est d'une portée beau-

---

l'article 113, qui a disposé d'un droit de surface, de le récupérer au moyen de l'expropriation lorsque c'est nécessaire à son exploitation. Certes on reconnaît au concessionnaire pour fins d'exploitation minière le droit de disposer de la surface de sa concession, mais on soumet cette faculté à l'obtention du certificat du ministre, ce qui, à tout prendre, réduit à peu de chose le droit de propriété qu'il pouvait y prétendre. Encore une fois les intérêts de l'Administration sont protégés par un contrôle des plus serrés de l'exploitation du domaine public.

408 *Acte Général des mines de 1880, supra,* note 340, art 34. Il convient de distinguer ici la concession pour fins d'exploitation minière du terrain minier. Alors que la première est toujours acquise en toute propriété, il n'en va pas de même du second. La concession pour fins d'exploitation minière est un droit d'exploitation des mines contenu dans le sous-sol et un droit d'occupation du sol à cette fin. Le terrain minier est constitué par le sol et le sous-sol dans leur entité physique. C'est plus précisément le fonds de la concession, son assiette. S'il a pu avant 1880 et quelque temps après être aliéné en toute propriété avec la concession, il semble ne plus en être ainsi à partir de 1892. L'*Acte à l'effet d'amender et de refondre la Loi des mines,* S.Q. 1892, chap. 20, art. 1, précise que les terrains miniers, c'est-à-dire tous terrains censés contenir des mines et des minerais appartenant à la Couronne peut être acquis comme concession minière à titre de vente. La *Loi amendant la Loi des mines de Québec,* S.Q. 1937, chap. 41, art. 14, vient par la suite ajouter que celui qui a acquis un terrain minier comme concession minière à titre de vente en prescrit la propriété par une possession publique et paisible pendant dix ans, sauf toutefois les droits de la Couronne. On entendait bien signifier par là que la concession pour fins d'exploitation minière ne conférait en aucun cas ce droit absolu de propriété sur le terrain de la Couronne, sous réserve des permissions de disposer de la surface, cela va de soi (voir *supra,* notes 321 et 407).

409 *Supra,* note 40, art. 56.

410 *Supra,* note 40, art. 23:

> A l'exception des terres sujettes à la Loi des mines (chap. 89), le lieutenant-gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge opportun, régler le prix auquel les terres publiques seront vendues par acre, ainsi que les conditions de vente, d'établissement et de paiement.
>
> Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, cependant, lorsqu'il le juge dans l'intérêt public, autoriser, aux conditions qu'il stipule, la cession des droits de surface sur des terrains sujets à la *Loi des mines,* mais non compris dans une concession minière.

coup plus large puisqu'il autorise la vente de terres publiques et des droits de surface sur des terres sujettes à la *Loi des mines*. Le peu d'utilisation qu'on a fait de cette mesure et l'ignorance dans laquelle on semble la tenir aujourd'hui dans les milieux administratifs, démontre assez bien la politique gouvernementale du Québec en matière de concession en toute propriété de terres publiques. On donne souvent dans les lois fédérales et québécoises au lieutenant-gouverneur et au gouverneur général en conseil le pouvoir de vendre les terres publiques [411] mais ce pouvoir est utilisé de moins en moins au fur et à mesure que l'Etat perfectionne son système de concession à bail ou à permis. Cette politique est tout aussi efficace du point de vue de l'exploitation. Elle permet à l'autorité publique, propriétaire du sol, d'exercer un meilleur contrôle sur l'exploitation. La seule concession d'un droit de propriété sur les terres publiques digne d'étude est celle effectuée sous le régime de la Loi des terres de colonisation [412]. A cet égard, il faut considérer la procédure employée et analyser les droits et obligations des parties.

ii) *Procédure d'aliénation*

Pour fins de la vente des terres de colonisation, le territoire du Québec a été divisé en agences et sous-agences dont les préposés à la vente, les agents des terres, sont responsables de l'administration et de la gestion [413]. Les conditions de la vente, faite sous forme de billet de location, sont fixées par le lieutenant-gouverneur en conseil [414] et lorsqu'elles sont suivies, donnent lieu à l'émission de lettres patentes en faveur du propriétaire. La loi spécifie que l'agent sera tenu de vendre à tout colon âgé de 18 ans et plus qui est de bonne foi [415]. Il s'agit donc d'un pouvoir lié. Le colon de 18 ans peut prétendre qu'il a un droit à la vente et forcer, en recourant aux tribunaux judiciaires, l'officier public à lui remettre sa terre [416]. La vente, une fois faite, ne pourra être révoquée que durant l'intervalle qui sépare l'émission d'un billet de location, titre provisoire confié au colon, de la rédaction des lettres patentes, second titre, plus définitif et irrévocable.

411 *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 2, 3. On y donne au ministre des Richesses naturelles le pouvoir d'aliéner et de vendre les lits et rives des rivières et lacs navigables. Pour les conditions d'aliénation, voir Jules BRIÈRE, *op. cit.,* note 73, pp. 154–160. Depuis 1916, cette vente doit être accompagnée de l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil. « Cependant, dans le but d'éviter les abus de droit, on accorde de moins en moins la pleine propriété du lit ou d'une partie du lit des rivières », (Jules BRIÈRE, *op. cit., note* 73, p. 151). Voir les lois fédérales suivantes, la *Loi sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 4, la *Loi sur les concessions de terres publiques, supra,* note 170, art. 4, qui permet au gouverneur général en conseil d'autoriser la vente de terres publiques non requises pour des fins publiques, la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, supra,* note 303, art. 11, dont l'application, cela se conçoit, tend à se limiter de plus en plus.

412 *Supra,* note 39.

413 *Ibid.,* articles 7–9.

414 *Ibid.,* art. 16. Il ne faut pas croire que la vente soit le seul moyen pour l'Administration d'assurer l'exploitation agricole des terres publiques. La loi prévoit également le cas de baux, permis et autres concessions que le ministre jugera à propos d'accorder. Il n'en reste pas moins que la vente fut longtemps le mode le plus employé.

415 *Ibid.,* art. 17.

416 Voir *supra,* notes 272 et 273.

Pour pouvoir se mériter les lettres patentes qui le confirmeront dans ses droits, le colon doit remplir les conditions fixées par le billet de location et par la loi. Pour obtenir ce billet une assermentation est prévue par la loi [417]. La vente prend effet à partir du jour où elle est faite et le colon doit dès lors commencer à remplir les conditions de défrichage et d'établissement prévues au billet de location. Si ces conditions ne sont pas remplies, le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation pourra, avant l'émission des lettres patentes, révoquer la vente [418]. Cette révocation doit être précédée d'un avis donné par le ministre ou par un agent autorisé par lui, et ne peut être opérée qu'à l'intérieur des limites prévues par la loi [419].

iii) *Droits et obligations des parties*

Des problèmes peuvent naître, en ce qui concerne les droits et obligations de l'exploitant et de l'Etat, si l'on remet en question le titre accordé, pour des fins de colonisation, aux colons québécois. Une question paraît en effet primordiale pour quiconque veut cerner convenablement les droits et obligations des parties à un billet de location. Il s'agit de savoir, selon les époques, si le billet de location conférait à son détenteur un droit de propriété ou s'il ne fallait pas plutôt le considérer comme faisant du colon un simple détenteur de permis d'utilisation du domaine public.

Pour Bouffard, il ne semble faire aucun doute que, depuis 1852, le billet de location confère à son détenteur les droits d'un véritable propriétaire. Comme il l'explique, « c'est une vente réelle avec clause résolutoire pour défaut d'accomplissement des conditions y stipulées. La résolution de la vente est prononcée par le ministre après certaines procédures qui sont de rigueur quant aux avis à donner » [420].

Il est opportun de replacer ce problème dans son contexte historique, car un changement progressif de la législation, depuis l'Union rend impossible la formulation d'une règle valable pour toutes les époques. Il n'est pas sûr qu'il soit judicieux de poser le règlement de 1852 comme point de départ de la reconnaissance d'un droit de propriété par la loi au détenteur du billet de location. Dès 1849 [421] ce dernier s'est vu reconnaître les droits d'un véritable propriétaire au jour de l'octroi du

417 *Loi des terres de colonisation, ibid.*, art. 20. On prévoit également à l'article 17 (3) qu'aucune vente de terres de colonisation ne pourra dépasser, sauf exceptions mentionnées à l'article, la surface maximum de cent acres.

418 *Ibid.*, art. 40.

419 Une fois les lettres patentes émises, le droit de les annuler devra s'exercer conformément à l'article 59 de la *Loi des terres de colonisation, ibid.* Il faut éviter de confondre ce droit d'annulation pour illégalité, erreur ou fraude avec le droit de révocation du billet de location. Le premier peut s'exercer même lorsque les lettres patentes sont émises. Le second ne peut intervenir qu'entre le moment de l'octroi du billet et celui des lettres patentes. Le premier correspond à celui reconnu au *Code civil*, art. 1991, pour tous les contrats, le second est particulier au droit public et répond d'une technique exorbitante du droit commun.

420 *Op. cit.*, note 2, p. 20.

421 *Acte pour amender l'Acte concernant la disposition des terres publiques, supra*, note 389, art. 3. On y mentionne que le détenteur du billet pourra exercer tous les droits d'un propriétaire, comme si les lettres patentes lui avaient été émises.

billet et l'incidence de tout règlement ultérieur, au même effet, s'en trouve considérablement diminuée. On pourrait donc, à partir de 1849, considérer les colons détenteurs de billets de location, comme des propriétaires de leur lot.

Il existe toutefois une divergence d'opinions au sein de la jurisprudence et de la doctrine quant aux droits reconnus par l'Etat au détenteur du billet. Ainsi, dans l'arrêt *Gilmour* v. *Paradis* [422], on a jugé qu'un billet de location émis le 21 avril 1886 ne constituait pas une vente mais une promesse de vente et que le colon ne pouvait en aucun cas se prétendre propriétaire quoiqu'il puisse jouir de certains droits généralement reconnus au propriétaire, comme celui d'intenter les actions possessoires. Par contre, les arrêts *Handley* v. *Foran* [423] et *Dinan* v. *Breaky* [424] se prononcent en faveur de la thèse selon laquelle le billet de location constitue une vente conditionnelle. Comme l'explique le juge Casault, dans cette dernière affaire [425]:

> Il suffit de référer au billet pour voir qu'il est une vente. Le fait que la vente est conditionnelle n'en change pas la nature. L'acheteur ne devient propriétaire incommutable que par l'accomplissement des conditions, mais jusque là, il jouit de la chose comme propriétaire et en exerce tous les droits que n'excepte pas son titre.

De même, d'affirmer le juge Hall, dans le premier arrêt [426]:

> It has often been held that a location ticket or promise of sale with possession was equivalent to a title and the subsequent delivery of Letters Patent, in exchange for the location ticket whose conditions have been complied with, did not establish the date of the creation of a new right, but only the recognition of a pre-existing one.

Cette jurisprudence s'applique aux billets de location émis avant 1904. Depuis la *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts* [427], il semble ne faire aucun doute pour la jurisprudence et la doctrine, quant à la portée exacte du billet de location et des droits qu'il confère. Il s'agit d'une vente conditionnelle qui confère un titre de propriété au détenteur. Le juge Taschereau, dans l'arrêt *Fauteux* v. *Guindon,* est d'avis que « les billets de location octroyés aux colons leur donnent tous les droits de la Couronne. Il est permis aux colons de vendre les lots ainsi octroyés » [428]. Le juge

---

422 (1887) 3 M.L.R. (B.R.) 449.
423 (1894) 5 B.R. 44.
424 (1881) 7 Q.L.R. 120.
425 *Ibid.*, p. 122.
426 *Supra,* note 423, p. 51.
427 Voir *supra,* note 393, art. 7. On y spécifie que les ventes par billet de location prennent effet du jour où elles sont faites, ce qui enlève, semble-t-il, tout doute à savoir s'il s'agit bien d'une vente réelle.
428 (1907) 31 C.S. 143, à la p. 146. Il faut noter que cet arrêt s'inscrit avant la *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts,* (1909), *supra,* note 398, qui énonçait la première prohibition imposée aux colons quant à l'aliénation de leurs lots pour une période de 5 ans suivant l'émission du billet. De 1904 à 1909, pour les tenants de la doctrine qui veut que l'année 1904 soit le départ de la reconnaissance du droit de propriété en faveur du colon, détenteur d'un billet, ce dernier pouvait aliéner sa terre à sa guise dès l'obtention de son billet, sauf les prohibitions d'hypothèques alors en vigueur.

Brodeur, dans *Howard* v. *Stewart,* résume bien la situation lorsqu'il affirme [429] :

> Nous sommes donc en présence d'une vente qui est susceptible d'être résiliée par le vendeur si l'acheteur ne remplit pas les conditions stipulées dans le contrat. Mais du jour où le billet de location a été émis, le colon est devenu le propriétaire de son lot, à toutes fins que de droit, à l'exception de certaines restrictions édictées par la loi statutaire et le colon peut se prévaloir de tous les privilèges que l'acheteur possède en vertu du Code civil. Plus tard, quand il aura rempli ses conditions de paiement et d'établissement, il pourra avoir des lettres patentes qui ne constitueront pas pour lui une nouvelle acquisition de la propriété, mais la confirmation, cette fois sans condition, de son droit de propriété dans le lot vendu.

Cette opinion a été reconnue et maintes fois reprise par la jurisprudence [430] et la doctrine [431]. Il y a cependant divergence quant à savoir s'il s'agit d'une vente sous condition résolutoire ou suspensive [432]. Ce détail important à certains égards, ne doit pas faire perdre de vue qu'il existe dans la vente des terres de colonisation, un caractère public qui l'exclue nécessairement des classifications traditionnelles du droit civil. Il serait vain, tout comme dans le cas du permis et du bail d'exploitation, de vouloir l'y faire entrer. Certes, il convient de se rallier à la jurisprudence majoritaire. Le billet de location a donc toujours constitué une vente conditionnelle [433]. Que cette condition soit suspensive ou résolutoire n'intéresse cependant que la période avant laquelle les lettres patentes sont émises, puisqu'une fois celles-ci accordées l'acheteur est consolidé

---

429 (1914) 50 R.C.S. 311, à la p. 350. Voir également l'affaire *Thibault* v. *Bernier,* (1921) 32 B.R. 300, à la p. 304, où le juge BERNIER affirme que « la jurisprudence a décidé la question dans l'affirmative, ce billet est une vente sujette, il est vrai, à l'accomplissement de certaines obligations; mais c'est tout de même un contrat translatif de propriété ». Le juge MARTIN, à la p. 303, approuve cette opinion en ajoutant, « the location ticket by its terms is treated as a sale, a conditional sale, it is true, but the holder of such location ticket is the proprietor ». Le juge RIVARD, à la p. 308, conclut enfin que « le billet de location est un véritable contrat de vente, vente soumise à certaines conditions posées par la Couronne, mais qui ne donne pas moins au porteur, tous les droits d'un propriétaire ».

430 Voir *Boulet* v. *McRea Wilson Lumber Co. et Price Br. Ltd.,* (1940) 69 B.R. 455; *Procureur général du Québec* v. *Masse,* (1944) C.S. 461; *Ipperciel* v. *Guillemette,* (1945) C.S. 397; *Deschesnes* v. *Boucher,* (1961) B.R. 771; *Ministre de l'Agriculture et de la Colonisation* v. *Lapierre et Boulette,* (1968) B.R. 836. Voir les notes du juge CHOQUETTE, à la p. 840.

431 Alfred MATTE, « Quelques aspects sur l'examen des titres et des lois de la colonisation », (1954) 57 *R. du N.* 642; Joseph SIROIS, « Nature des droits conférés par les billets de location et les lettres patentes », (1914-15) 17 *R. du N.* 151.

432 Les arrêts *Howard* v. *Stewart, supra,* note 429, *Thibault* v. *Bernier, supra,* note 429 et *Ipperciel* v. *Guillemette, supra,* note 430, penchent pour la vente sous condition résolutoire, alors que, dans *Boulet* v. *McRea, supra,* note 430, *Deschesnes* v. *Boucher, supra,* note 430, et *Ministre de l'Agriculture* v. *Lapierre et Boulette, supra,* note 430, les juges ont opté pour la vente sous condition suspensive.

433 Il faut se conformer à l'avis des juges HALL et CASAULT (*supra,* notes 425 et 426) et considérer que la modification de 1904 (*supra,* note 427) n'a fait que confirmer un état de fait qui existait déjà depuis 1841. Certes, à cette date, un an après l'*Acte d'Union,* les droits reconnus au détenteur du billet étaient limités. On lui reconnaissait tout au plus le droit de poursuivre pour dommages contre l'empiètement et l'occupation illégale. (*Acte concernant la disposition des terres publiques, supra,* note 389, art. 3). Seules les lettres patentes conféraient un titre parfait et irrévocable. Il n'en demeure pas moins que le détenteur du billet de location possédait un titre, si précaire fut-il.

dans ses droits, (si on accepte la théorie de la vente sous condition résolutoire), ou déclaré rétroactivement propriétaire au jour de l'émission du billet (si on opte pour la vente sous condition suspensive), ce qui à proprement parler revient au même. Une fois les lettres patentes émises, le lot sort du domaine public, le titre est irrévocable [434] et le propriétaire ne répond plus que des règles du droit civil quant à ses droits et obligations. La seule période qui présente un intérêt est celle qui suit immédiatement l'octroi du billet jusqu'à ce que le titre définitif soit accordé.

En ce qui concerne les rapports entre le concessionnaire en toute propriété et l'Administration, les droits du détenteur sont fixés, pour cette période, par le billet lui-même et par la *Loi des terres de colonisation* [435]. Ils contribuent à faire du titre du colon un instrument à ce point marqué par les impératifs du droit public qu'il échappe aux considérations que le droit commun pourrait faire valoir à son sujet. Aussi loin que l'on remonte pour analyser la teneur des billets de location, on constate que l'autorité qui concède au colon un droit sur le sol, ne lui a jamais permis d'effectuer un transport de ce droit sans son consentement, tant que les conditions d'établissement n'étaient pas remplies [436] ou les lettres patentes émises. De plus, il a toujours été possible pour l'Administration de révoquer le billet, pour défaut d'exécution des conditions. Le colon, en fait, n'a donc jamais pu, de lui-même, aliéner validement son lot de colonisation. Il a toujours été astreint à obtenir le consentement du ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, ou du ministre de la Colonisation, des Mines et des Pêcheries, ou encore du Commissaire des terres de la Couronne ou d'un de ses agents, selon l'époque de concession de la terre.

On peut prétendre que le colon détenteur d'un billet de location possède un droit de propriété sous condition suspensive ou résolutoire. Il n'en reste pas moins qu'un tel droit, qui ne peut être aliéné par son titulaire et qui peut être révoqué pour des raisons d'efficacité administrative et d'intérêt public, n'est qu'un droit de propriété vidé de son contenu. En ce qui concerne les relations entre le concessionnaire en toute propriété et l'Administration, le détenteur d'un billet de location n'est donc pas un propriétaire au sens du *Code civil* [437]. Cette situation est le fait des prohibitions d'aliéner apparaissant au titre même, ou déterminées par la loi [438].

---

434 Il reste toujours annulable cependant, comme pour n'importe quel contrat. Voir *supra,* note 419.

435 Voir *supra,* note 38, articles 16, 19, 22, 26–29, 34, 37.

436 Ces conditions se sont diversifiées avec le temps. Alors qu'en 1822 on obligeait le colon à défricher une vingtaine de pieds en bordure de son lot pour aider à la construction d'une route et à défricher sur toute la largeur de son lot sur profondeur d'un acre, on en est venu à exiger de lui qu'il s'établisse vraiment sur sa terre et qu'il en fasse la preuve.

437 Code civil, art. 406:
> « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements ».

438 Voir *supra,* notes 398, 400 et 401 ainsi que la *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, articles 26–28.

Les tribunaux, en accord avec une certaine doctrine, n'ont su à cet égard raisonner qu'en termes de droit commun, essayant d'accoler à une nouvelle réalité, des concepts qui n'y étaient pas adaptés. Le colon détenteur, propriétaire de type public, possède un titre particulier, source de relations de droit public, et son statut est assimilable à celui d'un concessionnaire sous permis.

Quant aux rapports entre le concessionnaire en toute propriété et les tiers, il est juste de considérer le détenteur de billet de location comme un véritable propriétaire. Il y a certes, prohibition d'aliéner dans plusieurs cas pour le détenteur du billet. Mais en autant qu'un transfert de propriété effectué par lui sera approuvé par le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, il sera valide et opposable aux tiers. Rien ne démontre cependant qu'une telle permission puisse être obtenue pour écarter la prohibition d'hypothèques. Adjutor Dussault résume bien cette situation lorsqu'il affirme que « vis-à-vis la Couronne le concessionnaire est propriétaire aux lettres patentes. Vis-à-vis les tiers il est le véritable propriétaire, dès l'émission du billet de location » [439]. Pour appuyer cette affirmation il invoque les dispositions du *Code municipal* qui soumettent à l'imposition les terres sous billet de location [440] et qui reconnaissent cette propriété comme donnant à son titulaire l'éligibilité aux charges de maire et de conseiller [441]. Il démontre par la suite que le colon détenteur a tous les droits et obligations du contribuable ordinaire et qu'il est sujet à toutes les servitudes que la loi impose aux propriétaires d'héritage contigu [442].

Le détenteur du billet de location est tenu de remplir les conditions du billet ainsi que les directives contenues dans la loi. Ces conditions sont multiples et peuvent changer selon les époques et les lieux. En plus des conditions minimales d'établissement et de défrichement, destinées à assurer une exploitation sérieuse de la part du colon et à jauger de sa persévérance et de sa détermination, on l'oblige à défricher un nombre minimum d'acres par année et à construire une maison habitable, pendant les années qui suivront l'octroi du billet. La loi lui enfreint de ne pas couper de bois avant l'émission des lettres patentes, sauf celui dont il aura besoin pour défricher, se chauffer, se bâtir une maison et installer des clôtures [443]. Il doit mettre en culture au moins cinquante pour cent de sa terre s'il veut se voir accorder une concession additionnelle [444]. Il doit faire enregistrer tout transfert de droit qu'il effectuera sur son lot, après l'avoir fait approuver par le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation [445]. De tels transferts ne doivent cependant pas

---

439 *Code des lois de colonisation,* Québec, 1942, pp. 25-26. Voir aussi l'affaire *Ministre de l'Agriculture et de la Colonisation* v. *Lapierre et Boulette, supra,* note 430.

440 Code municipal, articles 228 et 652.

441 *Ibid.,* art. 228.

442 Il faut mentionner, entre autres, les servitudes des eaux, de bornage, de clôture, de mur mitoyen, de fossés, de haies, de découvert, de puits et fosses d'aisance, d'égouts, des toits et du droit de passage.

443 *Loi des terres de colonisation, supra,* note 39, art. 16.

444 *Ibid.,* art. 19.

445 *Ibid.,* articles 26, 27, 28, 29.

dépasser trois cents acres par acquéreur [446]. Aucun droit de coupe n'est payable sur le bois coupé dans les lots de colonisation lorsqu'il est abattu pour des fins de défrichement ou pour remplir toute autre obligation du billet [447]. Les restrictions imposées quant au pouvoir d'hypothéquer, et les privilèges d'insaisissabilité viennent protéger le colon contre les dangers provenant d'éventuels profiteurs [448]. Le billet peut enfin imposer les obligations jugées nécessaires par l'Administration afin d'assurer la permanence de l'exploitation et sa qualité.

Une fois les lettres patentes émises, un droit de propriété irrévocable mais toujours annulable est reconnu au colon titulaire. Pendant une certaine période, cependant, ce droit absolu de propriété sera encore influencé par le caractère public de la concession du lot. Il est imposé à tout propriétaire d'un lot de colonisation de garder quinze pour cent de sa terre en forêt pendant les vingt ans qui suivent l'émission des lettres patentes, a charge de payer le double du droit de coupe normalement exigible s'il contrevient à cette obligation [449].

Depuis la date de l'émission du billet, le colon se voit reconnaître le droit d'intenter les actions et de poursuivre pour empiètement ou dammage, aussi efficacement qu'il pourrait le faire en vertu de lettres patentes de la Couronne [450]. Le permis d'occupation ou le billet de location fait de lui-même preuve de la possession de la terre par la personnes qui le détient, aux fins d'une telle action.

Quant aux autres concessionnaires en toute propriété du domaine public, ils ont, tout comme l'exploitant agricole, un droit de propriété total, sauf les restrictions de la loi, à partir du moment de la délivrance des lettres patentes. L'exploitant minier peut être propriétaire du sol ou du sous-sol, ou des deux à la fois. L'exploitant forestier n'est, pour sa part, que très rarement propriétaire du fonds. Il n'a droit généralement qu'aux arbres qui s'y trouvent. Dans chaque cas, cependant, les lettres patentes marquent le passage du bien concédé, du domaine public au domaine privé des particuliers.

Les concessions en toute propriété sont, depuis le début du siècle, exceptionnelles au Québec comme au Canada. Si le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation émet encore des lettres patentes, c'est pour des lots détenus sous billet de location depuis plusieurs années et pour lesquels les colons n'avaient pas encore demandé de titre définitif. C'est aussi pour corriger des lettres patentes émises par erreur ou pour remplacer celles qui avaient été annulées.

Règle générale, on n'émet presque plus de billet de location. Ce mode ne s'avère plus aujourd'hui motivé par des considérations d'exploi-

---

446 *Ibid.*, art. 34.

447 *Ibid.*, art. 37.

448 Voir *supra*, notes 395, 396, 397 et 433.

449 Voir la *Loi des terres de colonisation*, *supra*, note 39, art. 39.

450 Si le législateur a voulu limiter le droit d'aliénation des propriétaires de lots de colonisation, en 1909 (voir *supra*, note 398), c'est que sauf mention contraire du billet, ce droit avait existé depuis toujours.

tation rationnelle. Comme il est déjà difficile d'assurer la stabilité de la culture des terres concédées, il ne convient pas de créer de nouveaux problèmes qui risqueraient d'aggraver sérieusement la situation. Il est préférable pour l'Etat d'assurer l'exploitation du sol, de l'eau et de la forêt en créant des réserves où les particuliers, en collaboration avec les préposés de l'Etat, peuvent joindre leurs efforts pour établir la continuité du travail dans le respect constant des nécessités de la protection.

Le régime des billets de location est désuet. Il répond à des techniques périmées, il confie à l'improvisation et à l'insouciance une partie du domaine dont la survivance est obligatoire pour la société moderne telle que nous la connaissons sururbanisée et industrialisée. Il faut à tout prix insuffler un regain de vie au secteur agricole en remplaçant les concepts de colonisation par ceux d'une véritable exploitation systématique du sol. L'engagement de spécialistes attachés aux fermes modèles multipliées, le retrait graduel de cette industrie d'entre les mains du secteur privé, le regroupement des cultivateurs sous forme d'unités de travail attachées à une portion du sol, en un mot la socialisation du sol rural, constitue la solution qui semble la plus adéquate étant donné les circonstances et l'urgence du problème. Ce n'est qu'à partir du moment où le droit aura permis le contrôle des terres concédées que l'Administration pourra appliquer une véritable politique d'aménagement des ressources.

*
* *

L'exploitation des biens du domaine public ne peut plus, dorénavant, être confiée à des particuliers dont les activités échappent à tout contrôle. La rentabilité, en autant qu'on la recherche, exige que la mise en valeur des ressources soit faite d'une façon rationnelle. Le recours à l'aménagement sectoriel, instrument privilégié de l'expansion économique, ne peut être que la seule issue pour les gouvernements québécois et fédéral dans la voie de modernisme qu'ils se sont tracés.

Une telle pratique demande, de la part des citoyens, un esprit communautaire marqué et le renoncement à des privilèges et des droits qui ont de moins en moins leur place à l'époque présente. Car, non seulement est-il nécessaire à l'Etat de s'assurer que ses propres biens sont gérés et exploités d'une manière continue et rentable, mais il importe également qu'il puisse contrôler au cœur même du secteur privé, les méthodes employées et les résultats obtenus. C'est là l'essence de la planification et de l'aménagement des ressources. Le progrès économique n'existe que dans les milieux où l'on a garanti la coordination technique et sociale. A la limite, on peut même s'interroger sur la menace que peuvent représenter, face aux impératifs modernes de la planification, les conceptions désuètes du régime libéral du siècle dernier, qui sacrifient les exigences du progrès moderne au principe de la propriété privée, libre de tout contrôle.

