

Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec

Lorne Giroux, Marie Duchaine, Gilbert-M. Noreau et Johanne Vézina

Volume 38, numéro 1, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043432ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043432ar>

[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

Giroux, L., Duchaine, M., Noreau, G.-M. & Vézina, J. (1997). Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec. *Les Cahiers de droit*, 38(1), 3–70. <https://doi.org/10.7202/043432ar>

Résumé de l'article

Les inondations survenues dans plusieurs régions du Québec au cours de l'été 1996 ont amené une remise en question du régime juridique applicable à l'implantation, à l'érection, à l'exploitation et à la surveillance de nombreux ouvrages de retenue des eaux en existence au Québec.

Dans le présent article, les auteurs examinent quatre aspects de ce régime juridique afin d'en évaluer l'efficacité à l'égard de la sécurité des ouvrages de retenue. Ils retracent d'abord l'évolution des dispositions législatives consacrant le droit d'ériger des ouvrages de retenue des eaux. L'érection de tels ouvrages nécessitant dans plusieurs cas l'occupation du domaine public hydrique, les auteurs abordent ensuite les régimes de concession de ces droits d'occupation et des droits d'utilisation des forces hydrauliques. La troisième section porte sur les mécanismes de contrôle imposés lors de la construction et de l'exploitation des ouvrages. Enfin, les auteurs font un survol des principes concernant la responsabilité civile prévue dans le *Code civil du Québec* et s'attardent particulièrement sur le régime de responsabilité propre aux ouvrages de retenue des eaux établi dans la *Loi sur le régime des eaux*.

Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec*

Lorne GIROUX
Marie DUCHAÎNE
Gilbert-M. NOREAU
Johanne VÉZINA**

Les inondations survenues dans plusieurs régions du Québec au cours de l'été 1996 ont amené une remise en question du régime juridique applicable à l'implantation, à l'érection, à l'exploitation et à la surveillance de nombreux ouvrages de retenue des eaux en existence au Québec.

Dans le présent article, les auteurs examinent quatre aspects de ce régime juridique afin d'en évaluer l'efficacité à l'égard de la sécurité des ouvrages de retenue. Ils retracent d'abord l'évolution des dispositions législatives consacrant le droit d'ériger des ouvrages de retenue des eaux. L'érection de tels ouvrages nécessitant dans plusieurs cas l'occupation du domaine public hydrique, les auteurs abordent ensuite les régimes de concession de ces droits d'occupation et des droits d'utilisation des forces hydrauliques. La troisième section porte sur les mécanismes de contrôle imposés lors de la construction et de l'exploitation des ouvrages. Enfin, les auteurs font un survol des principes concernant la responsabilité civile prévue dans le Code civil du Québec et s'attardent particulièrement sur le régime de responsabilité propre aux ouvrages de retenue des eaux établi dans la Loi sur le régime des eaux.

* Le présent texte est une version révisée du chapitre 5 du Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages (janvier 1997), préparé par les auteurs dans le cadre d'un projet de recherche dirigé par M^e Lorne Giroux. Il est publié avec l'aimable autorisation de M. Roger Nicolet, président de la Commission.

** Lorne Giroux, avocat et professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval. Marie Duchaine, avocate et étudiante à la maîtrise en droit de l'Université Laval. Johanne Vézina, avocate et étudiante à la maîtrise en droit de l'Université Laval. Gilbert-M. Noreau, avocat à Québec.

Severe flooding in several regions throughout Québec during the summer of 1996 has raised questions regarding the legal regime underlying the implementation, construction, operation and supervision of the many dams found in Québec.

In this paper, the authors examine four aspects of the legal regime in force to assess its effectiveness as regards the safety of dams. They begin by reviewing the evolution of legal provisions granting the right to build dams. Since in many cases the construction of such works requires the occupation of public watercourses, the authors then address the issue of the legal granting of rights to occupy the beds and banks of public watercourses and use their hydraulic power. The third section deals with inspections required during construction and operations. Lastly, the authors provide an overview of the principles governing legal liability as set forth in the Civil Code of Québec and devote special attention to those liabilities specific to dams as laid down in the Watercourses Act.

	<i>Pages</i>
1. Le droit d'utilisation des cours d'eau	6
1.1 Origine	6
1.2 L'évolution de la <i>Loi sur le régime des eaux</i>	8
2. Les concessions du domaine public.....	13
2.1 Les titres d'occupation pour l'assiette du barrage et les terrains submergés du domaine public	14
2.1.1 L'article 2 de la <i>Loi sur le régime des eaux</i>	14
2.1.2 L'évolution historique des divers modes de concession	16
2.2 La concession des forces hydrauliques	20
2.2.1 Le régime juridique applicable	21
2.2.2 L'évolution historique des divers modes de concession	22
2.3 Le cas particulier des ententes contractuelles avec les bénéficiaires des ouvrages d'emmagasinement	23
3. Le régime juridique des contrôles administratifs.....	25
3.1 Les contrôles administratifs prévus dans la législation.....	25
3.1.1 La <i>Loi sur le régime des eaux</i>	25
3.1.2 Les lois particulières	35
3.1.3 Le régime d'évaluation environnementale de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	36
3.2 Les contrôles imposés par convention	39
3.3 Les constats.....	41
3.3.1 La diversité des situations.....	41
3.3.2 Certaines faiblesses du régime de contrôle	44

4. La responsabilité.....	47
4.1 Le droit civil	48
4.2 Le régime de responsabilité des articles 13 à 15 de la <i>Loi sur le régime des eaux</i>	54
4.2.1 Origine	54
4.2.2 Les ouvrages visés par le régime de responsabilité de la <i>Loi sur le régime des eaux</i>	56
4.2.3 Les particularités du régime.....	59
4.2.4 L'étendue de la compensation.....	63
4.2.5 Le recours.....	64
Conclusion	66
Annexe	68

Le développement du Québec est largement redevable de l'exploitation de ses cours d'eau à des fins industrielles et énergétiques. La nationalisation de l'électricité ainsi que la construction des premiers grands barrages par Hydro-Québec ont toujours été vues comme les éléments déclencheurs de la Révolution tranquille. Pour ce motif, la construction d'ouvrages de retenue des eaux a pendant longtemps constitué un élément de fierté chez les Québécois et a joui d'un préjugé favorable.

Ce n'est qu'à partir des années 80 qu'est apparu le revers de la médaille. Les batailles juridiques et médiatiques auxquelles ont donné lieu les projets de développement hydroélectriques de la Baie-James, notamment celui de Grande-Baleine, ont révélé aux Québécois que la construction de ces ouvrages de retenue pouvait avoir des impacts négatifs majeurs sur l'environnement mais aussi sur les communautés humaines, notamment les communautés autochtones. Plus récemment, les phénomènes météorologiques hors de l'ordinaire de l'été 1996 ont démontré que les ouvrages de retenue des eaux pouvaient même représenter une menace pour la sécurité des personnes et des biens.

C'est à ce dernier aspect que s'intéresse surtout le présent article. L'objectif poursuivi est d'abord d'analyser le régime juridique qui encadre l'érection, l'exploitation et la gestion des ouvrages de retenue des eaux au Québec et ensuite d'en faire une évaluation quant à sa capacité d'assurer la sécurité de tels ouvrages.

L'étude porte sur quatre éléments du régime juridique applicable aux ouvrages de retenue. Dans un premier temps, il est apparu nécessaire de considérer l'évolution des règles de droit qui ont eu pour effet d'autoriser l'érection d'un grand nombre d'ouvrages de retenue des eaux sur le

territoire du Québec. Seront ensuite considérés les divers régimes de concession de droits d'occupation du domaine hydrique public et de droits d'utilisation des forces hydrauliques qui se sont avérés souvent indispensables à la réalisation des barrages. Les mécanismes de contrôle de la construction et de la gestion des ouvrages instaurés par l'État dans la législation ou même par le moyen de contrats octroyant des droits d'occupation du domaine public feront l'objet d'une troisième section. Enfin, les derniers développements seront consacrés à donner un aperçu sommaire du régime de responsabilité civile applicable aux ouvrages de retenue des eaux.

1. Le droit d'utilisation des cours d'eau

1.1 Origine

Pour comprendre le régime législatif relatif au droit d'utilisation des cours d'eau, il faut remonter à la période de l'abolition du régime seigneurial au milieu du XIX^e siècle. La Cour seigneuriale, établie pour juger des droits des seigneurs et censitaires lors de l'abolition du régime, avait rejeté la prétention des seigneurs au droit d'interdire la construction de moulins ou d'usines mus par l'eau dans leur seigneurie. Leur seul droit exclusif portait sur le moulin à farine ou moulin banal¹.

La règle de droit alors applicable était que le propriétaire riverain n'avait que le droit d'usage dit « ordinaire » de l'eau bordant sa propriété à ses fins domestiques ou pour abreuver son bétail par exemple. Quant aux usages dits « extraordinaires » à des fins commerciales ou industrielles, ce droit ne pouvait être exercé qu'à la condition de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines. Si le refoulement des eaux causé par les barrages, chaussées ou écluses installés par un propriétaire riverain du cours d'eau pour faire fonctionner un moulin à scie ou à farine avait pour effet d'inonder les terres agricoles d'un autre propriétaire, ce dernier pouvait non seulement réclamer des dommages de l'exploitant, il pouvait même obtenir la démolition de l'ouvrage érigé dans le cours d'eau².

On comprendra qu'une telle règle de droit avait pour effet de restreindre le développement industriel qui, déjà à cette époque, était fort dépendant de l'énergie hydraulique.

-
1. S. LELIÈVRE et F.R. ANGERS, *Décisions des tribunaux du Bas-Canada, Questions seigneuriales; compilation*, vol. A, Québec, Augustin Côté, 1856, pp. 77 a) et 82 a); G. LORD (dir.), *Le droit québécois de l'eau*, vol. 1, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1977, p. 188.
 2. Jean c. Gauthier, (1879) 5 Q.L.R. 138, 140; Proulx c. Tremblay, (1881) 7 Q.L.R. 353, 358 (C. Rev.); P.B. MIGNAULT, *Le droit civil canadien*, t. 3, Montréal, C. Théoret, 1897, pp. 22-26.

C'est pour ce motif que dès 1856³ le législateur est intervenu pour consacrer le droit de tout propriétaire riverain à « utiliser et exploiter tout cours d'eau qui borde, longe ou traverse sa propriété, en y construisant et établissant des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et pour cette fin y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à son fonctionnement, tels qu'écluses, canaux, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables ». L'objectif poursuivi était clairement indiqué dans le titre de cette loi : *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau* et dans son préambule : « Vu que l'exploitation des cours d'eau serait un grand moyen de prospérité pour le pays ».

La loi de 1856 change radicalement le régime jusque-là applicable. Désormais, le propriétaire riverain est autorisé à modifier le cours normal de l'eau à des fins industrielles et commerciales et, même si son usage de l'eau cause un dommage à autrui, les ouvrages de diversion et de retenue érigés à ces fins ne peuvent faire l'objet d'une demande de démolition. En contrepartie, l'exploitant est tenu responsable de tous les dommages que ces travaux ont pu causer à autrui « soit par la trop grande élévation des écluses ou autrement⁴ ». Ce n'est que si l'exploitant fait défaut de payer ces dommages que la sanction de la démolition peut être envisagée⁵.

Les tribunaux ont appliqué ce nouveau régime. Ils ont jugé que le droit accordé par la loi de 1856 peut être exercé par tout propriétaire riverain peu importe que le cours d'eau soit de propriété privée ou publique⁶. Toutefois, ce droit est lié à la finalité industrielle de l'ouvrage. S'il est établi que l'ouvrage de retenue n'a pas été érigé à des fins industrielles ou commerciales et qu'il cause un dommage à autrui, sa démolition peut alors être ordonnée⁷.

Les dispositions de la loi de 1856 se retrouvent presque mot pour mot dans celles des articles 5 et 13 à 15 de la section III de la *Loi sur le régime des eaux*⁸ en vigueur encore aujourd'hui.

3. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, S.Q. 1856 (19-20 Vict.), c. 104.

4. *Id.*, art. II.

5. *Id.*, art. IV.

6. *Currie c. Adams*, (1888) 14 Q.L.R. 169, 179; *Bazinet c. Gadoury*, (1891) 7 M.L.R. 233, 234; G. LORD, *op. cit.*, note 1, p. 185; A. TASCHEREAU, « Les rivières de la province de Québec », (1964) 10 *McGill L. J.* 203, 212.

7. *Jones c. Fisher*, (1890) 17 R.C.S. 515, 518; *McLean c. Doutre*, (1912) 18 R.J. 473; *Tremblay c. Baie St-Paul Lumber Company*, (1920) 58 C.S. 522, 528.

8. *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13 (ci-après citée : « L.R.E. »).

1.2 L'évolution de la *Loi sur le régime des eaux*

La loi de 1856 préfigure l'évolution législative postérieure en ce qui concerne le droit d'ériger des ouvrages de retenue sur les cours d'eau du Québec. Ce droit a toujours été accordé à des fins particulières et on retrouve encore aujourd'hui dans la L.R.E. les différentes étapes de cette évolution.

Dès 1855, le législateur accorde aux compagnies de flottage du Bas-Canada le droit de construire et d'entretenir « toute chaussée, glissoire, jetée, bôme ou autres travaux nécessaires pour faciliter le flottage ou la descente de bois de construction sur les rivières ou cours d'eau en cette province⁹ ». Cette autorisation législative, réservée aux compagnies de flottage en 1855, est étendue de façon générale en 1890¹⁰ et elle se retrouve dans la L.R.E. actuelle à l'article 32.

En 1918¹¹, une troisième loi déclare qu'il est maintenant « permis de tenir emmagasinées en toutes saisons les eaux des lacs, étangs, rivières et cours d'eau, dans le but de les conserver pour en régulariser le débit, soit par leurs émissaires naturels ou par des dérivations, et d'assurer ainsi l'uniformité d'alimentation aux aqueducs et aux usines et la constance des forces hydrauliques, et, pour cet objet, de construire et de maintenir les chaussées, barrages, écluses, accessoires et autres travaux nécessaires ou utiles ».

Cette disposition de 1918, maintenant devenue l'article 56 de la L.R.E., élargit donc le droit de faire des ouvrages de retenue pour l'emmagasinement des eaux mais, encore là, à des fins déterminées qui sont la régularisation des eaux, l'uniformité d'alimentation des aqueducs et des usines ainsi que la constance des forces hydrauliques.

Dans la pratique, l'érection d'ouvrages de retenue s'est souvent autorisée de plusieurs de ces dispositions lorsque ces ouvrages étaient conçus pour servir plus d'une finalité. C'est notamment le cas pour ceux qui se sont succédé à partir de 1914 à la décharge du lac Ha ! Ha !. Ils ont été construits afin de créer un réservoir d'emmagasinement destiné à la régularisation du

9. *Act to authorize the formation of Joint Stock Companies to construct works necessary to facilitate the transmission of Timber down the Rivers and Streams in Upper Canada*, S.C. 1852-1853 (16 Vict.), c. 191, sect. I. Ce droit accordé à l'origine aux seules compagnies du Haut-Canada est étendu au Bas-Canada en 1855 : *An Act to amend the Joint Stock Company Rivers Improvement Act, and to extend it to Lower Canada*, S.C. 1855 (18 Vict.), c. 84, art. 1. On retrouve une des premières versions françaises de cette loi dans S.R.C. 1859, c. 68, art. 1.

10. *Acte concernant la protection des intérêts publics dans les rivières, digues et cours d'eau*, S.Q. 1890 (54 Vict.), c. 25.

11. *Loi concernant les réservoirs pour l'emmagasinement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau*, S.Q. 1918 (8 Geo. V), c. 70, art. 7305 (e).

débit de la rivière Ha ! Ha ! tant pour faciliter le flottage que pour régulariser le fonctionnement d'usines hydroélectriques et détourner le surplus d'eau pour les besoins de la fabrication du papier.

Cette évolution de la L.R.E. en ce qui concerne le droit d'érection d'ouvrages de retenue des eaux révèle déjà certaines faiblesses de la législation actuelle. Elle montre d'abord, qu'en principe il faut une disposition législative accordant le droit de retenir et de dériver les eaux pour chaque nouvelle utilisation particulière d'un ouvrage de retenue. En effet, en l'absence d'une telle disposition, l'ouvrage, sans être automatiquement illégal, pourrait faire l'objet d'un recours en démolition s'il était établi qu'il a pour effet de nuire à un autre riverain du même cours d'eau¹². Or, depuis 1856, de nouvelles utilisations ont justifié la construction d'ouvrages de retenue, notamment la villégiature et la conservation de la faune. Dans la mesure où ces nouvelles finalités n'ont pas été intégrées à la L.R.E., il subsiste une insécurité juridique qui devrait être dissipée.

Deuxièmement, la L.R.E. est silencieuse quant aux conflits entre utilisateurs industriels sur un seul cours d'eau ou dans un même bassin versant, et les tribunaux qui ont été appelés à trancher ces litiges ont tenté, tant bien que mal, de réaliser un certain compromis entre des droits concurrents¹³.

Troisièmement, il est important de noter qu'un grand nombre d'ouvrages de retenue actuellement existants sur le territoire du Québec n'ont pas été érigés sous l'empire de la L.R.E. De 1910, date de sa création¹⁴, jusqu'en 1955, date de son abolition¹⁵, un organisme appelé la Commission des eaux courantes de Québec a été autorisé, par une série de lois spéciales¹⁶, à faire « les travaux requis pour établir des barrages-réservoirs

12. Le droit commun s'appliquerait tel qu'il existait avant l'adoption de la loi de 1856 (*Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, précité, note 3); C.c.B.-C., art. 503 et aujourd'hui les articles 981 et 982 du *Code civil du Québec*; voir également Jean c. Gauthier, précité, note 2, 140; Proulx c. Tremblay, précité, note 2, 358.
13. Dans le cas d'ouvrages construits en vertu de l'article 5 L.R.E. et de ses prédécesseurs, il a même été jugé que l'obligation d'indemniser devait l'emporter sur les droits du premier occupant de telle sorte que l'exploitant le plus fort économiquement puisse évincer ses concurrents. Voir l'opinion du juge Casault de la Cour de révision dans *Demers c. Germain*, (1886) 13 R.L. 369, 381-382; Proulx c. Tremblay, précité, note 2.
14. *Loi autorisant l'organisation d'une commission chargée de proposer des règles pour fixer le régime des eaux courantes*, S.Q. 1910 (1 Geo. V), c. 5.
15. *Loi concernant la Commission du régime des eaux courantes de Québec*, S.Q. 1954-1955, c. 32, art. 2.
16. S.Q. 1912 (3 Geo. V), c. 6 (rivière Saint-Maurice); S.Q. 1915 (5 Geo. V), c. 4 (rivière Saint-François); S.Q. 1916 (7 Geo. V), c. 4 (rivière Jacques-Cartier); S.Q. 1916 (7 Geo. V), c. 5; 1918 (8 Geo. V), c. 16; 1919 (9 Geo. v), c. 7 (rivière Sainte-Anne et rivière Savane); *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec, relativement à l'emmagasinement des eaux du lac Kénogami*, S.Q. 1918 (8 Geo. V), c. 13.

ou autres travaux » sur une série de rivières et de lacs. Ces ouvrages étaient faits dans le but d'emmagasiner les eaux de ces cours d'eau et d'en régulariser le débit pour en assurer le développement et la conservation, de diminuer les inondations ou de mieux utiliser leurs forces hydrauliques.