Les droits d'exploitation concédés au Québec par les administrations fédérale et québécoise ont été le fruit, pour la plupart, de ces conceptions

périmées. Ainsi en est-il du bail emphytéotique et de la concession en toute propriété qu'il convient, à la lumière des nécessités modernes, d'abolir d'une manière définitive. Le domaine public ne peut souffrir que ses biens lui soient soustraits d'une manière définitive pour être livrés aux caprices et illogismes d'un secteur d'exploitation privé qui échappe à toute forme de contrôle. Déjà, les autorités responsables des biens publics ont compris l'urgence d'une telle politique puisqu'ils ont commencé à freiner le mouvement d'aliénation définitive des terres du Québec. Dans son premier rapport, la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau a eu à s'interroger sur la question [451]:

> Il s'agit maintenant de savoir si l'Etat doit conserver le domaine public et l'aménager lui-même ou, au contraire, le vendre à des particuliers ou à des entreprises pour leur laisser le soin de l'aménager à leur façon. Adopter la seconde solution serait selon nous retomber dans les mêmes erreurs du passé. [...] Le domaine public doit demeurer tel, et plus encore que d'une simple réserve des trois chaînes, il doit faire l'objet de grands aménagements collectifs par l'Etat lui-même. Prenant ainsi à charge de solutionner le problème des besoins socio-récréatifs, l'Etat québécois sera peut-être forcé de constater, comme l'a fait l'Ontario, qu'il doit non seulement conserver pour le public le domaine qui lui reste mais encore voir à l'agrandir par une politique de récupération.

Ce que la Commission propose pour le secteur de l'eau, dans un contexte de collectivisation de la ressource hydrique, peut également s'appliquer à une vaste partie du domaine public. L'accès à la forêt et aux espaces verts est tout aussi nécessaire que l'accès à l'eau. Lorsque l'Administration confie des droits d'exploitation, elle ne doit pas perdre de vue que l'utilisation exclusive par l'occupant du domaine concédé ne peut être que néfaste pour les objectifs globaux d'aménagement et de mise en disponibilité des terres publiques. L'Etat est le premier responsable du domaine public, mais ce domaine doit appartenir à tout le monde sans être à personne en exclusivité. Il y a, bien sûr, un travail énorme d'éducation à accomplir. Le propriétaire privé se dit à l'heure actuelle que le retour de la totalité du sol au domaine public va le priver de son coin de terre et de sa pelouse. Tout le monde pourra envahir, piétiner et détruire ce qui, hier encore, faisait sa fierté. Il faut avouer qu'il n'a pas tout à fait tort. L'accès du public n'est cependant pas nécessairement synonyme de destruction collective. Si de telles situations existent dans certains endroits ouverts à la population, c'est le fait précisément de la rareté de tels endroits. Le public n'est pas habitué, éduqué qu'il est dans les principes de la propriété privée et de ses abus possibles, à prendre soin des biens qui sont mis à sa disposition. Pour la plupart des gens, ce qui appartient à tous n'appartient à personne et peut être par conséquent utilisé sans mesure. Il faut donc faire naître parmi la population un sens social, une conscience des autres. Une campagne d'information et des mesures d'éducation appliquées dès le jeune âge sont indispensables, pour mener à bien un tel projet.

---

451 *Supra*, note 174, pp. 53-54.

Il faut donc réduire les privilèges des concessionnaires du domaine public tout en affirmant ceux du public d'une manière définitive et catégorique. Les locataires forestiers, miniers ou autres ne doivent plus, sauf exception, avoir un droit exclusif à l'utilisation du sol public. La formule des permis doit être revue puis appliquée d'une manière uniforme à tous les secteurs d'exploitation. Cette unification des concessions, accouplée à un système de contrôle permanent pourront assurer une exploitation sérieuse et conforme aux politiques gouvernementales de mise en valeur et d'aménagement des divers agents responsables de la concession des droits d'exploitation en favorisant l'intrusion dans le système de gestion du domaine public, des autorités québécoises en matière d'aménagement et de planification. Cette tâche déjà commencée par l'Office de Planification et de Développement du Québec, doit être poursuivie à un rythme accéléré.

L'attitude prise devant les problèmes du développement des ressources québécoises a toujours été conservatrice. Il est grand temps de regarder vers l'avenir. Certes l'Etat peut difficilement ne pas confier au secteur privé des pouvoirs et des privilèges destinés à garantir un certain revenu aux particuliers et un essor économique à la collectivité. Ces pouvoirs et privilèges peuvent subsister en autant qu'ils n'étoufferont pas les droits collectifs, et n'empêcheront pas la réalisation des grandes politiques d'ensemble. La délégation de ces pouvoirs au secteur privé dois donc se situer constamment en dehors des cadres de la propriété du Code civil. Là où la planification s'installe, l'initiative privée indépendante doit céder le pas et s'intégrer de façon harmonieuse à l'action de l'Etat.

Certes, l'accès généralisé au domaine public n'est pas l'unique solution au problème de l'exploitation. Utilisé sans mesures adéquates de contrôle, cet accès pourrait être catastrophique en termes de préservation des ressources québécoises. C'est pourquoi, il conviendra d'entreprendre parallèlement à la disparition progressive des privilèges particuliers sur le domaine public, la mise sur pied d'un système de protection efficace qui soit en mesure de garantir l'usage modéré continu et rationnel des terres concédées. A cet égard, le mode de concession sous forme de permis d'utilisation semble s'avérer la formule idéale.

Lorsque l'Etat accorde un permis dans un but d'exploitation, il prête à des particuliers une partie du domaine public. Le permis ne doit donc pas avoir pour effet d'aliéner définitivement le sol concédé. Tout au plus, l'exploitant peut-il être reconnu propriétaire des ressources qu'il recueille, des fruits de son terrain. Jamais ne pourra-t-il réclamer la propriété du fonds. Il est indispensable également d'imposer au concessionnaire sous permis, des conditions minimales d'exploitation qui soient plus sévères que celles qui sont imposées actuellement. Il va sans dire que le non respect de ces conditions, tout comme cela se pratique actuellement, conduirait à la révocation du permis.

Mais ce permis n'est pas qu'un instrument d'exploitation. L'Etat, lorsqu'il concède des droits d'utilisation du domaine public, établit du même coup, un système de réglementation et de contrôle qui assure la

protection des ressources utilisées. Ainsi, lorsqu'un détenteur de permis ne répond plus aux normes de sécurité imposées par l'Administration, soit dans son titre même, soit par des réglementations étrangères au permis, le système de contrôle vient assurer le retour à des conditions normales au moyen de mesures coercitives et de sanctions appropriées. Le permis, à la rigueur, peut être suspendu, ce qui en fait un instrument de protection de première force, lorsqu'on le compare aux baux emphytéotiques et aux concessions en toute propriété. Il est plus adapté aux exigences modernes de la participation du public à l'exploitation des richesses naturelles, et de la protection de ces mêmes richesses contre une utilisation abusive et non rationnelle. Grâce au permis, l'exploitation trouve sa soupape de sûreté dans la protection.

SECTION III. La protection du domaine public

Il n'est pas d'exploitation possible du domaine public sans un régime parallèle de mesures de protection satisfaisantes. L'expérience démontre assez bien au Québec que l'utilisation des ressources de l'Etat par les citoyens n'a pas toujours été guidée par des notions d'économie et de sagesse. L'exploitation peu rationnelle des lacs récemment ouverts à la population [452] constitue un témoignage frappant du peu de conscience collective qui règne chez nous. Il importe donc de protéger les ressources naturelles, contre les abus de la population et la mauvaise exploitation des concessionnaires, au risque d'assister à leur dépérissement, voire même à leur disparition totale.

Les mesures de protection ne doivent pas s'attacher à régir uniquement le domaine public. Les propriétaires privés, par l'emprise quasi-totale dont ils jouissent sur les biens qui leur appartiennent peuvent constituer une menace pour la préservation des ressources. Par exemple, la lutte contre la pollution ne peut se concevoir sans le concours des énergies du secteur privé. De même, les mesures modernes d'aménagement et de planification sont-elles inséparables de l'apport des citoyens propriétaires à l'action étatique. La protection du domaine public se voit garantie par la mise en application de lois et de règlements applicables à toute la population, dans ses rapports avec des biens et des ressources quels qu'ils soient [453].

Dans ses efforts pour assurer la conservation des ressources, l'Etat doit s'attaquer à de nombreux problèmes qui nécessitent chacun des mesures appropriées. Il doit faire face à des abus d'exploitation tels le gaspillage et la destruction qui, même involontaires, n'en constituent pas moins un obstacle constant à la sauvegarde du domaine. L'Admi-

---

452 Voir à ce sujet Henri POUPART, « Un projet d'étude qu'on a besoin de bien étudier », *Québec-Presse*, vol. 2, n° 46, 15 novembre 1970, p. 12-A.

453 C'est pourquoi il est préférable d'employer l'expression « protection des ressources» au lieu de celle, trop restreinte, de « protection du domaine public ». Rares sont les mesures exclusives au secteur public ou privé à l'époque présente où l'on compte de plus en plus sur leur complémentarité.

nistration doit aussi rationaliser l'emploi des ressources et empêcher la « surexploitation ». Le problème qui prend aujourd'hui le plus d'acuité et qui semble englober tous les autres est celui de la pollution et de la salubrité en général. Les recherches récentes à cet égard ont démontré que notre époque est aux prises avec le danger le plus menaçant qui soit pour la conservation des éléments naturels et pour la santé publique. Ce phénomène trouve en partie sa cause dans l'absence d'un développement rationnel de l'environnement, caractéristique des sociétés actuelles, et particulièrement de celles d'Amérique du Nord. La vitesse de développement du progrès technique a stigmatisé le manque de planification qui a présidé à l'édification de nos cités modernes. En somme, le milieu est mis en péril par ceux qui l'habitent et constitue une menace constante à leur existence.

Deux approches différentes en matière de protection des ressources s'offrent à l'Administration. La plus ancienne et la mieux connue est plutôt négative et correspond à ce que les auteurs français appellent la police administrative[454]. La seconde, positive et nouvelle, fait appel à des mesures de conservation des ressources et à des politiques de planification et d'aménagement. Alors que l'approche négative n'exige de l'Administration qu'un effort de réglementation et de contrôle, l'approche positive implique des gestes constructifs et générateurs d'initiatives nouvelles de la part des citoyens. Sans nier l'importance de la police des ressources, il faut constater la tendance nouvelle des législateurs fédéral et québécois à faire de plus en plus appel aux instruments modernes de conservation et d'aménagement.

A – *Les mesures négatives*

Dans son désir d'assurer la surveillance des activités d'exploitation, le législateur peut procéder par contrôle ou par police. Le contrôle parlementaire, administratif ou judiciaire, fait figure de chien de garde du système d'exploitation des ressources. Il concourt aux mêmes buts que la police tout en lui facilitant la tâche. Ses effets sont cependant difficiles à percevoir et son application ne donne pas de résultats vraiment palpables en matière de protection des ressources. Le contrôle

---

454 Paul DUEZ et Guy DEBEYRE, dans *op. cit.*, note 29, p. 505, n° 736, définissent la police administrative comme visant « essentiellement à empêcher le désordre par des moyens préventifs appropriés ». Louis TROTABAS, dans *op. cit.*, note 29, p. 272, n° 329, illustre la distinction entre la police administrative générale et les polices administratives spéciales. Alors que la première « a pour fin l'ordre public tel qu'il est établi dans son ensemble », les autres « se rapportent toujours à la considération d'ordre public, mais au lieu d'envisager cet ordre public dans son ensemble, elles retiennent spécialement un élément très particulier ». Les polices spéciales peuvent viser quelquefois des buts autres que la sécurité, la tranquillité ou la salubrité. Certaines polices traitent de l'esthétique, de la construction et de la protection des ressources. Voir André de LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 1, p. 524, n° 967. La définition de J. RIVERO, *op. cit.*, note 130, p. 368, n° 433, est celle qui nous semble faire la meilleure place aux mesures de protection des ressources telles qu'imposées par l'Administration à la population. Selon l'auteur, « on entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'Administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société ». Voir enfin *supra*, note 124.

administratif, entre autres, est un droit de regard d'un agent supérieur de l'Administration sur les activités d'un agent inférieur. Il est généralement accompagné d'un pouvoir de sanction ou d'approbation qui peut, en autant que l'exploitation du domaine public est en cause, assurer la réalisation des objectifs globaux fixés par l'Administration. Jamais, cependant, ne pourra-t-il favoriser le respect des ressources aussi efficacement et d'une manière aussi directe que la police peut le faire. C'est pourquoi l'étude des mesures négatives de protection se résume à l'analyse de la police des ressources.

Certaines lois ou certains règlements s'attachent directement à imposer le respect des ressources aux citoyens et plus particulièrement aux exploitants du domaine public. Ces mesures impératives trouvent leur utilité dans l'effet coercitif qui en résulte. Elles sont toujours unilatérales et universelles quant aux personnes auxquelles elles s'adressent. Ce sont, à cet égard, de véritables actes de police. Si certaines de ces mesures s'attachent directement à régir une ressource ou tout au moins son usage, d'autres n'interviennent que de façon incidente dans la protection de cette ressource, leur but principal étant la protection du public, ou la réglementation du commerce.

La police des ressources au Québec connaît une approche sectorielle. Il n'existe aucune loi ni règlement applicables à toutes les ressources du domaine public et privé qui en réglemente l'utilisation et en définisse le statut juridique. On a recours à des législations particulières qui portent sur des ressources spécifiques, en regard d'usages déterminés. C'est ainsi qu'on pourra constater l'existence d'une police de l'eau comportant des mesures diverses destinées à en régir les multiples utilisations et d'une police du sol dont la multiplicité des éléments ne s'explique que par le fait des nombreux rapports entre l'homme et le sol urbain ou rural. Les mêmes constatations émanent de l'étude des polices de l'air, de la flore et de la faune qu'il convient d'étudier successivement.

a) La police de l'eau

Une police de l'eau peut avoir deux buts différents. Elle peut viser à maintenir l'ordre au moyen d'une certaine hiérarchie parmi les usagers de l'eau. Elle peut également protéger la ressource elle-même contre l'abus intempestif dont elle est souvent l'objet de la part des propriétaires riverains comme des détenteurs de droits d'utilisation publique ou privative. Une étude des textes de loi québécois, fédéraux et municipaux [455] démontre que les législateurs n'ont été motivés que par des considérations du premier ordre, délaissant trop souvent les impératifs pourtant sérieux de la conservation. On a cherché longtemps à protéger les hommes entre eux, à garantir les droits des uns contre les méfaits des autres. Il faut dorénavant songer à protéger l'eau contre l'homme, à sauvegarder cette

[455] Voir *Législation provinciale sur l'eau, op. cit.*, note 188; *Législation municipale concernant l'eau, op. cit.*, note 188, et *Répertoire des dispositions législatives fédérales concernant l'eau, op. cit.*, note 188.

richesse mise en péril par une utilisation insouciante et déraisonnée. L'état actuel du droit mène à la découverte de perspectives nouvelles et mieux adaptées au rythme de la vie moderne.

1. L'état actuel du droit

L'eau a été considérée pendant des siècles comme une ressource mise à la disposition de l'homme pour faciliter l'exercice de ses activités domestiques, commerciales ou industrielles. La police qui s'y rattache a été conçue en fonction de la nécessité de contrôler ces activités plutôt que de protéger la ressource elle-même. C'est ainsi qu'ont été élaborées les polices des ouvrages en cours d'eau [456], du drainage et de l'irrigation [457], de l'approvisionnement domestique et industriel [458], des forces hydrauliques [459], de la récréation et de la faune [460], des crues et inonda-

---

456 Les principales lois contenant des mesures de polices à cet égard sont la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 2, 6, 56, 57, 71, 79, qui soumet à l'obtention de permis la construction d'ouvrages en cours d'eau. Voir aussi la *Loi des mines, supra,* note 40, articles 233, 238, 268; la *Loi du régime des eaux, ibid.,* art. 56, et la *Loi* (québécoise) *des chemins de fer, supra,* note 188, art. 61, qui confient au lieutenant-gouverneur en conseil du Québec, un pouvoir de réglementation et de contrôle sur divers ouvrages à être construits en cours d'eau du domaine public et du domaine privé des particuliers. Au niveau fédéral, voir les textes de loi suivants: la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, supra,* note 270, articles 3–5; la *Loi sur les chemins de fer, supra,* note 101, articles 103–108, 129, 186–189, 208–211, 313–319; la *Loi sur les chemins de fer de l'Etat,* S.R.C. 1970, chap. G-11, articles 5–11; la *Loi sur la protection des eaux navigables, supra,* note 262, articles 4–11; la *Loi sur la marine marchande du Canada,* S.R.C. 1970, chap. S-9, articles 581, 583, 590, 591, 635; la *Loi sur les ports et jetées de l'Etat,* S.R.C. 1970, chap. G-9, articles 2–7, 16, 19; la *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, supra,* note 101, articles 20; la *Loi sur les travaux publics, supra,* note 246, articles 9–12.

457 Voir la *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, art. 99 (j) (l), la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, art. 27; la *Loi de la voirie, supra,* note 101, articles 50, 99; la *Loi du drainage, supra,* note 188, articles 14, 41–43, 54; la *Loi des mines, supra,* note 40, articles 228, 229, 234. Les municipalités ont aussi un pouvoir de réglementation sur le drainage et l'irrigation reconnu par le *Code municipal,* articles 604, 606, 608, 613, 614 pour fins de voirie et par la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, articles 427 (8), 429 (3).

458 Cette utilisation de l'eau ne prend guère que des proportions locales, si bien que seules les autorités municipales et québécoises sont reconnues compétentes par la loi pour réglementer à cet égard. Voir la *Loi de la Régie des eaux, supra,* note 188, articles 14, 16–21, 25, 38; la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 26, 29, 38, 62-63; la *Loi de l'hygiène publique, ibid.,* articles 16, 99; la *Loi des mines, ibid.,* articles 223-224, 226; la *Loi des cités et villes, ibid.,* articles 429 (13), 433, 454; *Code municipal,* art. 408.

459 Voir la *Loi de la Régie des eaux, ibid.,* articles 22-23, 56, 62-63, et la *Loi des mines, ibid.,* art. 268; la *Loi d'Hydro-Québec, supra,* note 15, articles 33, 36, 40; la *Loi des compagnies de gaz, d'eau et d'électricité,* S.R.Q. 1964, chap. 285, articles 66, 71. Le gouvernement fédéral réglemente l'exploitation des forces hydrauliques par la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada, supra,* note 303, articles 3, 4, 5, 12; la *Loi sur les travaux publics, supra,* note 246, articles 9 (a), 10, 28; la *Loi sur l'inspection de l'électricité,* S.R.C. 1952, chap. 94, articles 4, 7, 8–16, et la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 7 (i).

460 Voir la *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, articles 11–16; la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, articles 9, 44, 58; la *Loi des mines, ibid.,* articles 97, 124; la *Loi du foin de grève, supra,* note 188, articles 1-2, 6-7; le *Code municipal,* articles 403, 410, 413; la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, articles 26, 426 (45), 428 (8), 429 (4). Voir enfin la *Loi sur les parcs nationaux, ibid.,* art. 7 (c).

tions [461], de la navigation [462], des pêcheries [463], du flottage [464] et de l'hygiène [465]. Parmi ces polices, seule la dernière se rapporte à l'eau d'une façon plus directe. Elle prévoit des mesures pour conserver à l'eau son état de salubrité. La réglementation des usages de l'eau, quoique peu axée sur la protection de la ressource n'en établit pas moins un système rigide

---

461 Ce sont davantage les autorités municipales qui ont la responsabilité de la prévention des inondations et du contrôle des crues des eaux. Les municipalités régies par le Code municipal partagent cette responsabilité avec les citoyens propriétaires riverains des rues et cours d'eau. Voir le *Code municipal,* articles 446, 453, 505, 535, 553, 562, 568 et les arrêts *Corporation municipale du comté de Drummond* v. *Vanasse,* (1933) 54 B.R. 141; *Dupuis* v. *Corporation du comté d'Arthabaska et Corporation du comté de Wolfe,* (1948) C.S. 201. Voir également les lois québécoises suivantes, la *Loi du ministère des richesses naturelles, supra,* note 135, art. 1; la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 51, 57–59.

462 La navigation commerciale est de compétence fédérale (A.A.N.B., art. 91 (10)). Quant à la navigation de plaisance, la situation n'est pas fixée, quoique le *Code municipal,* art. 413, et la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, art. 426 (45) permettent aux municipalités de réglementer l'usage des embarcations à moteur sur certains lacs. Voir les lois fédérales suivantes: la *Loi sur la protection des eaux navigables, supra,* note 262, articles 10, 13, 14, 15, 28 (pouvoir réglementaire du gouverneur général en conseil). La *Loi sur la marine marchande du Canada, supra,* note 456, articles 3, 6 ss., 23 ss., 45 ss., 63–65, 86, 94, 366 ss., 402, 406, 413, 441, 581, (dispositions régissant les inscriptions de navires marchands, leur immatriculation, leur nationalité, leur construction et les mesures de sécurité y afférant). Voir enfin la *Loi sur le Conseil des ports nationaux, supra,* note 15, art. 14.

463 La pêche commerciale côtière et intérieure, tout comme la navigation, est de compétence fédérale (A.A.N.B., art. 91 (12)). La réglementation de la pêche est assurée en vertu de la *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, article 10 (pêche au phoque), 12–16 (pêche au saumon), 17-18 (pêcheries de homard), 20 (obligation d'installer des échelles à poisson), 21–32 (prohibitions générales), 33 (détérioration des pêcheries). Les pouvoirs du ministre (fédéral) de l'Environnement (*Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement,* Bill C-207, 3e Session, 28e Législature, articles 2–7) sont, en matière de pêche, ceux qui étaient reconnus auparavant au ministre des Pêches et Forêts (*Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 15, articles 2–5), dont le ministère est désormais abrogé par la *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, ibid.,* annexe b. Par l'article 30 de cette nouvelle loi, le ministre fédéral de l'Environnement se voit confier la responsabilité de l'application des lois énoncées à l'annexe a, dont la *Loi sur les ressources en eau du Canada,* S.R.C. 1970, (1er suppl.), chap. 5, la *Loi sur la protection des pêcheries côtières, supra,* note 270, articles 3-4 (qui réglemente la pêche par des navires étrangers dans des eaux canadiennes), et d'une façon plus générale toutes les lois se rapportant à la pêche en eaux côtières et intérieures, aux ressources renouvelables dont la flore et la faune non indigène, les eaux, la météorologie ainsi que la protection de l'environnement naturel, et l'amélioration de la qualité de l'eau, du sol et de l'air. Voir également la *Loi* (québécoise) *de la conservation de la faune, supra,* note 215, articles 45-46, 77.

464 Le flottage effectué sur des cours d'eau québécois relève de la compétence québécoise. Voir la *Loi du régime des eaux, supra,* note 38, articles 31–34, 56; la *Loi des compagnies de flottage, supra,* note 188, articles 4, 8–13, 44, 57; la *Loi du ministère des richesses naturelles, supra,* note 135, art. 1; la *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, articles 40, 42; le *Code municipal,* articles 404, 516, 550, et la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, art. 472.

465 Voir les lois provinciales suivantes: la *Loi de l'hygiène publique, ibid.,* articles 16, 99, 106; la *Loi de la Régie des eaux, supra,* note 188, articles 16, 20; la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 44. Voir également les articles 404, 408, 446, 500, 505 du Code municipal qui permettent aux municipalités de définir les nuisances, d'en prohiber l'existence dans les eaux municipales et d'en débarrasser les rivières ou les lacs obstrués. Il est à remarquer que le *Code municipal* ne connaît pas le terme pollution. On cherche davantage à protéger le bon ordre et la santé publique ainsi que les rapports de bon voisinage qu'à éviter la pollution. La *Loi des cités et villes, supra,* note 101, articles

de contrôle de l'exploitation, nécessaire malgré tout à jeter les bases d'une véritable politique de conservation.

La multiplicité des agents responsables de l'eau est assez étonnante. Une dizaine d'autorités québécoises agissent dans des secteurs différents; le ministre des Richesses naturelles est le premier responsable de la ressource et de son utilisation; la Régie des eaux assure la qualité de l'eau et favorise son épuration; le ministre de la Voirie veille à l'entretien des fossés; le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation s'occupe de drainage et d'irrigation des terres; le ministre des Affaires sociales a charge de surveiller l'état de salubrité de l'eau et des installations qui la conservent et l'épurent; l'Office du drainage pourrait éventuellement contrôler l'exploitation de l'eau pour fins agricoles s'il était en opération; le ministre des Travaux publics réglemente les ouvrages en cours d'eau; le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, enfin, répond de l'administration de l'eau pour fins récréatives ainsi que de ses nombreuses utilisations dans les parcs provinciaux.

Les autorités fédérales, tout aussi nombreuses, possèdent des pouvoirs pratiquement limités aux propriétés fédérales, aux ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada, aux titres de compétence « navigation et pêcheries », ainsi qu'aux cours d'eau interprovinciaux et internationaux. Pourront donc être appelés à jouer un rôle important par rapport à l'eau, le ministre de l'Environnement à qui revient la responsabilité première de la ressource et qui possède un véritable pouvoir de lutte pour la préservation du milieu naturel; le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui répond de l'entretien des parcs nationaux; le ministre de l'Agriculture qui veille à l'exécution des travaux de drainage et d'irrigation; le ministre des Travaux publics, chargé de réglementer les travaux en cours d'eau; le ministre des Transports responsable de la navigation; le ministre de l'Industrie et du Commerce qui est chargé de la surveillance et du contrôle de la production d'électricité; l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent dont la compétence se limite aux installations situées à la source du fleuve.

Quant aux autorités municipales leurs pouvoirs sont assez nombreux quoique souvent mal adaptés aux besoins modernes. Leurs interventions sont bien souvent motivées par le souci d'assurer l'ordre public dans des limites locales. D'un point de vue positif, elles peuvent néanmoins établir des systèmes d'aqueduc et d'égoût et construire des usines d'épuration ainsi que les appareils de filtration nécessaires. A cet égard, un programme de subventions et de prêts a été mis sur pied au Québec

---

427 (14), 433, permet pour sa part aux municipalités qu'elle régit de construire des usines d'épuration et de mettre en place des appareils de filtration. La *Loi* (fédérale) *sur la protection des eaux navigables, supra,* note 262, contient des dispositions destinées à garantir la navigation mais qui peuvent également concourir à la lutte contre la pollution. Ainsi l'article 19 défend à quiconque de jeter des sciures dans les eaux navigables. Voir aussi les articles 20, 21, 22–26, qui prohibent d'autres formes de pollution. Voir enfin la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, articles 33, 33a, 33b, 33d, 60 (modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries,* S.R.C. 1970 (1er suppl.) chap. 17). Mise à part la *Loi de la Régie des eaux, ibid.,* aucun texte législatif québécois ne vient prohiber, par souci de conservation de l'eau, les gestes pouvant donner suite à une dégradation de la ressource hydrique.

pour venir en aide aux municipalités peu fortunées, incapables de défrayer le coût assez élevé de ces installations [466].

2. Les perspectives

La législation hydrique actuelle présente une approche fragmentée en fonction de l'usage, qui ne saurait satisfaire aux exigences de la protection de l'eau. La pollution, phénomène que Christian de Laët qualifie de « super-problème » [467] ne peut être éliminée que si l'on s'attaque à sa source. L'eau, en tant que richesse indépendante, doit attirer le respect de la part des usagers, pour garantir l'équilibre du milieu. Si l'on a assez bien réussi jusqu'à date à résoudre le problème de la quantité et de la répartition de l'eau, on a trop longtemps laissé de côté celui de la qualité de cette ressource qu'on considérait, hier encore, comme un dépotoir.

Un des obstacles les plus imposants à l'établissement d'une police de l'eau efficace et universelle est le statut juridique de l'eau. On a reconnu depuis toujours la possibilité pour le riverain de s'approprier le lit de certains cours d'eau situés en bordure de son terrain. On lui a de plus accordé la quasi-exclusivité des usages de l'eau. Ces droits exclusifs constituent aujourd'hui un véritable danger pour la sauvegarde de nos ressources, un mur dressé entre le public et les cours d'eau [468]. Il faut considérer à cet égard avec beaucoup d'intérêt les recommandations du premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau à l'effet d'assurer l'exercice du droit fondamental du citoyen à être alimenté en eau saine [469], de soumettre au contrôle de l'Etat toutes les utilisations de l'eau [470] et de fixer un prix à l'utilisation de l'eau par les citoyens [471]. Il ne pourra exister de police de l'eau vraiment efficace, que lorsque tous les citoyens devront s'y soumettre d'une manière égale et lorsque tous les privilèges indus auront été abolis. La lutte contre la pollution doit inévitablement faire ce premier pas.

La police de l'eau n'existe donc pas vraiment aujourd'hui. Il ne s'agit en fait que d'une police des activités hydriques. Comme le constate le professeur Henri Brun [472] :

> **Le bilan, au point où nous en sommes, demeure peu impressionnant. Le droit ne s'est directement intéressé à l'eau que de façon spasmodique et pour le règlement de problèmes épars. De la vague solli-**

---

466 Voir la *Loi pour faciliter l'établissement de services municipaux d'aqueduc et d'égout,* S.Q. 1955-56, chap. 58; la *Loi des dettes et emprunts municipaux et scolaires,* S.R.Q. 1964, chap. 171, art. 1 (1) (2); la *Loi de la Régie des eaux, supra,* note 188, art. 25. Voir enfin la *Loi de la communauté urbaine de Montréal,* L.Q. 1969, chap. 84; la *Loi de la communauté urbaine de Québec,* L.Q. 1969, chap. 83, et la *Loi de la communauté régionale de l'Outaouais,* L.Q. 1969, chap. 85, qui confèrent à ces communautés des pouvoirs en matière de réglementation et d'épuration des eaux.

467 Introduction à J. S. CRAM, *L'eau, les besoins et les ressources du Canada,* Montréal, 1968, p. 11.

468 Voir *supra,* note 211.

469 *Supra,* note 174, p. 259, recommandations nos 17, 18, 19.

470 *Ibid.,* p. 262, recommandation n° 31, et p. 267, recommandation n° 54.

471 *Ibid.,* p. 263, recommandations nos 38–41.

472 *Loc. cit.,* note 190, p. 40.

> citude à la préoccupation profonde, le législateur en arrivera peut-être à songer à un droit intégré de l'eau. Pour l'instant, ce n'est là qu'une vision futuriste, située en un avenir peut-être pas trop éloigné, si l'on s'en remet à l'accélération marquée du mouvement depuis dix ans.

Cette accélération est ponctuée par l'adoption de certaines législations ayant l'eau elle-même pour objet. Ainsi, la *Loi du Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain*[473] permet à cet organisme d'œuvrer dans le domaine de la construction et de l'entretien des usines d'épuration après avoir soumis ces plans à la Régie des eaux. C'est évidemment à ce dernier organisme qu'incombe, dans l'organisation administrative actuelle, la responsabilité première de la lutte contre la pollution. C'est de ce côté que toute solution ayant la santé de l'eau comme but ultime doit prendre racine. Il faut que le droit vienne s'ajuster aux politiques mises en œuvre par les organismes de conservation.

---

[473] S.Q. 1967-68, chap. 56, art. 25. Voir également la *Loi des mines, supra,* note 40, art. 1. Voir aussi la récente *Loi* (fédérale) *sur les ressources en eau du Canada, supra,* note 463, qui permet au ministre de l'Environnement (*Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 463, art. 30; auparavant, ces pouvoirs étaient reconnus au ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources) de conclure des arrangements avec les provinces, pour mettre sur pied des comités intergouvernementaux qui pourront faire des suggestions et des recommandations en matière de mise en valeur et d'utilisation de l'eau (art. 3). L'article 8 de la même loi crée une prohibition de polluer les eaux des zones dites de « gestion qualitative ». Cette mesure donne l'image de ce que doit être la police de l'eau pour faire face aux problèmes modernes de l'exploitation. On peut toutefois s'interroger sur l'efficacité des peines imposées. Peu sévères, les amendes apparaissent comme des droits de pollution plutôt que des sanctions. Il faut noter également, une série de mesures fédérales récentes, destinées à combattre la pollution et qui, pour certaines, n'ont qu'une valeur potentielle, ainsi la *Loi modifiant le Code criminel,* Bill C-189, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 13 novembre 1970, ajoute l'article 165a qui crée une nouvelle infraction pour tous ceux qui polluent les cours d'eau interprovinciaux ou la mer, mettant en danger la sécurité, la santé et le bien-être du public. Une seconde *Loi modifiant le Code criminel,* Bill C-94, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 20 octobre 1970, fait de la pollution de l'eau et de l'air, un crime punissable de deux ans d'emprisonnement. Voir enfin les textes adoptés: la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries, supra,* note 465, qui édicte une police applicable aux eaux poissonneuses; la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques,* S.R.C. 1970, (1er suppl.), chap. 2, qui crée une zone de contrôle de la pollution s'étendant à 100 milles des limites canadiennes du Nord, pour y appliquer par la suite une police sévère qui va jusqu'à exiger des personnes circulant dans les eaux arctiques, une preuve de solvabilité (art. 8); la *Loi modifiant la Loi sur la marine marchande,* Bill C-2, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 1er mars 1971, établit un contrôle fédéral sur toutes les eaux canadiennes au sud comme au nord du 60e parallèle sous réserve cependant de la réglementation édictée en vertu de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, ibid.* Cette loi qui n'est pas à proprement parler une mesure propre à l'eau mais plutôt à la navigation, donne naissance à un régime spécial de présomption de responsabilité civile contre tout pollueur, indépendamment de sa faute ou de sa négligence (art. 743). Une caisse des réclamations de la pollution maritime, constituée à même les amendes payées en vertu de la loi permet aux victimes de la pollution de trouver facilement une source d'indemnisation (art. 746). Un système complet d'infractions et peines est finalement prévu (art. 761-762). On peut se demander toutefois quelle sera l'efficacité de ces mesures finalement assez disparates et qui ne réussissent qu'à multiplier les réglementations et les agents responsables. Chaque ministère, chaque organisme semble vouloir s'attribuer tout le crédit de la lutte contre la pollution. Ne serait-il pas opportun, à l'heure où l'on vient de créer un ministère de l'Environnement, de regrouper toutes ces dispositions pour en confier l'application à cet unique responsable? Il est vrai qu'une législation comme celle des eaux arctiques peut avoir comme but inavoué une extension de la souveraineté du Canada dans ces eaux.

Il faut, par une législation intégrée et par un aménagement plus poussé de la ressource, assurer le pouvoir de contrôle de la Régie des eaux et intensifier les mesures de police en conséquence.

b) La police du sol

Cette police, lorsqu'elle vise à garantir la protection des ressources du sol et du sous-sol, autres que les ressources végétales, cherche d'abord à éviter le gaspillage des richesses minières ainsi que la mauvaise utilisation du sol par les cultivateurs et autres exploitants. Elle semble à prime abord inséparable de celle qui veut assurer la sauvegarde de la flore. Bien souvent, les mesures de protection et de mise en valeur du sol rural et urbain doivent s'adapter à celles qui visent à protéger les forêts et les plantes. Il est toutefois possible d'identifier certains textes de loi qui garantissent la seule protection du sol, sans intervenir dans le secteur forestier comme tel, et d'autres qui protègent uniquement les ressources minières.

1. Les ressources de la surface

Le sol en lui-même n'a pas à souffrir beaucoup de préjudice si ce n'est une utilisation abusive ou maladroite. Cette mauvaise utilisation du sol par les propriétaires privés ne peut être contrecarrée par des mesures de police. C'est là le rôle de l'aménagement global. Tant que la pratique de planification urbaine et rurale ne sera pas généralisée, ce qui ne saurait se faire que graduellement, les mesures de police ne pourront pas s'y introduire. Mis à part le règlement de zonage, seules les limitations imposées par l'ordre public ou la notion d'abus de droit peuvent aujourd'hui mettre un frein aux excès commis par les propriétaires. Pour l'instant, l'usage du sol privé échappe presqu'à tout contrôle. Il n'en va pas de même pour le sol public, toutefois, puisque les prohibitions imposées par la loi et les règlements édictés par les autorités responsables constituent une protection suffisante. On défend généralement l'accès du domaine public aux personnes qui n'ont pas auparavant obtenu les permis nécessaires [474].

La protection du sol se manifeste surtout par des mesures de préservation des ressources agricoles [475]. Elle apparaît également en matière de construction et de rénovation sous les traits d'une police du bâtiment et de la sécurité dans les édifices et ouvrages. Elle prend enfin la forme

---

474 Voir par exemple la *Loi* (fédérale) *sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 16; la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, articles 10, 39, 53. Ces prohibitions sont pour l'Administation, ce que sont, pour les propriétaires privés, les affiches posées à l'entrée des propriétés, sur lesquelles il est inscrit: « Défense de passer ».

475 La police de la flore faisant l'objet d'une analyse séparée, il ne peut en être traité ici. A la rigueur, certes, on pourrait considérer les produits agricoles comme faisant partie de la flore, mais il faut entendre par flore, les végétaux poussant à l'état sauvage, sans que la main de l'homme ne vienne en favoriser la croissance au moyen de fertilisants ou produits divers, et non destinés à la consommation. Cette distinction s'applique également à la faune, puisque ce terme ne vaut que pour les animaux non domestiques.

d'une réglementation destinée à promouvoir l'esthétique du sol urbain et rural, bien qu'en cette matière, les moyens dont disposent les autorités administratives soient surtout incitatifs.

La police de l'agriculture touche d'une manière plus directe certains cultivateurs durant les premières années de leur installation. Les conditions inscrites au billet de location et dont dépend l'émission des lettres patentes contiennent, pendant un certain temps, l'assurance que l'exploitant agricole utilisera sa terre de la façon prévue par l'autorité concédante. Elles créent également un lien de dépendance entre le concessionnaire et l'Etat, lien qui favorise le contrôle tout en garantissant la protection. La procédure de révocation [476] telle que prévue par la loi est facile d'application et constitue un mécanisme de sanction assez efficace.

L'agent des terres, responsable de la vente des lots de colonisation, se voit confier par la loi [477] la responsabilité de la protection du domaine public contre toutes transgressions et dégradations. Quant aux terres du domaine privé des particuliers, il est reconnu que chaque propriétaire est le seul maître de son terrain et qu'il peut faire respecter sa propre police, en autant qu'il ne commette pas d'abus de droit. L'article 406 du *Code civil* précise que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'en n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ». L'article 414 ajoute que « le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et construc-

476 *Supra*, note 419.

477 *Loi des terres de colonisation, supra*, note 39, art. 9. Voir également d'autres éléments de la police agricole contenus dans la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra*, note 135, articles 27, 29–33, et la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec et la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation*, L.Q. 1969, chap. 16, art. 12; voir aussi la *Loi des chemins de colonisation*, S.R.Q. 1964, chap. 105, articles 5-6, 10-11; la *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture, supra*, note 188, art. 6 (nuisances sur le terrain d'autrui); la *Loi* (fédérale) *sur les engrais chimiques*, S.R.C. 1970, chap. F-9, articles 3–10; la *Loi* (fédérale) *sur le ministère de l'agriculture*, S.R.C. 1970, chap. A-10, art. 5. Voir aussi le *Code municipal*, art. 399; la *Loi des abeilles*, S.R.Q. 1964, chap. 128, articles 6, 9, 10–12, 15–17; la *Loi de la protection sanitaire des animaux*, S.R.Q. 1964, chap. 126, articles 3, 9, 11, 12–16 (modifiée par la *Loi modifiant la Loi de la protection sanitaire des animaux*, S.Q. 1967-68, chap. 42, articles 23–29); la *Loi de la protection des animaux pur sang*, S.R.Q. 1964, chap. 127, art. 1 (protection des taureaux); la *Loi des syndicats d'élevage*, S.R.Q. 1964, chap. 115, art. 15 (animaux de ferme); la *Loi* (fédérale) *sur les animaux de ferme et leurs produits*, S.R.C. 1970, chap. L-8, art. 14; la *Loi sur les épizooties*, S.R.C. 1970, chap. A-13, articles 9–11, 14, 35–46; la *Loi de la protection des arbres*, S.R.Q. 1964, chap. 95, articles 1-2; la *Loi de la protection des plantes*, S.R.Q. 1964, chap. 129, articles 3, 6–12, 16-17; la *Loi sur l'inspection du foin et de la paille*, S.R.C. 1970, chap. H-2, articles 2-3, et les lois fédérales récentes: la *Loi sur la quarantaine des plantes*, S.R.C. 1970, chap. P-13, articles 3–7, 10-11, et la *Loi sur les produits antiparasitaires*, S.R.C. 1970, chap. P-10, articles 3–10. Cette dernière loi fédérale semble être l'aboutissement des nombreuses recommandations faites aux autorités canadiennes à propos du danger des produits antiparasitaires et des insecticides, genre « D.D.T. » dont l'utilisation contribuerait à polluer les produits agricoles et à mettre en danger la santé publique. A l'argument voulant que de tels produits soient les destructeurs de l'équilibre naturel du milieu, on a récemment répliqué en affirmant que cet équilibre naturel n'existe pas, et qu'il faut, en matière de produits agricoles protéger la nature contre elle-même. Voir Thomas SIMARD, « L'agriculture risque d'être la grande victime de la lutte contre la pollution du milieu », *Le Soleil*, 73e année, n° 298, samedi le 12 décembre 1970, p. 5.

tions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des servitudes ».

Le *Code civil* ne mentionne pas parmi ces restrictions du pouvoir du propriétaire sur son domaine, l'obligation de celui-ci de se conformer à la réglementation de la construction telle qu'édictée par une municipalité et même par un ministère (dans le cas d'ouvrages et de services publics). Tout propriétaire de terrain reste cependant soumis à la réglementation municipale [478], fédérale [479] et québécoise [480] concernant la

---

478 La police de la construction édictée par les municipalités est abondante et détaillée. Comme toute police municipale, elle est conçue d'abord pour assurer le bien-être général et la sécurité des citoyens. Elle n'en a pas moins pour effet de protéger les bâtiments érigés par les habitants des municipalités. On retrouve cette police aux articles 392, 392a (*Loi modifiant le Code municipal*, S.Q. 1963, chap. 65, art. 5). Cet article permet aux municipalités de faire un règlement de zonage qui leur permet de mieux contrôler toute construction ou modification effectuées dans les limites de leur territoire, d'en prescrire les matériaux, la hauteur, les dimensions et de déterminer les secteurs du territoire qui posséderont une vocation industrielle, commerciale, résidentielle ou autre. L'émission de permis de construction garantit un tel contrôle, et le défaut de se procurer un tel permis avant d'entreprendre quelque construction que ce soit rend le bâtiment sujet à démolition par la municipalité. On retrouve le même pouvoir réglementaire dans la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, art. 426 (1). Voir également les articles 392b, 392f (*Loi modifiant le Code municipal, ibid.*, et 395, 404, 419 du *Code municipal* et la *Loi des cités et villes, ibid.*, articles 426 (2) (3) (4) (8) (21)–(29) (36) (41) et 429 (8) qui énoncent les détails de ces polices et les normes de sécurité contre les incendies applicables à tous les résidents de la municipalité. Voir aussi la réglementation destinée à assurer la salubrité et la sécurité publique sur le sol municipal, au *Code municipal*, articles 390 (1) (pouvoir général de paix et bon ordre), 404 (2) (3) (4) (nuisances et ordures, 404a, 404b (modifié par la loi de 1963, *ibid.*), 412 (entretien des trottoirs et canaux), 413 (4) (abreuvoirs), (9) (démolition des immeubles en ruines), 416 (marchés publics), 417 (voie publique et trottoirs), 418 (lieux d'aisances et égouts), 421 (démolition d'édifices dangereux), et dans la *Loi des cités et villes, ibid.*, articles 427 (1) (commission d'hygiène) (2) (3), (4) (hôpitaux et santé) (8) (9) (10) (salubrité des maisons), (11)–(14) (vidanges, fosses d'aisance et conditions non hygiéniques), (16)–(20) (établissements industriels), 429 (3) (entretien des trottoirs), 466, 467 (marchés), 468 (abattoirs), 469 (commerces et industries), 472 (nuisances). La ville de Montréal est particulièrement bien outillée en matière d'élimination des nuisances. Voir à cet effet les mesures de police prévues dans la *Charte de la cité de Montréal 1960*, S.Q. 1959-60, chap. 102, art. 520 (72°–82°).

479 La législation fédérale s'applique évidemment aux propriétés fédérales ou aux objets de sa compétence compris sur le territoire québécois. Voir la *Loi sur les ponts*, S.R.C. 1970, chap. B-10, articles 4–8, 20–23; la *Loi sur le ministère des transports*, S.R.C. 1970, chap. T-15, articles 7, 23, 25, 27–29; la *Loi sur les ports et jetées de l'Etat, supra,* note 456, articles 4–7, 11–14; la *Loi sur les chemins de fer de l'Etat, supra,* note 456, articles 17 (obstruction à la voie), 18 (hauteur des rails), 19–22 (les ponts de chemins de fer), 24–27 (clôtures), 33–48 (appareils et services obligatoires), 52 (pouvoir de réglementation du gouverneur général), 53-54 (sanctions), 63 (mauvaises herbes), 72–82 (sanctions); la *Loi sur les droits de passage dans les ouvrages de l'Etat*, S.R.C. 1970, chap. C-13, art. 4; la *Loi sur le Conseil des ports nationaux, supra,* note 15, art. 14 (1) (a) (b) (c) (e) (f); la *Loi sur les travaux publics, supra,* note 246, articles 9, 10, 24, 28, 29–33; la *Loi sur les chemins de fer, supra,* note 456, articles 103 (entretien des ouvrages), 169 (approbation des plans par la Commission des transports du Canada), 108 (cartes), 121–129 (embranchements gares et stations), 131 (grèves), 132 (terrains réservés à des fins militaires), 133 (terre des Indiens), 134 (autres chemins de fer), 135 (mines), 136 (minéraux), 166 (navigation et obstruction), 187 (tablier de ponts), 188 (ouverture et hauteur des arches), 190–192 (ponts, tunnels et autres constructions), 208–211 (drainage, mines et irrigation), 218–226 (mesures de sécurité), 343–399 (sanctions) et la *Loi sur les téléfériques*, S.R.C. 1970, chap. T-2, articles 4, 10, 12.

480 Voir les lois québécoises suivantes : la *Loi de la voirie, supra,* note 101, articles 12, 35 (modifié par la *Loi modifiant la Loi de la voirie,* (1966-67), *supra,* note

construction. Certaines mesures s'appliquent exclusivement aux édifices publics. La police de la construction possède toutefois une fonction de réglementation totale assujettissant tout bâtiment quelqu'en soit le propriétaire et la destination.

La police visant à promouvoir l'esthétique urbaine et rurale en est encore, au Québec, à ses débuts. L'insouciance des citoyens face à l'aspect extérieur des constructions, des rues, places et routes de notre pays, est en partie responsable de la dégradation de l'environnement. L'action possible aux fins d'améliorer l'aspect visuel de notre entourage ne peut être qu'incitative car elle porte davantage sur les biens privés que sur ceux de l'Etat [481]. Certes, les municipalités ont certains pouvoirs qui leur permettent indirectement de favoriser l'embellissement de leur territoire [482]. De même le législateur québécois a-t-il prévu quelques dispositions permettant à l'Administration de concourir à l'amélioration de l'aspect des routes et places publiques [483] et à la conservation des monuments historiques, atouts importants de la promotion de l'esthétique [484]. Tout reste à faire cependant, dans une matière où l'aménage-

---

246, art. 13), 36–40, 59; la *Loi des travaux publics, supra,* note 188, articles 2, 53-54; la *Loi de la sécurité dans les édifices publics,* S.R.Q. 1964, chap. 149, articles 4, 5, 6, 7, 14–36; la *Loi des établissements industriels et commerciaux,* S.R.Q. 1964, chap. 150, articles 2, 4, 5, 20, 21–26, 30–39; la *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, articles 16 (1), 17, 22–37, 40, 43–51, 99, 100; la *Loi des rues publiques, supra,* note 244, articles 5, 10; la *Loi de la réglementation municipale des édifices publics,* S.R.Q. 1964, chap. 198, articles 2, 4; la *Loi de la prévention des incendies,* S.Q. 1967-68, chap. 52, articles 1, 5, 9; la *Loi des monuments historiques, supra,* note 38, art. 21. Voir également les lois plus récentes qui réglementent, en vue d'une planification déjà mise sur pied, la construction dans certaines zones désignées: la *Loi du Bureau d'aménagement des environs d'un nouvel aéroport international au Québec,* L.Q. 1969, chap. 57, art. 2, et la *Loi concernant le parc Forillon et ses environs,* L.Q. 1970, chap. 51.

481 La *Loi* (québécoise) *des monuments historiques, ibid.,* art. 22, prévoit pourtant un pouvoir réglementaire qui permettrait à la Commission des monuments historiques d'éviter les inconvénients de cette méthode. Ainsi, on a réussi durant les dernières années, à convaincre les habitants et commerçants de la rue Saint-Louis, à Québec, de rénover l'aspect extérieur de leurs façades et devantures en supprimant les enseignes au néon et autres instruments publicitaires lumineux pour les remplacer par des affiches plus jolies et mieux adaptées. On a de plus camouflé les fils électriques dont la disposition constitue une des plaies de nos villes modernes. Cette méthode a donné certes des résultats, mais ils se sont faits attendre longtemps, les propriétaires ne se laissant pas tous persuader aussi rapidement.

482 Voir le *Code municipal,* articles 399 (1) (pouvoir d'empêcher la destruction des arbres sur la propriété publique et privée), 404 (1) (suppression des nuisances), 413 (10) (pouvoir de prohiber l'affichage, de le restreindre, ou de le soumettre à l'émission de permis). Voir aussi la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, art. 429 (15) (enseignes, poteaux, antennes sur les terrains publics), (16) (fils conducteurs et poteaux), (17) (tramways), (22) (nuisances), (34) (bannières, placards et enseignes), (36) (conservation des arbres le long des routes et sur les places publiques), 469 (22) (cimetières d'automobiles).

483 Voir la *Loi prohibant certaines affiches,* S.R.Q. 1964, chap. 136; la *Loi concernant les cimetières d'automobiles et les dépotoirs le long des routes,* S.Q. 1965, chap. 48, qui modifie la *Loi de la voirie, supra,* note 101, articles 25b et 25d, et la *Loi de la publicité le long des routes,* S.Q. 1965, chap. 49, qui demeure toutefois un instrument en puissance, sa proclamation n'étant pas encore survenue depuis 1965. La police de l'esthétique représente ainsi un des moyens mis à la disposition de l'Etat pour combattre la pollution du sol.

484 Voir la *Loi* (fédérale) *sur les lieux et monuments historiques, supra,* note 101, art. 5, et la *Loi* (québécoise) *des monuments historiques, supra,* note 15, articles 2, 6, 10-11, 19–23.

ment prend toute son importance et où l'on compte davantage sur la valeur de la persuasion que sur la force des mesures de police.

2. Les ressources du sous-sol

La majeure partie du sous-sol québécois appartient à l'Etat [485]. Il est facile pour l'Administration d'assurer la protection des ressources minières en soumettant les concessionnaires à une réglementation sévère. Cette réglementation est rendue possible par certaines dispositions de la *Loi des mines* [486] qui obligent les exploitants à se soumettre à divers contrôles sous peine de se voir révoquer leur concession, ou infliger des amendes. Quant aux propriétaires privés qui sont également, à ce titre, propriétaire de certains droits miniers dans leur sous-sol, ils en ont la libre disposition, soumise toutefois aux règlements de police qui leur sont applicables, comme le précise d'ailleurs l'article 414 du *Code civil.*

Ces règlements de police peuvent régir d'autres utilisations du sous-sol que la recherche et l'exploitation minière. Ainsi, l'enfouissement de tuyaux et de pipe-line pour le pétrole et le gaz fait l'objet d'une certaine réglementation [487]. Le plus grand danger pour le sous-sol québécois reste cependant le gaspillage et la mauvaise exploitation des concessionnaires miniers et, sur ce point, la protection offerte par la *Loi des mines* [488] semble constituer une garantie suffisante de conservation.

Il importe donc, dans les années qui viennent, de s'attaquer au problème de l'utilisation non rationnelle du sol. Toute exploitation non

---

485 Voir *supra,* note 406.

486 Voir *supra,* note 40, articles 19 (le ministre peut refuser un nouveau permis à celui qui a déjà violé la *Loi des mines*), 20 (prohibition de jalonner pour autrui), 21-22 (révocation et annulation du permis), 23 (jalonnement maximum), 29 (prohibition de jalonner des terrains mis de côté comme lot de village ou de ville, faisant partie d'une ville, ou subdivisés en lots à bâtir), 30 (prohibition de jalonner les terres privées, concédées pour forces hydrauliques ou désignées comme réserves), 33–40 (procédé de jalonnement, modifié par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, articles 5-6), 135a-135b (modifié par *ibid.,* art. 27), (permis d'utilisation d'instruments géophysiques), 136–189a (modifié par *ibid.,* articles 28–31 et la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), *supra,* note 40, articles 8–15; permis de recherche de pétrole et de gaz); 189b-189u (*Loi modifiant la Loi des mines* (1968), art. 16 (réservoirs souterrains), 189v-189zz (modifiés par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note par la *Loi modifiant la Loi des mines* (1968), art. 24, et la *Loi modifiant la Loi des mines* (1970), *supra,* note 40, art. 37, pouvoir réglementaire du lieutenant-gouverneur en conseil). Voir également la *Loi du ministère des richesses naturelles, supra,* note 135, art. 1. Voir enfin les lois fédérales suivantes: *Loi sur les minéraux du Yukon,* Bill C-187, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 9 novembre 1970 (pas encore adoptée); la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, supra,* note 293, et la *Loi* (fédérale) *sur les chemins de fer, supra,* note 456, art 135.

487 Voir la *Loi* (fédérale) *sur l'inspection du gaz,* S.R.C. 1970, chap. G-2, articles 5-6, 9, 13–21; la *Loi sur l'Office national de l'énergie,* S.R.C. 1970, chap. N-6, articles 25–31, 39; la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz,* S.R.C. 1970, chap. O-4, articles 12–14, 16. Voir également les lois québécoises suivantes: la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz, supra,* note 188, articles 24–28, et la *Loi de la distribution du gaz,* S.R.Q. 1964, chap. 88, articles 2, 4–6, 8, 13.

488 Il conviendrait cependant de remédier à l'absence de contrôle pour défaut d'exploitation qui existe dans le cas des concessions minières de 1911–1965. Cette lacune pourrait être comblée prochainement si l'on en croit l'avis de la Commission parlementaire des Richesses naturelles. Voir à cet effet l'article de Pierre O'NEILL, « Un coups de bourse », *Le Devoir,* vol. XVI, n° 293, 17 décembre 1970, pp. 1 et 6. Voir également *supra,* note 318.

conforme au bien commun, que ce soit pour des motifs économiques, physiques ou sociaux, doit être prohibée. Il ne suffit plus de défendre à la population de polluer le sol, il convient de trouver des dispositifs techniques au moyen desquels les citoyens pourront collaborer à l'action de l'Etat. Ainsi, la police des nuisances ne peut vraiment plus suffire à mettre un frein à l'accumulation de déchets, fléau de notre civilisation de consommation. Il est urgent de découvrir des moyens modernes et appropriés pour éliminer sans danger les matières organiques et les rebuts domestiques, industriels et commerciaux. De même le système actuel de contrôle de l'usage du sol ne constitue pas une garantie suffisante contre la pollution. Comme l'explique Georges Gantcheff, « on doit repenser la nécessité de structures administratives pour le contrôle de la pollution, car celle-ci ne connaît pas de frontières administratives » [489].

c) La police de l'air

Le milieu aérien constitue l'élément naturel le moins réglementé au Québec. Or, le besoin de réglementation se fait sentir à deux niveaux, celui de la circulation aérienne et celui de la pollution atmosphérique. Si le premier, malgré l'accroissement du traffic aérien nécessite actuellement un déploiement restreint d'activités législatives, le second souffre de nombreuses lacunes.

La *Loi* (fédérale) *sur l'aéronautique* [490] permet au ministre des Transports de réglementer la circulation aérienne et l'exploitation des aérodromes. Elle crée la Commission des transports aériens qui a une juridiction d'enquête sur l'exploitation des services aériens commerciaux. De plus les Règlements de l'air [491], édictés en vertu de cette loi, assurent le contrôle des aéronefs, de leur construction, leur immatriculation, l'exploitation aérienne, y compris celle effectuée au-dessus des agglomérations, les licences du personnel ,les règles de l'air et toute matière touchant de près ou de loin à la navigation aérienne. Ceci ne laisse pas beaucoup d'emprise à d'éventuelles législations québécoises ou municipales. Il n'existe, à part la Loi sur l'aéronautique, aucune disposition applicables aux exploitants aériens.