Ainsi, par une loi de 1918¹⁷, la Commission a reçu le pouvoir, à la condition d'y être autorisée par le gouvernement, de faire de tels travaux « au lac Kénogami et dans les rivières Chicoutimi et Au Sable¹⁸ ». C'est en vertu de cette loi spéciale qu'ont été notamment érigés les ouvrages de retenue du Portage-des-Roches et de Pibrac actuellement existants.

Chacune de ces lois doit être considérée, à l'égard des ouvrages dont elle a permis l'érection, comme conférant un droit de retenue des eaux équivalant à ceux conférés par la L.R.E. déjà mentionnés. Même si chacune semble instituer un régime juridique autonome pour les ouvrages de retenue dont elle prévoit l'érection, la question de l'assujettissement de ces ouvrages à la L.R.E. doit être considérée comme encore ouverte, notamment à l'égard du régime de responsabilité de l'article 13 L.R.E.¹⁹.

Lors de son abolition, les pouvoirs, attributions et juridictions de la Commission ont été dévolus au ministre des Ressources hydrauliques de l'époque²⁰ et ensuite au ministre des Richesses naturelles lors de la création de ce ministère en 1961²¹. Depuis la création du ministère de l'Environnement²², c'est ce ministre qui a le contrôle des ouvrages érigés par la Commission, à l'exception des contrats qu'elle avait passés avec les utilisateurs de l'énergie hydraulique²³ et des ouvrages de production, de transmission,

(lac Kénogami, rivière Chicoutimi et Au Sable); S.Q. 1922 (12 Geo. V), c. 10 (lacs Ouareau, Archambault et Blanc, dans la rivière Ouareau); S.Q. 1922 (12 Geo. V), c. 11 (rivière Mitis); S.Q. 1924 (14 Geo. V), c. 10 (rivière Sainte-Anne (de-la-Pérade)); S.Q. 1924 (14 Geo. V), c. 11 (rivière du-Loup-en haut); S.Q. 1924 (14 Geo. V), c. 12 (rivière du Nord); S.Q. 1942 (6 Geo VI), c. 36 (rivière du Loup-en bas).

17. *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec, relativement à l'emménagement des eaux du lac Kénogami*, précitée, note 16.

18. *Id.*, art. 1.

19. Voir *infra*, la section 4.2.2 et le texte accompagnant les notes 226 à 231.

20. *Loi concernant la Commission du régime des eaux courantes de Québec*, précitée, note 15, art. 3.

21. *Loi instituant le ministère des Richesses naturelles*, S.Q. 1960-1961, c. 48, art. 3.

22. *Loi du ministère de l'Environnement*, L.Q. 1979, c. 49.

23. *Id.*, art. 36. Les contrats qui, à l'époque de la construction de ces barrages, liaient la Commission des eaux courantes aux bénéficiaires des travaux d'emménagement et de régularisation des eaux (voir par exemple *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec, relativement à l'emménagement des eaux du lac Kénogami*, précitée, note 16, art. 4 (a)) sont restés la responsabilité du ministère des Ressources naturelles. Celui-ci estime en effet que ces contrats restent sous son contrôle à titre de gestionnaire « des droits de propriété et d'usage des ressources hydrauliques »

d'approvisionnement et de distribution d'énergie électrique dont l'administration avait déjà été dévolue à Hydro-Québec²⁴.

Se pose également la question de l'assujettissement d'Hydro-Québec à la L.R.E. En vertu de sa loi constitutive, Hydro-Québec est un agent de la Couronne²⁵ et jouit en principe de l'immunité conférée à la Couronne de ne pas voir ses droits touchés par une loi, sauf mention expresse, ce qui n'est pas le cas dans la L.R.E.²⁶ Dans les années 60, cet argument a été invoqué dans des opinions juridiques pour soustraire Hydro-Québec à l'obligation de faire approuver les plans et devis de ses barrages selon les exigences de la L.R.E.²⁷ Cette question doit être considérée comme encore ouverte compte tenu de l'évolution jurisprudentielle à ce sujet²⁸ et du fait qu'Hydro elle-même a invoqué les dispositions de la L.R.E. à son profit, notamment en matière d'expropriation²⁹. Au surplus, il appert que depuis au moins 1993 Hydro-Québec a soumis pour approbation les plans et devis de plusieurs barrages à construire ou à reconstruire, et ce, en conformité des articles 56 et suivants L.R.E.³⁰ Il y aurait lieu de régler définitivement cette question par une disposition législative selon laquelle la L.R.E. lie le gouvernement, ses organismes et ses mandataires³¹.

Enfin, les ouvrages de retenue érigés sur le territoire de la région de la Baie-James tel que délimité dans l'article 4 et l'annexe de la *Loi sur le*

selon l'article 12 (1) de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*, L.R.Q., c. M-25.2.

24. *Loi relative à l'exploitation des pouvoirs d'eau du domaine public*, S.Q. 1940 (4 Geo. VI), c. 22, art. 2; *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, S.Q. 1944 (8 Geo. VI), c. 22, art. 20.

25. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, art. 13.

26. *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 42, al. 1.

27. Et ce, d'autant plus que l'article 29 de la *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25, dispose que «la construction d'immeubles» par celle-ci doit être préalablement autorisée par le gouvernement dans les cas qu'il détermine.

28. *Alberta Government Telephone c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225; *Friends of the Oldman River c. Canada*, [1992] 1 R.C.S. 3, 50-62.

29. *Hydro-Québec c. Mathieu*, [1981] T.E. 100; *Prévost c. Hydro-Québec*, J.E. 91-975 (C.A.). En principe, la Couronne ne peut revendiquer les avantages d'une loi sans en assumer également les obligations dans la mesure où ces obligations ont un lien assez étroit avec les avantages recherchés: *Sparling c. Caisse de dépôt et placement du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 1015. Sur cette question: P. GARANT, *Droit administratif*, 4e éd., vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, pp. 86-88.

30. Décret 150-93, G.O. 1993.II.1270; Décret 1043-93, G.O. 1993.II.5967; Décret 1464-93, G.O. 1993.II.7744; Décret 308-94, G.O. 1994.II.1533; Décret 337-96, G.O. 1996.II.2195.

31. Voir, à titre d'exemple, le premier alinéa de l'article 126 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée: «L.Q.E.»).

*développement de la région de la Baie James*³² échappent également à la L.R.E. Cette conclusion est celle que l'on doit inférer de la lecture des dispositions législatives par lesquelles les activités de la Société de développement de la Baie James (SDBJ) et de ses filiales, celles de la Société d'énergie de la Baie James (SEBJ) et celles d'Hydro-Québec sur ce territoire ne sont pas régies par la L.R.E.³³

Les dispositions de la L.R.E. dont il a été question dans la présente section ne concernent que le droit accordé par la législation d'utiliser et de retenir les eaux à des fins prévues dans la loi. Il en est de même des dispositions des lois spéciales précitées.

La question de l'applicabilité de la L.R.E. aux ouvrages particuliers dont il a été question plus haut est importante pour plusieurs motifs. Premièrement, comme on le verra à la section 3, l'exercice du droit d'ériger un ouvrage de retenue des eaux, accordé notamment par les articles 5, 32 et 56 L.R.E., s'accompagne souvent, à partir de 1918, de l'obligation de faire approuver les plans et devis de l'ouvrage par le gouvernement. Il peut donc devenir primordial de déterminer l'applicabilité, voire la date d'application, de cette loi à un ouvrage particulier afin de connaître l'étendue du contrôle public qui pouvait être exercé sur l'ouvrage, notamment aux fins de sécurité publique.

Deuxièmement, les dispositions des articles 13 à 15 L.R.E. établissent un régime de responsabilité civile tout à fait particulier pour les dommages pouvant résulter de la présence d'un ouvrage de retenue ou d'emmagasinement dans un cours d'eau. Ce régime fera l'objet de la section 4 du présent article. Ici encore, la possibilité d'invoquer ce régime de responsabilité pour les dommages pouvant être reliés, par un lien causal, à la présence d'un barrage, d'une digue, d'une écluse ou d'un autre ouvrage du même type pourra dépendre de la question de savoir si la L.R.E. s'applique à cet ouvrage.

Toutefois, le droit de construire accordé par le législateur n'est pas suffisant en soi pour justifier à lui seul l'érection d'un ouvrage particulier. En plus de l'autorisation administrative, telle l'approbation des plans et devis, le promoteur d'un projet se doit d'obtenir les droits d'occupation et d'utilisation du domaine privé ou du domaine public requis pour la réalisation de son projet, à moins évidemment que ces droits ne fassent déjà partie de son patrimoine.

32. *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q., c. D-8.

33. *Id.*, art. 42, al. 1 et *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25, art. 39.8 et 48.1.

Lorsque les droits d'occupation ou d'utilisation appartiennent à un propriétaire privé, le promoteur du projet doit alors les acquérir de gré à gré ou même par expropriation. Les lois qui autorisent l'exploitation des cours d'eau, notamment pour la construction d'ouvrages de retenue ou d'emmagasinement, accordent souvent des pouvoirs d'expropriation à ces fins³⁴. Toutefois, l'analyse des règles juridiques régissant l'exercice de ces pouvoirs d'expropriation ne fait pas partie de la présente étude.

Dans le cas où les droits d'occupation et d'utilisation requis pour la réalisation d'un ouvrage de retenue des eaux sont dans le domaine public, le promoteur doit alors obtenir son titre d'occupation ou d'utilisation de l'État. Comme on le verra maintenant, les modes d'attribution de ces droits d'occupation et d'utilisation par le gouvernement sont variables selon la nature du droit, la finalité de l'ouvrage ou même l'époque de cette attribution. Au surplus, ces modes d'attribution impliquent souvent une forme de négociation entre l'État et le concessionnaire, surtout lorsque le titre d'occupation est accordé par vente ou par location.

Une étude, même sommaire, du cadre juridique délimitant ces différents régimes d'attribution ou de concession de droits d'occupation ou d'utilisation du domaine public nous est apparue nécessaire. En effet, il arrive que les divers instruments juridiques utilisés pour ces concessions incorporent des mesures ou des exigences relatives à la conception, à la gestion, ou même à la sécurité de l'ouvrage à l'égard duquel ces concessions de droits d'occupation ou d'utilisation du domaine public ont été faites. Tel est l'objet de la prochaine section. De plus, certains de ces modes de concession, notamment les concessions en pleine propriété, peuvent avoir eu pour effet, selon l'époque envisagée, de rendre impossible tout contrôle sur l'érection de l'ouvrage de retenue.

2. Les concessions du domaine public

Le promoteur d'un ouvrage de retenue des eaux peut devoir obtenir une concession du domaine public pour trois objets différents. Il peut d'abord être tenu de se procurer un titre d'occupation pour la partie d'un cours d'eau et de ses rives devant servir d'assiette à l'ouvrage lui-même et à ses aménagements accessoires. Dans certains cas, lorsque l'implantation d'un barrage entraîne l'inondation de terres publiques, le promoteur doit obtenir un titre d'occupation à cette fin³⁵. S'il s'agit d'un ouvrage destiné à la production d'électricité sur un cours d'eau ou sur un tronçon à l'égard

34. Voir L.R.E., art. 32, al. 2 et 62.

35. *Id.*, art. 37, 63 et 76.

duquel les forces hydrauliques sont du domaine public, une concession est également requise à ce titre.

Les concessions requises aux fins de l'assiette de l'ouvrage de retenue et de ses aménagements accessoires ainsi que celles requises lorsque des terres publiques doivent être submergées feront d'abord ici l'objet d'une étude commune. Le régime applicable à la concession de forces hydrauliques sera ensuite considéré, car il comporte certaines particularités précises. Il faut toutefois garder à l'esprit que souvent tous ces droits d'occupation ou d'utilisation du domaine public peuvent faire l'objet d'attribution dans un même instrument juridique.

L'évolution historique de ces divers modes de concession doit également être envisagée dans le contexte de l'objectif de sécurité juridique qui a toujours été jugé indispensable à toutes les époques pour assurer l'exploitation et la mise en valeur des cours d'eau :

Jusqu'au commencement du 20^e siècle, les installations que l'on faisait pour utiliser les pouvoirs d'eau n'étaient pas très considérables ni très coûteuses, et ceux qui les faisaient pouvaient risquer une dépense sans avoir un titre définitif. Lorsqu'à la fin du 19^e siècle et au commencement du 20^e on s'est mis à faire des installations de grande envergure, ceux qui les faisaient trouvaient nécessaire la plupart du temps d'émettre des obligations pour se procurer les fonds à cette fin, et, pour émettre des obligations, il leur fallait des titres définitifs³⁶.

Le titre de concession doit donc assurer la possession paisible, continue et ininterrompue pour la période nécessaire à l'amortissement de l'investissement et fournir des titres clairs et acceptables selon les règles du marché, de façon à permettre l'obtention du financement nécessaire à l'exécution des travaux³⁷.

2.1 Les titres d'occupation pour l'assiette du barrage et les terrains submergés du domaine public

2.1.1 L'article 2 de la *Loi sur le régime des eaux*

En 1914, le Conseil privé, qui rendait jugement dans le cadre d'un litige portant sur la propriété de certaines parties de la rivière Gatineau, exprima certains doutes quant à la validité de concessions faites par la Couronne du lit des rivières navigables³⁸. Afin de dissiper tout doute quant à la validité

36. A. TASCHEREAU, « Droits relatifs aux rivières », (1941) 1 R. du B. 295, 300.

37. G. FORTIN, *Le régime juridique des terrains affectés par des bassins d'emmagasinement d'eau*, Étude — Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1970, p. 81.

38. *Maclaren c. A.G. for Quebec*, [1914] A.C. 258, 275-278.

des concessions faites dans le passé³⁹, la législature du Québec adopta, en 1916⁴⁰, une loi qui est devenue le premier alinéa de l'article 2 L.R.E. actuel. Cette disposition est venue valider les concessions faites du lit et des rives des « fleuves, rivières et lacs navigables et flottables » par l'autorité « ayant le contrôle et l'administration des terres du domaine public dans le territoire qui forme maintenant la province de Québec⁴¹ ».

Entre le 16 mars 1916 et le 4 décembre 1974, l'aliénation ou la location du lit ou des rives de ces cours d'eau ne pouvait se faire qu'avec une autorisation expresse du gouvernement⁴².

Depuis le 4 décembre 1974, toute vente, location ou occupation du domaine hydrique de l'État peut être faite par le ministre de l'Environnement et de la Faune conformément aux dispositions d'un règlement du gouvernement⁴³. Ainsi, entre 1976 et 1989, le ministre de l'Environnement a été autorisé à louer le lit et les rives pour la construction ou l'installation d'ouvrages permanents à des fins lucratives. La durée du bail ne devait pas dépasser 25 ans et la superficie du terrain loué, 10 acres⁴⁴. À partir du 2 février 1989, un nouveau règlement succède à celui de 1976⁴⁵, mais ce règlement qui autorise encore le ministre de l'Environnement et de la Faune à louer le domaine hydrique public prévoit une exception expresse lorsque la location a pour finalité l'installation d'un ouvrage de retenue des eaux visé par les articles 37, 63 ou 76 L.R.E.⁴⁶

Lorsqu'il s'agit de l'octroi de droits d'occupation du domaine hydrique public requis pour un ouvrage de retenue des eaux pour lequel le ministre de l'Environnement et de la Faune n'a pas le pouvoir d'accorder un bail, c'est le gouvernement lui-même qui doit alors autoriser, « aux conditions qu'il détermine dans chaque cas », l'aliénation, l'échange, la location ou l'occupation d'un bien du domaine hydrique public⁴⁷. Dans le cas du programme de construction de petites centrales hydroélectriques par des producteurs privés, la location de droits immobiliers du domaine hydrique

39. *Duchaine c. Mercier*, (1917) 26 B.R. 570, 571-572.

40. *Loi modifiant les Statuts refondus, 1909, concernant le département des Terres et Forêts et les matières qui en relèvent*, S.Q. 1916 (6 Geo. V), c. 17, art. 1.

41. *Ibid.*

42. L.R.E., art. 2, al. 2; *St-Rémi (Paroisse) c. Pronovost*, [1970] C.A. 1112, 1118; *Texaco Canada c. C.U.M.*, [1995] R.J.Q. 602, 606 (C.Q.).

43. L.R.E., art. 2, al. 3 et 4.

44. *Règlement d'application de l'article 2 de la Loi du régime des eaux*, R.R.Q., 1981, c. R-13, r. 1, art. 23 et 25.

45. *Règlement sur le domaine hydrique public*, R.R.Q., c. R-13, r. 2 [Décret 9-89, G.O. 1989.II.247] modifié par Décret 779-89 G.O. 1989.II.3043.

46. *Id.*, art. 23.

47. L.R.E., art. 2, al. 4.

public est chaque fois autorisée par un décret du gouvernement, mais les frais d'administration et le coût de location sont déterminés par un règlement de portée générale⁴⁸.