La législation de police de la pollution de l'air, quoique plus abondante, n'en est pas moins insuffisante. Elle accuse, de plus, tout au moins aux niveaux québécois et municipal, un retard marqué sur le progrès constant des forces polluantes de notre environnement. Alors que la détérioration du milieu s'aggrave au rythme du progrès technique, l'Administration donne encore de grands coups d'épée dans l'eau lorsqu'elle tente, au moyen de mesures d'information du public, de combattre la pollution par la persuasion. Non pas que l'information ne soit pas

---

489 *Problèmes de la détérioration du milieu et de la conservation de l'environnement*, étude produite en annexe n° 6 au rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (CASTONGUAY-NEPVEU), Québec, novembre 1970, p. 11.

490 S.R.C. 1970, chap. A-3, articles 3 (d), 4, 6, 8, 14, 16–17.

491 *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 95, n° 1, 11 janvier 1961. Voir D.O.R.S. 1961 (37).

nécessaire. Elle est au contraire indispensable à l'éveil des sensibilités. Employée seule, cependant, ses résultats font figure de vœux pieux et de déclarations d'intention. Il est primordial de passer à l'action et d'assurer le respect de notre atmosphère par une police sévère et appropriée.

C'est, semble-t-il, l'état d'esprit qui a présidé à l'adoption de la récente *Loi* (fédérale) *sur la lutte contre la pollution atmosphérique* [492], qui prévoit des mesures de police très détaillées destinées à garantir l'état de salubrité de l'atmosphère au Canada. Cette loi pose un premier jalon d'une grande importance en ce qui a trait à la lutte contre la pollution de l'air. Elle témoigne de l'intérêt accordé, en milieu administratif, à une action globale, efficace et intégrée pour la préservation de l'environnement. Il importe de souligner le caractère de sévérité des peines imposées qui rendra certes difficile aux importantes compagnies, sources de pollution atmosphérique, d'acheter régulièrement leurs « droits de pollution » !

Le gouvernement du Québec est également responsable de la lutte pour la protection de l'air. Les instruments actuels peu nombreux [493]

---

492 Bill C-224, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 9 février 1971. Ce texte législatif qui n'est toutefois pas encore adopté prévoit l'établissement de normes de qualité de l'air applicables à tout le territoire canadien. Le ministre de l'Environnement, responsable de l'application de la loi, peut imposer, à tout agent de contamination de l'air, des objectifs nationaux qui ramènent cet agent à une marge de concentrations qui peut être tolérable, acceptable ou désirable selon le cas (art. 4). Les responsables de toute opération susceptible de contribuer à polluer l'atmosphère peuvent être tenus de fournir au ministre tous les renseignements relatifs à cette opération (art. 6). Lorsque se présentent des situations critiques de caractère national, le gouverneur général en conseil peut prescrire des normes nationales de dégagement et déterminer les quantités maximales de matières polluantes pouvant être dégagées dans l'air ambiant. Ces directives sont publiées à l'échelle nationale (articles 7-8). Les normes nationales de dégagement sont obligatoires et s'imposent à tous les responsables des sources de pollution atmosphérique (art. 9). Les normes particulières de dégagement (articles 11–13) ne s'appliquent qu'aux ouvrages, entreprises et affaires relevant de la juridiction fédérale. De plus, elles ne touchent en rien les véhicules automobiles, les navires, les trains ou les avions (art. 10). Le gouverneur en conseil peut également, pour les ouvrages, entreprises ou affaires de juridiction fédérale, réglementer la composition des combustibles employés (art. 14), inspecter les plans et devis de la construction et interdire ou modifier celle-ci au besoin (articles 15–17). Des accords fédéraux-provinciaux sont prévus pour permettre au gouvernement fédéral d'étendre aux ouvrages, entreprises et affaires provinciales ses normes particulières de dégagement (articles 19–21). Une police des combustibles, applicable à tout agent polluant canadien est également définie (articles 22–26). La loi prévoit enfin de larges pouvoirs d'inspection (articles 27–30), un pouvoir général de réglementation pour son application (art. 31) ainsi qu'un système complet d'infractions et peines (articles 33–39). Bien que son fondement constitutionnel ne soit pas des plus solides, cette loi s'inscrit pleinement dans un souci moderne de lutte globale pour le maintien de l'environnement, et répond partiellement aux recommandations formulées par certains chercheurs, dont Georges GANTCHEFF, *op. cit.*, note 489, p. 14, qui souhaitait entre autres que soient définies en un code, les normes minimales de l'air ambiant. Le gouvernement fédéral pourra désormais intervenir, seul, ou en accord avec les provinces, dès que les normes minimales de qualité de l'air seront transgressées.

493 *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, art. 99f ; *Loi des établissements industriels et commerciaux, supra,* note 480; *Code civil,* art. 406: la propriété du dessus doit se conformer aux lois et règlements. Au niveau municipal, des pouvoirs parfois presque désuets sont reconnus aux diverses corporations. Voir le *Code municipal,* articles 399 (abus préjudiciables à l'agriculture), 404

pourraient, une fois modernisés et adaptés à la Loi fédérale, constituer d'excellentes armes défensives. Il faut s'inspirer des textes de lois utilisés aux Etats-Unis pour jeter les bases de notre réglementation. On est beaucoup mieux équipé chez nos voisins pour assurer la conservation de l'atmosphère. Il est vrai que le problème s'est fait sentir avec peut-être plus d'acuité dans les grandes métropoles américaines. Il ne faut toute-

---

(1), (3) (nuisances), 405 (Bureau d'hygiène facultatif), 414 (pouvoir de faire des règlements de nature locale), 418 (lieux d'aisances et caves), 419 (6) (cheminées, ramonage), (11) (manufactures à gazoline). Voir la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, articles 426 (1) (salubrité publique), (5) (appareils fumivores et gazivores), (6) (machines et chaudières à vapeur), (23b) (cheminées, âtres, foyers), (22–26) (ramonage des cheminées), (7), (29), (30) (gaz et gazoline), 427 (1) (commission d'hygiène facultative), (16), (17) (forges, fonderies, conserveries), (11a), (13) (ordures, déchets, détritus), (18) (pulperies ou papeteries). 424 (pouvoir réglementaire général), 464 (chauffage urbain), 465 (usage des locomotives et machines à vapeur), 472 (nuisances). Ces dispositions qui ne sont pas fondées vraiment sur la lutte contre la pollution, méritent d'être clarifiées et complétées. Les municipalités peuvent facilement, grâce à leurs nombreux contacts avec les citoyens, faire respecter les normes de salubrité de l'air. La cité de Montréal s'est vue confier à cet égard des pouvoirs un peu plus détaillés. Voir la *Charte de la cité de Montréal 1960, supra,* note 477, article 520 (8°–30°: santé et salubrité publiques, 72°–82°: nuisances). Voir également les pouvoirs reconnus à la Communauté urbaine de Montréal par la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal, supra,* note 466, art. 112 (d) (pouvoir général d'élimination de la pollution de l'air; c'est, semble-t-il, la première fois en matière municipale que le mot pollution est inscrit dans un texte législatif), 168° (règlements pour l'élimination des agents polluants). La Communauté possède toute compétence pour déterminer les agents polluants de l'air, prescrire la façon de les éliminer et imposer des peines sévères à ceux qui ne se conforment pas aux règlements. Elle a d'ailleurs repris presqu'intégralement, dans son Règlement 9 : *Pollution de l'air,* du 31 mars 1970, le règlement n° 3300, sur la pollution de l'atmosphère, édicté par la ville de Montréal le 22 avril 1966. Ce règlement, qui a été également copié par la ville de Québec (règlement n° 1643, Pollution de l'atmosphère, 14 décembre 1967), fut récemment modifié par le règlement n° 4007, (Modification au règlement 3300 concernant la pollution de l'atmosphère), le 4 mars 1970. Il marque un pas très net dans la lutte municipale contre la pollution de l'air. Il est assez facile de comprendre que cette étape soit d'abord franchie par une ville pour laquelle le problème de la détérioration du milieu est plus aigu que n'importe où au Québec. Les règlements montréalais contre la pollution atmosphérique posent les normes minimales de qualité de l'air et imposent à ceux qui, pour leur commerce, industrie ou autres activités, doivent déverser certaines particules aéroportées, fumées et autres déchets, de respecter ces normes. Voir les articles 5 (modifié par le règlement n° 4007, quantité de fumée, degré d'opacité en conformité avec l'article 2), 6 (émission d'odeur désagréable prohibée; interdiction de garder en marche plus de quatre minutes, un moteur de véhicule stationné), 7 (règlement n° 4007: interdiction de répandre des matières polluantes qui portent atteinte à la vie, la sécurité, à la santé, au confort du public), 9 (chutes à ordures), 10 (feu à ciel ouvert), 13 (incinérateurs), 17 (foreuses pneumatiques), 26 (règlement n° 4007: infractions), 27 (règlement n° 4007: pouvoir de démolition). Il est à souhaiter que les municipalités susceptibles d'être atteintes par la pollution atmosphérique puissent s'inspirer de l'exemple montréalais. Pour favoriser de telles initiatives il conviendrait d'énoncer, dans la *Loi des cités et villes* ainsi que dans le *Code municipal,* le pouvoir spécifique, reconnu à toute corporation municipale, de faire des règlements pour éliminer la pollution sous toutes ses formes, ce problème ayant souvent des dimensions locales. Il existe de plus une autre forme de pollution atmosphérique qui, sans compromettre la qualité de l'air en tant que tel, a toutefois recours à cet élément naturel pour se propager. La pollution par le bruit est devenue à ce point importante dans nos grandes villes, qu'il est effectivement impossible de la passer sous silence. Aucune législation fédérale ou québécoise ne vient la prohiber sauf peut-être, lorsqu'elle sera adoptée, la *Loi sur la réduction des bruits industriels,* Bill C-125, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 20 octobre 1970, qui n'est qu'une timide tentative de contribuer à la lutte dans un secteur restreint. Nul organisme n'est en mesure de la combattre efficacment, tout au moins à

fois pas attendre que l'air soit complètement vicié pour interdire la pollution sous toutes ses formes.

Le problème de la protection de l'air, plus encore que celui de l'eau, est un problème de pollution. Avant de passer à une action positive, il faut s'assurer que les initiatives gouvernementales dans la lutte contre la pollution ne seront pas contrecarrées par l'insouciance et la mauvaise volonté de la population. La police contre la pollution sous toutes ses formes, n'est pas entièrement élaborée. Il faut à tout prix la mettre au point dans les plus brefs délais et pour cela, adopter, à tous les niveaux, des mesures destinées à lutter directement contre la pollution.

d) La police de la flore et de la faune

Dans un pays aussi densément boisé que le Québec, il est indispensable d'établir une réglementation protégeant les plantes et les animaux sauvages. La police de la flore et de la faune couvre trois secteurs différents d'application : les forêts, la faune terrestre et la faune sous-marine. Ces secteurs ne sont certes pas indépendants les uns des autres mais il est possible de circonscrire d'une façon précise les mesures propres à chacun d'eux.

Ainsi, dans le secteur forestier, la police existante en vertu de la *Loi des terres et forêts*[494] est l'une des plus perfectionnées et des plus complètes. On oblige, d'une façon générale, tout coupeur de bois à se conformer aux règlements de coupe édictés en vertu de la loi[495] et l'on prohibe la coupe de bois effectuée sans permis[496]. La pire menace à la flore québécoise est sans aucun doute l'incendie. Les dispositions de la loi

---

l'échelle du territoire québécois. Seules les autorités municipales semblent pouvoir réglementer le bruit et ses causes dans les limites de leur territoire. Voir la *Loi des cités et villes, supra,* note 101, articles 472 (4°) (pouvoir de supprimer les nuisances en réglementant ou prohibant l'usage de cloches, carillons, sifflets de locomotive et de bateau à vapeur, l'écoulement de la vapeur et l'émission de la fumée, des escarbilles et des étincelles), 424 (1°) (pouvoir de réglementer pour assurer la paix, le bien-être général et le bon ordre). Voir également le Code municipal, art. 390 (1°) (pouvoir général de faire des règlements pour assurer la paix, le bien-être général et l'ordre public). L'hypothèse d'une lutte contre la pollution sonore au moyen des pouvoirs généraux de réglementation semble être contrariée par le principe applicable en droit municipal, qui veut que ces pouvoirs, qui ne sont que des pouvoirs délégués, ne puissent permettre que la réglementation d'ordre public qu'en ce qui concerne la conduite des citoyens en groupe, les rassemblements et les lieux publics. Il est vrai que ces dispositions générales n'ont souvent donné lieu qu'à des règlements de cette nature. Cela cependant n'a jamais écarté une interprétation plus large qui considérerait la pollution sous toutes ses formes comme une menace au bien-être de la population. Voir à cet égard, l'arrêt *Cité de Saint-Michel* v. *Thomas,* (1959) B.R. 578, où l'on a déclaré valide une réglementation visant à prévenir la pollution, sous le couvert de l'article 424 du bien-être et de la salubrité publique. Voir à propos de l'urgence du problème de la pollution sonore, le rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, vol. IV, intitulé *La santé,* Tome I, Titre 1er, « La situation actuelle », p. 54.

494 *Supra,* note 40.

495 *Ibid.,* art. 69.

496 *Ibid.,* art. 87. L'article 88 donne aux agents des terres le droit de saisir le bois coupé en contravention de la loi.

visant à prévenir les feux de forêts sont multiples et variées [497]. On procède à la désignation de régions sauvegardées, autour desquelles la protection devient plus intense et les mesures plus sévères [498]. On réglemente le fumage en forêt [499] et on s'assure de pouvoirs supplémentaires en cas d'incendie [500].

Le ministre des Terres et Forêts, responsable de toutes les étendues boisées du domaine public québécois [501] peut faire respecter les règlements concernant la coupe de bois, y compris ceux qui limitent une telle coupe ou la soumettent à la production de rapports périodiques [502]. Le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche doit également assurer la protection des arbres et des végétaux situés dans les limites des parcs du Québec [503]. Au niveau fédéral, le ministre de l'Environnement se voit attribuer les mêmes responsabilités quant aux parcs nationaux du Canada [504] et aux forêts de propriété fédérale.

La protection de la faune du Québec est assurée par le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche par l'intermédiaire du Service de la faune [505]. C'est ainsi que la chasse est réglementée strictement par les dispositions de la loi. On la soumet à l'obtention d'un permis [506], on la prohibe durant certaines époques ou pour une catégorie déterminée de gibier [507], on limite la quantité de bêtes pouvant être abattues [508], on en interdit certaines formes [509], de même que la vente de certaines chairs [510] et fourrures [511]. Les parcs provinciaux font l'objet d'une attention toute

---

497 *Ibid.*, articles 122 (prohibition d'allumer des feux à moins d'un mille d'une forêt), 123 (le défaut de contrôler un feu constitue une infraction), 124 (feu de broussailles et abattis), 125 (feux de cuisson pour aliments), 127 (conditions à respecter pour faire un feu), 128 (feux de dépotoirs), 129 (plan de protection obligatoire pour les concessionnaires forestiers, applicable également aux forêts du domaine privé des particuliers), 130–132 (associations de protection contre l'incendie et indemnisation des pertes et coûts), 133 (droit d'accès du ministre des Terres et Forêts sur les terres privées en train de flamber), 135–141 (réglementation applicable aux chemins de fer), 142-143 (sanctions et infractions).

498 *Ibid.*, articles 144–147.

499 *Ibid.*, art. 148.

500 *Ibid.*, articles 149–158. Voir aussi l'article 170 pour la réglementation de la coupe de bois dans les réserves forestières.

501 Voir la *Loi du ministère des terres et forêts, supra,* note 135, art. 2 (3°) et (5°).

502 Voir la *Loi de l'utilisation des ressources forestières,* S.R.Q. 1964, chap. 93, articles 4, 5, 7. Cette loi, et tous les règlements adoptés sous son empire par le lieutenant-gouverneur en conseil, font partie intégrante de toute concession forestière et en sont des conditions *sine qua non.* Cette réglementation a pour but d'obliger les coupeurs de bois du domaine public à faire œuvrer le bois ainsi coupé dans le Québec.

503 *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 9 (a) (b) et la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (1).

504 *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, articles 5, 7 (a). Voir également la *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 463, art. 30.

505 Voir la *Loi sur la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 2.

506 *Ibid.*, art. 17.

507 *Ibid.*, art. 20.

508 *Ibid.*, art. 22.

509 *Ibid.*, articles 31–33.

510 *Ibid.*, articles 33-34.

511 *Ibid.*, articles 35–39.

spéciale du législateur quant à la protection du gibier [512]. Aux mesures directement destinées à protéger la faune aquatique s'ajoutent celles qu'on applique au régime de l'eau. L'assurance d'un milieu aquatique salubre garantit du même coup la sauvegarde de la vie sous-marine. Il reste à préserver les poissons contre une pêche abusive de la part des citoyens et des commerçants. Les autorités fédérales compétentes à cet égard sont le ministre de l'Environnement [513] et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien [514]. De nombreuses prohibitions s'appliquent aux différentes formes de pêche y compris la pêche au phoque [515], au saumon [516] et au homard [517]. Certaines conditions doivent être respectées par l'exploitant de la ressource sous-marine [518]. De plus, le gouverneur général en conseil peut faire des règlements pour assurer la conservation et la protection des poissons, la délivrance et l'annulation des permis et baux d'exploitation [519].

Le ministre québécois du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche est responsable de l'application des lois et règlements de pêche sur tout le territoire du Québec [520]. Ces règlements doivent être conformes au régime édicté par le gouvernement fédéral puisque ce dernier est seul compétent du point de vue constitutionnel en matière de réglementation de la pêche. Les gouvernements québécois et fédéral sont d'ailleurs en contact permanent à cet égard. Quant à son droit d'usage, par contre, la pêche, dans toute zone désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil, est soumise à l'obtention d'un permis [521]. Il est également imposé au pourvoyeur de chasse et de pêche qui veut opérer au Québec, d'obtenir une permission

---

512 Voir la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, articles 9 (c) et 21. Au niveau fédéral, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est responsable de la protection des animaux sauvages, et il peut faire respecter les règlements édictés par le gouverneur général en conseil, dans le but d'assurer cette protection. Voir la *Loi des parcs nationaux, supra,* note 101, art. 7 (b) et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest,* S.R.C. 1970, chap. N-22, article 47 (protection des rennes).

513 Voir la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 2, et la *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 463, art. 30.

514 Voir la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 504.

515 Voir la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 10.

516 *Ibid.,* articles 11–15.

517 *Ibid.,* articles 16–17.

518 *Ibid.,* articles 20 (construction d'échelles à poisson), 21 (prohibition de pêcher dans les limites à bail), 22 (les rêts et la navigation), 23 (enlèvement obligatoire des piquets), 24 (obligation de garder un chenal ouvert), 25 (prohibition de tuer le poisson dans les échelles), 26 (prohibition de matières explosives), 27 (obstruction du passage de poissons), 28 (garde-poisson), 29 (permis de poisson pour engrais), 30 (destruction prohibée des œufs et du frai), 31 (pêche prohibée hors des eaux territoriales).

519 *Ibid.,* articles 33-33d (modifiés par la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries,* (1970), *supra,* note 465), 34, 48–52, 54–68 (contraventions et peines). Voir également la *Loi* (fédérale) *sur la protection des pêcheries côtières, supra,* note 270, articles 3–7 ; la *Loi sur la Convention concernant la chasse à la baleine,* S.R.C. 1970, chap. W-8, articles 3–8. Voir enfin la *Loi sur la protection des espèces menacées d'extinction,* Bill C-99, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, 20 octobre 1970 (pas encore adoptée).

520 *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (g) (h) et la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 2 (j).

521 *Loi de la conservation de la faune, ibid.,* art. 45. Cette disposition met en lumière le double rôle du permis qui peut être à la fois un instrument d'exploitation et un moyen de protection.

à cet effet [522]. Cette réglementation de la pêche s'applique à l'intérieur des parcs provinciaux, comme à tout le reste du domaine public [523].

La police de la flore et de la faune, sauf quelques exceptions [524], ne s'applique qu'au domaine public. Il s'agit là d'une lacune importante au plan de la conservation puisqu'on expose à l'insouciance de quelques propriétaires, la croissance équilibrée de nos ressources. La sauvegarde de la végétation des rives de nos cours d'eau est indispensable à la bonne vie de la faune sous-marine. L'interaction des divers éléments de la nature ne fait qu'accroître le besoin de protection globale des richesses sur tout le territoire québécois. On ne doit plus permettre à un propriétaire, sous le couvert du principe de la propriété toute-puissante, de déboiser son terrain, au détriment des plantes et des bêtes. L'équilibre du milieu et la conservation de l'environnement exigent que l'on mobilise toutes les énergies, au moyen s'il le faut, d'une police énergique et détaillée.

Toute mesure de police comporte généralement deux éléments, une prohibition et une sanction ou peine. Toutes les dispositions des lois québécoises et fédérales ainsi que des règlements édictés sous l'empire de ces lois sont ainsi construites. Il en va de même pour les mesures de police municipales. On y ajoute habituellement certains pouvoirs accessoires, destinés à faciliter l'exécution de la tâche principale. C'est ainsi que les pouvoirs d'inspection [525], de saisie, de confiscation et même d'arrestation peuvent être reconnus par la loi aux agents qui sont chargés de la faire respecter [526]. Il s'agit donc d'un instrument complet, éprouvé, qui peut constituer, lorsqu'employé judicieusement et sans excès, un excellent moyen de protection des ressources naturelles [527].

---

522 *Ibid.*, articles 60-61; voir aussi les articles 62–72 (infractions et peines).

523 Voir la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, articles 11, 13, 21.

524 Les mesures destinées à prévenir et empêcher les feux de forêts telles qu'édictées par la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, constituent une de ces exceptions.

525 Ce pouvoir comprend ordinairement le droit de s'introduire dans les lieux, y compris les propriétés privées, où les mesures de police sont applicables, d'exiger la production de certaines pièces et documents, de procéder à la visite de l'équipement et des installations, et d'une manière générale d'avoir accès à tous les renseignements susceptibles de conduire à la découverte des infractions.

526 Quoique les exemples de tels pouvoirs soient très nombreux, celui de la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, articles 7–16, les rassemble tous. A remarquer particulièrement l'article 10 qui définit comme une infraction, le fait d'entraver un agent de conservation dans l'exercice de ses fonctions. Les mesures de police sont toujours d'ordre public et ne souffrent jamais d'exception sauf, lorsque la loi le prévoit. Il est donc impossible de les exclure dans une entente entre des particuliers.

527 Il est à remarquer que certaines polices applicables aux produits manufacturés, aux denrées alimentaires, au commerce et à l'exportation de matières secondaires ont été omises dans la présente section. Cette réglementation a pour but d'assurer la qualité de certains produits et de protéger la santé publique. Elle origine normalement du Parlement fédéral et est généralement édictée sous le titre de compétence: réglementation du commerce. C'est ainsi, par exemple, que certaines lois déterminent les normes de qualité applicables à une denrée alimentaire (*Loi sur les grains du Canada,* S.R.C. 1970, chap. C-16, articles 9, 15, 24 ss., 32 ss., 40 ss., 47, 48, 50, 79–82, et l'annexe; *Loi sur l'inspection du poisson,* S.R.C. 1970, chap. F-12, articles 3–5; et la *Loi* (québécoise) *des produits laitiers et de leurs succédanés,* L.Q. 1969, chap. 45, articles 2-3, 11, 23, 31, 41–49) et obligent les producteurs à obtenir des permis et à souffrir l'inspec-

Il faut éviter de croire cependant, que les mesures de police représentent une solution totale au problème de la conservation. Toute société qui se limite à des rapports négatifs avec ses membres, ne peut que fermer définitivement la porte au progrès économique et social et même compromettre les buts ultimes qu'elle s'est fixée. Il importe donc que l'Etat entreprenne de lui-même, la mise sur pied d'un système de protection basé sur des mesures positives de prévention. Il est également nécessaire de développer des nouvelles techniques d'aménagement des ressources et de collaborer avec le secteur privé afin qu'il puisse se mettre à la tâche en harmonie avec l'action gouvernementale. Il faut de plus inciter les citoyens à mieux développer et protéger les ressources dont ils disposent en leur fournissant, si cela s'avère nécessaire, les capitaux dont ils peuvent avoir besoin. Il convient enfin d'ordonner et de planifier le développement économique du Québec et du Canada afin de permettre une meilleure utilisation des biens publics et privés, et une meilleure distribution des équipements, des infrastructures et des ressources.

B – *Les mesures positives*

Trois voies sollicitent généralement l'Etat qui décide d'appliquer une véritable politique d'action en matière de protection des ressources. Il peut concentrer ses efforts sur les biens qu'il possède, insuffler des énergies nouvelles au secteur privé et enfin, harmoniser les initiatives des citoyens avec les objectifs fixés par la planification. Il peut donc, face à l'impératif de la protection des ressources, adopter, selon le cas, des mesures de conservation, d'incitation ou de coordination.

a) Les mesures de conservation

A titre de propriétaire, l'Administration se doit d'agir avec autant de soins et de prudence que le propriétaire privé. Elle doit veiller à ce que chaque portion du domaine public soit entretenue et maintenue dans un état de salubrité satisfaisant en prenant toutes les précautions exigées par une saine exploitation. Aussi, convient-il qu'elle fournisse des efforts particuliers envers les parties du territoire les plus défavorisées, les ressources les plus menacées.

La constitution de réserves et l'aménagement d'une ressource à l'intérieur de ces réserves peuvent représenter la solution la plus adéquate pour la sauvegarde d'une ressource particulière ou d'un secteur privilégié. L'effort de conservation doit aussi porter sur le renouvellement des ressources, ce qui, accessoirement, facilite davantage la continuité de l'exploitation. La méthode la plus traditionnelle consiste toutefois à mettre sur pied divers services de surveillance et d'entretien des ressources, dont la tâche est d'assurer la conservation des richesses naturelles et de favoriser la lutte contre le dépérissement et la destruction pro-

tion constante de leurs marchandises. Cette police, bien qu'elle protège également la qualité du produit, est principalement destinée à la sauvegarde de la santé publique. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de protection des ressources, car de telles mesures s'appliquent à des matières secondaires qui ne font pas l'objet de la présente étude.

gressive de notre environnement. Ainsi peut-on distinguer des mesures de mise en réserve, de renouvellement et d'entretien des ressources.

1. La mise en réserve

L'Administration tant québécoise que fédérale crée généralement des réserves sur les terres appartenant déjà au domaine public [528]. Il arrive cependant que l'on réquisitionne les propriétés privées pour assurer un équilibre entre l'industrialisation et le développement de la faune et de la flore [529]. Parfois on cherche également à favoriser le tourisme en mettant à la disposition du public des endroits que l'on décrète parcs provinciaux ou nationaux [530]. On a toujours, cependant, comme premier souci d'isoler une ressource ou un groupe de ressources afin d'en faciliter la croissance normale et de les protéger contre une exploitation abusive. On tente par la suite, par une redistribution de la ressource selon les besoins et les époques, d'en permettre une croissance maximale. Les mesures de simple protection débouchent ainsi, d'une façon plus positive, sur l'aménagement sectoriel, instrument moderne de la protection.

Plus qu'une simple mesure d'entretien, la réserve constitue donc le régime spécial appliqué à une portion désignée du domaine public. On y instaure un système particulier de protection [531], plus élaboré, plus minutieux que dans toute autre partie du territoire. Les mesures de police y sont plus sévères [532] et plus détaillées. On assigne à son entretien un personnel particulier, souvent spécialisé, à qui incombe parfois même l'application des mesures de police [533]. Quoique davantage une mesure de protection, la réserve constitue également un excellent moyen de favoriser l'exploitation. L'Etat y est toujours propriétaire, sauf concessions spéciales, et demeure en étroite relation avec les biens qui y sont mis à part. Il lui est donc plus facile d'établir ses politiques d'aménagement et de mise en valeur. Encore une fois, l'exploitation et la protection se confondent.

La majeure partie des réserves québécoises et fédérales sont destinées à sauvegarder nos étendues boisées. Les réserves forestières, dans un pays où la flore constitue une ressource importante, sont nombreuses et variées [534]. D'autres réserves sont aussi créées dans le but de préserver

---

528 *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 4; *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 105, 108, 109, 116-117, 170.

529 Voir la *Loi des terres et forêts, ibid.*, art. 115.

530 Voir la *Loi concernant le parc Forillon et ses environs, supra,* note 480, articles 1–4.

531 *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 9 (a) (b) (c); *Loi des parcs nationaux, supra,* note 101, articles 7 (a.1) (b), 10, 11.

532 Voir *supra,* note 512.

533 *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 8.

534 Voir la *Loi des parcs provinciaux, ibid.*, art. 3, et la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 105, 108, 109, 116-117, 170. Ces réserves forestières québécoises répondaient, lorsqu'elles furent créées, à des besoins impérieux de colonisation et d'établissement qui sont aujourd'hui disparus. Il conviendrait de réévaluer leur existence en fonction d'une conception nouvelle de l'aménagement forestier. Ainsi, de conclure le document du ministère des Terres et Forêts, *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec,*

la faune [535], de recevoir nos minorités ethniques [536], d'assurer la conservation des lieux et monuments historiques [537] et de favoriser les loisirs et le sport [538]. La réserve vient pallier les défaillances de la nature ou les abus de l'exploitation. Elle est employée lorsque le besoin s'en fait sentir et ne constitue qu'un correctif aux diverses déficiences du domaine public. On a de plus en plus tendance à la considérer comme une arme préventive. A cet égard, l'exemple donné récemment par le gouvernement fédéral en matière de protection de l'eau, saura sans doute inspirer les autres niveaux de l'Administration [539]. La réserve est appelée à deve-

---

supra, note 303, p. 56, « si à l'origine les buts visés lors de la création de ces réserves étaient très louables et qu'à l'époque c'était sans doute la meilleure formule, il semble que ce genre de réserve n'a plus sa raison d'être ». Il existe, selon la *Loi des terres et forêts, ibid.,* quatre formes de réserve: les forêts domaniales, les réserves cantonales, spéciales et permanentes. C'est à ces trois dernières que les critiques du ministère des Terres et Forêts s'adressent. Quant à la première, le document constate à la p. 42 que « l'exploitation de nos forêts sous le régime de forêts domaniales et en vertu d'une législation et d'une réglementation appropriées, rencontre les objectifs du ministère, c'est-à-dire, l'utilisation optimum des terres à vocation forestière, à la fois pour la production de matière ligneuse ainsi que pour les autres usages auxquels ces terres peuvent être affectées (utilisation polyvalente) ». L'exploitation des forêts domaniales est contrôlée d'une manière particulière par l'Etat. Soit qu'il développe lui-même ces territoires par l'intermédiaire d'une régie, soit qu'il les confie à une entreprise qui dépend principalement de l'industrie forestière et lui vende le bois en grume, soit que l'Etat vende l'entreprise elle-même à un particulier en lui fournissant le bois sur pied ou en grume, le gouvernement s'assure continuellement de la permanence et de la qualité de l'exploitation. Il facilite de plus, l'application et le respect de sa politique d'aménagement forestier. Il existe d'autres lois qui touchent à la protection des territoires forestiers. Voir la *Loi* (fédérale) *sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 19. Voir aussi la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (h), et la *Loi du ministère des terres et forêts, supra,* note 135, art. 2 (3). Voir également la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 7 (h) (iii) et la *Loi* (québécoise) *du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, art. 3 (d). Voir enfin la *Loi sur le développement des forêts et de la recherche sylvicole,* S.R.C. 1970, chap. F-30. Cette loi donne au ministre de l'Environnement le pouvoir de créer des régions d'expérimentation forestière (art. 7) sur les terres publiques fédérales et d'appliquer la réglementation destinée à assurer la protection de ces réserves (art. 8). Le gouverneur général en conseil peut réglementer la coupe et l'enlèvement du bois dans ces régions, l'emplacement des réservoirs de forces hydrauliques, les lignes de transmission d'énergie, les lignes télégraphiques et téléphoniques (art. 9 (a)), la protection de la flore (art. 9 (b)), la prévention et l'extinction des incendies (art. 9 (c)), la suppression et la prévention des nuisances (art. 9 (d)), la mutilation et la destruction des arbres (art. 9 (e)). La loi prévoit également un système d'infractions spéciales (art. 10) ainsi qu'un pouvoir de saisie et de confiscation (art. 11).

535 Voir la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 9 (c); la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, articles 7 (b) (c), 10 11; la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, articles 10, 44, 45; la *Loi sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 19; la *Loi* (québécoise) *du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (h); la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, articles 43, 44, 77 (r).

536 *Loi sur les Indiens, supra,* note 270, articles 18-19. Voir aussi la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 65–67. On pourrait discuter longtemps de l'à-propos de ces mesures. Leur premier but est de «marquer» les tribus indiennes et non de leur reconnaître une certaine propriété. Peut-on aménager la race indienne comme on aménage une ressource?

537 *Loi sur les monuments historiques, supra,* note 15, articles 6, 10, 21; la *Loi* (fédérale) *sur les lieux et monuments historiques, supra,* note 101, art. 5; la *Loi* (fédérale) *sur les musées nationaux, supra,* note 15, art. 5 (2) (a).

538 *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, articles 7 (b), 10, 11; *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 9; la *Loi* (fédérale) *sur les terres territoriales, supra,* note 170, art. 19.

nir une zone de gestion spécialisée de la ressource. Le plan d'aménagement doit y prévoir une politique qui en reconnaisse le caractère privilégié.

2. Le renouvellement

La nature répond depuis toujours à la loi de l'évolution. Certaines ressources et espèces animales sont appelées avec le temps à changer ou à disparaître. L'homme, cependant, risque de hâter malencontreusement le processus de disparition lorsqu'il puise sans restriction dans les ressources ou qu'il élimine d'une manière inconsidérée certaines espèces de la faune terrestre et sous-marine. Il importe donc d'aider la nature en favorisant, à l'encontre d'une utilisation abusive, la croissance continue des ressources renouvelables. Ces ressources sont dites renouvelables parce que, contrairement à certaines autres telles les produits miniers qui n'ont aucun caractère reproductif, elles ont un pouvoir auto-générateur. On a coutume de considérer comme ressources renouvelables l'eau, la forêt et la faune.

Peu de dispositions législatives permettent expressément aux gouvernements québécois et fédéral d'encourager le renouvellement de ces ressources. Ce pouvoir peut cependant s'inférer des termes « conservation » ou « protection », généralement inscrits dans les lois constitutives des organismes responsables du domaine public[540]. Certaines lois cependant traitent spécifiquement de reboisement[541], d'ensemence-

---

539 La récente *Loi sur les ressources en eau du Canada, supra,* note 463, articles 6–10, 13, 16–18, marque le pas dans la voie de la gestion des ressources sous forme de réserve et de zones privilégiées. On crée ainsi des régions où la lutte contre la pollution de l'eau doit se faire plus intensément. On détermine les normes à respecter, la qualité de l'eau à maintenir, la quantité de déchets à déverser, et ce, pour chaque zone de gestion de l'eau. Le tout est sujet à un système d'inspeection régulière et à une série de mesures de police. Quoiqu'il ne s'agisse pas là d'une action de l'Administration qui porte exclusivement sur ses biens (le plan de gestion s'adresse à tous les usagers de l'eau) et que la loi comporte toutes les caractéristiques de la police, il s'agit malgré tout de réserves. A long terme, les utilisations de l'eau devront toutes être contrôlées et approuvées par l'Etat, et ce pour toutes les eaux du Canada et du Québec. Cet exemple démontre à quel point les mesures coercitives peuvent s'allier aux gestes positifs des gouvernements responsables de la protection. Il serait impossible de concevoir la réserve sans une police qui fonctionne de façon parallèle.

540 Voir la *Loi du ministère des terres et forêts, supra,* note 135, art. 2 (5°); la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (h); la *Loi des parcs provinciaux, supra,* note 38, art. 9 (a) (c), la *Loi sur les parcs nationaux, supra,* note 101, art. 7 (a) (a.1) (b).

541 La *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, articles 162–169. Quoique ces dispositions s'inscrivent mieux dans le cadre de la promotion et de l'incitation financière, on peut les considérer comme de véritables instruments destinés à assurer le reboisement des terres québécoises. La loi prévoit des primes au reboisement, des subventions à l'achat de terrains destinés à l'ensemencement, la distribution de plants, plantation d'arbre forestiers et d'ornement. Il s'agit bien là, plus qu'un moyen d'encouragement, d'une véritable action directe. D'ailleurs, on compte au-delà de vingt-quatre pépinières, disséminées un peu partout à travers le Québec et la sylviculture y est pratiquée de façon scientifique. Le document intitulé *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec, supra,* note 303, aux pp. 92 ss., fait le point sur les opérations de reboisement telles que pratiquées sur le domaine public québécois. Les expériences les plus intéressantes ont été pratiquées en Gaspésie où l'on s'est intéressé, en collaboration avec les pêcheurs en chômage et les étudiants durant

ment[542] et de propagation naturelle ou artificielle de la faune[543].

Les procédés de renouvellement ne sont rien de plus que des solutions complémentaires au problème de la préservation des ressources. L'homme ne peut se substituer à la nature et assurer d'une manière totale la reproduction des ressources. Il faut, de plus en plus, contrôler l'exploitation et veiller à ce que l'utilisation des forêts et des cours d'eau répondent aux critères d'affectation mis de l'avant par les aménagistes. C'est à cette condition que les mesures de reboisement, d'ensemencement et de propagation pourront jouer leur rôle pleinement, et corriger les erreurs qui se produisent inévitablement dans tous système d'exploitation qui tient la participation des citoyens pour un de ses principes moteurs.

3. L'entretien

Les services de protection des ressources naturelles et des biens publics au Québec comme au Canada ont toujours constitué l'arme principale dans la lutte pour la conservation. Leur tâche, dorénavant axée sur des objectifs d'aménagement, s'est considérablement modifiée. Chaque ministère responsable d'un bien donné se doit d'en assurer l'entretien et de le préserver contre toute dégradation. C'est ainsi qu'on a senti le besoin d'assurer l'entretien, la surveillance et la protection des cours d'eau, des forêts, des chemins et voies publiques, des immeubles et ouvrages publics, ainsi que de la faune terrestre et sous-marine. Les autorités fédérales, québécoises et municipales sont toutes trois à la tâche, chacune en fonction de ses compétences.

i) *Les agents fédéraux*

La protection du domaine public fédéral ne nécessite pas un déploiement d'efforts particulièrement considérable. Elle exige la mise sur pied d'un système d'entretien dans les parcs nationaux, les ports publics fédéraux[544], les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon[545]. Pour

---

l'été, à l'amélioration de « jeunes peuplements forestiers accessibles et prometteurs ». Plus loin on constate qu'« en général, nos forêts se régénèrent par elles-mêmes d'une façon satisfaisante. Il y a néanmoins comme exception à cette règle, de nombreux endroits dans la province, où la forêt, victime d'abus de toutes sortes, est devenue impuissante à se reconstituer d'elle-même, c'est-à-dire, sans l'intervention de l'homme ou sans l'aide de reboisement artificiels parfois assez coûteux (p. 98) ». Voir également la *Loi* (fédérale) *sur les stations agronomiques, supra,* note 101, articles 5, 9, et la *Loi* (québécoise) *du mérite forestier,* S.R.Q. 1964, chap. 99, art. 2.

542 Voir la *Loi* (fédérale) *relative aux semences,* S.R.C. 1970, chap. S-7, articles 3–10. Cette loi peut être d'abord considérée comme une mesure de police des semences. Elle concourt aussi indirectement à assurer la qualité d'un produit dont dépend le bon état de reboisement.

543 *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 43; la *Loi* (fédérale) *sur les pêcheries, supra,* note 233, articles 4, 12, 30, 34 (i) (ces trois dernières dispositions, par leur nature, tiennent beaucoup plus de la police. Leur effet principal, cependant, est de faciliter le renouvellement des œufs de poisson et d'assurer la permanence du frai), 44 (mise à part de toute rivière pour la propagation artificielle ou naturelle du poisson).

544 Voir la *Loi sur les ports et jetées de l'Etat, supra,* note 456, articles 4-5, qui confie au ministre fédéral des Transports, la responsabilité des petits travaux et à celui des Travaux publics celle des travaux de plus d'envergure.

545 *Loi sur les terres territoriales, supra,* note 170; *Loi sur les territoires du Nord-Ouest, supra,* note 512, art. 47 (protection des rennes); *Loi modifiant la Loi sur le Yukon, la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et la Loi sur les terres territoriales,* S.R.C. 1970, (1er suppl.), chap. 48.

ce qui est du domaine public des provinces, l'action fédérale s'est réduite aux biens qui ont une relation avec les titres de compétence : réglementation du traffic et du commerce [546], administration des postes [547], service naval et défense du pays [548], balises, bouées, phares et l'île au Sable [549], navigation [550], pêcheries côtières et intérieures [551], transport maritime interprovincial [552], Indiens et terres réservées aux Indiens [553], établissements, entretien et administration des pénitenciers [554]. Il existe, de plus, des dispositions législatives qui répondent aux obligations du gouvernement en matière de travaux publics [555] et d'agriculture [556].

Les textes de loi les plus modernes sont cependant ceux qui sont venus récemment combler les lacunes de la législation fédérale en matière de pollution. La pollution apparaît pour la première fois, dans des lois fédérales, comme l'ennemi à combattre, comme une source indépendante de destruction des ressources et comme un facteur dont l'importance justifie l'adoption de mesures spéciales. Ainsi, d'affirmer le texte introductif de la récente *Loi* (fédérale) *sur les ressources en eau du Canada* [557] :

---

546 A.A.N.B., art. 91 (2). Sous ce titre de compétence, on a passé des lois qui protégeaient les produits du commerce, mais cette protection n'a jamais pu être qu'accidentelle. Voir *supra,* note 527.

547 *Ibid.,* art. 91 (5). La *Loi sur les postes, supra,* note 135, art. 5 (1) (a), précise que le ministre des Postes doit établir, diriger, maintenir et fermer des bureaux de poste et succursales postales.

548 *Ibid.,* art. 91 (7). Le ministre de la Défense nationale est responsable de la construction et de l'entretien de tous les établissements de défense ainsi que de tous les ouvrages créés pour la défense du Canada. Voir la *Loi sur la défense nationale,* S.R.C. 1970, chap. N-4, art. 4. De plus, les officiers et les hommes de troupe sont responsables de la perte ou des dommages causés à des biens publics, (*ibid.,* art. 38).

549 *Ibid.,* art. 91 (9).

550 *Ibid.,* art. 91 (10). Voir la *Loi sur le ministère des transports, supra,* note 479, art. 9, qui confie au ministre des Transports la construction, l'entretien et la réparation de tous les chemins de fer et canaux, et des ouvrages qui s'y rattachent. Voir également la *Loi sur la marine marchande du Canada, supra,* note 456, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la marine marchande, supra,* note 473. La *Loi sur la protection des eaux navigables, supra,* note 262, articles 13, 14, 15, 21, précise les devoirs particuliers du ministre des Transports et de ses agents en matière d'enlèvement d'obstacles susceptibles de gêner la navigation. Voir enfin la *Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, supra,* note 15, art. 10 (b), 18, 24.

551 *Ibid.,* art. 91 (12). La *Loi sur les pêcheries, supra,* note 233, art. 34 (a) reconnaît au gouverneur général en conseil un pouvoir réglementaire pour assurer la bonne gestion des pêcheries. Ceci s'inscrit davantage dans le cadre d'une police et la *Loi sur les pêcheries* ne semble pas prévoir de disposition permettant une action plus positive. Voir également la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 15.

552 *Ibid.,* art. 91 (13) ; *Loi sur les transports,* S.R.C. 1970, chap. T-14.

553 *Ibid.,* art. 91 (24) ; *Loi sur les Indiens, supra,* note 270, art. 58.

554 *Ibid.,* art. 91 (28) ; *Loi sur les pénitenciers,* S.R.C. 1970, chap. P-6.

555 Voir la *Loi* (fédérale) *sur les travaux publics, supra,* note 246, articles 10, 12. Le ministre des Travaux publics est responsable de la construction, de l'entretien et de la réparation de tous les havres, chemins ou parties de chemins, ponts, glissoirs ou autres ouvrages ou édifices publics construits ou entretenus aux frais du Canada et placés sous sa direction et son contrôle. Ceci exclut toutefois tous les ouvrages appartenant aux provinces.

556 *Loi* (fédérale) *sur le ministère de l'agriculture, supra,* note 477, art. 5, et la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA),* S.R.C. 1970, chap. A-4, art. 4.

557 *Supra,* note 463.

> **Considérant que la pollution des ressources en eau du Canada constitue pour la santé, le bien-être et la prospérité de la population du Canada et pour la qualité du milieu canadien en général, une menace sérieuse qui s'accroît rapidement et qu'en conséquence il est devenu urgent, dans l'intérêt national de prendre des mesures en vue de pourvoir à une gestion de la qualité des eaux dans les régions les plus sévèrement touchées du Canada.**

Cette prise de position est heureuse. Le problème le plus complexe en matière de protection des ressources est celui de la pollution. Il est relativement facile de procéder à l'entretien des routes et des ouvrages publics. Il est même aisé d'assurer l'efficacité de la navigation par des mesures destinées à prévenir les obstructions. Il est plus difficile de mettre sur pied des mécanismes de surveillance et d'entretien de l'eau destinés à améliorer son aspect qualitatif. Les effets bénéfiques que peuvent avoir ces mécanismes pour la santé du milieu humain et la qualité de la vie en général sont appréciables. De sorte que ce n'est pas simplifier exagérément le problème de la conservation des ressources que de dire que notre civilisation doit d'abord et avant tout éliminer la pollution sous peine de voir compromise toute protection de nos biens. A cet égard, on ne saurait trop souligner l'importance de trois lois fédérales adoptées récemment.

La *Loi des ressources en eau au Canada*[558] permet, pour la première fois, aux gouvernements québécois et fédéral de s'entendre sur les mesures à prendre dans le but d'assurer la gestion qualitative de l'eau[559]. Elle crée des mécanismes de planification et permet la mise sur pied d'organismes chargés de définir les programmes et les modes d'action[560]. A défaut d'accord avec une province, le gouvernement fédéral peut agir isolément, appliquant ses propres programmes et définissant ses propres mesures[561]. La loi permet de plus à l'Administration fédérale d'organiser une vaste campagne d'information du public, instrument indispensable pour provoquer la naissance d'une véritable conscience sociale.

La *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*[562] contient, pour sa part, dans sa première partie, la *Loi sur le ministère de l'Environnement*. Cette loi, relativement brève, n'en jette pas moins les bases d'une lutte vraiment organisée contre toutes les formes de pollution et de détérioration du milieu. Sous ce rapport, le ministre de l'Environnement se voit confier la responsabilité des pêches en eaux côtières et intérieures, des ressources forestières du Canada, des oiseaux migrateurs, de la flore et de la faune non indigènes, des eaux, de la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol. A cet effet, le ministre pourra entreprendre des programmes favorisant l'établissement d'objectifs et de normes relatives à la qualité de l'environnement et à la lutte contre la pollution[563].

---

558 *Ibid.*

559 *Ibid.*, art. 3.

560 *Ibid.*, articles 11 (3), 12–15.

561 *Ibid.*, art. 5.

562 *Supra*, note 463.

563 *Ibid.*, articles 5-6.

La *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* [564], enfin, donne au ministre de l'Environnement tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la qualité de l'air ambiant et lui permet, entre autres, d'établir, dans tout le Canada, un réseau de postes de détection, avec la collaboration des provinces.

On ne pouvait souhaiter de dispositions plus globales. Il semble qu'on ait définitivement adopté l'approche totale, uniforme et généralisée, conforme à la nature même de la pollution. Il n'y a qu'une pollution, celle du milieu. Bien sûr, on en retrouve des effets différents selon les ressources et les éléments naturels, mais la cause en demeure toujours la même: l'évolution technique désordonnée. Il était donc urgent d'opposer à cette menace universelle un agent muni de pouvoirs étendus qui lui permettent d'agir autant dans l'air, sur le sol que dans l'eau. Il faut surveiller l'action de ce nouveau ministère et souhaiter une réponse positive de la part des autorités du Québec, dans un domaine où les querelles constitutionnelles doivent, pour le moment, faire place à une collaboration dictée par l'urgence du problème.

ii) *Les agents québécois*

Le Québec est le seul responsable des ressources qui lui appartiennent et qui sont de sa compétence législative exclusive. A l'heure actuelle, de trop nombreux ministères et services sont responsables de la protection de l'eau, du sol, de la flore et de la faune.

Ainsi, par exemple, l'entretien de l'eau est conjointement assurée par la Régie des eaux [565], le ministère des Richesses naturelles [566] et le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain [567]. D'autres ministères ou organismes administrent également des lois qui réalisent la protection de l'eau d'une manière indirecte [568]. L'absence de politique

---

564 *Supra,* note 492, articles 3 (1) (a), et 3 (2). Trois projets de lois ont été présentés au Parlement canadien le 20 octobre 1970. Il s'agit de la *Loi sur la gestion des ressources en eau,* Bill C-36, 3e Sesson, 28e Législature, 1re lecture, la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air,* Bill C-62, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture, la *Loi sur le contrôle de l'environnement,* Bill C-49, 3e Session, 28e Législature, 1re lecture. Ces mesures, qui ont pour but de confier au gouverneur général en conseil des pouvoirs réglementaires en matière de lutte contre la pollution, pourraient compliquer sensiblement le tableau des responsabilités administratives en matière de pollution. La *Loi sur le contrôle de l'environnement* apporte toutefois un élément heureux: la création d'un Conseil du contrôle de l'environnement qui, sur une base consultative, pourra influencer les politiques gouvernementales.

565 *Loi de la Régie des eaux, supra,* note 188, art. 14. La Régie exerce la surveillance et le contrôle de la qualité des eaux de surface et souterraines. Cet organisme est le seul à qui l'on ait vraiment confié la tâche de veiller à la préservation de l'eau et à qui l'on ait donné certains pouvoirs qui, malgré tout, s'avèrent insuffisants. La *Loi de la Régie des eaux* demeure au premier chef une mesure de police.

566 *Loi du ministère des richesses naturelles, supra,* note 188, art. 1 (a) (b).

567 Voir la *Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra,* note 466, articles 255–264, qui crée le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain. Cet organisme possède certains pouvoirs qui lui permettent de passer à l'action. Ainsi peut-il construire et entretenir des égouts collecteurs et des usines d'épuration des eaux, sous réserve de l'approbation de la Régie des eaux.

568 Voir *supra,* note 188.

intégrée de l'eau se fait cependant ressentir fortement. Chaque ministère ou organisme se cantonnant dans la protection d'un usage de l'eau, l'approche globale basée sur la ressource s'en trouve préjudiciée. Aucun contact ne s'établit entre les conservateurs hydriques et ceux qui s'attachent à préserver les autres aspects de la ressource. La Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau en conclut [569] :

> **Ainsi donc, l'éparpillement de la législation, le morcellement des centres de décisions, l'impossibilité pratique de les coordonner et l'absence de cadre de référence susceptible de rendre cohérentes les diverses interventions gouvernementales, sont autant de raisons qui militent en faveur d'une réforme radicale de la législation des eaux et des structures administratives qui s'y appliquent.**

La confusion administrative n'est pas le défaut exclusif du secteur hydrique québécois. L'entretien du sol et de ses accessoires est également réparti entre plusieurs agents dont chacun se voit confier la protection d'un élément sans qu'aucun en particulier ne puisse se réclamer de la lutte contre la pollution. Ainsi existe-t-il un service de l'entretien et de la réparation des chemins [570] qui, sur les routes provinciales, assure l'exécution des travaux nécessaires, un ministère des Travaux publics [571] à qui revient la tâche de contrôler, d'entretenir et de réparer les édifices publics, ponts et chemins de fer du Québec ; un service de la prévention des incendies [572] qui, sous le contrôle du ministère des Affaires municipales, concourt à former des pompiers destinés aux brigades municipales ; un service provincial d'hygiène [573] qui a pour but d'assurer la salubrité des édifices publics et de promouvoir le bon état de santé des citoyens. Le ministre des Richesses naturelles peut, pour sa part, ouvrir, construire, entretenir et réparer les chemins de mines [574]. Le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation surveille, dans le Québec, tout ce qui se rattache à l'agriculture ou à la colonisation, et en particulier les écoles d'agriculture, les fermes modèles, les sociétés d'agriculture et les établissements d'enseignement agricole [575].

Le Québec ne manque certes pas de responsables de la protection. Il faut déplorer toutefois l'absence d'une autorité en matière de conservation du milieu. La dégradation de l'environnement est devenue à ce point importante à notre époque, qu'on ne pourra régler ce problème qu'en coordonnant les efforts déployés pour le résoudre [576]. Il est impen-

---

569 *Les principes juridiques de l'administration de l'eau, supra,* note 174, p. 101. Voir également J. S. CRAM, *op. cit.*, note 467, pp. 191 ss., où l'auteur affirme que nous manquons de données de base sur cette ressource, qu'une vision globale du problème de la pollution de l'eau nous fait défaut et que le peu de coordination des services ralentit énormément l'appareil administratif.

570 *Loi de la voirie, supra,* note 101, art. 12.

571 *Loi du ministère des travaux publics, supra,* note 188, art. 3, et la *Loi des travaux publics, supra,* note 188, art. 2.

572 *Loi de la prévention des incendies, supra,* note 480, art. 1.

573 *Loi de l'hygiène publique, supra,* note 188, articles 2, 16 (1).

574 *Loi des mines, supra,* note 40, articles 235–240.

575 *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, articles 2 (4), 3 (exécution par le ministre de certains travaux de déboisement et de préparation du sol), 22 (établissement et aide aux colons), 28 (exécution par le ministre de travaux de drainage).

576 Voir Christian de LOËT, introduction à J. S. CRAM, *op. cit.*, note 467, p. 11.

sable que l'on puisse confier à des organismes coupés les uns des autres, la tâche d'établir des plans, de fier des mesures pour assurer le sain équilibre du milieu terrestre. Une autorité qui puisse planifier à long terme la quantité de rebuts que les citoyens peuvent se permettre de rejeter sur le sol, pourrait endiguer le problème de la surabondance des déchets, fruit de notre société de consommation. La lutte contre la pollution ne peut se faire qu'au moyen d'une action concertée et intégrée de la part de tous les responsables des ressources québécoises. Les grandes lignes de cette action pourraient être définies comme cela sera le cas désormais au fédéral, par un ministère chargé de la sauvegarde de l'environnement qui puisse assurer la protection de la qualité des milieux rural et urbain, terrestre, maritime et aérien [577].

La faune et la flore, en raison de leur importance au Québec, ont toujours bénéficié d'un souci constant de la part du législateur [578]. Mais si leur profusion est source de préoccupation pour les services de protection, elle est également prétexte à un usage désordonné de la part des citoyens. Les poissons de nos lacs et rivières ont souvent fait l'objet d'une pêche abusive de la part des usagers du domaine public. Même les propriétaires de cours d'eau s'adonnent souvent, sur leur propriété, à un dépeuplement systématique de la faune aquatique [579]. Les incendies en forêt, dans un pays où les étendues boisées couvrent la plus grande partie du territoire, sont le cauchemar des agents de protection. Il importe donc de développer les mesures préventives pour éviter de voir les services de conservation de la faune et de la flore s confiner dans le rôle de gendarmes ou de pompiers. Le respect collectif de nos ressources constitue, à long terme, l'arme la plus efficace dans la lutte contre la pollution et la dégradation du milieu.

---

577 Pour ce qui est du milieu aérien, il semble que tout soit à faire. Il n'existe aucun organisme, aucun service, aucune législation qui puisse témoigner du souci du gouvernement québécois de se mettre à la tâche et de concourir, comme cela se fait aux Etats-Unis et en Angleterre, à la purification de l'atmosphère.