2.1.2 L'évolution historique des divers modes de concession

Au début du xx^e siècle, l'État a concédé d'importantes portions de son domaine hydrique en pleine propriété⁴⁹. Ainsi, la majorité des centrales existantes sur la rivière des Ha ! Ha ! et sur les rivières Chicoutimi et aux Sables ont été aménagées sur des sites qui ont été cédés par lettres patentes, en pleine propriété, entre 1847 et 1910. Vers la même époque, il semble qu'un arrêté en conseil de 1909 aurait permis l'octroi de « baux emphytéotiques de 99 ans pour les lots en eau profonde et pour les terrains de terre ferme [...] requis par suite de la construction des barrages, tant pour le site du barrage que pour fins d'inondation⁵⁰ ». Un bail de cette nature, d'une durée de 50 ans, a été accordé, le 10 octobre 1929, par le gouvernement de la province de Québec à la Port Alfred Pulp & Paper Corp.⁵¹ Ce bail concédait le droit de submerger les terres du domaine public devant être inondées par suite de l'érection d'un barrage à la décharge du lac Ha ! Ha !. Ce bail a été modifié par deux baux supplémentaires, l'un en 1941⁵² et l'autre en 1962⁵³ à la suite de la construction successive de deux barrages pour remplacer l'ouvrage initial.

La pratique des concessions en pleine propriété s'est graduellement estompée et a été remplacée par la location⁵⁴. À titre d'exemple, les droits d'occupation du domaine public pour l'érection de la centrale Chute-

48. *Règlement sur la location des terres du domaine public aux fins de l'aménagement, de l'exploitation et du maintien d'une centrale de production d'hydroélectricité de 25 MW et moins par un producteur privé*, Décret 1317-90, G.O. 1990.II.3585.

49. G. LORD, *op. cit.*, note 1, p. 317.

50. Arrêté en conseil du 10 décembre 1906 cité par G. FORTIN, *op. cit.*, note 37, p. 71.

51. *Emphyteutic Lease by the Government of the Province of Quebec unto Port Alfred Pulp & Paper Corporation*, 10 octobre 1929, devant le notaire Claude Taschereau, à Québec, sous le n° 3767 de ses minutes (ci-après cité : « *Emphyteutic Lease* »). L'octroi de ce bail était autorisé par l'arrêté en conseil n° 1957 du 2 octobre 1929. La période de 50 ans prévue pour la durée de ce contrat commençait à courir le 10 avril 1918 jusqu'au 31 mars 1968.

52. Le bail supplémentaire de 1941 a été autorisé par l'arrêté en conseil n° 1238 du 17 mai 1941. En 1932, un autre arrêté en conseil (n° 2569 du 26 octobre 1932) avait autorisé la cession des droits de Port-Alfred Pulp & Paper Corporation Ltd. dans le bail de 1929 à Consolidated Paper Corporation Limited.

53. Le bail supplémentaire de 1962 a été autorisé par l'arrêté en conseil n° 279 du 20 février 1962.

54. G. LORD, *op. cit.*, note 1, p. 317.

Blanchette sur la rivière Chicoutimi ont été cédés à bail pour une période de 50 ans de 1956 à 2006⁵⁵.

Pendant une courte période, de 1964 à 1970, la pratique administrative a favorisé l'octroi de droits d'occupation du domaine public pour l'assiette des ouvrages de retenue et la submersion de terres publiques au moyen d'un bail annuel se renouvelant automatiquement à moins d'un avis contraire de 30 jours pouvant être donné par l'une ou l'autre des parties. Cette formule a été utilisée à l'expiration du bail emphytéotique afférent au barrage érigé à la décharge du lac Ha ! Ha !⁵⁶.

La pratique des baux annuels a cessé après 1970 et a été remplacée par la politique antérieure des locations à long terme. C'est en particulier celle qui est maintenant suivie pour la location du domaine hydrique et des terres publiques requises aux fins des centrales hydroélectriques de 25 MW et moins par un producteur privé. En vertu de la Politique⁵⁷ élaborée aux fins du programme de construction de petites centrales hydroélectriques, la location est pour un terme de 20 ans à compter de la mise en service commercial des installations⁵⁸. Cette location est renouvelable pour un autre terme de 20 ans à la demande du preneur et aux conditions à être fixées par le gouvernement⁵⁹.

Les contrats qui sont passés en exécution de cette Politique présentent certaines caractéristiques particulières. D'abord, ils ne sont pas conclus entre le gouvernement du Québec et un preneur du secteur privé mais plutôt entre les ministres des Ressources naturelles (MRN) et de l'Environnement

55. Convention de bail intervenue entre le gouvernement de la province de Québec et Eastern Mining and Smelting Corp. le 20 mars 1957, devant M^e Émile Delage sous le n^o 10781 de ses minutes. Cette location était autorisée par l'arrêté en conseil n^o 722 du 11 juillet 1956.

56. Bail entre le gouvernement du Québec et Consolidated Bathurst Ltée (anciennement Consolidated Paper Corporation) du 16 juin 1970, ministère des Ressources naturelles. En décembre 1993, le ministère de l'Énergie et des Ressources a autorisé le transfert des droits et obligations de Stone-Consolidated Inc. (successeur de Consolidated Bathurst Ltd.) dans ce bail en faveur de Corporation Stone-Consolidated (ci-après cité : « Bail annuel »). Ce bail qui accorde au preneur « le droit de submerger les terrains du domaine public nécessaires au maintien et à l'exploitation dudit barrage » court depuis le 1^{er} avril 1968 et est encore en vigueur aujourd'hui. Ce bail a été autorisé par l'arrêté en conseil n^o 1832 du 23 avril 1970.

57. *Politique concernant l'octroi et l'exploitation des forces hydrauliques du domaine public pour les centrales hydroélectriques de 25 MW et moins*, Gouvernement du Québec, 1993 (ci-après citée : « Politique »).

58. *Id.*, art. 5.9 et 6.22. En pratique, le bail peut être de plus longue durée puisque le preneur dispose d'un délai de trois à cinq ans à compter de la signature du contrat de location pour effectuer la mise en service commercial du site.

59. *Politique*, art. 5.9.

et de la Faune (MEF) et le preneur. Cette désignation conjointe résulte du partage des compétences entre les deux ministres. Le MEF est responsable de la L.R.E. selon son article 1, à l'exception de la cession des forces hydrauliques et du paiement des redevances qui leur sont afférentes, lesquelles relèvent du MRN. Par ailleurs, il existe certains domaines à l'égard desquels les compétences des ministères respectifs ne sont pas clairement délimitées. Ainsi, il semblerait que le MRN considère que, en vertu de sa compétence générale sur les terres du domaine public⁶⁰, la responsabilité des terres situées au-dessus de la ligne des hautes eaux naturelles, y compris celles qui doivent être inondées, lui soit exclusive⁶¹.

Ensuite, les contrats passés en exécution de la Politique semblent distinguer de façon beaucoup plus précise qu'auparavant les divers droits qui y sont octroyés ainsi que les objets sur lesquels ils portent. Dans certains cas, les ministres vendent au preneur un barrage, la centrale qui y est reliée, les bâtiments et l'équipement de production qui y sont contenus lorsqu'il s'agit notamment d'ouvrages désaffectés qu'Hydro-Québec a cédés de gré à gré au gouvernement⁶². Toutefois, les immeubles qui leur servent d'assiette ne font pour leur part que l'objet d'une location⁶³, comme les forces hydrauliques. Ces contrats distinguent également entre le droit d'inondation permanent du lit du cours d'eau ou de la lisière de terrain située entre ce lit et la cote de retenue normale et le droit d'inondation occasionnel ou périodique sur la lisière de terrain entre la cote normale d'exploitation et la cote maximale autorisée⁶⁴. Cette distinction avait déjà été recommandée dans le

60. *Loi sur les terres du domaine public*, L.R.Q., c. T-8.1, art. 6.

61. Il n'est pas certain que cette prétention puisse se concilier facilement avec les dispositions des articles 1, 37, 63 et 76 L.R.E. Dans le but de clarifier et d'harmoniser l'exercice de leurs responsabilités respectives à l'égard du programme de construction de petites centrales hydroélectriques, les deux ministères ont conclu une entente administrative à l'automne 1990.

62. C'est le cas, par exemple, du Contrat de vente d'ouvrages et de centrale hydroélectrique et de location de forces hydrauliques et des terrains du domaine public requis pour leur exploitation — Société d'énergie St-Raphaël Inc., décembre 1993, art. 3.1 (ci-après cité : « Contrat St-Raphaël »). Le cadre de la cession et du retour au gouvernement par Hydro-Québec d'une petite centrale ou des terrains ou droits à un site hydraulique lui appartenant ou confié à sa responsabilité aux fins du programme de construction de petites centrales hydroélectriques a fait l'objet d'une entente administrative entre Hydro et le gouvernement du Québec : Entente administrative relative aux petites centrales — Cession et retour par Hydro-Québec — 1^{er} octobre 1990 et Entente complémentaire relative aux petites centrales, octobre 1993.

63. Contrat St-Raphaël, art. 3.2.1.

64. Voir à titre d'exemple : le Bail sous seing privé entre les ministres de l'Énergie et des Ressources et de l'Environnement et Compagnie d'estacades des rivières Coulonge et Crow Ltée, Québec, 18 février 1993, art. 1 b) et c) (ci-après cité : « Bail Hydro-Pontiac Inc. ») et le Contrat St-Raphaël, art. 3.3.

Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (rapport Legendre) en 1972⁶⁵.

Les locations de terrains ou de droits du domaine public prévues dans ces contrats font chaque fois l'objet d'un décret d'autorisation du gouvernement en vertu, notamment, de l'article 2, al. 4 L.R.E.

Enfin, les contrats mettant en œuvre la Politique réservent à chacun des ministres le droit d'autoriser d'autres activités sur la retenue artificielle créée par le barrage, notamment pour accéder à cette retenue à des fins de loisirs et pour procéder aux aménagements nécessaires (débarcadère, remise à chaloupe, plage)⁶⁶. Dans le cas où un barrage d'emménagement est nécessaire à l'issue d'un lac pour le soutien des forces hydrauliques de la petite centrale, le contrat réserve le droit des ministres d'accorder d'autres droits en vue de toutes fins non incompatibles sur le lit du lac et les terrains riverains. Dans ce dernier cas, ces droits restent évidemment sujets aux droits d'inondation accordés par le contrat⁶⁷.

Le régime de concession par vente ou par location dont il est question plus haut s'applique à l'octroi de droits d'occupation ou de submersion du domaine public en faveur d'exploitants du secteur privé. Ce régime n'est pas tout à fait celui qui s'applique lorsqu'un ouvrage de retenue doit être construit ou exploité par Hydro-Québec.

En vertu de sa loi organique, Hydro-Québec a le pouvoir de posséder des biens meubles et immeubles. Les biens qu'elle possède sont la propriété de la Couronne, mais l'exécution de ses obligations peut être poursuivie sur ses biens⁶⁸. À la date de sa création, en 1944, l'article 32 de sa loi constitutive prévoyait que le ministre des Terres et Forêts pouvait, avec l'autorisation du gouvernement, « concéder » à la Commission hydroélectrique de Québec tous les immeubles faisant partie du domaine public requis à ses fins⁶⁹. Dès l'année suivante, le concept d'une concession était remplacé par celui de la mise à la disposition⁷⁰.

La disposition actuellement en vigueur est la suivante :

32. Le ministre des Ressources naturelles ou le ministre de l'Environnement et de la Faune, chacun suivant sa compétence, peut, avec l'autorisation du

65. QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975, pp. 376 et 377 ; voir aussi G. FORTIN, *op. cit.*, note 37, pp. 50-58.

66. Contrat St-Raphaël, art. 23 ; Bail Hydro-Pontiac Inc., art. 23, al. 1.

67. Bail Hydro-Pontiac Inc., art. 23, al. 2.

68. *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25, art. 14.

69. *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, précitée, note 24.

70. *Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec*, S.Q. 1945 (9 Geo. VI), c. 30, art. 14.

gouvernement et aux conditions fixées par ce dernier, mettre à la disposition de la Société à des fins d'exploitation les immeubles ou les forces hydrauliques qui font partie du domaine public et qui sont requis pour les objets de la Société⁷¹.

Cette *mise à la disposition* doit être considérée, à l'égard d'Hydro-Québec, comme l'équivalent d'une location dans le cas d'un exploitant privé. Il semble que cette mise à la disposition n'ait pas toujours été faite avant la construction de certains ouvrages puisque, en 1995, un décret du gouvernement constatait qu'Hydro-Québec requerrait la mise à sa disposition d'immeubles ou de forces hydrauliques du domaine public pour une vingtaine de centrales, barrages ou réservoirs « réalisés pour la plupart ou en voie de l'être⁷² ». Ce décret détermine les conditions de cette mise à la disposition et précise les droits qu'elle confère à Hydro-Québec. Ces droits incluent notamment celui d'occuper les immeubles qui en font l'objet, d'y construire, de modifier et de reconstruire les installations et d'inonder « en tout temps ou de façon intermittente les immeubles requis notamment pour les barrages, réservoirs et autres ouvrages connexes⁷³ ».

2.2 La concession des forces hydrauliques

Celui qui veut exploiter les forces hydrauliques du domaine public doit obtenir un droit d'utilisation de l'État. Le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins commerciales et industrielles conféré par l'article 5 L.R.E. n'est pas suffisant pour permettre au riverain de réclamer des droits aux forces hydrauliques qui feraient autrement partie du domaine public⁷⁴.

2.2.1 Le régime juridique applicable

La doctrine considère que la loi déclaratoire de 1916⁷⁵ devenue le premier alinéa de l'article 2 L.R.E. a confirmé le pouvoir de l'État d'aliéner

71. *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25, art. 32. Pour un exemple : *Décret concernant la mise à la disposition de Hydro-Québec des immeubles relatifs au barrage Manouane « A »*, Décret 79-93 G.O. 1993.II.1082.

72. *Décret concernant l'autorisation du ministre des Ressources naturelles et du ministre de l'Environnement et de la Faune de mettre à la disposition d'Hydro-Québec, à des fins d'exploitation, les immeubles ou les forces hydrauliques faisant partie du domaine public requis pour ses projets*, Décret 585-95, du 26 avril 1995, p. 1. Ce décret n'a pas été publié, voir : (1995) 127 G.O. II.2108.

73. *Id.*, h) i) et iv), p. 3. On notera de plus que ce décret autorise les ministres à remplacer les droits consentis antérieurement par le gouvernement du Québec à Hydro-Québec par une mise à la disposition, aux conditions prévues dans le décret : *id.*, p. 4.

74. J. BRIÈRE, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Étude 1.2, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, juillet 1970, pp. 131-132 (texte dactylographié).

75. *Loi modifiant les Status refundus, 1909, concernant le département des Terres et Forêts et les matières qui en relèvent*, précitée, note 40.

ou de donner à bail les forces hydrauliques du domaine public tout autant que le lit et les rives des cours d'eau⁷⁶.

Jusqu'en 1935, la concession des forces hydrauliques requiert l'autorisation expresse du gouvernement selon le deuxième alinéa de l'article 2 L.R.E.

À partir de 1935, l'aliénation ou la location de force hydraulique d'une puissance de 500 CV d'abord⁷⁷ et de 300 CV ensuite⁷⁸ ne peut se faire que par loi⁷⁹.

Ensuite, commençant en 1955, la vente, la cession ou l'aliénation d'une force hydroélectrique d'une puissance de 300 CV ou plus au débit ordinaire de six mois est prohibée et sa location ne peut être autorisée que par législation, sauf pour une municipalité, une coopérative d'électricité ou Hydro-Québec⁸⁰.

L'article 3 actuel date de 1988 et il se lit ainsi :

3. La cession de force hydraulique du domaine public est prohibée, sous réserve de l'article 32 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

La location de force hydraulique du domaine public n'est permise que dans les conditions suivantes :

1° lorsque la force hydraulique est nécessaire à l'exploitation, en un endroit donné d'un cours d'eau, d'une centrale hydro-électrique d'une puissance supérieure à 25 mégawatts, chaque location doit être autorisée par loi ;

76. G. LORD, *op. cit.*, note 1, p. 412.

77. *Loi relative à l'exploitation des chutes et des rapides situés sur les cours d'eau du domaine public et à leur concession à l'avenir*, S.Q. 1935 (25-26 Geo. V), c. 23, art. 1, qui ajoute un article 86 à la *Loi du régime des eaux courantes*, S.R.Q. 1925, c. 46.

78. *Loi établissant et assurant la concurrence de l'État relativement aux ressources hydro-électriques*, S.Q. 1937 (1 Geo. VI), c. 24, art. 46 et 49 ; *Loi relative à l'exploitation des pouvoirs d'eau du domaine public*, S.Q. 1940 (4 Geo. VI), c. 22, art. 1.

79. À l'exception d'une corporation municipale, du « syndicat national de l'électricité » qui a existé de 1937 à 1940, et des coopératives d'électricité à partir de 1945 selon la *Loi sur l'électrification rurale*, S.Q. 1945 (9 Geo. VI), c. 48, art. 60. Il faut de plus tenir compte du fait qu'à partir de la création d'Hydro-Québec, en 1944, l'article 32 de sa loi organique (*Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25) prévoyait la « concession » d'abord et la mise à sa disposition, ensuite, des forces hydrauliques du domaine public comme on l'a vu antérieurement ; voir, *supra*, notes 69, 70 et 71 et le texte qui les accompagne.

80. *Loi concernant les ressources hydroélectriques de la province*, S.Q. 1955 (4-5 Eliz. II), c. 27, art. 1. Dans les cas d'exception, ou la location ou le bail est fait par le gouvernement « aux conditions et pour le temps qu'il juge à propos de déterminer ». À partir de 1977, la limite passe de 300 C.V. à 225 kw : *Loi facilitant la conversion au système international d'unités (S.I.) et à d'autres unités couramment utilisées*, L.Q. 1977, c. 60.

2° lorsque la force hydraulique est nécessaire à l'exploitation, en un endroit donné d'un cours d'eau, d'une centrale hydro-électrique d'une puissance égale ou inférieure à 25 mégawatts ou lorsque le locataire est une municipalité, la location doit être autorisée par le gouvernement et effectuée dans les conditions qu'il détermine⁸¹.

2.2.2 L'évolution historique des divers modes de concession

Tout comme dans le cas du domaine hydrique, de 1867 à 1907 les concessions de forces hydrauliques sont faites de façon définitive, par lettres patentes ou par contrats notariés, autorisés par des arrêtés en conseil. On concédait à la fois les forces hydrauliques, les lots riverains et les parties du lit nécessaires à l'établissement des ouvrages⁸².

De 1907 à 1945, les concessions se faisaient par baux emphytéotiques dont la durée pouvait aller jusqu'à 75 ans⁸³.

À partir de 1945, les concessions se font généralement pour des périodes plus courtes de 10, 25 ou 40 ans⁸⁴. En 1984, des lois spéciales ont autorisé des locations de forces hydrauliques pour des durées de 40 et 50 ans et, dans ce dernier cas, avec une possibilité de prolongation pour 25 ans⁸⁵. Souvent, les lois spéciales autorisent à la fois la location des forces hydrauliques et celle des terrains nécessaires à leur exploitation tant dans le lit que sur la rive des cours d'eau.

Depuis 1990, dans le cadre de la Politique afférente aux petites centrales⁸⁶, les forces hydrauliques d'une puissance qui ne dépasse pas 25 MW et qui sont encore dans le domaine public sont cédées en vertu d'un bail de 20 ans renouvelable pour un terme additionnel de 20 ans. Chaque location doit être autorisée par le gouvernement selon les exigences du paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 3 L.R.E.

À l'égard d'Hydro-Québec, les forces hydrauliques requises du domaine public font l'objet d'une mise à la disposition selon les termes de l'article 32 de sa loi constitutive⁸⁷. Ce régime a déjà été expliqué à l'égard des immeubles mis à la disposition d'Hydro, et c'est celui qui s'applique

81. *Loi modifiant la Loi sur le régime des eaux*, L.Q. 1988, c. 53, art. 1.

82. G. LORD, *op. cit.*, note 1, p. 415; J. BOUFFARD, « Traité du domaine », *Le Soleil*, 1921, p. 79 et renseignements obtenus du ministère des Ressources naturelles.

83. G. LORD, *op. cit.*, note 1, pp. 416-419.

84. *Id.*, p. 420.

85. *Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière du Lièvre à Les Produits forestiers Bellerive Ka'N'Enda Inc.*, L.Q. 1984, c. 43, art. 1 et 3; *Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonka à Aluminium du Canada Limitée*, L.Q. 1984, c. 19, art. 1 et 3.

86. Politique, précitée, note 57.

87. *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25.

également aux forces hydrauliques dont Hydro-Québec a besoin pour ses objets⁸⁸.

Il faut rappeler en terminant que c'est le ministère des Ressources naturelles qui est responsable de la concession des forces hydrauliques de même que de la perception des redevances⁸⁹, même si c'est le ministre de l'Environnement et de la Faune qui est chargé des concessions du domaine hydrique selon l'article 2 L.R.E.

2.3 Le cas particulier des ententes contractuelles avec les bénéficiaires des ouvrages d'emmagasinement

Il existe des contrats qui lient le MEF aux utilisateurs de forces hydrauliques sur certaines rivières du Québec, notamment les rivières Chicoutimi et aux Sables. Le régime juridique propre à ces contrats doit être distingué de celui des concessions de droits d'occupation du domaine public ou de forces hydrauliques que nous venons d'étudier.

Ces contrats tirent leur origine des lois spéciales qui ont autorisé la Commission des eaux courantes à faire des ouvrages d'emmagasinement sur une série de rivières et de lacs⁹⁰. Dans le cas du réservoir du lac Kénogami, même s'il existait déjà des ouvrages de retenue aux deux issues de ce lac, les exploitants industriels des rivières Chicoutimi et aux Sables ont demandé à la Commission de faire des travaux pour augmenter les réserves d'eau dans le réservoir. Les demandes se justifiaient parce que les moulins de ces industriels devaient diminuer ou même cesser leur production en période d'étiage.

Les ouvrages de retenue pour le réservoir du lac Kénogami furent terminés en 1924. La loi qui a autorisé la Commission à faire ces travaux⁹¹, comme toutes les lois spéciales, obligeait la Commission à soumettre au ministre des Terres et Forêts tout projet de contrat à intervenir entre la Commission et quiconque « bénéficiera des travaux d'emmagasinement et de régularisation des eaux visées par la présente loi⁹² ». Selon le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi, les contrats de ce type n'avaient « force et effet » qu'à compter de leur approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil.

88. Le décret de 1995 qui vise à régulariser la mise à la disposition d'Hydro-Québec d'immeubles du domaine public s'applique également, et aux mêmes conditions, à la mise à sa disposition des forces hydrauliques : Décret 585-95, précité, note 72.

89. L.R.E., art. 1.

90. *Supra*, note 16.

91. *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec relativement à l'emmagasinement des eaux du lac Kénogami*, précitée, note 16.

92. *Id.*, art. 4 (a).

Le premier contrat de ce type apparaît en 1923⁹³. Ces contrats sont tous sur le même modèle. D'une part, la Commission d'abord, ou le gouvernement ensuite après l'abolition de la Commission, s'engage à entretenir et à maintenir en bon ordre, à ses frais, tous les ouvrages de retenue. Il s'engage également à exploiter le barrage-réservoir et à régulariser le débit des rivières Chicoutimi et aux Sables de façon à permettre aux exploitants d'en tirer « la plus grande puissance constante ».

En contrepartie, les exploitants s'engagent à payer « une cotisation annuelle » qui est une quote-part des frais annuels d'amortissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages. Cette cotisation comprend une redevance pour la puissance rendue disponible à l'exploitant. Le contrat prévoit également le versement d'une redevance additionnelle pour la puissance excédentaire pouvant être fournie. La durée de ces contrats est en général de 30 à 40 ans.

Il s'agit ici de contributions ou de redevances purement conventionnelles qui dépendent de contrats signés par tous les utilisateurs des forces hydrauliques des rivières Chicoutimi et aux Sables, à l'exception d'Hydro-Québec⁹⁴. Ces contributions ou redevances contractuelles sont même payées par les utilisateurs qui sont propriétaires du lit et des forces hydrauliques, ce qui démontre qu'elles sont indépendantes des régimes de concession de titres d'occupation et de forces hydrauliques du domaine public. Elles sont également distinctes des redevances et contributions visées dans la section VIII de la L.R.E.⁹⁵

Les dernières conventions de ce type signées par les utilisateurs de forces hydrauliques sur les rivières Chicoutimi et aux Sables sont expirées depuis 1995, à l'exception d'une seule qui court jusqu'en 2006⁹⁶. Il appert

93. Contrat entre The Quebec Streams Commission, The Chicoutimi Pulp Co. et The Jonquière Pulp & Paper Co., le 2 mars 1923, devant M^e Charles Edmond Taschereau, notaire, sous le n^o 10841 de ses minutes. Ce contrat a été approuvé par l'arrêté en conseil n^o 422 du 21 mars 1923.

94. À cause des dispositions de l'article 16 de la *Loi sur Hydro-Québec*, précitée, note 25.

95. L.R.E., art. 68-70.

96. Voir l'article 9 de la Convention de bail intervenue entre le gouvernement de la province de Québec et Eastern Mining and Smelting Corp., précitée, note 55, tel qu'il a été remplacé par la Convention de modification entre le gouvernement de la province de Québec, Metal Mines Ltd. et Smelter Power Corp., 6 juin 1966, reçue devant M^e Luc Léveillé sous le n^o 15227 de ses minutes et par le Bail d'amendement sous seing privé entre le ministre d'État des Ressources naturelles et Centrale S.P.C. inc., 16 février 1996. Ce contrat fait d'ailleurs la différence entre les redevances « pour l'utilisation des immeubles loués et l'exercice des droits accordés en vertu du bail » (art. 8) et les « contributions [...] pour les frais d'entretien et de réparation du réservoir Kénogami » afférentes aux « bénéfices de la régularisation de la rivière Chicoutimi, obtenu par le barrage-réservoir du lac Kénogami » (art. 9).

que, même dans le cas des contrats qui sont échus, les exploitants continuent à payer les contributions et redevances qui y étaient prévues.

3. Le régime juridique des contrôles administratifs

La section 2 visait à démêler l'écheveau d'autorisations législatives et de concessions du domaine public qui, depuis le milieu du XIX^e siècle, a permis l'érection d'un grand nombre d'ouvrages de retenue des eaux au Québec.

La présente section s'intéresse de plus près aux contrôles administratifs que l'État a graduellement imposés comme conditions à l'exercice du droit d'ériger de tels ouvrages. L'objectif primordial de l'étude est de tenter d'évaluer leur portée et, si possible, leur efficacité en ce qui concerne la gestion des ouvrages de retenue en général et, plus précisément, les aspects de cette gestion susceptibles d'intéresser davantage les questions de sécurité.

Compte tenu des sources d'information disponibles, les pratiques administratives seront prises en considération tout autant que les exigences législatives elles-mêmes. Au besoin, nous tiendrons également compte des mesures de gestion que l'administration publique a imposées dans les contrats par lesquels elle loue des droits d'occupation du domaine public ou d'utilisation des forces hydrauliques.

3.1 Les contrôles administratifs prévus dans la législation

3.1.1 La Loi sur le régime des eaux

On a vu à la section 2 que c'est à partir de 1856 que le législateur accorde le droit d'ériger des ouvrages de retenue d'eau à des fins industrielles et commerciales⁹⁷. Ce droit est ensuite étendu aux fins de flottage en 1890⁹⁸ et aux fins d'emmagasinement en 1918⁹⁹.

97. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, précité, note 3, devenu l'actuel article 5 de la L.R.E.

98. *Acte concernant la protection des intérêts publics dans les rivières, digues et cours d'eau*, précité, note 10. Cette disposition se retrouve à l'article 32 L.R.E.

99. *Loi concernant les réservoirs pour l'emmagasinement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau*, précitée, note 11. Cette disposition est devenue l'actuel article 56 L.R.E.

Pourtant, à l'exception des barrages faits par des compagnies de flottage¹⁰⁰ et de certains ouvrages de la Commission des eaux courantes, ce n'est qu'en 1918 que la loi impose comme condition de l'exercice du droit de construire que l'ouvrage soit érigé et maintenu en conformité des plans et devis approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil¹⁰¹. Dans le cas des barrages aux fins de flottage et d'emménagement, le législateur prévoit expressément que cette approbation des plans et devis doit être préalable à la construction¹⁰².

On notera d'abord que l'approbation des plans et devis n'est requise en 1918 que si la construction de l'ouvrage exige l'occupation de terres

100. En 1855, lorsqu'elle accorde aux compagnies de flottage le droit de construire et d'entretenir des chaussées et d'autres travaux aux fins de flottage, la législature de la province du Canada les oblige, avant de commencer les travaux, à en faire rapport au commissaire des travaux publics et à la municipalité de comté. Ce rapport doit notamment comprendre une description des travaux à faire avec une estimation de leur coût. Les travaux ne peuvent commencer avant l'approbation écrite du commissaire des travaux publics : *Act to authorize the formation of Joint Stock Companies to construct works necessary to facilitate the transmission of Timber down the Rivers and Streams in Upper Canada*, précitée, note 9, sect. I et III, tel qu'elle a été modifiée par *An Act to Amend the Joint Stock Company Rivers Improvement Act, and to Extend it to Lower Canada*, précitée, note 9, sect. I et II. Pour une des premières versions françaises de ces lois : S.R.C. 1859, c. 68, art. 8 à 10. Ce régime existe encore aujourd'hui selon les articles 8 à 10 de la *Loi sur les compagnies de flottage*, L.R.Q., c. C-42. L'approbation écrite requise est celle du ministre des Ressources naturelles.
101. *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, en ce qui regarde les travaux faits sur les cours d'eau par les propriétaires riverains*, S.Q. 1918 (8 Geo. V), c. 68; *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la protection des intérêts publics dans les rivières, criques et cours d'eau*, S.Q. 1918 (8 Geo. V), c. 69; *Loi concernant les réservoirs pour l'emménagement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau*, précitée, note 11. À cette époque, les autorisations d'ériger des ouvrages de retenue étaient accordées par trois lois distinctes qui ne furent refondues qu'en 1925 pour devenir la *Loi concernant l'exploitation des cours d'eau et le flottage du bois*, S.R.Q. 1925, c. 46.
102. La *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, en ce qui regarde les travaux faits sur les cours d'eau par les propriétaires riverains*, précitée, note 101, n'emploie pas le mot « préalable », mais elle requiert l'approbation supplémentaire de l'« emplacement » de l'ouvrage par le lieutenant-gouverneur en conseil dans le cas d'un ouvrage de retenue à des fins industrielles. Cette disposition est devenue l'article 6 L.R.E., jusqu'à son remplacement, en 1982, par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 25, art. 24. À l'heure actuelle, c'est en vertu de l'article 71 L.R.E. que doivent être approuvés les plans et devis d'un ouvrage de retenue autorisé par l'article 5 L.R.E. La *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la protection des intérêts publics dans les rivières, criques et cours d'eau*, précitée, note 101, qui s'applique aux ouvrages aux fins de flottage, exige que les plans et devis soient « préalablement approuvés ». Elle est devenue l'actuel article 33 L.R.E. La même terminologie se retrouve dans la *Loi concernant les réservoirs pour l'emménagement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau*, précitée, note 11, devenue l'article 57 de la L.R.E.

publiques ou privées ou affecte de telles propriétés ou des droits publics ou privés. Aucune autorisation ne serait donc requise pour un ouvrage de retenue construit sur la propriété privée du propriétaire et qui n'aurait pour effet que de submerger ou d'inonder ses propres terrains. Il faudra attendre jusqu'en 1968 pour que l'approbation des plans et devis soit requise dans tous les cas¹⁰³. De plus, le législateur a précisé en 1918 que l'exigence de l'approbation des plans et devis ne s'appliquait pas aux ouvrages érigés avant le 9 février 1918 à des fins industrielles et de flottage¹⁰⁴. Il en est de même pour les barrages aux fins d'emmagasinement puisque l'autorisation d'en ériger était accordée à la même date par la même loi¹⁰⁵. La Cour suprême a toutefois décidé que l'exhaussement, après le 9 février 1918, d'un barrage construit avant cette date emporte obligation de faire approuver les plans et devis¹⁰⁶.

C'est en 1968 qu'apparaît dans la L.R.E. la prohibition générale « de construire et maintenir un barrage, une digue, une chaussée, une écluse, un mur ou un autre ouvrage servant à retenir les eaux d'un lac, d'un étang, d'une rivière ou d'un cours d'eau sans que les plans et devis s'y rapportant n'aient été approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil¹⁰⁷ ».

Cette fois, le régime d'approbation des plans et devis s'applique même dans les cas où l'ouvrage n'affecte ni droits publics ni droits privés et, surtout, il est indépendant de la finalité de l'ouvrage. En effet, les contrôles de 1918 s'appliquaient aux ouvrages de retenue aux fins d'industrie, de flottage ou d'emmagasinement. À partir de 1968, l'approbation des plans et devis est exigée pour tout ouvrage de retenue, peu importe sa finalité¹⁰⁸. Le législateur de 1968 visait en particulier les ouvrages érigés aux fins de villégiature qui avaient jusque-là échappé aux contrôles de la L.R.E.¹⁰⁹

103. Par l'ajout de l'article 71 à la L.R.E., par la *Loi modifiant la Loi du régime des eaux*, S.Q. 1968, c. 34, art. 4.

104. Date d'entrée en vigueur de la *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, en ce qui regarde les travaux faits sur les cours d'eau par les propriétaires riverains*, précitée, note 101 ; *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la protection des intérêts publics dans les rivières, criques et cours d'eau*, précitée, note 101.

105. *Loi concernant les réservoirs pour l'emmagasinement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau*, précitée, note 11.

106. *Fortier c. Longchamp*, [1942] R.C.S. 240 infirmant (1940) 70 B.R. 365.

107. *Loi modifiant la Loi sur le régime des eaux*, précitée, note 103.

108. La Cour supérieure a toutefois jugé qu'il doit s'agir d'un ouvrage permanent : *Ferme Jeanmiber inc. c. Ross*, C.S. Beauce (St-Joseph-de-Beauce) n° 350-05-000261-931, 18 janvier 1996, j. Lesage, J.E. 96-436 (C.S.) (appel rejeté sur requête le 9 avril 1996).

109. *Discours de 2^e lecture du ministre des Richesses naturelles*, Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (10 mai 1968) à la page 1497.

Le régime d'approbation est sensiblement le même en vertu des dispositions des articles 35 pour les ouvrages aux fins de flottage, 59 pour les ouvrages aux fins d'emmagasinement ainsi que pour le contrôle général des articles 71 et suivants L.R.E. On peut d'ailleurs se demander pourquoi le législateur, en adoptant un régime général en 1968, n'en a pas profité pour liquider les régimes particuliers qui dataient de 1918.

Pour obtenir l'approbation des plans et devis d'un ouvrage proposé, il faut adresser une requête au gouvernement. Celle-ci est transmise au ministre de l'Environnement et de la Faune. Elle doit être accompagnée des plans et devis ainsi que d'un mémoire qui doit indiquer : 1) la désignation du terrain où sera construit l'ouvrage projeté ; 2) la superficie, la désignation et la nature des terrains ainsi que les droits qui seront affectés par le refoulement des eaux ; 3) la superficie du bassin drainé par le lac ou le cours d'eau qui sera affecté ; 4) la nature et le coût approximatif de l'ouvrage ; 5) l'augmentation du volume d'eau qui en résultera ; et 6) la quantité totale du débit et du volume d'eau que produiront le lac ou le cours d'eau ainsi amélioré¹¹⁰.

La L.R.E. donne au gouvernement le pouvoir d'approuver purement et simplement les plans et devis, de les approuver en y apportant les modifications et conditions qu'il juge opportunes ou utiles ou encore d'en refuser l'approbation¹¹¹.

Une pratique administrative s'est instaurée en vertu de laquelle cette approbation, lorsqu'elle était requise, était faite pour une période de temps correspondant à la durée théorique de l'ouvrage visé. Concrètement, cette pratique a eu pour effet d'approuver les plans et devis de l'ouvrage pour la durée du bail par lequel l'État concédait des droits d'occupation ou de submersion du domaine public. Cette pratique est celle qui a été notamment suivie à l'égard des ouvrages de retenue successivement érigés à l'issue du

110. L.R.E., art. 59 et 74. Dans le cas d'un ouvrage de retenue pour le flottage, le mémoire ne doit indiquer que la nature de l'ouvrage ou de l'amélioration, et les terrains qui seront touchés : L.R.E., art. 35 (1). À l'égard d'un tel ouvrage ou d'un ouvrage d'emmagasinement, si des terres ou des droits privés sont affectés, la L.R.E. exige, en plus, le dépôt d'une copie des plans et devis au Bureau de la publicité des droits ainsi que la publication d'un avis de la requête et du dépôt de cette copie des plans et devis (L.R.E., art. 35 (2) et 60). Cette exigence n'est pas reprise dans le cas du régime d'approbation général de l'article 71.