578 Voir la *Loi du ministère des terres et forêts, supra,* note 135, art. 2 (5), qui confie au ministre des Terres et Forêts le contrôle de la protection contre les incendies des territoires du Québec et des bois et forêts sous sa juridiction. Voir également l'article 14 de la *Loi des terres et forêts, supra,* note 40, qui tient l'agent des terres responsable de la protection du domaine public contre toute déprédation. Il est évident que cet agent ne peut à lui seul assurer une pareille protection et qu'il conviendrait de trouver un mécanisme plus approprié et plus efficace. Le mandat qui lui est donné ne lui permet pas d'assurer la protection de la flore et de la faune avec intensité. La *Loi des terres et forêts, ibid.,* articles 129 ss., assure d'une façon plus logique, en matière d'incendie, la répartition de l'effort de protection. La responsabilité en est confiée à chaque détenteur d'un droit d'exploitation, et ce directement, ou par l'intermédiaire d'une association de protection, sous le contrôle du ministre des Terres et Forêts. Un service de la protection assure, pour sa part, la surveillance des étendues vacantes. Le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche a également une responsabilité en matière de protection et d'aménagement de la faune, sur tout le territoire du Québec. Voir la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra,* note 188, art. 2 (g). Pour ce faire, un service de la conservation de la faune est institué à ce minière par la *Loi de la conservation de la faune, supra,* note 215, art. 2. Ce service doit assurer la protection du gibier et des poissons de nos lacs et forêts et favoriser la conservation de la faune au Québec (art. 4). Ses fonctionnaires et employés sont, entre autres, chargés de renseigner le public relativement aux dispositions des lois et règlements de la chasse et de la pêche. La prévention vient ici faciliter la tâche de la réglementation.

579 Voir *supra,* note 235.

iii) *Les agents municipaux*

Les municipalités du Québec sont responsables, au niveau local, de l'entretien des biens et ressources situés sur leur territoire. Comme le veut la règle en matière de réglementation municipale, cette responsabilité n'est que facultative et les corporations n'y sont tenues qu'à partir du moment où elles ont effectivement adopté un règlement. De nombreuses dispositions du *Code municipal* [580] ainsi que de la *Loi des cités et villes* [581] leur fournissent la possibilité d'assurer l'entretien et la protection des biens publics et privés compris dans les limites de leur municipalité. La Régie des eaux peut toutefois obliger une municipalité à exercer ses pouvoirs en matière de construction et d'entretien d'un système d'aqueduc, d'égout ou de traitement d'eau, lorsque le besoin s'en fait sentir [582].

Un pouvoir d'administration et d'entretien d'un service de distribution d'électricité est également prévu dans la *Loi de la municipalisation de l'électricité* [583]. L'approche municipale de la protection des ressources emprunte la voie de la distribution de services. Assurer ces services d'une manière constante et efficace constitue le premier souci de l'administration locale. Celle-ci tient de la même manière à assurer les rapports de bon voisinage et à garantir le respect de l'ordre public. C'est pourquoi les pouvoirs municipaux en matière d'hygiène se limitent-ils à la possibilité, pour les corporations municipales, de faire des règlements destinés à protéger la santé publique. On se préoccupe fort peu de l'état de l'eau, de l'air et du sol en tant que ressources. Les éléments naturels qui participent à l'environnement ne sont considérés que pour leur valeur utilitaire. La jurisprudence elle-même ne semble pas avoir toujours compris le grave problème de la pollution, puisqu'elle

580 Voir les articles 390 (p) (pouvoir général), 397 (entretien des ponts subventionnés par le gouvernement), 399 (abus préjudiciables à l'agriculture), 405 (création de bureaux d'hygiène), 407 (formation de pompiers), 408 (1) (entretien d'aqueducs et d'égouts), (5) (entretien d'un système de chauffage et d'éclairage), 410 (entretien des places publiques), 411 (trottoirs, traverses, canaux, souterrains), 413 (4) (abreuvoirs publics), (8) (chemins des municipalités voisines), (9) (enlèvement des ruines), 416 (1) (marchés publics), 417 (4) (prévention contre l'encombrement des chemins, trottoirs et places publiques), (6) (entretien des chemins et trottoirs), 421 (démolition des édifices en ruines), 446 (chemins, ponts, cours d'eau), 453, 463, 465, 481 (modalités d'entretien des routes et chemins publics), 501-502 (cours d'eau municipaux), 518, 529, 534 ss., 606, 608, 613-614 (entretien des routes, ponts, cours d'eau, procédure, contribution des contribuables), 614a, 614za (ajoutés par la *Loi modifiant le Code municipal*, S.Q. 1920, chap. 83, drainage et entretien du drainage), 615 (passages d'eau).

581 Voir les articles 426 (20), (40), (41) (incendie), 427 (1) (création de commissions d'hygiène), (11) (entretien des incinérateurs), (14) (nettoyage et purification des eaux, y compris sur les propriétés privées si nécessaire), (22) (bains publics, cabinets d'aisance, lavoirs), (23) (égouts, fossés, cours d'eau), (24) (prolongation d'égouts collectifs), (25) (acquisition et construction d'égouts et d'aqueducs dans les rues privées), (28) (fossés d'égouttage), 429 (1), (2), (3) (entretien des rues), (4) (places et parcs publics), (22) (élimination des nuisances), (31) (terrains destinés aux roulottes), (36) (conservation des arbres dans les rues, squares et parcs), (37) (aérodromes municipaux), 433 (entretien des aqueducs, puits et réservoirs, sous le contrôle de la Régie des eaux), 434–439 (aqueducs), 455-456, 464 (systèmes d'éclairage, de chauffage et de production d'énergie), 466 (marchés publics), 468 (abattoirs), 472 (suppression des nuisances), 477 (bibliothèques publiques gratuites).

582 Voir la *Loi de la Régie des eaux, supra,* note 188, articles 20–22.

583 S.R.Q. 1964, chap. 186.

s'empresse souvent de le ranger dans une catégorie de droit civil qui s'avère dépassée, vu les circonstances [584].

Le droit municipal ne se situe certainement pas à l'heure de la lutte contre la pollution. Sauf quelques dispositions de la Loi des cités et villes qui permettent la mise sur pied d'un système d'épuration des eaux, rien ne permet de croire que la conservation de nos ressources puisse être envisagée d'une manière globale, aux moyens de dispositifs d'action multiples et efficaces. De la même manière qu'on a prévu la création de bureaux et de commissions d'hygiène dont le but principal est la protection de la santé des citoyens, il serait opportun de procéder à l'établissement de services municipaux de protection de l'environnement, dont l'action locale, directe et positive pourrait s'inscrire à l'intérieur des plans fédéral et québécois de lutte contre la pollution. Il serait également souhaitable qu'on songe à insuffler aux dispositions du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes,* un sang nouveau. Les articles qui permettent aux municipalités de réglementer les lavoirs et cabinets d'aisance ne peuvent constituer une arme efficace pour éliminer les causes de pollution, pas plus d'ailleurs que ceux qui permettent l'élimination des nuisances, terme dont l'examen des lois démontre qu'il se restreint « aux seules matières fécales » [585].

Les villes de Québec et de Montréal, parmi d'autres, échappent en partie à l'application du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes.* Rien ne vient, toutefois, dans leurs chartes respectives, confirmer l'existence d'un véritable souci de conservation de l'environnement. Si certains pouvoirs exorbitants sont reconnus à ces importantes corporations

---

584 Voir les arrêts *Ville de Mont-Joli* v. *Beaulieu,* (1954) B.R. 389; *Lefrançois* v. *Clark,* (1926) 29 R.P. 150, et *Robitaille* v. *Curé et Marguilliers de l'Ancienne-Lorette,* (1956) B.R. 90. On y aborde le problème de la pollution sous l'angle de l'aggravation de servitude d'écoulement des eaux telle qu'édictée par l'article 501 du *Code civil.* De sorte que seul le propriétaire d'un cours d'eau qui peut prouver que son fond reçoit une eau polluée par les détritus qu'y jette le propriétaire voisin, peut se voir accorder des dommages-intérêts. Dans l'arrêt *Robitaille,* on va jusqu'à cautionner la pollution causée par l'une des parties du fait que l'autre partie, la demanderesse, contribue elle-même à polluer les eaux du cours d'eau. On favorise ainsi une double pollution! Voir également les arrêts *Weir* v. *Claude,* (1889) 16 R.C.S. 575; *Lebeuf* v. *Meloche,* (1901) 7 *R. de J.* 569; *Groat* v. *City of Edmonton,* (1928) R.C.S. 522; *St-Pierre* v. *Duke Price Power Co.,* (1932) C.S. 541; *Dallaire* v. *Beaudry,* (1941) C.S. 330; *Procureur général de la province de Québec* v. *Corporation municipale du village de Princeville,* (1942) 48 *R. de J.* 116; *K.V.P. Co.* v. *Mc'Kie,* (1949) R.C.S. 698; *Ville de Dorval* v. *Drouin,* (1957) B.R. 838; *Crémerie de Sorel* v. *Mondou,* (1957) B.R. 850; *Bélanger* v. *Municipalité scolaire d'Henryville,* (1964) C.S. 207; *Dumas* v. *Village de Saint-Henri,* (1964) R.L. 248; *Paradis* v. *Régie d'épuration des eaux,* (1967) B.R. 106, et *Morin Inc.* v. *Daigle,* (1970) C.A. 1102. Il serait exagéré d'affirmer que les recours civils ne peuvent contribuer à la lutte contre la pollution des eaux. S'il est vrai qu'ils s'affirment parfois comme des armes efficaces, il n'en demeure pas moins que leur régime doit être complété par de nouvelles dispositions modernes et cohérentes destinées à faciliter la protection des droits du public à l'usage des cours d'eau. Voir l'arrêt *Matte* v. *Donnacona Paper Co.,* (1938) 42 R.P. 326, où, sans statuer sur le fond du droit, le juge a tout de même laissé la porte ouverte à un recours contre la pollution exercé par le détenteur d'un droit de pêche dans le Saint-Laurent. Voir également l'affaire *Regina* v. *B.C. Pollution Control Board,* (1967) 61 D.L.R. (2d) 221, où l'on reconnaît à quiconque voit ses droits menacés par l'émission d'un permis de déversement de détritus dans les eaux de la Colombie britannique, de s'opposer à cette mesure.

585 *Législation municipale concernant l'eau, supra,* note 188, p. 251.

municipales[586], aucune disposition ne répond aux exigences de la lutte contre la pollution. Il faut noter, toutefois, les divers pouvoirs confiés aux Communautés urbaines créées récemment par trois lois du Parlement québécois[587]. Ces communautés peuvent agir dans le domaine de l'épuration des eaux[588], de la disposition des ordures[589] et, fait sans précédent, de l'élimination de la pollution atmosphérique, quoique ce dernier pouvoir ne soit reconnu qu'à la Communauté urbaine de Montréal[590].

Il existe donc un nombre impressionnant d'agents fédéraux, québécois et municipaux chargés de veiller à l'entretien des ressources du Québec. Peu de ces agents possèdent toutefois un mandat clair pour lutter contre la pollution. Il conviendrait de définir davantage les pouvoirs en fonction des réalités nouvelles et de regrouper les énergies sous une autorité unique qui pourrait être au fédéral, le ministère de l'Environnement, et au Québec un organisme ou ministère chargé de préserver l'existence et la qualité des ressources, et qui comprendrait dans ses cadres, l'actuelle Régie des eaux. Il est important que les mesures pour assurer une saine écologie du milieu soient globales. Il va de soi que les autorités municipales et celles des Communautés urbaines seraient appelées à collaborer, dans la mesure de leurs compétences, à l'action entreprise.

b) Les mesures d'incitation

Les interventions de l'Etat en matière de protection des ressources ne se limitent pas à la conservation de celles-ci. Certes, la conservation constitue la forme de protection la plus vitale sans laquelle l'existence

---

586 Voir la *Charte de la Cité de Montréal 1960, supra,* note 478, aux articles 516 (pouvoir général pour la paix et le bon ordre), 517 (rues, égouts, aqueducs, places publiques, hygiène, travaux publics, nuisances, eau, lumière et chauffage), 520 (35) (prévention des accidents dus à l'emploi du cyanogène), (70) (modifié par la *Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal,* L.Q. 1969, chap. 91, art. 4 (entretien et administration des fourrières), 526 (1) (entretien d'aqueducs), 527 (1) (entretien des égouts), 563 (modifié par les lois modifiant la charte de la Ville de Montréal, S.Q. 1960-61, chap. 97, art. 28; S.Q. 1962, chap. 59, art. 57; S.Q. 1968, chap. 90, art. 10; L.Q. 1969, chap. 91, art. 5) (conservation et entretien du parc Mont-Royal), 567 (travaux pour faciliter l'accès au parc Mont-Royal), 571–575 (création de la Commission des services électriques de la cité de Montréal, responsable de l'entretien des conduits électriques), (574), 613, 616 (surveillance des aqueducs, droit d'accès aux propriétés privées).

587 Voir *supra,* note 466.

588 C'est par le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain, *supra,* note 567, que cette action peut être entreprise à Québec. Voir également la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal, ibid.,* articles 112 (g), 171, 183, et la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, ibid.,* articles 105 (f), 152–164. Récemment (23 juin 1970) la Communauté urbaine de Montréal adoptait un règlement (Règlement n° 12) concernant l'assainissement des eaux du territoire de la Communauté et créait un Service d'assainissement des eaux dont la tâche est précisément de lutter contre la pollution.

589 Voir la *Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra,* note 466, art. 170; la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal, supra,* note 466, art. 112 (h); et la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, supra,* note 466, art. 105 (g).

590 Voir *supra,* note 493. On a sans doute cru que la pollution de l'air n'atteindrait jamais la ville de Québec et la région de l'Outaouais. Voir le Règlement n° 18 de la Communauté urbaine de Montréal qui créait, à partir du 21 octobre 1970, un Service d'assainissement de l'air dont la tâche principale est d'appliquer la réglementation de la Communauté, en matière de protection de l'atmosphère.

même de nos richesses naturelles pourrait être mise en péril. Toutefois, certaines mesures, destinées principalement à promouvoir l'exploitation, favorisent du même coup la protection des biens publics et privés. Auusi est-il indispensable d'assurer un développement constant des techniques d'exploitation pour que la mise en valeur des ressources et des biens satisfasse les critères modernes d'économie de rentabilité et d'efficacité [591]. Cette constance peut être obtenue grâce à des mesures d'aide financière et de recherche.

1. L'aide financière

Les exemples modernes d'apports économiques de l'Etat à l'exploitation sont très nombreux. Les industries agricoles, forestières et minières, sans l'apport des crédits substantiels accordés par l'Etat d'une façon souvent inconditionnelle, ne sauraient subsister. Le secteur le plus subventionné au Québec est celui de l'agriculture. L'exploitation agricole est soumise aux caprices du climat, aux fluctuations d'un marché qui ne favorise que très peu l'essor économique des cultivateurs. Les milieux urbains, pour leur part, continuent d'accroître la demande de produits agricoles et la production doit régulièrement s'ajuster aux changements qui surviennent dans le marché. Il est donc particulièrement important d'améliorer les fermes déjà établies, de favoriser le développement de nouvelles techniques qui puissent contribuer à libérer définitivement le secteur agricole du traditionnalisme qui l'a toujours caractérisé [592]. Il est également indispensable d'encourager financièrement la formation et l'existence de coopératives agricoles, organismes destinés à regrouper les forces vives du secteur pour que celles-ci puissent mieux se défendre contre les aléas du marché [593]. Il est nécessaire enfin

---

591 Les mesures d'incitation, comme tout ce qui touche à la promotion et à la coordination de la mise en valeur des ressources auraient pu faire l'objet de la section consacrée à l'exploitation. Il a semblé plus logique, dans le cadre de cette étude, d'accentuer le rôle de protection de ces mesures en les insérant dans cette section.

592 Voir la *Loi de l'amélioration des fermes, supra,* note 188, articles 6–8; la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles,* L.Q. 1969, chap. 44, articles 7–9; la *Loi visant à améliorer la qualité du porc à la ferme,* S.Q. 1965, chap. 42, art. 2; la *Loi visant à améliorer la qualité des agneaux à la ferme,* S.Q. 1965, chap. 43, art. 2, et la *Loi visant à améliorer la qualité du lait destiné à la fabrication,* S.Q. 1965, chap. 47, art. 2. Les trois dernières lois permettent au ministre de l'Agriculture et de la Colonisation de verser des primes à toute production qui répond aux normes de qualité fixées par le ministère. Voir également les lois fédérales suivantes : la *Loi sur les installations frigorifiques,* S.R.C. 1970, chap. C-22, art. 5; la *Loi sur l'amélioration du fromage et des fromageries,* S.R.C. 1970, chap. C-17, art. 3; la *Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, supra,* note 15, art. 6; et la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles,* S.R.C. 1970, chap. F-3, art. 3. Cette dernière loi a été récemment modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles,* Bill C-191, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 5 février 1971.

593 Voir la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, art. 19 (modifiée par la *Loi modifiant la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation,* L.Q. 1969, chap. 40, art. 1) qui permet au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation de fournir une aide financière annuelle aux sociétés coopératives agricoles régies par la *Loi des sociétés coopératives agricoles,* S.R.Q. 1964, chap. 124; la *Loi des associations coopératives,* S.R.Q. 1964, chap. 292, et la *Loi des syndicats coopératifs,* S.R.Q. 1964, chap. 294. Voir également la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles, supra,* note 592,

de fournir au cultivateur désireux de s'installer sur une ferme, les crédits nécessaires à son établissement [594].

Le secteur de la construction domiciliaire est un de ceux qui ont retenu l'attention des législateurs fédéral et québécois depuis quelques années. La Société d'habitation du Québec [595] et la Société centrale d'hypothèques et de logement [596] sont principalement responsables au Québec et au Canada respectivement, de l'aide financière gouvernementale aux projets de construction ou de rénovation. L'aide financière à la construction ne constitue une mesure de protection des ressources, qu'en autant qu'elle influence l'utilisation du sol et qu'elle participe à sa mise en valeur.

Le domaine maritime jouit également d'un apport de capitaux appréciable, tout particulièrement en ce qui concerne la pêche. C'est le gouvernement fédéral qui, grâce à sa compétence législative en matière de pêcheries, assume la presque totalité des prêts et des subventions aux exploitants de la faune sous-marine. C'est ainsi que le ministère fédéral de l'Environnement peut favoriser la construction de navires de pêche [597], accorder des prêts aux opérations de pêche [598], aider au développement de la pêche [599] et à la commercialisation du poisson d'eau douce [600]. De plus, une aide fédérale en matière d'énergie électrique est dispensée aux provinces de l'Atlantique [601].

---

articles 10–13, qui permet au ministre de l'Agriculture et de la Colonisation de subventionner, dans le but d'établir ou d'améliorer des installations agricoles, les corporations d'exploitation agricole, et les sociétés d'exploitation agricole.

594 Voir la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, ibid.*, articles 22 (modifiée par la *Loi modifiant la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation*, S.Q. 1965, chap. 37, art. 1; achat de terres qu'on utilise pour procéder à l'établissement des colons), 25 (subventions aux jeunes cultivateurs), 26 (aide à l'achat d'engrais et à la fertilisation). Voir la *Loi de la protection des colons, supra,* note 397, articles 1–4, qui exempte de saisie pendant un temps certains biens mobiliers et immobiliers appartenant au cultivateur. Voir la *Loi du crédit agricole,* S.R.Q. 1964, chap. 108, art. 8, (modifiée par la *Loi modifiant la Loi du crédit agricole,* L.Q. 1969, chap. 41, art. 5), la *Loi de l'amélioration des fermes, supra,* note 188, art. 3; la *Loi du prêt agricole,* S.R.Q. 1964, chap. 111, articles 2-3; la *Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles, supra,* note 592, articles 2, 7. Voir également les lois fédérales suivantes : la *Loi sur le crédit agricole, supra,* note 15, articles 3, 11, 16, 27 ss., (création de la Société du crédit agricole dont la fonction est de fournir du crédit hypothécaire à long terme aux cultivateurs désireux de s'établir), et la *Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies,* S.R.C. 1970, chap. P-16.

595 *Loi de la Société d'habitation du Québec,* S.Q. 1966-67, chap. 55, articles 27, 32, 50, 55.

596 *Loi de la Société centrale d'hypothèques et de logement, supra,* note 15, articles 18–20, 27, 29. C'est la S.C.H.L. qui est responsable, entre autres, de l'application de la *Loi nationale de 1954 sur l'habitation,* S.R.C. 1970, chap. N-10.

597 *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 463, art. 5 (a).

598 *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche,* S.R.C. 1970, chap. F-22, articles 3-4, 7, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche,* Bill C-191, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 5 février 1971.

599 *Loi sur le développement de la pêche,* S.R.C. 1970, chap. F-21, art. 35.

600 *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce,* S.R.C. 1970, chap. F-13, articles 3, 7 (création de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce qui peut se lancer sur le marché du poisson, et accorder des prêts à ceux qui font de la pêche commerciale).

601 *Loi sur la mise en valeur de l'énergie dans les provinces de l'Atlantique,* S.R.C. 1970, chap. A-17, art. 3. Des accords doivent être conclus dans le but d'établir un système de subventions fédérales-provinciales à la production d'énergie hydroélectrique.

D'autres mesures d'aide financière viennent appuyer les efforts des exploitants miniers [602] ou concourir au développement régional [603] et municipal [604]. Il va de soi que ces dispositions ne constituent pas l'ensemble des subventions fédérales et québécoises au développement des ressources. Elles représentent cependant les principaux efforts effectués en cette matière par les divers gouvernements. Sauf en ce qui concerne les nouvelles techniques de mise en valeur des biens et des richesses naturelles, un pays développé d'une façon harmonieuse ne devrait pas subventionner l'exploitation. C'est pourquoi, à la rigueur, l'aide financière permanente n'est qu'une conséquence du manque de planification, phénomène courant dans notre société nord-américaine. Il y aura évidemment toujours des points faibles. Une saine économie ne peut toutefois pas se permettre de confier le développement d'un secteur entier de l'exploitation aux subventions gouvernementales.

2. La recherche

L'importance du secteur de la recherche et de l'expérimentation n'est pas à démontrer. Les progrès réalisés depuis quelques années dans le domaine de l'exploitation des ressources sont dus, en grande partie, aux efforts fournis par des équipes de chercheurs compétents et dynamiques. Certains voient d'un mauvais œil la somme des investissements nécessaires pour favoriser une telle action. Pour beaucoup, ces investissements ne rapportent pas, et ne donnent pas, à première vue, de résultats concrets. Cette vision profane et mal éclairée doit céder sa place à des considérations d'ordre scientifique selon lesquelles aucune forme d'évolution technique ne saurait intervenir en l'absence d'une politique soutenue de recherches. Si l'avenir de l'exploitation et de la protection des ressources dépend en grande partie des crédits accordés à la re-

---

602 *Loi d'urgence sur l'aide à l'exploitation de mines d'or,* S.R.C. 1970, chap. F-5, articles 3, 7, modifiée par la *Loi modifiant la Loi d'urgence à l'exploitation des mines d'or,* Bill C-4, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 18 décembre 1970.

603 Voir la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton, supra,* note 15, art. 15 (réorganisation et réadaptation au moyen d'investissements des houillères de charbon de l'île). Voir également la *Loi stimulant le développement de certaines régions,* S.C. 1965, chap. 12, art. 3. Voir enfin la récente *Loi* (fédérale) *sur les subventions au développement régional,* S.R.C. 1970, chap. R-3, articles 4–6, 12, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les subventions au développement régional,* Bill C-205, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 18 décembre 1970, qui permet au ministre de l'Expansion économique régionale d'accorder des subventions à des établissements à construire ou à des améliorations à faire sur de tels établissements. Ces subventions peuvent profiter aux exploitants d'une ressource ou d'un bien.

604 Voir la *Loi sur les subventions aux municipalités,* S.R.C. 1970, chap. M-15; la *Loi sur l'aide aux améliorations municipales,* S.R.C. 1970, chap. M-16, et la *Loi sur le développement et les prêts municipaux, supra,* note 15, articles 7-8, qui permet au gouvernement fédéral de financer une entreprise municipale de la nature d'une usine d'épuration d'égouts collecteurs, de rues, de voies de communication, de bâtiments municipaux, de réseaux de transport et de travail public. De telles subventions constituent véritablement un crédit à la protection et à l'entretien des ressources. (Voir *supra,* note 591). Il existe peu de texte de loi qui rendent possible ce genre de subvention. L'élimination de la pollution s'avère toutefois fort coûteuse et il faut se demander si la multiplication des mesures d'aide financière destinées à faire participer l'industrie privée et les particuliers à la lutte ne serait pas souhaitable. Lurgence de la situation justifierait du moins une telle politique.

cherche, il ne faut pas hésiter à établir cette aide financière sur une base permanente.

Outre les centres de recherches universitaires qui ne sont pas, à proprement parler, des organismes administratifs [605], il existe au Québec et au Canada plusieurs instruments de recherche susceptibles d'assurer une protection directe des biens et des ressources ou d'en favoriser indirectement la conservation et la permanence, par des améliorations marquées de nos méthodes d'exploitation. L'exploitation et la protection se complètent également à ce niveau, puisque sans un progrès et une activité intenses dans le secteur de l'expérimentation des nouveaux procédés de mise en valeur, les richesses naturelles québécoises se retrouvraient à la merci du sous-développement voire même du dépérissement.

Le secteur agricole, traditionnel par nature, est celui qui a compté le plus fortement sur la recherche dans sa tentative de rénovation. Plusieurs lois québécoises sont venues combler les lacunes existantes en ce domaine en permettant au ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, de créer des services d'agronomie dans le but d'encourager le développement de l'agriculture [606], en mettant sur pied des sociétés d'agriculture dont une des fonctions est précisément l'encouragement à la recherche [607] et des cercles agricoles qui peuvent encourager l'étude de méthodes de production perfectionnées [608]. Il existe de plus, au Québec, une Ecole de laiterie ainsi que des écoles d'agriculture dont le rôle est de favoriser la formation d'agriculteurs compétents et informés [609].

Parallèlement à la recherche, on a mis sur pied un vaste système de diffusion de l'information et d'encouragement à l'exploitation. A l'époque du retour à la terre, il est normal qu'on ait senti le besoin d'effectuer une certaine publicité voire même une certaine propagande pour favoriser l'établissement des colons. Les principaux instruments furent les sociétés de colonisation [610], les sociétés d'agriculture [611], les sociétés agricoles et laitières [612] et les cercles agricoles [613]. La principale

---

605 Un de ces centres, le CEQUEAU (Centre québécois des sciences de l'eau) formé au sein de l'Institut national de la recherche scientifique par l'Université du Québec en février 1970, collabore, grâce à une équipe de quinze chercheurs, avec les ministères québécois du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, des Terres et Forêts, des Affaires sociales et des Richesses naturelles. Ce centre accordera bientôt une maîtrise en sciences de l'eau, ce qui constitue un précédent à l'échelle canadienne. Voir à cet égard « Le CEGUEAU aura bientôt un an », dans *Québec-Presse*, vol. 2, n° 53, 3 janvier 1971, p. 13-B.

606 Voir la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, art. 3 (i).

607 Voir la *Loi des sociétés d'agriculture,* S.R.Q. 1964, chap. 112, art. 34 (3).

608 Voir la *Loi des cercles agricoles, supra,* note 188, art. 8 (2).

609 Voir la *Loi de l'Ecole de laiterie et des écoles moyennes d'agriculture,* S.R.Q. 1964, chap. 117, articles 1–3. Il existe également une Ecole de médecine vétérinaire créée par la *Loi de l'Ecole de médecine vétérinaire,* S.R.Q. 1964, chap. 118, articles 1–4.

610 *Loi des sociétés de colonisation,* S.R.Q. 1964, chap. 104, art. 2.

611 *Loi des sociétés d'agriculture, supra,* note 607, art. 34.

612 *Loi des sociétés agricoles et laitières, supra,* note 188, art. 2.

613 *Loi des cercles agricoles, supra,* note 188, articles 8, 13–15. Il existe aussi d'autres organismes de moindre importance, dont les Société d'horticulture (*Loi des sociétés d'horticulture,* S.R.Q. 1964, chap. 114, art. 8), les syndicats d'élevage (*Loi des syndicats d'élevage,* S.R.Q. 1964, chap. 115, art. 5) et les sociétés coopératives agricoles, *supra,* note 593, art. 2.

fonction de ces organismes était la promotion de l'agriculture au moyen de conférences, de publications et d'expositions [614]. Ces organismes, la plupart sous l'emprise du clergé, ont vite perdu de leur importance avec l'avènement de l'ère d'urbanisation de l'après-guerre [615], et il conviendrait aujourd'hui de remettre en question leur opportunité. Il existe enfin une forme plus subtile d'aide à l'exploitation qui consiste à encourager les agriculteurs en leur accordant, au mérite, des récompenses pécuniaires et des titres honorifiques [616]. Cette méthode, purement incitative, peut concourir, quoique bien modestement, à favoriser l'exploitation agricole.