111. L.R.E., art. 36, 61 et 75.

lac Ha! Ha!. Les arrêtés en conseil qui ont approuvé ces plans et devis en 1929¹¹², 1941¹¹³, 1962¹¹⁴ et 1970¹¹⁵ ont lié la durée de cette approbation à celle du bail accordant à l'exploitant le droit de submerger des terres publiques. Dans le cas de l'approbation donnée en 1962, les plans et devis ainsi approuvés dataient de 1950 et l'approbation était valable pour la durée du bail soit « un terme de dix-huit (18) ans à compter du 1^{er} avril 1950 et se terminant le 31 mars 1968¹¹⁶ ». Quant à celle de 1970, elle portait sur les mêmes plans et devis de 1950 et visait à renouveler celle qui était maintenant échue depuis le 31 mars 1968¹¹⁷.

Par ailleurs, dans l'arrêté en conseil d'approbation de 1962, on trouve un certain nombre de conditions afférentes à l'approbation des plans et devis qui, l'année suivante, ont fait l'objet d'un arrêté en conseil d'ordre général (reproduit en annexe) ayant pour objet d'appliquer ces conditions dans le futur « à toute approbation de plans et devis de barrages de flottage et d'emmagasinement par le lieutenant-gouverneur en conseil¹¹⁸ ».

Les conditions générales de l'arrêté en conseil de 1963 portent notamment sur les passes migratoires, la coupe de bois sur les terrains submergés, la protection des forêts, les rapports entre celui qui demande l'approbation et le gouvernement et la responsabilité à l'égard des tiers. On y retrouve peu de conditions générales intéressant la sécurité de l'ouvrage, si ce n'est l'obligation de maintenir le barrage et ses accessoires en bon état d'exploitation en tout temps de l'année et la déclaration que le requérant « sera responsable de tous les dommages résultant dudit barrage et de son

112. Arrêté en conseil n° 1957 du 2 octobre 1929 *Concernant la demande de la cie « Port Alfred Pulp and Paper Corporation », rivière Ha! Ha! et dérivation.*

113. Arrêté en conseil n° 1238 du 17 mai 1941 *Concernant la reconstruction d'un barrage-réservoir par « Consolidated Paper Corporation Limited » à l'issue du lac Ha! Ha!, sur la rivière Ha! Ha!, canton de Boileau, comté de Chicoutimi.*

114. Arrêté en conseil n° 279 du 20 février 1962 *Concernant la demande de Consolidated Paper Corporation Limited, pour ériger, maintenir et exploiter un barrage à l'issue du lac Ha! Ha! dans le canton de Boileau, comté de Chicoutimi.*

115. Arrêté en conseil n° 1832 du 23 avril 1970 *Concernant le renouvellement de l'approbation de plans et devis ainsi que l'élaboration d'un nouveau bail en faveur de la « Consolidated Bathurst Ltée » pour le maintien et l'exploitation d'un barrage à l'issue du lac Ha! Ha! dans le canton de Boileau, comté de Chicoutimi.*

116. Arrêté en conseil n° 279 du 20 février 1962, précité, note 114, pp. 2 et 4.

117. Arrêté en conseil n° 1832 du 23 avril 1970, précité, note 115, p. 2.

118. Arrêté en conseil n° 682 du 26 avril 1963 *Concernant certaines conditions générales qu'il est jugé opportun d'appliquer à toute approbation de plans et devis de barrages de flottage et d'emmagasinement par le lieutenant-gouverneur en conseil.* Cet arrêté en conseil n'a pas fait l'objet de publication dans la *Gazette officielle du Québec* et, pour ce motif, nous croyons opportun de le reproduire intégralement en annexe au présent texte.

exploitation et [...] devra agir de manière à concilier les intérêts des diverses parties ayant droit d'utiliser la dite rivière et le dit lac ». L'arrêté en conseil de 1963 accorde au requérant le droit de modifier les travaux prévus lors de la construction du barrage lorsque des circonstances inattendues l'imposent « pourvu que permission du ministre des Richesses naturelles soit obtenue au préalable » et que les droits publics ou privés ne soient pas modifiés au-delà de ce qui était prévu dans les plans et devis tels qu'ils ont été approuvés.

Enfin, un droit de modifier les termes de l'approbation obtenue ainsi que les droits qu'elle accorde et même de faire modifier les ouvrages visés aux frais du requérant est reconnu au gouvernement « sur un simple avis de trente jours du ministre des Richesses naturelles » dans les quatre situations suivantes :

- lorsque les terrains et droits conférés sont requis à d'autres fins dans l'intérêt public ;
- lorsque le requérant refuse ou néglige d'accomplir une des conditions de l'approbation ;
- lorsqu'il est prouvé que le requérant « n'a pas fourni avec sa demande toutes les informations nécessaires pour permettre de juger de l'étendue des droits affectés » ;
- « si la location par bail étant liée à l'approbation était annulée ».

Ces dernières dispositions confirment en quelque sorte la pratique administrative de lier l'approbation des plans et devis à la location de droits du domaine public.

L'arrêté en conseil n° 682 de 1963 exprime également la volonté expresse du gouvernement d'appliquer les conditions générales qu'il édicte à toutes les approbations de plans et devis visant des barrages de flottage et d'emmagasinement. À cet effet, il ordonne même qu'il soit réputé faire partie intégrante de tout arrêté en conseil approuvant des plans et devis de ces deux types de barrages¹¹⁹. À l'époque où il a été adopté, le régime général d'approbation de plans et devis de tout ouvrage de retenue des articles 71 et suivants L.R.E. n'existait pas encore¹²⁰. Toutefois, dans la pratique, les approbations de plans et devis de barrages affectés à d'autres finalités que le flottage ou l'emmagasinement sont devenues de plus en plus fréquentes

119. En l'absence de disposition législative à cet effet, l'efficacité réelle d'une telle disposition à l'égard d'approbations de plans et devis postérieures ne contenant pas une référence à l'arrêté en conseil n° 682 du 26 avril 1963 semble très incertaine.

120. Rappelons que ce régime a été intégré à la L.R.E. en 1968 ; voir *supra*, note 103.

durant les 20 dernières années¹²¹ et, dans tous les cas recensés, les décrets d'approbation délivrés sous le régime de l'article 71 contiennent une mention expresse d'incorporation des conditions générales de 1963 même si elles avaient été conçues pour des barrages destinés au flottage ou à l'emmagasinement.

Les recherches ont démontré que 84 p. 100 des ouvrages de retenue dont les plans et devis ont fait l'objet d'une approbation entre 1976 et 1996 étaient visés par l'article 71 L.R.E. et que 16 p. 100 étaient des ouvrages d'emmagasinement visés à l'article 56. Aucun décret approuvant les plans et devis d'ouvrages de retenue aux fins de flottage au cours de la même période n'a été recensé.

Quant aux conditions d'approbation, outre la référence aux conditions générales de l'arrêté en conseil n° 682 du 26 avril 1963, elles sont, la plupart du temps, très peu nombreuses. Le décret d'approbation impose souvent une hauteur maximale du niveau des eaux en amont de l'ouvrage de retenue qui se situe fréquemment à 0,6 mètre en dessous de la crête de l'ouvrage, qu'il s'agisse d'une digue ou d'un barrage. Très fréquemment, le décret d'autorisation précise que cette cote « n'est pas une cote d'exploitation autorisée mais celle pour laquelle l'ouvrage est considéré sécuritaire ». On trouve plus rarement une exigence quant au débit minimal en aval de l'ouvrage ainsi que l'obligation d'obtenir un bail pour la location des terrains du domaine hydrique public à être occupés. Dans tous les cas, le décret fixe le montant des honoraires d'approbation.

En ce qui concerne les ouvrages de retenue projetés à des fins autres que le flottage et l'emmagasinement, l'article 72 L.R.E. prévoit la péremption de l'approbation des plans et devis si l'ouvrage visé par cette approbation n'est pas réalisé dans un délai de deux ans suivant sa date. Ce délai peut cependant être prolongé par le gouvernement.

La L.R.E. prévoit un recours judiciaire en démolition et en remise des terrains en état lorsqu'un ouvrage de retenue des eaux est érigé sans l'approbation des plans et devis par le gouvernement ou lorsque, après sa construction, l'ouvrage n'est pas entretenu conformément aux plans et devis qui ont fait l'objet d'approbation¹²².

En ce qui concerne les barrages érigés à des fins industrielles ou aux fins de flottage ou d'emmagasinement, les tribunaux ont jugé que, pour réussir dans le cas d'une action en démolition de ce type, le demandeur doit

121. Nous avons fait un recensement des décrets d'approbation publiés dans la *Gazette officielle du Québec* entre le 1^{er} janvier 1976 et le 27 novembre 1996.

122. L.R.E., art. 33 (2), 57 (2) et 72 (2).

établir que le barrage a été construit après le 9 février 1918¹²³ et qu'il a été érigé sans droit, c'est-à-dire qu'il l'a été sans que les plans et devis n'aient été approuvés au préalable par le gouvernement ou que sa construction n'a pas été faite en conformité des plans et devis approuvés. Le demandeur doit enfin démontrer qu'il a un intérêt personnel, immédiat et légal à demander la démolition¹²⁴.

S'il s'agit d'un ouvrage érigé à d'autres fins, l'exigence de l'approbation des plans et devis ne s'applique qu'à partir du 28 mai 1968¹²⁵. De plus, l'article 72 (2) L.R.E. n'accorde alors le droit d'intenter le recours en démolition qu'au procureur général.

Le tribunal saisi d'un tel recours en démolition jouit d'une discrétion quant au remède le plus approprié. Il n'est pas tenu d'ordonner la démolition et peut choisir des mesures moins radicales pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur¹²⁶ ou s'en tenir à une ordonnance de modification de l'ouvrage¹²⁷. La Cour suprême a même décidé qu'un délai peut être accordé avant que la démolition de travaux faits sans autorisation ne devienne obligatoire, et ce, afin de permettre au contrevenant de soumettre ses plans et devis au gouvernement pour approbation¹²⁸.

À partir de 1922¹²⁹, la loi accorde des pouvoirs d'intervention directe à l'administration lorsqu'un ouvrage de retenue des eaux, qui affecte la propriété publique, est construit sans approbation des plans et devis ou lorsque, après cette approbation, il n'est pas érigé en conformité des plans et devis approuvés. Le gouvernement peut alors autoriser le ministre responsable à ouvrir les dispositifs d'évacuation de l'ouvrage et à prendre les mesures pour qu'ils restent ouverts pour faire cesser l'inondation ou l'empiétement sur la propriété publique. En 1968¹³⁰, ces pouvoirs ont été étendus à la

123. Date à laquelle l'exigence de l'approbation des plans et devis a été imposée à ces types de barrage par les chapitres 68, 69 et 70 des lois de 1918, *supra*, note 101.

124. *Savoie c. Labelle*, [1952] B.R. 569, 578 (J. Bissonnette); *Pyecroft c. Cabana*, [1955] R.L. 474, 480 (C.S.).

125. Date d'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi du régime des eaux*, précitée, note 103.

126. *Québec (Procureur général) c. Aubut*, [1990] R.L. 155, 159-162 (C.A.).

127. *Pyecroft c. Cabana*, précité, note 124, 485-487.

128. *Fortier c. Longchamp*, précité, note 106, 255 et 256. Dans le cas d'un ouvrage de retenue visé par l'article 71, une sanction pénale est également possible pour le non-respect des exigences relatives à l'approbation des plans et devis : L.R.E., art. 79.

129. *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à certains travaux sur les lacs, rivières et cours d'eau*, S.Q. 1922 (12 Geo. V), c. 86.

130. *Loi modifiant la Loi du régime des eaux*, précitée, note 103, art. 2 et 3.

fermeture des dispositifs d'évacuation et depuis 1982 ils peuvent être exercés pour faire cesser l'inondation de terres tant privées que publiques¹³¹.

En 1966, l'obstruction d'un barrage construit pour le flottage du bois, abandonné depuis plusieurs années, dont l'administration ignorait même l'existence et dont la propriété était incertaine¹³² a amené le législateur à ajouter la section X à la L.R.E.¹³³ Cette section s'applique à tout ouvrage, peu importe l'époque à laquelle il a été fait et même s'il a été érigé suivant des plans et devis approuvés par le gouvernement¹³⁴.

Lorsque cet ouvrage de retenue est dans un état tel qu'il met en danger des personnes ou des biens, un juge de la Cour supérieure peut délivrer une ordonnance forçant son propriétaire à faire les travaux pour assurer la sécurité ou même à le démolir. En cas d'urgence exceptionnelle, le juge peut autoriser le ministre de l'Environnement à agir lui-même sur-le-champ¹³⁵. C'est le procureur général qui peut saisir le juge par requête, mais celle-ci doit être accompagnée du rapport d'un membre de la Corporation des ingénieurs du Québec attestant qu'il est urgent d'accorder la demande¹³⁶.

Enfin, on ne peut passer sous silence un régime particulier de contrôle qui avait été prévu en 1982¹³⁷, mais qui ne s'est jamais appliqué à la construction d'ouvrages de retenue des eaux. Ce régime visait à remplacer l'approbation des plans et devis des ouvrages d'emmagasinement de l'article 56 et des ouvrages de retenue de l'article 71 par une attestation de conformité¹³⁸. Selon le système alors proposé, le propriétaire ou l'exploitant

131. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 25, art. 24.

132. *Discours de 2^e lecture* du ministre des Richesses naturelles, précité, note 109, pp. 1497 et 1498.

133. L.R.E., art. 80-83 ajoutés en 1968; voir *supra*, note 103.

134. *Id.*, art. 80.

135. *Id.*, art. 81.

136. *Id.*, art. 82.

137. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 131, art. 27-37.

138. À titre d'exemple, voici le texte de l'article 71 tel qu'il aurait été remplacé par l'article 32 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 131, si cette disposition était entrée en vigueur :

71. Nonobstant toute disposition inconciliable de toute loi générale ou spéciale, nul ne peut construire ou maintenir un canal, un barrage, une digue, une chaussée, une écluse, un mur ou un autre ouvrage servant à retenir les eaux d'un lac, d'un étang, d'une rivière ou d'un cours d'eau sans que le propriétaire ou l'exploitant de cet ouvrage n'ait préalablement transmis au ministre de l'Environnement les plans et devis de l'ouvrage tels que préparés par un ingénieur ainsi qu'une attestation que l'ouvrage est conforme aux normes prévues par règlement du gouvernement. Cette attestation doit être également signée par tout professionnel au sens du Code des professions (L.R.Q.,

ne pouvait construire ni maintenir l'ouvrage de retenue des eaux à moins d'avoir, au moins 15 jours auparavant, transmis au ministre de l'Environnement les plans et devis de l'ouvrage tels qu'ils avaient été préparés par un ingénieur ainsi qu'une attestation que l'ouvrage était conforme aux normes de réalisation et d'entretien prévues dans un règlement du gouvernement. L'attestation devait être signée par l'ingénieur mais aussi par tout professionnel ou tout consultant ayant contribué à la conception du projet.

Si l'ouvrage était construit sans l'accomplissement de ces formalités ou si, une fois érigé, il n'était pas entretenu conformément aux plans et devis transmis au gouvernement et aux normes réglementaires de réalisation et d'entretien, les sanctions judiciaires, administratives et pénales déjà vues pouvaient alors être appliquées. Toutefois, le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage qui avait été construit sans l'approbation gouvernementale exigée avant l'entrée en vigueur du nouveau régime avait le choix de s'y soumettre ou de solliciter une approbation du seul ministre de l'Environnement pour son ouvrage.

Le régime avait pour objectif de libérer les fonctionnaires du ministère de l'Environnement du travail de vérification des plans et devis et de reporter plutôt cette obligation sur les ingénieurs et autres consultants ayant participé à la conception de l'ouvrage. Il était inspiré d'un régime similaire proposé en même temps pour assurer le respect des normes environnementales dans une foule de projets considérés comme routiniers, notamment dans le cas de travaux d'aqueduc et d'égout¹³⁹.

chapitre C-26) et par tout consultant qui a contribué à la conception du projet, dans le cas où sa contribution porte sur une matière visée dans les normes réglementaires applicables au projet.

Le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage visé au premier alinéa et construit sans avoir obtenu l'approbation gouvernementale requise avant l'entrée en vigueur du présent article, peut, au lieu de se soumettre aux formalités indiquées au premier alinéa, choisir de solliciter une approbation du ministre pour cet ouvrage.

La construction d'un ouvrage visé au premier alinéa ne doit pas commencer avant que ne s'écoule un délai de quinze jours suivant la date de la production des plans et devis de l'ouvrage et de l'attestation de conformité auprès du ministre.

Le présent article ne s'applique pas à un ouvrage pour lequel des plans et devis doivent être soumis à l'approbation du gouvernement en vertu d'autres dispositions de la présente loi, d'ouvrages visés dans la section VII, d'ouvrages d'une nature non permanente visés à l'article 39 et d'ouvrages d'une hauteur inférieure à 3 mètres en dérivation du lit d'un cours d'eau.

139. L.Q.E., art. 95.1-95.9. On notera cependant que le régime d'attestation de conformité applicable en matière environnementale aurait été plus sévère que celui qui était proposé pour le contrôle et le maintien des barrages. Il prévoyait la possibilité d'exiger une garantie avec l'attestation de conformité et il autorisait le ministre de l'Environnement, en cas d'attestation erronée, à signifier à l'instigateur du projet une dénégation de conformité annulant l'attestation et empêchant la réalisation du projet. Cette dénégation

Une fausse attestation de conformité signée par un ingénieur ou un consultant le rendait passible d'une condamnation pénale, outre qu'il voyait son cas transmis au syndic de sa profession¹⁴⁰.

Le régime proposé en 1982 pour le contrôle de l'érection et du maintien d'ouvrages de retenue au moyen d'attestations de conformité n'est jamais entré en vigueur, pas plus que celui qui avait été soumis en matière de protection de l'environnement, et ce, pour le même motif. Le gouvernement n'a jamais élaboré ni adopté les règlements qui devaient « établir des normes relativement à la réalisation et à l'entretien des ouvrages visés aux articles 56 et 71¹⁴¹ ».

3.1.2 Les lois particulières

On a déjà vu que, dès 1912, un ensemble de lois particulières ont autorisé la Commission des eaux courantes à construire des barrages-réservoirs sur une série de lacs et rivières pour en régulariser le débit¹⁴². En général, ces lois prévoient des mécanismes de contrôle similaires. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cas de l'emménagement des eaux du lac Kénogami, la loi de 1918 oblige la Commission à produire au Département des Terres et forêts « tous les plans et détails nécessaires pour indiquer d'une façon précise les travaux qu'elle veut entreprendre sous l'autorité de la présente loi, et le coût probable d'iceux¹⁴³ ». La loi exige également que la Commission soit autorisée par le lieutenant-gouverneur en conseil « à faire les travaux requis pour établir des barrages, réservoirs ou autres travaux au lac Kénogami et dans les rivières Chicoutimi et Au Sable, dans le but d'emménager les eaux de ces lacs et rivières¹⁴⁴ ». Ces lois ne contiennent aucune disposition particulière à l'égard de la sécurité ou de la gestion des ouvrages dont elles autorisent l'érection.

était toutefois sujette à appel devant la Commission municipale du Québec. L.Q.E., art. 95.2, 95.4, 95.5 et 96, al. 2. Sur l'attestation de conformité environnementale : M. YERGEAU, *Loi sur la qualité de l'environnement*, texte annoté, Montréal, SOQUIJ, 1988, pp. 294-299.

140. L.R.E., précitée, note 8, art. 86 et 87. Ces articles ainsi que l'article 88 sont entrés en vigueur le 23 juin 1982 : *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 131, art. 47.

141. L.R.E., art. 88 (b).

142. *Supra*, note 16.

143. *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec, relativement à l'emménagement des eaux du lac Kénogami*, précitée, note 16, art. 1.

144. *Ibid.*

3.1.3 Le régime d'évaluation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement

Depuis le 30 décembre 1980¹⁴⁵, un régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement s'applique au Québec méridional. Alors que la plupart des projets de développement sont assujettis au régime général de contrôle environnemental de l'article 22 L.Q.E. et ne requièrent qu'un certificat d'autorisation du ministre de l'Environnement et de la Faune, les projets soumis au régime d'évaluation environnementale doivent être approuvés par le gouvernement au terme d'une procédure d'évaluation et d'examen de leurs impacts sur l'environnement¹⁴⁶.

Seuls les projets figurant sur la liste exhaustive¹⁴⁷ prévue par l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation*¹⁴⁸ sont assujettis au régime d'évaluation et d'examen de leurs impacts. Parmi cette liste de projets apparaissent en particulier la construction et l'exploitation subséquente d'un barrage ou d'une digue placé à la décharge d'un lac dont la superficie totale excède ou excédera 200 000 mètres carrés. Il en est de même de la construction d'un barrage ou d'une digue destiné à créer un réservoir d'une superficie totale dépassant 50 000 mètres carrés¹⁴⁹. Est également assujettie à la procédure d'évaluation, la construction ou l'augmentation de la puissance d'une centrale destinée à produire de l'énergie électrique et d'une puissance supérieure à 10 MW ou ayant pour effet de porter la puissance totale de la centrale à 10 MW ou plus¹⁵⁰.

145. Date d'entrée en vigueur du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 9 (ci-après cité : « Règlement sur l'évaluation ») qui donnait effet à la section IV.I de la L.Q.E., art. 31.1-31.9.

146. Sur ce régime et les autres régimes en vigueur sur le territoire québécois : R. DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, pp. 193-225 ; P.B. MEUNIER et H.V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1996) 7 *J.E.L.P.* 43-91.

147. La liste des projets et ouvrages assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est exhaustive : *Bellefleur c. Québec (P.G.)*, [1993] R.J.Q. 2320, 2340 et 2341 (C.A.) (autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême le 3 mars 1994 : [1994] 1 R.C.S. v). Le jugement de la Cour d'appel confirmait [1993] R.J.Q. 785 (C.S.).

148. *Règlement sur l'évaluation*, art. 2 et L.Q.E., art. 31.1.

149. *Règlement sur l'évaluation*, art. 2, al. 1 (a).

150. *Id.*, art. 2, al. 1 (l).

L'assujettissement à cette procédure a pour conséquence que le promoteur du projet doit alors préparer une étude de ses impacts sur l'environnement dont la nature, la portée et l'étendue sont déterminées par le ministre de l'Environnement et de la Faune¹⁵¹. Cette étude est alors transmise au ministre qui la rend publique, ce qui amorce une phase d'information et de consultation publiques sur le projet pouvant inclure une audience tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui fait alors rapport au ministre de ses constatations et de l'analyse qu'il en a faites¹⁵².

Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre de l'Environnement et de la Faune, il la transmet au gouvernement avec sa recommandation sur le projet en même temps qu'il fait parvenir au gouvernement la demande de certificat d'autorisation du promoteur¹⁵³. La décision finale sur le projet appartient au gouvernement qui peut alors délivrer le certificat d'autorisation demandé, refuser de le faire ou encore remettre un certificat pour un projet modifié ou en l'assujettissant aux conditions qu'il détermine¹⁵⁴.

La pertinence de ce régime juridique à l'égard du contrôle et de la gestion des ouvrages de retenue des eaux tient aux motifs suivants. Au premier chef, la question de la sécurité de l'ouvrage lui-même ou des modalités de sa gestion peut faire l'objet des préoccupations du public telles qu'elles seront exprimées lors de l'audience tenue par le BAPE¹⁵⁵. À la limite, ces préoccupations peuvent influencer sur la décision finale du gouvernement à l'égard de la délivrance du certificat d'autorisation, même s'il s'agit d'une décision discrétionnaire d'opportunité qui peut être basée sur des critères politiques, économiques, sociaux ou autres¹⁵⁶.

Ce régime est également pertinent dans la mesure où le certificat d'autorisation délivré par le gouvernement peut être assorti de conditions qui, si elles ne concernent pas nécessairement la sécurité de la structure¹⁵⁷,

151. L.Q.E., art. 31.2.

152. *Id.*, art. 31.3.

153. *Id.*, art. 31.5.

154. *Ibid.*

155. Ces préoccupations ne tiennent pas nécessairement à l'importance de l'ouvrage; voir QUÉBEC, *Projet de centrale hydro-électrique sur la rivière Coulonge, Rapport d'enquête et d'audience publique*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 1992, pp. 81-83; QUÉBEC, *Projet d'ouvrage de contrôle sur la rivière des Mille Îles, Rapport d'enquête et d'audience publique*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 1982, pp. 28-32.

156. *Bellefleur c. Québec (P.G.)*, précité, note 147, 2332 (J. Baudouin).

157. La lecture de certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 31.5 L.Q.E. pour des ouvrages de retenue et qui ont été recensés entre 1976 et 1996 permet difficilement de connaître si des mesures particulières relatives à la sécurité des ouvrages sont exigées

peuvent avoir un impact sur son mode de gestion¹⁵⁸. Il arrive d'ailleurs fréquemment que la délivrance du certificat d'autorisation à l'égard d'un ouvrage de retenue assujéti au régime d'évaluation environnementale selon la L.Q.E. et l'approbation gouvernementale des plans et devis de l'ouvrage selon les dispositions des articles 57 et 71 L.R.E. se fassent par un seul et même décret¹⁵⁹.

Enfin, il faut tenir compte du fait que certains travaux ou ouvrages assujéti au régime d'évaluation selon les dispositions du Règlement sur l'évaluation peuvent quand même être soustraits à cette procédure par le gouvernement « dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée¹⁶⁰ ». Le gouvernement doit alors délivrer le certificat d'autorisation pour le projet et l'assortir des conditions qu'il juge nécessaires pour protéger l'environnement¹⁶¹. Au moins trois projets de réfection de barrages ou de digues ont ainsi été soustraits à la procédure d'évaluation des impacts, au cours des dernières années¹⁶². Ce fut le cas en particulier pour le projet de réparation des barrages Pibrac Est et Ouest et Creek Outlet # 1 au lac Kénogami en 1991¹⁶³.

par le gouvernement comme condition d'approbation de l'ouvrage. Il arrive très fréquemment que le certificat d'autorisation impose comme condition que les travaux soient exécutés conformément aux mesures et modalités prévues dans une série de documents énumérés dans le certificat d'autorisation. Voir, par exemple, le certificat d'autorisation délivré en faveur d'Hydro-Pontiac Inc. pour la réalisation d'une centrale sur la rivière Coulonge : Décret 1458-92, G.O. 1992.II.6501, à la page 6502.

158. En déterminant le niveau de la crête du seuil et la cote minimale d'exploitation ou le débit minimal en aval par exemple : voir le certificat d'autorisation délivré en faveur de la municipalité de St-Donat pour la construction d'un ouvrage de régularisation des eaux du lac Croche, Décret 1010-93, G.O. 1993.II.5853, à la page 5854.

159. C'est le cas du Décret 1010-93, précité, note 158.

160. L.Q.E., art. 31.6, al. 4.

161. *Id.*, art. 31.6, al. 5.

162. Pour un relevé, voir : P.B. MEUNIER et H.V. GAGNON, *loc. cit.*, note 146, 57. Une version antérieure de cet article (non publié) contenait une énumération plus précise dans son annexe F. Il faut noter que ces projets de réfection et non de construction étaient assujéti à la procédure d'évaluation environnementale parce qu'ils impliquaient des travaux de remblayage dans des cours d'eau excédant les seuils d'assujétissement prévus dans l'article 2, al. 1 (b) du Règlement sur l'évaluation. De plus, s'agissant de travaux de réfection, ils n'étaient probablement pas assujéti à l'exigence d'approbation des plans et devis des articles 57 et 71 L.R.E.

163. Décret 134-91, G.O. 1991.II.1343. En juillet 1996, le gouvernement a adopté un décret général soustrayant à la procédure d'évaluation « les travaux requis pour réparer ou prévenir des dommages causés par la crue survenue le ou vers le 19 juillet 1996 sur le territoire des régions administratives de la Côte-Nord, de la Mauricie-Bois-Francs, de Québec et du Saguenay-Lac-Saint-Jean ». Ce décret énonce également « qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur des ministères ou des organismes du gouvernement

Les mesures de contrôle administratif que nous avons étudiées jusqu'ici sont toutes imposées par la législation ou sous son autorité. Rien n'empêche toutefois que des exigences relatives à la sécurité ou à la gestion des ouvrages soient imposées par convention. Ainsi, l'État qui concède une portion du domaine hydrique public pour y asseoir le barrage ou encore qui autorise la submersion de terres publiques ou l'octroi de forces hydrauliques peut très bien assujettir l'octroi de la concession à des conditions particulières auxquelles le concessionnaire accepte de se soumettre. Il convient de s'arrêter brièvement à cette possibilité.

3.2 Les contrôles imposés par convention

Il ne s'agit pas ici de faire l'inventaire complet de toutes les obligations relatives à la sécurité et à la gestion des ouvrages de retenue des eaux qui ont pu être imposées aux propriétaires et exploitants de barrages dans la multitude de lettres patentes, baux et conventions passés avec l'administration publique au cours des époques. Tout ce que nous pouvons tenter, c'est de vérifier si cette possibilité a pu effectivement se réaliser et si elle a laissé des traces.

On retrouve certaines exigences de ce type dans les baux qui ont concédé le droit de submersion de terres publiques pour l'érection d'ouvrages de retenue à l'exutoire du lac Ha ! Ha !. La détermination du niveau maximal d'élévation des eaux du réservoir constitue évidemment une disposition commune à tous ces contrats. Il en est de même de l'obligation faite au concessionnaire d'assumer la responsabilité des dommages pouvant être causés par ses ouvrages. On retrouve de plus l'obligation de transmettre à l'administration des rapports relatifs à la variation des niveaux d'eau du réservoir. Le bailleur se réserve également le droit d'accès à l'ouvrage ainsi qu'aux livres et registres du concessionnaire.

Les baux passés avant l'arrêté en conseil de 1963 semblent un peu plus explicites à l'égard des obligations du preneur que ceux qui lui sont postérieurs. Cette situation peut probablement s'expliquer du fait qu'en liant l'approbation des plans et devis à la durée du bail, comme on l'a vu plus

du Québec, des municipalités ou des personnes concernés qui doivent réaliser ces travaux ». Décret 934-96, G.O. 1996.II.4965. On notera qu'il n'y a aucune limite de temps à cette exemption. Il suffit que les travaux visés soient requis pour prévenir ou réparer les dommages causés par la crue. L'exemption peut donc couvrir des travaux, tels des ouvrages de retenue des eaux, qui n'existaient pas auparavant pourvu qu'ils soient nécessaires pour prévenir une inondation éventuelle. La généralité d'un tel décret d'exemption rend pratiquement impossible pour le gouvernement l'établissement de conditions selon l'article 31.6, al. 5 L.Q.E.

haut, l'administration publique s'en remet alors aux exigences générales de l'arrêté en conseil n° 682 de 1963¹⁶⁴.

À partir de 1990, avec la Politique¹⁶⁵ afférente à l'exploitation des petites centrales, apparaît un effort plus systématique d'utiliser les contrats de location du domaine hydrique et des forces hydrauliques du domaine public comme véhicule pour l'imposition de certaines normes de sécurité aux exploitants de petites centrales.

Plusieurs des obligations du preneur reprennent des préoccupations qui ont toujours été présentes dans les régimes d'octroi de concessions. C'est le cas pour le devoir de bien entretenir les ouvrages¹⁶⁶, le respect des conditions d'exploitation en particulier, les cotes d'altitude normale de retenue et d'inondation¹⁶⁷, ainsi que la responsabilité du preneur pour tout dommage causé aux biens du domaine public ou privé attribuable à ses travaux ou activités¹⁶⁸.

Par ailleurs, la Politique envisage des mesures plus précises en matière de contrôle et d'inspection des ouvrages¹⁶⁹. Elle prévoit de plus l'obligation de souscrire et de maintenir en vigueur un contrat d'assurance pour toute la durée du contrat de location¹⁷⁰ et la sanction de la révocation pour le non-respect de ses obligations par le preneur¹⁷¹.

Ces exigences se retrouvent effectivement dans les quelques contrats de location qui ont été portés à notre connaissance. Toutefois, il existe des différences parfois notables entre les divers contrats, notamment à l'égard de l'obligation de transmettre aux ministres des Ressources naturelles et de l'Environnement et de la Faune, tous les cinq ans, une attestation du bon

164. Cela apparaît assez clairement d'une comparaison entre le bail emphytéotique de 1929 : *Emphyteutic Lease*, précité, note 51, et le Bail annuel de 1970, précité, note 56. Le bail de 1970, beaucoup moins détaillé que le bail emphytéotique de 1929, oblige toutefois le preneur à se conformer à toutes les conditions d'approbation de l'arrêté en conseil n° 682 de 1963.

165. Politique, précitée, note 57.

166. *Id.*, art. 6.12 pour la centrale et 6.13 pour l'entretien des ouvrages d'emménagement et de régularisation.

167. *Id.*, art. 6.18.

168. *Id.*, art. 6.19.

169. *Id.*, art. 7.2 (modification du projet et avis au Ministère pour autorisation), 7.4 (accès aux livres et registres) et 7.5 (accès aux sites et aux ouvrages aux fins d'inspection).

170. *Id.*, art. 6.15 et 6.16.

171. *Id.*, art. 6.20.

état et de la sécurité des ouvrages¹⁷² ainsi que de leur fournir un plan d'urgence¹⁷³.

3.3 Les constats

Au terme de la présente section portant sur le régime juridique des contrôles administratifs, il est possible de dégager certains constats d'ordre général à l'égard de la suffisance et à l'efficacité des moyens utilisés par l'administration pour assurer la sécurité et surveiller la gestion et l'exploitation des ouvrages de retenue des eaux.

Il semble d'abord nécessaire d'attirer l'attention sur la grande diversité des situations qui doivent être prises en considération et sur les problèmes susceptibles d'en découler.

3.3.1 La diversité des situations

On se rappellera qu'à l'origine le législateur a accordé le droit d'ériger des ouvrages de retenue des eaux en fonction de la finalité de l'ouvrage, qu'il s'agisse de l'industrie, du flottage ou de l'emmagasinement des eaux. À partir de 1918, cette autorisation s'accompagne d'une obligation de faire approuver les plans et devis de l'ouvrage. Ce n'est qu'en 1968 que l'exigence de l'approbation des plans et devis s'affranchit de la finalité de l'ouvrage. Depuis cette époque, d'importants changements sont survenus dans la vocation des ouvrages de retenue. Un recensement des décrets d'approbation de plans et devis de 1976 à 1996 révèle que, si les ouvrages destinés à la production d'électricité, à l'emmagasinement des eaux et à l'aqueduc sont encore relativement fréquents, la création de lacs artificiels et celle d'aménagements fauniques et récréatifs sont à la source de l'érection d'un grand nombre d'ouvrages dans les 20 dernières années. La création de bassins de sédimentation de résidus miniers, voire la création d'une réserve d'eau pour fabriquer de la neige artificielle fait également partie des finalités pour lesquelles des ouvrages de retenue ont récemment été l'objet d'approbation des plans et devis.

172. Cette obligation se retrouve dans le Contrat St-Raphaël, précité, note 62, art. 15, mais elle est absente du Bail Hydro-Pontiac Inc., précité, note 64, même si, dans ce dernier cas, le projet comprend l'exploitation de quatre barrages d'emmagasinement.

173. Le Contrat St-Raphaël, précité, note 62, art. 24, impose au preneur l'obligation de transmettre aux ministres, dans un délai de six mois suivant la fin complète des travaux « un plan d'urgence décrivant les mesures qui seront mises en place pour minimiser les dommages à la propriété privée et publique et pour assurer la sécurité des personnes, en cas d'accident grave aux installations du preneur ». Il n'existe pas d'exigence semblable dans le Bail Hydro-Pontiac Inc., précité, note 64.

En soi, la diversité des usages auxquels sont destinés les ouvrages devrait être indifférente à l'efficacité des mesures de contrôle qui intéressent la sécurité. Cette diversité fait toutefois problème dans le cas de la conversion des barrages de flottage aux fins d'emmagasinement. Si le flottage a cessé de constituer un motif d'érection de nouveaux ouvrages de retenue des eaux¹⁷⁴, il existe encore plusieurs barrages de ce type. En vertu de l'article 64 L.R.E., les propriétaires des ouvrages de retenue construits pour faciliter le flottage peuvent les utiliser aux fins d'emmagasinement pour tous les objets visés par l'article 56¹⁷⁵. Cette possibilité de conversion peut être particulièrement alléchante pour le promoteur d'une petite centrale qui peut alors utiliser ces ouvrages déjà en place pour tenir emmagasinées des eaux en vue d'assurer l'uniformité d'alimentation de sa centrale hydroélectrique.