D'autres ressources bénéficient également des bienfaits de la recherche. Le domaine forestier fait l'objet de l'établissement d'un système d'enseignement et de formation de gardes forestiers et de la mise sur pied d'un réseau de laboratoires de recherche [617]. Le conseil du Tourisme possède un mandat de recherche en matière d'amélioration du tourisme au Québec ainsi qu'un pouvoir consultatif auprès du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche [618] dont le titulaire détient certains pouvoirs qui lui permettent d'encourager le développement de l'artisanat, de participer à des expositions et de favoriser le développement du tourisme au Québec [619]. Le ministre des Richesses naturelles est chargé d'accélérer l'exploitation de celles-ci et d'établir des laboratoires de recherches minéralogiques et métallurgiques dont les fonctions sont de concourir au perfectionnement des procédés d'extraction et de transformation de substances minérales, de favoriser les études et recherches pouvant conduire à la découverte de nouvelles techniques, de fournir des services de laboratoires et de poursuivre toute recherche avantageuse pour l'industrie minière [620].

Le gouvernement du Canada participe également à la recherche

---

614 L'une des plus importantes parmi ces expositions est l'Expo-Québec qui se tient annuellement à Québec durant les mois d'août et de septembre. Malgré l'aspect désormais commercial d'un tel événement, l'exposition, vieille de plus de cinquante ans, a d'abord été conçue pour promouvoir l'agriculture au Québec.

615 Les sociétés de colonisation constituent, entre autres, un anachronisme évident dans une société moderne. Conçues selon les principes traditionnels communément acceptés en 1869 (*Acte pour la formation et l'encouragement des Sociétés de Colonisation*, S.Q. 1869, chap. 14, art. 2), elles s'avèrent aujourd'hui dépassées. En fait foi, un article paru récemment dans le quotidien *Le Soleil*, qui constate que le sous-développement économique, social et humain des rangs de colons de la Côte Nord est la résultante de l'inconscience doublée de « bonnes intentions » pour ne pas dire de « pieuses intentions », de la part des sociétés et autres responsables québécois de la colonisation. Voir André DIONNE, « La survivance d'un drame social », *Le Soleil*, 73e année, n° 292, samedi le 12 décembre 1970, p. 18.

616 Voir la *Loi du mérite du défricheur*, S.R.Q. 1964, chap. 107, art. 2, et la *Loi du mérite agricole*, S.R.Q. 1964, chap. 132, art. 2.

617 *Loi de la recherche et de l'enseignement forestier*, S.R.Q. 1964, chap. 98, articles 1-5. Voir aussi la *Loi du mérite forestier, supra*, note 541, art. 2, qui encourage au moyen d'honneurs et de récompenses les réussites les plus marquantes dans le domaine de l'aménagement rationnel des forêts du domaine privé des particuliers, la pratique du reboisement et la saine gestion financière.

618 Voir la *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, supra*, note 188, art. 16.

619 Voir *ibid.*, art. 2.

620 Voir la *Loi du ministère des richesses naturelles, supra*, note 135, articles 1, 9.

en matière d'exploitation des ressources par l'institution d'un Office fédéral du charbon [621] qui possède des pouvoirs d'enquête et de recherches sur le minerai et son exploitation, et par la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole qui permet au ministre de l'Environnement de participer à des projets de recherche forestière dans les régions d'expérimentation forestière [622]. Il existe aussi un Conseil de recherches sur les pêcheries [623] qui a le pouvoir de contrôler le réseau des stations de recherches sur les pêcheries et de poursuivre des investigations sur les problèmes de pêche en eau douce, de faune et de flore [624]. Chaque ministère fédéral responsable d'une ressource doit également en assumer la protection, ce qui mobilise une foule d'énergies dont le rayon d'action est étendu à tout le Canada. La protection et la saine gestion du domaine public et du domaine privé des particuliers semble ainsi grandement favorisées.

c) Les mesures de planification

Si l'introduction des mesures d'incitation sous le titre protection des ressources exigeait qu'on fasse appel à une notion large du terme même de protection, il convient d'élargir encore davantage cette notion pour y intégrer les mesures de planification. Généralement considérée comme une technique de gestion économique et de coordination de l'exploitation, la planification semble d'abord résister à tout effort d'assimilation à des concepts de protection des ressources ou des biens. Toutefois, si l'on considère que la gestion rationnelle et ordonnée de ces ressources et biens assure leur préservation en les faisant participer davantage à la production, et si l'on reconnaît que bien exploiter équivaut à protéger, la planification trouve sa place parmi les mesures de protection. Dans ce contexte, il convient de définir successivement la planification, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et d'analyser l'état actuel de la planification du développement des ressources au Québec.

1. La notion de planification

Considérée du point de vue de l'Administration, la planification constitue « l'essence même de l'action administrative, car elle en déter-

---

621 L'Office du charbon a été récemment aboli par la *Loi sur la dissolution de l'Office fédéral du charbon*, Bill C-161, 2e Session, 28e Législature, adopté le 9 mars 1970, art. 2. Le transfert de ces crédits au ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources laisse présager que c'est ce dernier qui assurera désormais la relève.

622 *Supra*, note 534, art. 8. A noter également le pouvoir reconnu à ce même ministre de favoriser la recherche contre la pollution atmosphérique par la *Loi* (fédérale) *sur la lutte contre la pollution atmosphérique, supra*, note 492, articles 3 (1) (a) (e).

623 *Loi sur le Conseil de recherches sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-24, art. 6.

624 La *Loi* (fédérale) *sur la semaine de la conservation de la faune*, S.R.C. 1970, chap. N-18, art. 2, contribue à promouvoir annuellement la protection des animaux de nos forêts et de nos lacs et participe à l'effort global d'information et de sensibilisation du public à cet égard. La récente *Loi sur les ressources en eau du Canada, supra*, note 463, articles 3–7, assure la participation du gouvernement fédéral à la recherche en matière de conservation des eaux et de lutte contre la pollution.

mine les objectifs dans le temps et dans l'espace, hiérarchise ces objectifs, c'est-à-dire établit des priorités, et indique les moyens de réalisation »[625].

La planification économique constitue la première étape d'une politique globale de gestion des ressources. Chargée d'établir pour une période donnée (généralement cinq ans) les grands objectifs économiques à atteindre et les politiques d'investissement à mettre sur pied, elle est amenée à fixer des étapes, à poser des échéances. La planification économique est donc la planification dans le temps.

La planification physique ou aménagement du territoire[626], répond à un besoin de plus en plus impérieux de faire correspondre les données physiques du territoire aux objectifs établis par le plan économique. L'aménagement du territoire propose un programme de répartition des activités humaines, des infrastructures et des équipements, destiné à favoriser l'harmonie du développement des différentes régions d'un pays. Comme l'explique le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme,* « il s'agit donc de procéder à une allocation des ressources disponibles, compte tenu d'un niveau d'équipement satisfaisant pour l'ensemble des besoins sociaux reconnus selon l'ordre de priorité qui leur est attaché. Pareille allocation suppose l'établissement d'un programme permettant la répartition des biens correspondant à ces besoins. Tel est le rôle dévolu à une politique d'aménagement du territoire »[627]. L'aménagement du territoire est donc la planification dans l'espace.

L'aménagement du territoire intéresse directement le développement des ressources et par conséquent leur protection puisqu'il se charge d'en ralentir ou accélérer l'exploitation selon la conjoncture socio-économique et les objectifs de la croissance nationale. Il existe cependant entre la planification économique et l'aménagement, un lien indispensable que le spécialiste français, Jacques de Lanversin a voulu souligner[628]:

> L'aménagement du territoire concerne par hypothèse, la totalité de celui-ci. Mais, d'autre part, les responsables de l'économie ont depuis longtemps ressenti la nécessité de définir à l'échelle nationale les lignes de croissance du développement économique, leur

---

625 *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme* (Rapport LaHaye), Editeur officiel du Québec, 1968, chap. 2, intitulé « Planification économique, aménagement du territoire et urbanisme », p. 4.

626 Les auteurs français qui, comme Pierre VIOT, connaissent la notion de planification physique l'assimilent à celle plus répandue d'aménagement du territoire. Seul le *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme, ibid.,* semble faire une distinction qui reste bien discutable entre une planification physique qui serait l'adaptation régionale de la planification économique et l'aménagement du territoire qui constitue « la courroie de transmission par laquelle la planification socio-économique se trouve reliée à la planification physique » (p. 32). Les auteurs du Rapport sont sans doute influencés par la notion de régionalisation du plan économique qui est intervenue en France avec le IV[e] plan et qui consiste à reconnaître, lors de la compilation des données de base nécessaire à la confection du plan national, les propositions et recommandations des diverses régions du pays. Il semble que ce processus de régionalisation ait été confondu, dans l'esprit des auteurs, avec la notion de planification physique. Il convient donc d'éviter cette confusion et de considérer l'aménagement du territoire et la planification physique comme des synonymes.

627 *Ibid.,* p. 32.

628 *L'aménagement du territoire,* Librairies Techniques, Paris, 1965, p. 27.

> orientation, les optimum à atteindre. D'où le mécanisme de la planification (économique) qui repose sur un examen global de l'activité nationale. Dans cette opération d'analyse aboutissant aux plans de développement économique et social, il convenait d'intégrer les données géographiques et humaines que l'observation macro-économique n'était pas naturellement portée à considérer. D'où la nécessité d'un mécanisme complémentaire d'aménagement du territoire pour appliquer dans l'espace et traduire concrètement au niveau local les indicatifs et les impératifs du plan national.

L'aménagement du territoire peut être national[629], régional ou urbain. Le critère territorial ici utilisé place chaque palier administratif dans un isolement qui n'est qu'apparent. Si la planification urbaine s'applique en principe à prévoir à long terme le développement physique d'un centre urbain ou d'une agglomération, elle ne peut pas ignorer les objectifs plus globaux des planificateurs régionaux ou du plan socio-économique national. Inversement, la politique globale de planification économique doit tenir compte des besoins et des données de la ville ou de la région pour vraiment s'étendre à tout le territoire[630].

L'aménagement du territoire peut être enfin global ou sectoriel[631] :

> Une planification est dite sectorielle ou verticale lorsqu'elle prend en considération un secteur particulier de l'activité socio-économique. On parlera donc d'une planification forestière, agricole, minière, d'une planification de l'industrie d'équipement, d'un plan de l'équipement routier, etc. Une planification est dite globale ou horizontale lorsqu'elle prend appui sur l'ensemble des secteurs pour définir entre eux des relations mesurées en termes d'équilibre de croissance. Elle se préoccupe par conséquent d'indiquer ou d'ordonner des priorités et vise à décrire les moyens financiers de leur réalisation. La politique fiscale, la politique de financement budgétaire, la politique de l'emploi expriment quelques-uns des aspects que la planification horizontale est susceptible de prendre.

Le plan d'aménagement peut présenter ces deux caractéristiques, quel que soit le niveau politique d'où il tire son origine. La planification nationale, régionale ou urbaine peut donc être globale ou sectorielle. La planification physique sectorielle constitue l'élément privilégié de la protection des ressources. On a pu constater que les divers secteurs québécois s'acheminent tous vers une véritable politique d'aménagement. La nécessité n'en est plus à démontrer. Il convient de s'attacher davantage à l'étude de l'aménagement global dont seule, au Québec, une minorité reconnaît l'importance.

La vocation régionale voire même locale de l'aménagement global du territoire exige que soient intégrées au mécanisme de planification des formules juridiques d'organisation étatique qui répondent au besoin sans cesse grandissant de faire participer la base aux grandes décisions.

---

629 L'adjectif « nationale » ne saurait convenir qu'à la planification réalisée dans un Etat dit unitaire. Les Etats membres d'une fédération sauraient difficilement l'invoquer. Cependant, dans le contexte d'une section sur la notion de planification, section qui s'inspire principalement de l'exemple français en matière d'aménagement du territoire, cet adjectif trouve sa place. Il y aura lieu d'effectuer la correction lorsqu'on parlera plus loin de l'expérience québécoise.

630 Voir à cet effet le *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme, supra,* note 625, p. 17.

631 *Ibid.,* p. 21.

Deux de ces formules se présentent généralement à l'Administration moderne: la déconcentration et la décentralisation.

La déconcentration est « une délégation ou un transfert de l'autorité centrale pour rapprocher spatialement celle-ci du lieu d'exercice concret de cette politique » [632]. On retrouve, selon les pays et selon les modes de planification physique employés, divers degrés de déconcentration. Il semble toutefois que cette formule soit généralement utilisée par les autorités chargées d'aménager le territoire.

La décentralisation réalise davantage les objectifs de la planification physique. Cette formule juridique consiste à confier à un groupe ou à une collectivité locale ou régionale l'autonomie nécessaire pour administrer ses « affaires locales ou régionales ». Comme l'explique Lanversin [633]:

> Prendre en considération le sort des régions, adapter à chacune les mesures de développement ou de décongestion qu'elles appellent, c'est bien reconnaître la spécificité d'un intérêt régional qui ne se confond pas exactement ni nécessairement avec l'intérêt national, faute de quoi les mécanismes de planification générale suffiraient au bien commun et rendraient superflue, toute recherche d'aménagement du territoire.

La planification physique s'applique différemment selon qu'on respecte les normes de la décentralisation ou que l'on se contente d'appliquer la déconcentration. Il convient donc d'analyser la situation de la planification au Québec pour constater comment et à quel point on a réalisé les différentes formes de planification et appliqué des moyens juridiques aptes à en assurer la permanence.

2. Les premières expériences

Il faut d'abord considérer les premières expériences québécoises en matière de planification pour ensuite, d'un point de vue prospectif, analyser les avantages et les défauts des structures québécoises actuelles.

---

632 Jacques de LANVERSIN, *op. cit.*, note 628, p. 14.

633 *Ibid.*, p. 15. Il existe deux critères de mesure de la décentralisation administrative dans un système donné de planification, soit la présence d'organes propres spécialement chargés de l'intérêt de la collectivité qu'ils représentent et l'attribution à ces organes d'une marge suffisante d'autonomie pour qu'ils puissent gérer sans interventions extérieures, les affaires locales ou régionales. Cette autonomie se vérifie par le recours à certains indices. Ces indices se résument à trois, selon le professeur Andrée LAJOIE, *Les structures administratives régionales,* Presses universitaires de Montréal, 1968, p. 6, « le pouvoir de réglementation, l'autofinancement et l'élection des titulaires ». Dans une recension de l'ouvrage d'Andrée LAJOIE, le professeur Patrice GARANT, (1969) 10 *C. de D.* 238, critique le choix de ces indices en affirmant que « les trois éléments dits essentiels ne nous semblent pas être de l'essence de la décentralisation bien que ce soit des caractéristiques importantes et habituelles dans notre système ». Le professeur GARANT qualifie plutôt la décentralisation comme étant « l'autonomie d'un pouvoir de décision détenu en propre par habilitation législative ». Tout en minimisant l'importance accordée à ces trois indices, le professeur GARANT n'en reconnaît pas moins leur utilité, et l'opportunité du recours à de tels indices dans la recherche de la décentralisation administrative au Québec demeure toujours présente. Voir également, à propos des principes d'une politique d'aménagement du territoire, Philippe LAMOUR, *L'aménagement du territoire,* Editions de l'Epargne, Paris, 1964, pp. 7 ss. Voir enfin, à propos de l'exemple français d'aménagement du territoire, le texte de Jean-Louis QUERMONNE, « La régionalisation et l'aménagement du territoire en France », dans *Aménagement du territoire et développement régional,* Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 1968, pp. 1-34.

i) *La planification au Québec*

Si l'on compare le Québec aux pays européens comme la France, l'Angleterre et surtout l'U.R.S.S., on est forcé de constater que l'intérêt pour la planification est apparu ici assez tard. Au début de la dernière décade, tout était à faire en ce domaine. Avant la prétendue révolution « tranquille », les échanges commerciaux et l'économie québécoise en général étaient emprunts du caractère libéral de laisse-faire et de respect total de l'initiative privée. Désireux de mettre en valeur les nombreuses richesses naturelles du territoire québécois, les gouvernements d'alors ont littéralement vendu une grande partie du domaine public aux capitaux étrangers américains et anglais.

La première tentative québécoise de planification économique remonte à 1961 par la création du C.O.E.Q. (Conseil d'orientation économique du Québec)[634]. Cet organisme avait pour tâche d'élaborer le plan de développement économique du Québec en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines. Ce mandat très large, était le fruit d'une volonté ferme de renouveau, mais d'un sens peu développé des réalités. Les membres du Conseil se sont frappés aux problèmes nombreux que rencontre au Québec toute tentative de planification globale. On avait tout d'abord peu d'idées de ce que doit être un plan socio-économique tel qu'on le connaît dans les pays de longue tradition planificatrice. O n a certes présenté un document valable qui constituait les données de base pour la confection d'un plan, mais jamais n'aurait-il été possible d'entreprendre la gestion planifiée de nos ressources à la seule lumière d'un tel document. Le gouvernement québécois, par surcroît, n'était pas tenu de quelque façon à respecter les impératifs du plan, ce qui constitue, on le conçoit, un obstacle considérable à la réalisation d'une véritable politique de planification.

D'autres difficultés se sont présentées au Conseil d'orientation économique du Québec. Ces difficultés sont d'ordre méthodologique et constitutionnel. Le Québec n'avait pas, avant 1960, d'exemple à suivre en matière de planification. Le manque de personnel formé et de données d'analyse représentait un problème difficile à résoudre. De plus, il n'existait, comme c'est toujours le cas aujourd'hui, aucune comptabilité québécoise ni aucune donnée statistique en matière d'échanges et de commerce. Par surcroît, la juridiction du gouvernement fédéral en matière de monnaie, de crédit, de douanes et de fiscalité privait le gouvernement du Québec des leviers économiques nécessaires pour orienter lui-même les attitudes et les comportements des divers agents économiques. Ce sont ces difficultés qui ont conduit principalement à l'abolition du Conseil en 1967 [635]. La seule tentative réelle de planification économique du Québec venait d'échouer.

L'étape du Conseil d'orientation économique du Québec n'aura cependant pas été inutile puisqu'elle a permis aux gouvernants de connaître les obstacles à une planification vraiment québécoise. Elle aura permis à l'Administration québécoise de s'appliquer à résoudre le

634 *Loi du Conseil d'orientation économique du Québec*, S.Q. 1960-61, chap. 15, art. 3 (a), reproduite dans les S.R.Q. 1964, chap. 17.

635 *Loi de l'Office de planification du Québec, supra*, note 188, art. 13.

grave problème des disparités régionales. On s'est aperçu qu'il ne sert à rien de promouvoir le développement économique du Québec si l'on ne donne pas du même coup, à certaines régions défavorisées, la possibilité de suivre le progrès entreprise au même rythme que le reste du Québec. La planification physique est ainsi entrée dans le champ des préoccupations.

C'est la région du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie qui bénéficia du premier essai d'aménagement du territoire au Québec [636]. Le B.A.E.Q. (Bureau d'aménagement de l'est du Québec), corporation sans but lucratif, fut créé par lettres patentes en 1963. Son mandat était d'élaborer et de présenter pour le début de 1966 un plan directeur d'aménagement du territoire pilote au moyen d'une enquête-participation. Le projet avait pour but, à long terme, de permettre à la population de réaliser elle-même son développement et de rattraper le rythme de croissance de l'économie québécoise. On a cependant omis de faire précéder cet essai d'aménagement par un plan économique valable pour l'ensemble du Québec. On a voulu faire de la planification physique sans tenir compte de la planification économique. Le B.A.E.Q. a effectivement produit son plan, il a bel et bien consulté la population de l'est du Québec dont la participation à la détermination des objectifs fut assez large [637]. Il semble cependant que la période de consultation se soit avérée un peu longue et que l'application du plan, à cause d'un retard à mettre en place les structures administratives nécessaires, soit aujourd'hui compromise. La création de l'O.D.E.Q. (Office de développement de l'est du Québec)[638] chargé de l'exécution du plan dans la région, n'a pas su répondre aux impératifs d'une planification véritablement québécoise pas plus d'ailleurs que

---

636 Une loi fédérale de 1961 prévoyait un programme d'aide financière au développement agricole et la mise sur pied de projets fédéral-provinciaux. (*Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, supra,* note 556, art. 4). Une loi québécoise lui fait écho en 1963, la *Loi de l'aménagement rural et du développement agricole,* S.Q. 1963, chap. 31, art. 1, qui modifie la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 135, articles 28–33, modifiée par la suite par la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec et la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 188, art. 12 . Le projet d'aménagement du territoire dans la région de la Gaspésie et du Bas Saint-Laurent est donc un produit de la collaboration fédérale-québécoise.

637 Voir à cet égard Marc-André MORENCY, *Animation sociale, expérience du B.A.E.Q.,* Annexe n° 26 du plan, Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, septembre 1966; Guy COULOMBE et al., *Dimensions de l'aménagement, recherche, participation, action,* Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, juin 1964; *Premier rapport présenté au C.P.A.R.,* Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, décembre 1963; *Esquisse du plan,* cahier n° 10, Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, juin 1965.

638 Cet organisme fut créé par l'Entente Générale de Coopération fédérale-provinciale du 26 mai 1968. Voir à cet effet *Le plan de développement du Bas Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine,* Office d'information et de publicité du Québec, Québec 1968. Cette entente fédérale-provinciale mettait sur pied les structures qui seraient désormais chargées d'appliquer le plan. Le plan de 1966 avait en effet laissé toute latitude aux gouvernements à cet égard. Il s'avère aujourd'hui que l'entente n'a pas satisfait ceux qui comptaient sur son pouvoir de développement. On se prépare, comme cela était prévu par le texte même de l'entente, à en négocier une nouvelle qui serait une entreprise quinquennale de coopération en vigueur jusqu'en 1976. Voir à cet effet, Robert LÉVESQUE, « Perspective d'une nouvelle entente entre Québec et Ottawa », *Le Soleil,* 74e année, n° 12, 12 janvier 1971, p. 19. L'Office de développement de l'est du Québec a été intégré à l'Office de planification et de développement du Québec en février 1970, et n'existe donc plus en tant que tel aujourd'hui.

l'effort de déconcentration réalisé par la mise sur pied de la C.A.R. (Conférence administrative régionale)[639].

Le bilan des premières expériences reste assez mince. On a certes beaucoup appris, mais aucune réalisation concrète n'est venue mettre les autorités administratives québécoises sur la voie d'une véritable planification du développement économique. On a tenté une planification physique globale dans une région déterminée, on a conçu un plan qui fournit des renseignements et des points de repères valables pour une future harmonisation des activités et des ressources de la région. Il n'existe cependant au Québec aucune tentative sérieuse et véritable d'établir un plan économique du type de ceux utilisés en France[640]. Le recours à la décentralisation pour permettre à une communauté d'assurer la relève de son économie n'a pas enthousiasmé davantage l'Administration québécoise[641]. On est encore bien loin de l'exemple français.

---

639 Cette Conférence tout comme sa correspondante fédérale, la C.P.R. (Conférence de programmation régionale), a été instituée lors de l'entente de 1968. Alors qu'en 1965 le B.A.E.Q. avait proposé la création de l'O.R.D. (Ordre régional de développement), organisme administratif décentralisé possédant assez de pouvoirs autonomes pour donner au plan des dimensions régionales, les gouvernements fédéral et québécois répondirent par la création de ces conférences dont le rôle en matière de décision est essentiellement subordonné aux bons désirs du gouvernement. Voir l'article de Louis SAINT-PIERRE et Claude FORGUE, « La planification québécoise à l'heure de la vérité », *Le Devoir*, vol. 61, jeudi le 17 décembre 1970, p. 5.

640 Pourtant la *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec, supra,* note 188, art. 2 (o) (modifiée par la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec* et la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 188, art. 1) permet à cet organisme de préparer pour le compte du gouvernement du Québec des plans de développement économique et social. Le premier de ces plans se fait toujours attendre.

641 Il existe, bien sûr, des communautés urbaines au Québec, (voir *supra,* note 466) mais elles ne réalisent pas entièrement les critères de la décentralisation tels qu'énoncé par Andrée LAJOIE (*supra,* note 633), critères qui pourraient en faire de véritables gouvernements régionaux. Leurs gouvernants ne sont pas élus directement par la communauté qu'ils dirigent. Ils ne possèdent pas non plus de pouvoirs régionaux absolument indépendants de taxation et de réglementation. Les communautés sont davantage des fédérations de municipalités que des organismes décentralisés. (Voir *supra,* note 633). Il existe également un ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (voir la *Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, supra,* note 15, articles 20–40) compétent pour toute question d'expansion économique dans les zones qui exigent des mesures spéciales de développement (art. 23). Le ministre a le pouvoir d'élaborer des plans régionaux en collaboration avec les provinces (art. 26) et de défrayer le coût de certains projets et accords intervenus entre ces niveaux de gouvernement au sujet des ouvrages et installations de nature locale. Il peut également favoriser, par des mesures incitatives la localisation des entreprises dans les zones désignées. A cet égard, voir l'article de André FORTAS, « Les seuls investissements réduiront-ils le chomage? » *Le Devoir,* vol. 62, n° 15, mercredi le 20 janvier 1971, p. 5, où l'auteur remet en question la nécessité des investissements de l'Etat dans le cadre d'une politique de planification. Comme il le fait justement remarquer « Si pour parvenir à créer 100,000 emplois nouveaux, on doit consacrer plus du tiers du budget de l'Etat, aux subventions à des entreprises existantes, autant ouvrir un bureau de bienfaisance aux industriels en détresse ». Toujours selon l'auteur, il convient d'envisager l'action de l'Etat, « non plus comme un bailleur de subventions distribuées "au petit bonheur", mais comme un canalisateur de fonds publics dans des zones désignées, autour de deux choix essentiels qui se confondent, à savoir l'infrastructure — énergie, communications, transports — et les investissements sociaux proprement dits concentrés autour de l'homme envisagé en tant que producteur ». Sur toute cette question voir, Roland PARENTEAU, « L'expérience de la planification économique au Québec (1960–1969) », *L'actualité économique,* n° 4, janvier–mars 1970, pp. 679–696.

ii) *Les structures actuelles et les perspectives*

Il existe actuellement deux catégories de structures destinées à participer à l'effort québécois de planification. D'une part, les organismes représentatifs de la population, dont le rôle est de faire valoir devant les autorités responsables de l'aménagement, le point de vue des habitants de la région et leurs revendications. Ces organismes sont les C.R.D. (Conseils régionaux de développement)[642] qui demeurent toutefois consultatif et dont les recommandations ne lient en rien l'Administration. Certes, ils sont en principe les interlocuteurs « privilégiés auprès du gouvernement »[643], mais compte tenu des récents événements[644], la situation se détériore progressivement. Le problème du C.R.D. de l'est du Québec semble pour le moment particulier à cette région puisque s'y affrontent l'élite traditionnelle, composée des maires et échevins de municipalités, commissaires d'écoles et membres des Chambres de commerce, d'une part, et l'élite nouvelle qui se compose des groupements populaires comme les syndicats, l'U.C.C. (Union catholique des cultivateurs) et autres mouvements ouvriers, d'autre part. Devant la menace constante qui risque de provoquer son éclatement, la faction traditionnelle du C.R.D. de l'est du Québec tente d'étouffer le pouvoir toujours grandissant de la faction nouvelle[645].

Un nouvel organisme a pris naissance en 1968. L'O.P.Q. (Office de planification du Québec), devenu plus tard l'O.P.D.Q. (Office de planification et de développement du Québec)[646], est chargé de préparer pour le gouvernement québécois des plans de développement économique et d'aménagement du territoire. Pour la première fois depuis le C.O.E.Q., on donnait la possibilité à un organisme québécois de faire de la planification économique et sociale. Comme il est impensable de ne faire que des plans économiques sans considérer les facteurs physiques et les particularités régionales, les pouvoirs de l'Office s'étendent aussi à l'aménagement régional et rural. Il va sans dire que les pouvoirs ont été délibéré-

642 Depuis 1956, des conseils régionaux de développement et d'orientation économique étaient nés spontanément du désir de la population de participer aux décisions administratives qui concernent le développement des régions du Québec. Ces conseils formés la plupart du temps des membres des Chambres de commerce, syndicats et conseils municipaux attirèrent au début des années « 60 » l'attention du gouvernement sur le développement régional. Le Conseil d'orientation économique du Québec recommanda au gouvernement de provoquer la naissance de ces conseils régionaux et d'en favoriser la croissance. Fort de cette recommandation, le premier ministre d'alors annonça lui-même à grands renforts de publicité, la mise sur pied d'un programme global de développement régional dont la première phase consistait en un partage du Québec en dix régions, vingt-cinq sous-régions et la désignation de sept capitales ou métropoles régionales. Voir l'arrêté en conseil n° 524 du 29 mars 1966.