Le problème vient du fait que l'article 64 n'impose aucune mesure de contrôle particulière permettant de vérifier si les ouvrages de retenue construits pour faciliter le flottage du bois et souvent utilisés à l'époque pour des périodes temporaires peuvent être convertis sans danger en ouvrages permanents d'emmagasinement. Cette importante lacune justifie l'abrogation de cette disposition et l'imposition d'un contrôle préalable dans tous les cas de conversion.

De plus, l'évolution socio-économique peut faire en sorte que des utilisations inexistantes à la date d'implantation d'un ouvrage de retenue soient mises au point au cours de sa vie utile. Il peut alors en résulter des conflits d'utilisation susceptibles d'influer sur le mode de gestion et d'exploitation de l'ouvrage pouvant éventuellement avoir un impact sur la sécurité. Les intérêts des villégiateurs qui se sont installés autour d'un réservoir peuvent avoir pour effet d'exercer des pressions afin de faire modifier le mode de gestion du réservoir envisagé à l'origine. La législation actuelle ne tient pas compte de la nécessité de résoudre ces conflits d'intérêts dans un cadre formel qui intègre les préoccupations de l'ensemble du bassin et qui assure que les impératifs de la sécurité des populations figurent au premier plan.

La diversité des usages se double de celle des propriétaires et des exploitants. Paradoxalement, ce sont surtout ceux du secteur public qui soulèvent des difficultés. La question de l'applicabilité de la L.R.E. à

174. Aucune approbation de plans et devis pour un barrage destiné au flottage n'a été recensée entre 1976 et 1996.

175. G. LORD (dir.), *Le droit québécois de l'eau*, vol. 2, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, pp. 955 et 956.

Hydro-Québec¹⁷⁶, une entreprise mandataire de la Couronne, a déjà été étudiée. La même question apparaît à l'égard des barrages sous le contrôle du ministère de l'Environnement et de la Faune. En 1995, le ministère gérait le deuxième parc de barrages en importance au Québec après celui d'Hydro-Québec, soit 253 barrages¹⁷⁷. Cette situation pose deux problèmes. D'abord, il y a la question de l'applicabilité de la L.R.E. et de ses mesures de contrôle à un ministère du gouvernement pour les motifs déjà vus à l'égard d'Hydro-Québec. Elle soulève également la possibilité d'une situation conflictuelle lorsque le même ministère est l'un des plus importants gestionnaires d'ouvrages de retenue des eaux au Québec tout en étant l'autorité administrative responsable au premier titre de la surveillance et du contrôle des ouvrages aux fins de sécurité¹⁷⁸.

Il y a évidemment un nombre assez important d'ouvrages de retenue appartenant à des municipalités, notamment ceux érigés pour créer des réserves d'eau potable. Par ailleurs, un bon nombre d'ouvrages sont de propriété privée. Il peut alors s'agir de producteurs privés d'électricité, d'entreprises minières, d'organismes de conservation comme Canards illimités, d'associations de villégiateurs ou de riverains de lacs ou même de simples particuliers qui veulent maintenir un lac artificiel ou un étang de pêche.

Enfin, les administrations publiques font état de l'existence d'un nombre indéterminé de barrages orphelins qui ont été tout simplement abandonnés par leurs propriétaires ou dont les propriétaires n'existent plus ou sont

176. Signalons ici qu'en 1965 nombre de barrages-réservoirs de l'État ont fait l'objet d'un transfert d'administration et de contrôle en faveur d'Hydro-Québec vu que, dans plusieurs des bassins régularisés par ces ouvrages de retenue, Hydro-Québec était le seul producteur d'énergie : *Arrêté en conseil concernant le transfert à Hydro-Québec de l'administration et du contrôle de certains barrages-réservoirs, ouvrages de détournement et ouvrages connexes*, Arrêté en conseil n° 1126 du 8 juin 1965.

177. Ces barrages se classaient ainsi selon leur usage principal : 31 barrages servant principalement à la production d'énergie, 2 à l'approvisionnement en eau à des fins industrielles, 8 au contrôle des inondations, 5 à l'approvisionnement en eau d'une municipalité, 28 à la villégiature et 179 à la production et la protection faunique. Renseignements obtenus auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune en novembre 1996.

178. Le fait que la propriété de 70 barrages a été transférée à la Société immobilière du Québec (SIQ) en 1990 ne change rien à la situation ; la SIQ est tenue de mettre ces ouvrages à la disposition du ministère de l'Environnement et de la Faune « pour qu'il en assure l'exploitation, notamment la conduite, la surveillance et l'entretien ». De plus, la SIQ ne peut vendre ni autrement céder ces ouvrages sans le consentement écrit préalable du ministre de l'Environnement et de la Faune. *Décret concernant le transfert en pleine propriété à la Société immobilière du Québec de certains barrages et biens meubles et immeubles s'y rapportant appartenant au gouvernement*. Décret 351-90, G.O. 1990.II.1089.

introuvables. Il peut s'agir d'anciens barrages pour le flottage ou même de vieux barrages demeurés sur les terres publiques après l'abolition des clubs privés de chasse et de pêche. En 1995, le ministre de l'Environnement et de la Faune avait dénombré plus de 200 barrages situés dans des zones d'exploitation contrôlée (ZEC) dont n'étaient connus ni l'état ni les risques. Cette situation qui ne peut que s'aggraver avec la détérioration continue des ouvrages orphelins requiert la mise en place d'un mécanisme minimal d'inventaire actuellement inexistant.

3.3.2 Certaines faiblesses du régime de contrôle

La première faiblesse de la L.R.E. se rattache à sa portée matérielle et territoriale. Les mesures préventives qui y sont prévues ne s'appliquent qu'aux ouvrages construits après 1918 et, encore, seulement à certains d'entre eux. Des doutes se soulèvent quant à l'assujettissement des ouvrages érigés par l'ancienne Commission des eaux courantes et ceux sous le contrôle du gouvernement et d'Hydro-Québec. Ce n'est que lorsqu'un ouvrage « est dans un état tel qu'il met en danger des personnes ou des biens¹⁷⁹ » qu'un juge peut alors intervenir et autoriser l'administration à agir à l'égard d'un barrage érigé antérieurement. Il existe des parties du territoire du Québec où la L.R.E. ne s'applique que peu ou pas, telle la région de la Baie-James.

Cette situation est insatisfaisante. Le régime juridique applicable à la question de la sécurité d'un ouvrage de retenue doit être le même, peu importe qui en est le propriétaire ou l'exploitant. Ce régime doit s'appliquer partout où un tel ouvrage peut être implanté et il ne doit pas dépendre de la finalité des travaux. Par ailleurs, le droit reconnaît qu'il ne saurait y avoir de droits acquis quand il s'agit de la sécurité publique¹⁸⁰. Il importe donc qu'une loi relative à la sécurité des barrages puisse clairement s'appliquer

179. L.R.E., art. 81.

180. « La notion de l'ordre public n'est pas usitée dans le contentieux des droits acquis. Il n'empêche que nombre de décisions ne peuvent s'expliquer que par l'idée que certaines lois ne peuvent souffrir d'exception dans leur application sans compromettre gravement l'intérêt social. Certaines lois apparaissent d'ordre public, et non susceptibles d'application restreinte, en raison de la matière dont elles traitent. Se rangent dans cette catégorie les lois qui intéressent la santé ou la sécurité publique » : P.-A. CÔTÉ, « Le juge et les droits acquis en droit public canadien », (1989) 30 C. de D. 359, 436; *Québec (Procureur général) c. Zurich Realities inc.*, C.A. Montréal, n° 500-10-000140-838, 24 janvier 1985; *Toronto c. Shields*, (1985) 7 O.A.C. 386 (Ont. C.A.); *112216 Canada Ltd. c. Côte St-Luc*, C.S. Montréal, n° 500-05-000297-885, 21 avril 1988, j. Gonthier, pp. 7, 13 et 14.

aux ouvrages déjà en place lors de son entrée en vigueur, et ce, d'autant plus que ces ouvrages sont les plus susceptibles de souffrir de vétusté¹⁸¹.

Quant au système d'approbation de plans et devis par le gouvernement, prévu dans la L.R.E., il n'est pas sans failles. Tout d'abord, l'approbation de plans et devis d'un ouvrage de retenue des eaux, si elle est une mesure indispensable de contrôle de la sécurité de l'ouvrage, ne constitue qu'un élément de l'arsenal juridique et administratif nécessaire pour assurer la sécurité publique. Cette approbation ne survient qu'au début de la vie utile de l'ouvrage, elle ne confère aucune garantie quant à son entretien ultérieur ni quant au mode de gestion du réservoir ou aux méthodes d'exploitation de l'ouvrage. La pratique administrative de lier l'approbation à la durée du contrat de location de droits d'occupation ou de submersion du domaine public n'a jamais suppléé à la carence d'un régime articulé de surveillance de l'entretien et du mode de gestion.

De plus, il n'y a jamais eu de critères minimaux de sécurité à partir desquels auraient pu être évalués les plans et devis fournis par le promoteur du projet et le gouvernement n'a jamais adopté de normes réglementaires relativement à la réalisation et à l'entretien des ouvrages d'emmagasinement et de retenue comme le prévoit l'article 88 L.R.E. en vigueur depuis déjà 14 ans. Pourtant de telles mesures existent au Canada et elles pourraient faire l'objet d'une réglementation¹⁸².

L'incorporation des conditions générales de l'arrêté en conseil de 1963¹⁸³ à tous les décrets d'approbation de plans et devis ne peut être considérée comme l'application d'une politique générale relative à la sécurité de l'implantation et de la gestion de l'ouvrage. Il s'agit d'une directive qui n'a même jamais été publiée et dont le contenu, comme nous l'avons vu plus haut, se préoccupe davantage de la protection des intérêts de l'État que de ceux des populations. Plus de 30 ans après son adoption, il n'est plus suffisant d'exiger le maintien du barrage « en bon état d'exploitation » ni de rendre l'exploitant responsable « de tous dommages résultant dudit barrage

181. Selon le ministère de l'Environnement et de la Faune, la moyenne d'âge des barrages dont il est responsable est de 42 ans pour les ouvrages en bois et de 15 ans pour les ouvrages en béton alors que leur vie utile est de 50 et 20 ans respectivement. Le transfert de 70 barrages à la Société immobilière du Québec en 1990 selon le Décret 351-90, précité, note 178, avait pour but la réalisation d'un programme de réfection des barrages requérant des dépenses d'immobilisation de 37 millions de dollars sur dix ans. Huit des barrages ainsi transférés à la SIQ ont été démolis.

182. ASSOCIATION CANADIENNE DE LA SÉCURITÉ DES BARRAGES, *Directives relatives à la sécurité des barrages*, version française datée du 1^{er} mars 1995.

183. *Supra*, note 118.

et de son exploitation » dans tous les décrets d'approbation de plans et devis pour garantir la sécurité de l'ouvrage et de son exploitation.

La pratique des approbations elle-même présente certaines faiblesses. Ainsi, il s'est écoulé 12 années entre la construction, en 1950, du barrage en béton à l'issue du lac Ha ! Ha ! et l'approbation de ses plans et devis. De plus, lors de la délivrance du premier bail en 1929, ce sont les plans et devis du barrage lui-même ainsi que des digues situées sur le pourtour du réservoir qui ont fait l'objet de l'approbation gouvernementale, même si l'arrêté en conseil n° 1957 du 2 octobre 1929¹⁸⁴ ne l'indique pas clairement. Le renouvellement du contrat de location en 1970 a donné lieu à une nouvelle approbation des plans et devis tel que nous l'avons indiqué précédemment. Cette fois, non seulement l'arrêté en conseil d'approbation du 23 avril 1970¹⁸⁵ ne fait plus mention des digues, mais leurs plans ne sont pas annexés à ceux du barrage, ce qui laisse entendre qu'ils n'ont probablement pas alors été révisés¹⁸⁶. On doit remarquer que l'approbation tardive des plans et devis après l'érection de l'ouvrage lui-même n'est pas une situation réservée au passé. Au moins deux cas similaires ont été portés à notre connaissance à l'égard d'ouvrages érigés depuis 1990 dans le cadre du programme de construction de petites centrales hydroélectriques.

Au surplus, il appert que, une fois les plans approuvés par décret, l'inspection des travaux pour vérifier la conformité de l'ouvrage érigé avec les plans et devis approuvés n'a pas été une pratique constante.

Au cours des années récentes, s'est instaurée une pratique qui a eu pour effet d'imposer des exigences plus sévères aux promoteurs d'ouvrages de retenue des eaux par l'entremise des contrats de location de droits d'occupation du domaine public et de forces hydrauliques. Cette pratique, si elle constitue une amélioration sur le plan de la substance des mesures destinées à augmenter la sécurité du public, fait dépendre cette préoccupation de la seule vigilance des gestionnaires du domaine public. On a d'ailleurs noté que son encadrement dans la Politique¹⁸⁷ n'a pas empêché que l'intensité des exigences puisse être variable d'un contrat à l'autre. De plus, une telle pratique est sans effet lorsque l'implantation d'un barrage privé n'affecte pas le domaine public ni lorsqu'il s'agit d'un projet piloté par une administration gouvernementale. L'instauration de cette pratique récente révèle plutôt la nécessité de la mise sur pied d'un régime juridique qui repose sur

184. Arrêté en conseil n° 1957, précité, note 51.

185. Arrêté en conseil n° 1832, précité, note 56.

186. Informations obtenues du ministère des Ressources naturelles.

187. Politique, précitée, note 57.

des dispositions législatives et réglementaires et qui soit tout à fait indépendant de celui des concessions.

L'évaluation environnementale ne saurait enfin être le véhicule choisi pour la mise en place d'une véritable politique de sécurité des ouvrages de retenue. Si la préoccupation de la sécurité n'est pas absente du régime québécois d'évaluation environnementale, elle n'en constitue pas l'objet principal. Par ailleurs, les règles d'assujettissement des projets à cette procédure et la possibilité d'exemptions sont telles que sa portée est nettement insuffisante pour servir d'assise à un régime juridique voué à la sécurité des barrages.

La présente section et les deux précédentes ont porté sur le régime juridique qui encadre l'autorisation d'ériger un ouvrage de retenue des eaux, la concession de droits d'occupation du domaine public à cette fin et les mesures de contrôle destinées à assurer la sécurité de l'ouvrage.

Toutefois, le droit n'a pas seulement une fonction préventive, il prévoit également un système de règles susceptibles d'intervenir lorsque survient un dommage pouvant être causé à la personne ou à ses biens. À l'égard des ouvrages de retenue des eaux, de tels dommages peuvent être rattachés aussi bien à l'inondation des terrains privés causée par le refoulement des eaux qu'à la rupture de l'ouvrage, à son mode d'exploitation, au mode de gestion du réservoir de retenue résultant de son implantation ou même à sa seule présence, lorsque celle-ci a pour conséquence de modifier l'écoulement naturel du cours d'eau.

Les règles de droit alors applicables sont celles de la responsabilité civile et elles ont pour objet de déterminer qui peut être tenu de compenser la victime pour la perte subie et quelle est l'étendue de cette obligation. C'est à ce régime juridique de la responsabilité que sera consacrée la quatrième et dernière section de notre article.

4. La responsabilité

Il appartient exclusivement aux tribunaux civils de déterminer s'il y a lieu de tenir qui que ce soit responsable des dommages importants qui ont été subis dans le cas d'inondations et de débordements de cours d'eau comme ceux survenus dans certaines régions du Québec en juillet 1996. Dans ce dernier cas, des recours civils ont d'ailleurs déjà été intentés dans le but d'obtenir des dédommagements au titre de la responsabilité civile¹⁸⁸.

188. Le 25 février 1997, le juge Robert Legris de la Cour supérieure a autorisé un recours collectif au nom de toute personne ayant subi des dommages à la suite de l'écoulement abondant des eaux provenant du réservoir Kénogami : *Lemay c. Société immobilière du Québec*, C.S. Chicoutimi, n° 150-06-000002-964, 25 février 1997. Les compensations

Le seul objet de la section 4 est de donner un aperçu sommaire des principales règles juridiques pouvant être invoquées lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité civile à la suite d'un dommage afférent à un ouvrage de retenue. Dans un premier temps, il sera fait mention des grandes règles du droit commun de la responsabilité civile tel qu'il a été élaboré dans le *Code civil du Québec*¹⁸⁹ et dans la jurisprudence. Les développements les plus importants seront ensuite consacrés au régime particulier des articles 13 à 15 L.R.E.

4.1 Le droit civil

En vertu du droit civil québécois, il existe diverses avenues par lesquelles la victime d'un dommage d'inondation peut tenter de rejoindre le propriétaire ou l'exploitant d'un barrage qu'elle estime responsable. Le régime de responsabilité applicable serait extracontractuel en l'absence d'un contrat liant la victime du dommage et le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage de retenue des eaux¹⁹⁰.

réclamées en justice au titre de la responsabilité civile doivent être distinguées des sommes accordées en vertu de programmes d'assistance financière établis par le gouvernement sous l'autorité de l'article 38 de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, L.R.Q., c. P-38.1. Une dizaine de décrets ont effectivement été adoptés en vertu de cette disposition à compter du 22 juillet 1996. De plus, un programme de reconstruction locale a été établi, à titre d'expérience pilote, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 29.1.1 et du *Code municipal*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 10.5. Ces dispositions, introduites par la *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 27, art. 2 et 42, ont permis l'établissement d'un programme permettant à toute municipalité touchée par les pluies diluviennes des 19 et 20 juillet 1996 de conclure avec le gouvernement une entente portant sur la reconstruction locale : Décret 1354-96, G.O. 1996.II.6425.

189. *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994 (ci-après cité : «C.c.Q.»).

190. La section 4.1 sur le droit civil, est largement redevable des travaux des auteurs suivants : J.L. BAUDOUIN, *La responsabilité civile*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994 ; A. NADEAU et R. NADEAU, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1971 ; ÉCOLE DU BARREAU DU QUÉBEC, *Collection de droit 1995-1996*, vol. 4, « Responsabilité », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995 ; C. MASSE, *La réforme du Code civil*, vol. 2, « La responsabilité civile », Québec, PUL, 1993, pp. 235-357.