643 Entente fédérale-québécoise, *supra,* note 638, art. 7.

644 Robert LÉVESQUE, « Tessier se dit favorable à la disparition du C.R.D. », *Le Soleil,* Québec, 1er décembre 1970, p. 7. Le ministre semble avoir coupé les ponts entre l'Administration et le C.R.D. de l'est du Québec en affirmant que ses futurs interlocuteurs seraient les députés, les conseil municipaux et les Chambres de commerce.

645 Voir Louis SAINT-PIERRE et Claude FORGUE, *supra,* note 639.

646 Voir la *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec, supra,* note 188, modifiée par la *Loi modifiant la Loi de l'Office de planification du Québec* et la *Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation, supra,* note 188, art. 1.

ment accordés d'une façon aussi large. Le législateur a voulu laisser à l'Office le soin de fixer ses priorités d'action en collaboration avec la Commission interministérielle de planification [647] et le Conseil de planification [648] qui sont des organismes consultatifs. Au niveau des plans régionaux, l'Office agit sur les différents ministères par l'intermédiaire des conférences administratives [649].

Les structures actuelles de planification à l'échelle québécoise laissent dans l'ombre la possibilité de mettre sur pied des gouvernements régionaux, telle que l'avait pourtant suggéré le B.A.E.Q. et certains spécialistes français en matière de planification [650]. Il serait impérieux d'assouplir les formes traditionnelles de gouvernement et de fournir des instruments juridiques à ceux qui veulent préparer la montée d'un nouveau pouvoir, plus près de la population, plus démocratique. Il s'avère également nécessaire d'obliger les divers ministères québécois à se soumettre aux recommandations du plan et à en réaliser les différentes étapes [651]. Il conviendrait enfin que le Québec se dote d'une façon ou d'une autre des divers instruments de mesure nécessaire à l'analyse des données indispensables à l'élaboration d'un plan global de dévelop-

---

647 Voir la *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec, ibid.*, art. 5.

648 *Ibid.*, art. 7. Voir à ce sujet, l'article de Jean BRUNELLE, « Les corps intermédiaires et la planification », *Le Devoir*, vol. 62, n° 9, mercredi le 13 janvier 1971, p. 5. Il faut, de plus, au point de vue financier noter la récente adoption de la *Loi de l'administration financière*, L.Q. 1970, chap. 17, articles 22-23, qui crée le Conseil du trésor dont la tâche consiste, entre autres, à approuver les plans d'organisation des ministères et organismes du gouvernement, les effectifs requis pour la gestion de ces ministères et organismes et les conditions de travail de leur personnel. Cette loi constitue certainement un premier pas vers la planification globale au Québec.

649 Voir *supra*, note 639.

650 Voir *supra*, note 628. Cette situation pousse les auteurs du *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, supra*, note 625, p. 13, à conclure:

> Aucun organisme statutaire n'existe présentement à l'échelon régional qui puisse effectivement présider à l'élaboration d'un plan régional. Le soin entier de la planification régionale est ainsi laissé au gouvernement. Or, une telle planification, tout en supposant l'action coordinatrice et génératrice de l'Etat, exige l'initiative particulière des collectivités régionales. Celles-ci ne sont pas représentées. La planification régionale est à deux pôles. L'un de ces pôles manque.

Les conclusions du professeur Andrée LAJOIE, *op. cit.*, note 633, p. 288, sont du même ordre: « Le type de décentralisation actuellement caractéristique de nos institutions municipales est dysfonctionnel par rapport aux fins politiques globales de la société québécoise et très inefficace puisqu'il laisse inoccupés de nombreux besoins sociaux, sans mentionner les obstacles qu'il pose à la planification ».

D'un point de vue sectoriel, la recommandation de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La santé, supra*, note 493, « L'instauration du régime de la santé », pp. 171 ss., à propos de la création de régions sanitaires à travers le Québec autour des Centres hospitaliers universitaires (C.H.U.) et sous l'autorité administrative autonome des offices régionaux de la santé (O.R.S.), illustre bien la nécessité de mettre sur pied au Québec des organismes gouvernementaux décentralisés. Certes, la décentralisation ne saurait se contenter de ces efforts sectoriels et nécessite le rcours à un approche plus globale. Une telle recommandation dénote toutefois, malgré ses lacunes, une tendance vers la reconnaissance des identités proprement régionales.

651 La *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec, supra*, note 188, ne comporte aucune disposition à cet effet.

pement économique et social. Le rapatriement de certains pouvoirs en matière d'échanges commerciaux et de douanes ou la mise sur pied de mécanismes fédéraux-québécois efficaces de coordination et d'échange des données, semblent aujourd'hui les deux seules solutions valables pour une Administration qui désire se mettre à l'heure de la planification économique[652].

Lorsque la planification physique s'installe en territoire urbain, elle devient essentielle au développement de toute la région environnante. La théorie moderne des pôles de croissance ne limite plus désormais la compétence municipale au seul territoire juridique de la municipalité mais l'étend au territoire réel que recouvre l'agglomération. Les collectivités locales sont à cette heure, les seules administrations qui profitent d'une certaine décentralisation. Leurs pouvoirs financiers qui influent sur les immobilisations, les infrastructures et les équipements publics leur permettent de « faire systématiquement de la planification urbaine »[653].

Mais un problème se pose au planificateur urbain. Comment est-il possible d'appliquer un plan de développement municipal à toute une région si les pouvoirs et la compétence de la municipalité se limitent au territoire de cette dernière? Le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* propose[654]:

> Au point de vue de la planification urbaine et de l'urbanisme, l'essentiel est de parvenir à administrer le territoire réel. Cet objectif peut être atteint par une coordination intermunicipale dont la responsabilité peut être confiée à une sorte de gouvernement régional ou à un organisme représentatif des divers conseils municipaux.

On a fait au Québec un pas dans cette dernière direction en créant les Communautés urbaines[655] qui possèdent toutes trois des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire et qui doivent, de plus, présenter dans les deux ou trois années qui suivent leur création, un schéma d'aménagement qui prévoit les densités d'occupation du territoire, l'emplacement approximatif des voies de circulation, la disposition des équipements urbains et des services publics, et, pour les communautés de Québec et de l'Outaouais, un réaménagement des limites territoriales des municipalités. Il est précisé cependant que de tels pouvoirs ne pré-

---

652 Il est peu probable, comme le pense le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, supra,* note 625, p. 9, que le recours aux titres de compétence « ouvrages et entreprises de nature locale (A.A.N.B., art. 92 (10)), constitution de compagnies pour objets provinciaux (art. 92 (11)), propriété privée (art. 92 (13)) et questions d'intérêt local privé (art. 92 (16)) », puisse constituer un instrument approprié de planification québécoise.

653 *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, supra,* note 625, p. 13.

654 *Ibid.,* p. 15.

655 Voir la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal, supra,* note 466, articles 112 (b), 164; la *Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra,* note 466, articles 105 (b), 142, et la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, supra,* note 466, articles 105 (b), 142. La Communauté urbaine de Montréal, consciente des impérieux besoins de la région métropolitaine en matière d'aménagement, a récemment (21 octobre 1970) créé par règlement (Règlement n° 16) un Service de planification du territoire de la Communauté urbaine de Montréal, qui sera chargé de procéder à l'élaboration et à l'application de divers plans économiques et physiques, en collaboration avec les municipalités du territoire.

judicient en rien à ceux qui sont reconnus aux municipalités en matière de règlement de zonage et de construction [656].

Si on reconnaît facilement le rôle des municipalités en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il est plus rare qu'on considère la planification urbaine comme « une technique scientifique de décision municipale et un ensemble intégré de propositions d'ordre socio-économique présentées en liaison avec la planification globale » [657]. Issue de l'urbanisme et du besoin de répartir les équipements dans l'espace, afin d'atteindre une utilisation optimale, la planification physique urbaine rejoint la planification économique québécoise en lui fournissant les données physiques qui ne doivent plus lui faire défaut.

Le Québec ne possède pas encore les moyens de pratiquer une véritable planification intégrée. Il est certain, toutefois, que l'éveil des consciences est terminé et que la nécessité d'un réaménagement des structures s'avère indispensable. Il apparaît également de plus en plus que la mise en œuvre d'une véritable politique économique québécoise ne saurait se faire dans les présentes conditions constitutionnelles ou administratives. Il convient enfin d'obliger les divers niveaux de gouvernements à respecter les plans d'aménagement et de dévloppement qu'ils ont élaborés. Désormais sortie de la phase d'expérimentation, la planification tant physique qu'économique doit maintenant entrer dans celle de l'efficacité.

CONCLUSION

Comme l'explique Jean Brunelle, « la complexité de la vie moderne engendre une multitude de besoins auxquels l'Etat, seul, est impuissant à répondre. A s'engager dans toutes les solutions, il s'expose fatalement à diluer ses ressources, à négliger son rôle prioritaire de coordonnateur et à décevoir ceux qui mettent en lui des espoirs excessifs » [658]. Cette affirmation, si elle n'est pas comprise par une interprétation libérale excessive, peut constituer la clé du développement moderne. L'Etat-providence n'est pas un faiseur de miracles. L'appel constant à la collaboration de tous les citoyens dans le but de les faire participer à l'exploitation et à la protection des ressources québécoises doit trouver de nouveaux échos et s'aventurer dans de nouvelles voies.

Le domaine québécois se compose à la fois des biens publics fédéraux, québécois et municipaux, et des biens du secteur privé. L'histoire

656 Voir *supra*, note 478.

657 Le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, supra*, note 625, p. 18, après avoir mis de l'avant cette conception audacieuse que même les planificateurs français abordent avec circonspection, affirme toutefois que son « emploi méthodique est encore au Québec, tout à fait inexistant ». Il revient à la recherche prospective en matière de planification urbaine, de considérer l'emploi possible de cette conception et sa transposition en droit québécois. A ce propos, il faut consulter *Le Canada urbain, ses problèmes et ses perspectives*, N. H. LETHWICK, rapport présenté à R. K. ANDRAS, ministère fédéral responsable du logement, gouvernement du Canada, Ottawa, décembre 1970. Ce document qui stigmatise avec beaucoup de lucidité les problèmes urbains du Canada tente également d'en prévoir l'évolution et de présenter des solutions réalistes qui puissent justifier une intervention fédérale en matière municipale.

658 Jean BRUNELLE, *supra*, note 648.

démontre que le passage des biens d'un domaine à l'autre s'est effectué de façon ininterrompue et toujours croissante de 1534 jusqu'au début du XX^{e} siècle. Le domaine public québécois comprend toutes les terres, ressources ou biens situés sur le territoire du Québec, sauf ce qui de quelque façon a été explicitement om implicitement aliéné en faveur des particuliers. Il faut y exclure les biens fédéraux acquis au gouvernement du Canada en 1867 par le partage constitutionnel, ceux qu'il s'est approprié par la suite ainsi que les espaces sous-marins qui constituent la mer territoriale. Ces biens sont, de toute évidence, propriété canadienne. Les biens municipaux, quoique appartenant à une administration décentralisée, concourent également à former le domaine public québécois.

L'administration responsable des biens et ressources québécois ou fédéraux situés sur le territoire du Québec a toujours eu le choix de mettre en valeur ces biens ou ressources ou de les laisser au domaine vacant. Elle n'a pas toujours bénéficié d'instruments appropriés d'exploitation. Compte tenu des époques et du progrès technique mondial, le Québec s'est longtemps réfugié derrière une conception traditionaliste du développement basée sur l'agriculture et la colonisation. Il est certes vital pour un pays en voie d'expansion d'assurer l'établissement de nouvelles populations et de favoriser le défrichement du sol. L'aspect clérical de cette entreprise a cependant taxé lourdement les possibilités québécoises de développement et retardé l'expansion économique. On a longtemps laissé au hasard et aux caprices de l'initiative privée le choix des priorités. La définition des grandes politiques d'exploitation n'a jamais été entreprise.

Lorsque les gouvernements fédéral et québécois se sont montrés désireux de procéder à l'exploitation des biens et ressources qu'ils possédaient, ils ont pu le faire directement en les confiant à un ministère, à une entreprise publique ou à une collectivité locale. Plus généralement, toutefois, ont-ils fait appel à la collaboration des particuliers en leur permettant, pour un temps déterminé, d'utiliser certaines portions du domaine public pour en retirer les fruits et les produits moyennant le paiement de droits, loyers ou redevances. Cette solution s'est avérée la plus rationnelle et la plus sûre. Il convenait, en effet, de donner à l'exploitant une marge d'autonomie nécessaire à toute bonne entreprise d'exploitation. Il importait également d'établir à l'endroit de cette entreprise privée des mécanismes de contrôle propres à assurer le respect de l'intérêt public. Les procédés de révocation des permis et baux d'exploitation, exorbitants du droit commun, se sont avérés à cet égard des formules juridiques assez efficaces.

Si la garantie des intérêts de l'Etat est assurée par le contrôle de l'exploitation du domaine public, il n'en va pas de même pour les droits du public sur ce même domaine. Il s'avère, en effet, que les droits généraux accordés au public de circuler, pêcher et faire flotter du bois sur tous les cours d'eau du Québec sont mis en veilleuse par la concession en toute propriété des rives de ces cours d'eau à des particuliers qui, par le jeu d'un principe désuet en matière de propriété riveraine, se voient assurer la quasi-exclusivité des usages de l'eau. Une réserve de trois chaînes imposée par le législateur québécois depuis 1884 sur les rivières

québécoises ne corrige en rien une telle situation. L'accès public aux espaces verts et au territoire québécois en général est aussi compromis par un vaste système de concessions forestières et minières qui, malgré certains correctifs apportés récemment, n'en mobilise pas moins des étendues de terrains considérables entre les mains d'une minorité d'exploitants. Celle-ci a encore trop peu de compte à rendre à l'Etat; elle mobilise indûment sur une très grande période, de vastes portions du domaine public. Il importe de rendre l'exploitation plus polyvalente en permettant des usages différents sur ces portions et en fixant des priorités à respecter. La solution la plus adéquante à cet égard est l'aménagement rationnel des ressources du Québec.

Si l'Administration québécoise et fédérale s'assure principalement de l'exploitation du domaine public au moyen d'actrois de baux et permis, il existe toutefois un troisième mode d'exploitation de nature assez différente de ces baux et permis d'utilisation du domaine public qui consiste à concéder la propriété totale de ce domaine aux exploitants particuliers. Cette méthode fut employée d'une façon systématique durant les régimes anglais et français, la concession en toute propriété constituant davantage une prime à l'installation qu'un mandat d'exploitation. A compter du début du XX^{e} siècle, ce mode d'exploitation s'est raréfié, les contrôles se sont établis sur une plus longue période, les conditions d'établissement sont venues faire de la concession en toute propriété une forme détournée de permis d'exploitation. On peut dire aujourd'hui, que sauf les concessions minières et forestières prescrites au bout de dix ans et les terres accordées par lettres patentes, le mode de concession en toute propriété est étranger à l'exploitation des biens et ressources du domaine public.

Les urgences de l'exploitation ont pu pendant longtemps tenir à l'écart les impératifs de la protection des biens et des ressources. S'il en a été ainsi, la chose n'est plus possible désormais, avec l'amplification récente du phénomène de la pollution. Le domaine privé des particuliers tout comme le domaine public sont également mis en cause par la nécessité de protéger le milieu et les richesses qu'il contient. Une police de l'utilisation de ce milieu ne se révèle même plus suffisante, aussi efficace qu'elle puisse être, pour assurer le respect de l'environnement. Les concepts juridiques d'aggravation de servitude et de nuisance ne permettent plus à la jurisprudence de sanctionner convenablement les abus. Des mesures positives doivent être envisagées, des pouvoirs doivent être reconnus, des autorités doivent être déclarées compétentes pour éliminer la pollution de l'air, de l'eau, du sol et la pollution sonore, favorisant ainsi le rétablissement de l'équilibre naturel de l'environnement et la protection de la faune et de la flore. Quoiqu'on ait compris l'urgence du problème, il semble que des motifs économiques et politiques empêchent les autorités municipales et québécoises de légiférer ou même d'appliquer la réglementation déjà existante.

Si la conservation et la lutte contre la pollution sont à court terme les meilleurs moyens de protéger les ressources du sol, de l'eau et du sous-sol, les mesures de planification et d'incitation, à caractère économique, peuvent également, à plus long terme, favoriser la protection, en

établissant l'exploitation et la répartition des ressources sur une base plus rationnelle et en harmonisant le développement global, compte tenu des particularités régionales. Aucun effort d'aménagement ne saurait cependant réussir s'il ne se fonde pas sur une planification économique propre à dicter les buts et objectifs à long terme applicables au territoire du Québec.

Dans l'optique d'une réforme globale du droit administratif québécois et canadien relatif aux biens et ressources du domaine public, il convient de proposer certaines solutions qui, compte tenu du contexte socio-politique actuel s'avèrent les plus adéquates. Il faut d'abord restreindre les droits quasi exclusifs d'utilisation des divers exploitants du domaine public et des propriétaires riverains des cours d'eau du Québec. Il importe par surcroît de multiplier les contrôles des activités de ces exploitants afin de les mobiliser totalement au service d'une politique globale d'exploitation.

L'abolition du principe juridique qui veut que la propriété des lits et rives des cours d'eau non navigables et non flottables soit reconnue aux propriétaires riverains, est également souhaitable. Il faut à cet effet modifier l'article 400 du *Code civil* [659] pour remplacer son dernier paragraphe par une disposition rétroactive qui déclarerait comme faisant partie du domaine public les lits et rives des cours d'eau non navigables et non flottables y compris ceux bordant les terres aliénées avant le 9 février 1918 [660]. On peut éprouver une certaine répugnance face à une technique aussi violente, mais les considérations sociales qui militent en faveur d'un rapatriement de nos cours d'eau dans le domaine public devraient être assez forte pour la faire disparaître.

D'une manière générale il convient de reconnaître une nouvelle limite à la propriété privée, qui soit extérieure à la loi ou aux règlements. Cette limite tient essentiellement au rôle social que doit jouer la propriété. Comme le démontre Léon Duguit [661] :

> Dans un pays où la propriété individuelle est reconnue par la législation positive, le propriétaire a, par cela même qu'il est propriétaire, un certain rôle à remplir, et l'étendue de son droit de propriété doit être déterminée par la loi et par la jurisprudence qui l'applique, d'après le rôle social qu'il doit remplir ; il ne peut prétendre d'autre droit que celui de pouvoir remplir pleinement et entièrement sa fonction sociale.

Dans la même ligne de pensée vient s'inscrire cette affirmation de Colette Bosquet [662] :

> Aussi, les limitations à la liberté d'action du propriétaire en ce domaine ne sont-elles pas devenues seulement plus nombreuses. Elles recèlent une transformation qualitative. Si les limites ne sont plus imposées au profit d'un individu, autrui, le voisin, mais princi-

---

659 Voir *supra*, note 4.

660 Il va sans dire que cette modification entraînerait la mise sur pied d'un système de compensations équitables destinées à réduire au minimum les effets d'une telle expropriation massive.

661 Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3e édition, Paris, 1927, Tome III, p. 665.

662 *Planification urbaine et propriété privée*, Paris, 1967, p. 137.

> palement en faveur de la communauté, il y a une grande différence : le propriétaire qui subit par là une restriction à l'exercice de son droit subjectif fait par lui-même partie de la collectivité. Les mesures qui lui sont imposées interviennent donc, à certains égards, dans son propre intérêt.

De là à parler d'abolition progressive de la propriété privée dans son acception traditionnelle, il n'y a qu'un pas. Quant à traduire cette abolition par une déclaration de principe formulée dans la loi, il semble que le procédé ne serait pas d'une tactique très habile. Comme l'explique Jean Rivero [663] :

> Effaroucher par des affirmations solennelles le conservatisme latent au cœur de bien des hommes qui se disent et se croient « avancés » n'est peut-être pas le procédé le plus propre à faire accepter des solutions nécessaires. Tant qu'elles ne se présentent que comme des dérogations à des principes inchangés, elles sont plus aisément reçues de l'opinion.

Cette méthode a cependant le désavantage de faire prendre un mauvais retard au droit positif par rapport à l'évolution des idées. Il est déjà tellement fait état de la lenteur du droit qu'on peut se demander si les textes non modifiés d'aujourd'hui pourront demain constituer des instruments valables? L'expropriation, la planification, l'urbanisme et le règlement de zonage sont autant d'impératifs qui obligent le propriétaire d'aujourd'hui à modifier ses décisions ou à les prendre en fonction de la situation sociale qui l'entoure. A l'époque où on parle d'étatisation du sol urbain [664], ne devient-il pas inévitable de procéder graduellement à l'abolition de ce qui s'avère de plus en plus un vieux mythe? Le choix est délicat, il s'imposera dès demain.

---

663 Préface à l'ouvrage de Colette BOSQUET, *ibid.*, p. 5. Il ne faut pas croire pour cela que la nécessité d'un changement en cette matière ait échappé à qui que ce soit. On peut en effet constater que l'approche de la doctrine civiliste dénote des considérations très pertinentes par rapport à l'évolution du droit de propriété. Ainsi le professeur Michel POURCELET, dans un article intitulé « L'évolution du droit de propriété », tiré de *Le droit dans la vie économico-sociale, op. cit.*, note 2, p. 3, à la p. 10, constate-t-il: « Le droit de propriété se transforme, et cette transformation est due en grande partie à l'ingérence du droit public dans le domaine de la propriété privée ». Il ajoute d'ailleurs à la p. 14: « Cette "publicisation" de la propriété est une nécessité impérieuse, elle est la rançon du développement économique dont les forces doivent être jugulées ».

664 Voir Georges ROBERT, *Urbanisme et aménagement du territoire en relation avec la conservation de la santé*, annexe 7 au Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (CASTONGUAY-NEPVEU), Editeur officiel du Québec, septembre 1970, p. 16, où l'auteur affirme:

> Il est une évidence: nous nous heurtons toujours à un obstacle qui limite la marche vers le progrès et se révèle un facteur d'inertie, c'est le système foncier qui est le nôtre depuis des siècles, qui, s'il subsiste, empêchera tout saut vers l'avant. L'aménagement de nos villes de demain est impensable sans la disparition de cette forme archaïque de possession du sol. Il faut dès maintenant, s'attaquer avec force au concept de propriété tel qu'il nous est connu. La propriété collective de nos villes est l'objectif qui nous est proposé. Nos villes de l'avenir ne sont possibles que si le sol est propriété de la collectivité, tout au moins à l'intérieur des concentrations urbaines où les intérêts des hommes sont tellement interdépendants et où la solidarité à laquelle nous convie la vie en société est telle que nul ne peut plus se retirer sur « ses terres » pour attendre de la communauté qu'elle l'enrichisse sans qu'il n'ait rien à faire. Ce temps est révolu.

Une telle évolution du fonds de notre droit doit être suivie nécessairement par de profonds changements au sein même de nos structures juridictionnelles. Les administrés désireux de s'associer à l'effort de mise en valeur du domaine public établissent entre eux et l'Administration des liens contractuels, caractérisés par l'obligation pour les parties de tenir compte de l'intérêt public, représenté à l'acte, par l'Administration. Il s'ensuit un certain particularisme au niveau des obligations découlant de l'entente. Les conditions du contrat ne sont généralement pas déterminées librement entre les parties, le gouvernement ou le Parlement les fixant unilatéralement au moyen de règlements ou de lois. Les obligations du particulier sont souvent exorbitantes du droit commun là où il devient nécessaire pour l'Administration de s'assurer de l'exploitation efficace des ressources du domaine public. Les modes de révocation prévus sont également propres aux concessions des terres publiques pour des fins d'exploitation minière ou forestière, ce qui crée en fait une responsabilité contractuelle originale [665].

Ce caractère propre au régime des contrats d'exploitation du domaine public, comme d'ailleurs à tous les contrats où l'Administration est partie, ainsi que la nécessité de confier le contentieux de la légalité de l'action administrative et de la réparation indemnitaire à un organe juridictionnel de nature différente des tribunaux de droit commun, semblent suffisants pour justifier la création d'une juridiction administrative spécialisée. Cette juridiction qui comprendrait des experts en droit administratif ainsi que des fonctionnaires spécialisés serait plus susceptible d'aborder ce contentieux en tenant compte du caractère propre des relations entre l'exploitant et l'Administration. Tous les conflits entre les particuliers et le gouvernement et portant sur l'exécution des obligations imposées par les diverses concessions pourraient relever d'une telle juridiction. Les droits des administrés n'en seraient que mieux protégés. Les impératifs imposés par l'intérêt public seraient davantage respectés et les problèmes d'exploitation du domaine public feraient l'objet d'une approche plus éclairée. L'établissement de cette juridiction serait facilitée, au niveau fédéral, par l'extension de la juridiction de la Cour fédérale [666] sur toutes les questions relatives au contentieux de l'exploitation du domaine public fédéral. Un appel pourrait être prévu à la Cour suprême du Canada uniquement sur les aspects constitutionnels mis en cause par ce contentieux.

Quant au Québec, il va sans dire que la création d'une telle juridiction se butera à des obstacles d'ordre constitutionnel et juridictionnel. Ainsi, conviendrait-il d'abord de modifier l'article 96 de l'A.A.N.B. qui oblige les membres d'une juridiction analogue à une Cour supérieure dans les provinces, à être nommés par l'Exécutif fédéral, pour permettre dorénavant une nomination véritablement québécoise de ces membres. Il importerait également de modifier la *Loi sur la Cour suprême du*

---

665 Voir à cet effet René DUSSAULT et Denis CARRIER, « Le contrat administratif en droit canadien et québécois », (1970) 48 *R. du B. Can.* 440, aux pp. 448–454, 536–539.

666 Voir la *Loi sur la Cour fédérale*, Bill C-172, 3e Session, 28e Législature, adoptée le 29 octobre 1970, articles 17, 18, 27, 28. René DUSSAULT, *op. cit.*, note 273, pp. 383-384.

Canada [667] afin de soustraire les jugements de la nouvelle juridiction à l'appel prévu à la Cour suprême, cet appel ne pouvant qu'annuler les effets bénéfiques de la création de cette nouvelle juridiction. Il importe toutefois que la Cour suprême du Canada puisse demeurer, nonobstant les nombreuses critiques formulées à cet égard, la seule autorité pour décider en définitive des questions constitutionnelles soulevées par les lois et règlements québécois et fédéraux.

La naissance d'une juridiction administrative québécoise ne pourra que consacrer le principe d'un droit administratif vraiment autonome dont la nécessité s'est imposée au long de cette étude. Bien sûr, tout le contentieux afférant au domaine public ne peut relever de la compétence de ce tribunal. Il faut en effet exclure tout le secteur de la police du domaine public dont l'application est davantage le fait de la juridiction pénale. Advenant cependant la création d'un nouveau recours « public » contre les sources de pollution qui pourrait bénéficier directement aux organismes représentatifs de la collectivité, il y aurait lieu d'en diriger l'application vers la juridiction administrative fédérale ou québécoise selon le cas. Telle serait également la situation pour l'appel des décisions des organismes administratifs quasi-judiciaires qui doivent, dans l'exécution de leurs fonctions, toucher les droits des particuliers sur le domaine public ou statuer sur la valeur des biens privés devant être expropriés. Tel est le cas de la Régie des services publics dont l'appel des décisions relève, selon la *Loi de la Régie des services publics* [668], de la Cour d'appel du Québec.

Au-delà de ces réformes formelles et de droit substantif, il en est une autre, plus subtile mais tout aussi nécessaire, qui consiste en un changement progressif des mentalités, face à l'évolution constante d'une société en perpétuel développement. Il n'est pas de progrès socio-économique possible sans une participation totale de la population à la réalisation des buts collectifs [669]. Le sens social ne peut, surtout en ce qui concerne la planification économique et sociale et le développement régional, trouver sa source à l'extérieur des cadres renouvelés de participation du citoyen au choix et à la mise en œuvre des politiques. Le renoncement aux privilèges particuliers ne pourra se réaliser que dans le sentiment d'un plus grand épanouissement de l'individu au sein d'une action collective.

---

667 S.R.C. 1970, chap. S-19, art. 41. Il va sans dire que seul le Parlement fédéral pourrait procéder à une telle modification. Voir *Les tribunaux administratifs au Québec*, Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, Québec, 1971.

668 *Supra*, note 188, art. 44.

669 Pedro RODRIGUEZ, « Opération dignité », *Perspectives*, Le Soleil, vol. XIII, n° 11, 13 mars 1971, p. 2.