Au Québec, le principe de la responsabilité extracontractuelle est exprimé par la règle fondamentale de l'article 1457 C.c.Q.¹⁹¹ Trois conditions doivent être réunies pour que la responsabilité civile d'une personne puisse être engagée. Cette personne doit avoir commis une faute et cette faute doit avoir été la cause du dommage subi par la victime. La règle de base est donc qu'il doit y avoir une faute commise par l'auteur du dommage, un dommage subi par la victime et un lien de causalité entre la faute et le dommage subi par la victime. En principe, c'est à la victime du dommage qu'il appartient de faire la preuve de l'existence de ces trois éléments.

La faute s'exprime par un comportement non conforme aux standards de conduite généralement reconnus acceptables par les tribunaux dans des circonstances similaires¹⁹². La notion de faute recoupe à la fois la faute d'action et la faute par omission. Pour sa part, le dommage donnant droit à une compensation peut être corporel, dans le cas de blessures, moral, lorsqu'il s'agit d'atteinte à la réputation par exemple, ou encore matériel, dans le cas de dommages à la propriété et aux biens. En vertu de l'article 1607 C.c.Q., seuls les dommages qui sont une suite immédiate et directe de la faute peuvent faire l'objet d'une indemnisation.

Le troisième élément indispensable à la responsabilité civile est le lien causal qui doit exister entre la faute et le dommage causé. La preuve du lien de causalité peut être particulièrement difficile à établir, notamment lorsqu'il y a plusieurs causes qui ont pu influencer sur un même événement. La Cour suprême a rappelé que la causalité au sens juridique du terme n'est pas identique à la causalité scientifique et qu'elle doit être établie selon la prépondérance des probabilités¹⁹³, compte tenu de la preuve qui peut être

191. Cet article se lit ainsi :

Art. 1457. Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

192. Voici la définition qu'en donne J.L. BAUBOUIN, *op. cit.*, note 190, n° 143, p. 101 : « la violation du devoir légal de ne pas causer un préjudice illégitime à autrui, par une conduite contraire à celle qu'aurait eue une personne normalement prudente et diligente placée dans des circonstances identiques à celles où s'est trouvé l'auteur du dommage au moment où il a posé l'acte qu'on lui reproche ou omis de poser celui dont on lui tient rigueur. »

193. À la différence de la responsabilité pénale qui ne peut être engagée que sur la base d'une preuve hors de tout doute raisonnable.

factuelle, basée sur des statistiques ou des expertises ou même des présomptions, comme on le verra plus loin¹⁹⁴.

La victime du dommage peut donc tenter de faire directement la preuve de la faute du propriétaire ou de l'exploitant d'un ouvrage de retenue des eaux ou même de ses préposés puisque leur faute est alors présumée être celle de leur employeur¹⁹⁵. Ainsi, il pourrait alors s'agir d'une faute dans la gestion de l'ouvrage ou du réservoir d'emménagement lors d'une situation de crue¹⁹⁶ ou d'une omission d'agir lorsque la situation l'exigeait ou encore d'un défaut d'entretien, à la condition évidemment que cette faute ait causé le dommage.

Toutefois, la victime d'un dommage peut s'aider de diverses présomptions qui sont prévues dans le *Code civil du Québec*. Nous allons en considérer deux principales : la responsabilité du fait des biens de l'article 1465 C.c.Q. et celle du propriétaire pour la ruine de l'immeuble selon l'article 1467 C.c.Q.

Le régime de la responsabilité du fait des biens repose sur les dispositions de l'article 1465 C.c.Q. : « Le gardien d'un bien est tenu de réparer le préjudice causé par le fait autonome de celui-ci, à moins qu'il prouve n'avoir commis aucune faute. »

L'avantage de ce régime pour la victime du dommage vient du fait que, contrairement à la situation de la faute directe de l'article 1457 C.c.Q., elle n'a pas ici à faire la preuve de la faute du gardien du bien qui a causé le dommage. Cette faute est présumée. Il se produit alors une inversion du fardeau de la preuve de telle sorte que, lorsque les conditions de l'article 1465 sont réunies, il appartient dès lors au gardien du bien de faire la preuve qu'il n'a pas commis de faute.

Certaines questions sont susceptibles de se soulever dans l'application de l'article 1465 à la responsabilité des propriétaires et des exploitants d'ouvrages de retenue des eaux à la suite d'une inondation. La première de

194. *Lawson c. Laferrière*, [1991] 1 R.C.S. 541. Pour un exemple de situation où la victime d'une inondation n'a pu obtenir compensation parce qu'elle n'a pu établir le lien de causalité entre le dommage et la présence d'un barrage : *Gallienne c. Iron Ore Co.*, [1973] C.A. 936.

195. C.c.Q., art. 1463.

196. *Lamer c. Commission hydroélectrique de Québec*, [1954] R.L. n.s. 513 (C.S.); dans *Commission hydroélectrique du Québec c. Cie internationale de papier du Canada*, [1987] R.J.Q. 2362, qui renversait *Cie internationale de papier du Canada c. Commission hydroélectrique du Québec*, J.E. 81-1159 (C.S.), la Cour d'appel a jugé que la méthode d'exploitation d'un barrage suivie par Hydro-Québec n'était pas fautive ni déraisonnable compte tenu du fait qu'elle visait la production d'électricité et non le contrôle des inondations.

ces questions est relative à la notion de « bien » elle-même. Il a été jugé que ce concept incluait tout objet meuble ou immeuble, corporel ou même incorporel, tel que l'électricité¹⁹⁷. Un barrage est clairement un bien au sens de cette disposition et elle pourrait peut-être même inclure l'eau, car il a déjà été décidé qu'elle couvrirait non seulement l'électricité mais également le gaz et même les vapeurs d'essence¹⁹⁸. La Cour suprême a appliqué cette présomption dans le cas de bris de canalisations souterraines et des dommages causés, en raison de ce bris, par le déversement de plusieurs millions de gallons d'eau sur la propriété privée¹⁹⁹.

Selon l'article 1465, il doit s'agir du « fait autonome » du bien, ce qui exclut les cas où le dommage ne résulte pas de l'action du bien lui-même, telle la situation de l'écolier qui glisse sur une patinoire²⁰⁰, car alors le bien n'a joué qu'un rôle passif.

Quant à la notion de « garde », elle présuppose que le gardien a un pouvoir de contrôle, de surveillance ou de direction sur le bien. Ainsi, l'exploitant d'un barrage en a clairement la garde mais la question pourrait se poser à l'égard de l'eau retenue par le barrage.

Si la victime du dommage prouve qu'il a été causé par le fait autonome du bien, sans intervention d'un être humain et que le défendeur avait la garde ou le contrôle de ce bien, ce dernier est alors présumé être responsable du dommage subi. Mais cette présomption peut être repoussée par le gardien du bien qui, pour se libérer de cette responsabilité, peut établir qu'il s'est agi d'un cas de force majeure ou même, plus simplement, qu'il n'a commis aucune faute.

Le *Code civil du Québec* contient une définition de la force majeure à l'article 1470 :

Art. 1470. Toute personne peut se dégager de sa responsabilité pour le préjudice causé à autrui si elle prouve que le préjudice résulte d'une force majeure, à moins qu'elle ne se soit engagée à le réparer.

La force majeure est un événement imprévisible et irrésistible ; y est assimilée la cause étrangère qui présente ces mêmes caractères.

L'application de cette notion à l'égard des inondations fera l'objet de développements particuliers dans la prochaine section. Toutefois, en matière de refoulement d'égout, la prévisibilité des précipitations est un

197. *Canada and Gulf Terminal Ry. Co. c. Lévesque*, [1928] R.C.S. 340 infirmant (1927) 43 B.R. 562.

198. *Jalbert c. Sherbrooke*, [1962] R.C.S. 94 infirmant [1960] B.R. 934 (gaz propane) ; *Charrier c. St-Laurent*, [1957] C.S. 217, [1957] R.L. n.s. 257 (vapeurs d'essence).

199. *Montréal c. Lesage*, [1923] R.C.S. 355 confirmant (1922) 33 R.R. 458.

200. *L'Œuvre des Terrains de jeux de Québec c. Cannon*, (1940) 69 B.R. 112, 113, 114 et 118.

élément déterminant. Dans un arrêt de 1922²⁰¹, il a été jugé qu'un orage d'une exceptionnelle violence ne pouvait constituer un cas de force majeure lorsqu'un tel événement est susceptible de se produire, même rarement²⁰².

Le gardien d'un bien n'est cependant pas tenu de prouver force majeure pour se défendre, il peut faire la preuve qu'il n'a commis aucune faute et qu'il a pris toutes les précautions que prendrait une personne raisonnable pour éviter le fait dommageable.

Le régime de responsabilité du propriétaire pour la ruine d'un immeuble, pour sa part, est celui de l'article 1467 C.c.Q. :

Art. 1467. Le propriétaire, sans préjudice de sa responsabilité à titre de gardien, est tenu de réparer le préjudice causé par la ruine, même partielle, de son immeuble, qu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction.

Ce régime particulier obéit à des règles qui lui sont propres. Il ne s'applique d'abord qu'aux immeubles, ce qui inclut « les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante²⁰³ ». Il fait peu de doute qu'une digue ou un barrage tombe sous la portée de la définition. Il ne vise ensuite que la responsabilité du propriétaire, ce qui exclut celle de l'exploitant qui aurait la garde et le contrôle d'un ouvrage mais qui n'en serait pas le propriétaire²⁰⁴. Par ailleurs, il importe peu que le propriétaire n'ait pas été en possession de l'immeuble au moment de la survenance du dommage. Si les conditions de l'article 1467 sont satisfaites, la responsabilité du propriétaire sera engagée.

Il doit également s'agir de la « ruine » de l'immeuble, ce qui implique un effondrement, une désagrégation d'une partie intégrante d'un immeuble. La ruine peut n'être que partielle, mais le dommage subi doit en découler.

Surtout, la victime du dommage doit faire la preuve que cette ruine totale ou partielle de l'immeuble provient d'un vice de construction ou d'un

201. *Montreal c. Watt & Scott Ltd.*, [1922] 2 A.C. 555, (1930) 48 B.R. 295 qui confirmait (1920) 60 R.C.S. 523 infirmant (1919) 29 B.R. 338.

202. Dans *Montreal c. Watt & Scott Ltd.*, précité, note 201, 563, il était tombé 1.51 pouce d'eau en 78 minutes dont 0.26 pouce dans une période de 5 minutes. Toutefois, des précipitations d'une intensité similaire s'étaient produites deux fois avant l'événement et une fois après.

203. C.c.Q., art. 900.

204. Ce qui ne veut pas dire que la responsabilité de l'exploitant ne pourrait être recherchée et retenue. Cela signifie seulement qu'elle ne pourrait être engagée sur la base du seul article 1467. La responsabilité de l'exploitant pourrait, par exemple, être engagée comme « gardien » du bien sous le régime de l'article 1465 C.c.Q. Le législateur a en effet expressément prévu dans l'article 1467 que la victime pouvait également invoquer en sa faveur le régime de présomption de faute de l'article 1465.

défaut d'entretien. À la différence de l'article 1465, l'article 1467 ne crée pas une présomption de faute²⁰⁵ et la preuve que doit faire la victime est assez onéreuse. Elle doit prouver qu'il y a défaut d'entretien ou vice de construction et, en plus, qu'il y a un lien de causalité entre ce défaut ou ce vice et le dommage subi. Il y a défaut d'entretien lorsque le manque de réparation et même la seule vétusté rendent l'immeuble impropre à l'usage auquel il était destiné ou dangereux²⁰⁶. Toutefois, le défaut d'entretien et le vice de construction ne s'apprécient qu'en fonction de la destination du bâtiment ou de sa partie tombée en ruine. Souvent la preuve va requérir une expertise.

Si la victime réussit à s'acquitter de son fardeau de preuve, le propriétaire dispose alors de très peu de moyens de défense pour se disculper. Il n'est pas suffisant qu'il prouve qu'il n'a pas commis de faute, qu'il s'est conduit en personne raisonnablement prudente ou diligente ou encore qu'il était de bonne foi ou ignorait l'existence du vice de construction ou du défaut d'entretien²⁰⁷. Pour échapper à la responsabilité, il doit alors faire la preuve d'une faute de la victime, d'une faute d'un tiers dont il n'est pas responsable ou d'un cas de force majeure et, encore, dans ce dernier cas, ce moyen d'exonération sera refusé si la force majeure s'accompagne d'une faute du propriétaire²⁰⁸.

205. Mais rien n'empêche la victime de tenter d'utiliser à son bénéfice la présomption de faute de l'article 1465 C.c.Q. lorsque le propriétaire de l'immeuble en est également le gardien.

206. A. NADEAU et R. NADEAU, *op. cit.*, note 190, n^{os} 521-524, pp. 487-490.

207. J.L. BAUDOUIN, *op. cit.*, note 190, n^o 783, pp. 437 et 438.

208. *Id.*, n^o 784, p. 381 :

« En pratique cependant, deux remarques s'imposent. En premier lieu, l'impossibilité du propriétaire de fournir une explication satisfaisante de la cause de l'accident, après une preuve *prima facie* du demandeur, lui est, en général, fatale. En second lieu, la défense de force majeure est soumise à une double restriction. La force majeure, tout d'abord, ne constitue pas une excuse valable si sa survenance a été précédée d'une faute. Le propriétaire qui a toléré un vice de construction ou un défaut d'entretien demeure donc responsable du dommage causé par une force majeure à laquelle l'immeuble aurait pu résister si les réparations nécessaires avaient été faites. Ainsi, s'il fait défaut, après sa destruction partielle, de s'assurer qu'un mur restant est solide, il engage sa responsabilité pour la ruine de ce mur provoquée par un vent violent.

L'exonération résultant de la force majeure ensuite est impossible dans l'hypothèse où la cause véritable de la ruine de l'immeuble se trouve à la fois dans l'action de l'événement et dans l'existence du vice ou du défaut. Le propriétaire est donc responsable lorsque la ruine ne se serait pas normalement produite, même avec la survenance de la force majeure, si l'immeuble avait été construit selon les règles de l'art ou convenablement entretenu. »

Voir aussi : A. NADEAU et R. NADEAU, *op. cit.*, note 190, n^o 526, pp. 490-492 ; Nordheimer c. Alexander, (1890-91) 19 R.C.S. 248.

Il ne faut pas tirer de ce très bref aperçu la conclusion que ce sont là les seules dispositions du *Code civil du Québec* susceptibles de s'appliquer à la question de la responsabilité afférente à un ouvrage de retenue des eaux. Chaque situation présentant ses propres particularités factuelles, d'autres règles juridiques pourraient alors être invoquées²⁰⁹.

Toutefois, toute considération de la question de la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant d'un barrage ou d'un autre ouvrage de retenue des eaux doit également tenir compte des dispositions particulières de la L.R.E.

4.2 Le régime de responsabilité des articles 13 à 15 de la *Loi sur le régime des eaux*

Depuis son origine en 1856²¹⁰, la L.R.E. contient des dispositions qui ont pour effet d'établir un régime spécial de responsabilité qui s'applique aux ouvrages de retenue des eaux et qui est distinct des règles du *Code civil du Québec*. Ce régime est établi par les articles 13 à 15 L.R.E. actuellement en vigueur :

13. 1. Le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage construit dans un cours d'eau ou d'une usine, moulin, manufacture ou machine visés dans l'article 5 sont garants de tous les dommages qui peuvent résulter à autrui par la trop grande élévation des écluses ou autrement.

2. Ces dommages sont évalués et fixés par la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec.

14. En évaluant les dommages et fixant l'indemnité, la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec peut, s'il y a lieu, compenser l'indemnité, en tout ou en partie, avec la plus-value qui peut résulter aux propriétés du réclamant de l'établissement de ces usines, moulins ou manufactures.

15. À défaut du paiement des dommages et indemnités, ainsi fixés, dans les six mois de la date de la décision de la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec, avec l'intérêt légal à compter de telle date, celui qui y est condamné est tenu de démolir les travaux qu'il a faits, ou ils le sont à ses frais et dépens, sur jugement à cet effet, le tout sans préjudice des dommages et intérêts encourus jusqu'alors.

4.2.1 Origine

Comme nous l'avons vu dans la section 1, la loi de 1856 autorise un propriétaire riverain à utiliser et à exploiter et même à retenir les eaux du

209. On peut ainsi penser aux règles applicables à la responsabilité du constructeur, de l'architecte et de l'ingénieur (C.c.Q., art. 2117-2121) et à celles du fabricant ou du fournisseur (C.c.Q., art. 1468 et 1469).

210. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, précité, note 3.

cours d'eau qui coule en bordure de sa propriété, et ce, à des fins industrielles. En contrepartie, il est tenu garant, et par «garant» il faut entendre «responsable»²¹¹, «de tous les dommages qui pourront en résulter et être causés à autrui soit par la trop grande élévation des écluses ou autrement»²¹². Ce n'est que dans le cas où le propriétaire ou l'exploitant fait défaut de payer ces dommages qu'il pourrait être tenu de démolir l'ouvrage²¹³.

À l'époque de l'introduction de cette disposition, les tribunaux ont considéré que le droit d'exploitation prévu par la loi de 1856 pouvait être assimilé à une servitude légale en faveur du propriétaire ou de l'exploitant de l'ouvrage lui permettant de retenir les eaux et même d'inonder les propriétés voisines, à charge de payer une indemnité. Le paiement des dommages constituait donc la seule condition de l'exercice de cette servitude légale²¹⁴. En conséquence, l'obligation d'indemniser n'était pas considérée comme provenant d'un délit ou d'un quasi-délit et le recours pour réclamer le remboursement des dommages subis n'était pas assujéti à la prescription de deux ans applicable dans un tel cas²¹⁵.

Il faut comprendre qu'à l'époque ces dispositions étaient souvent perçues comme visant l'indemnisation des autres propriétaires riverains dont les propriétés, situées en amont de l'ouvrage de retenue des eaux²¹⁶, allaient être submergées ou inondées par l'érection de ce dernier.

Aujourd'hui, toutefois, on ne peut plus considérer les dommages visés par l'actuel article 13 L.R.E. comme constituant le prix à payer pour l'exercice d'un droit de servitude²¹⁷. Il s'agit bel et bien d'un régime de responsabilité civile qui protège autant les propriétés situées en aval de

211. *Brompton Pulp and Paper Ltd. c. Grégoire*, [1950] B.R. 329, 332 (j. Galipeault).

212. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, précité, note 3, art. II.

213. *Id.*, art. IV.

214. *Gale c. Bureau*, (1910) 44 R.C.S. 305, 312; *Jones c. Fisher*, précité, note 7, 222; *Larochelle c. Price*, (1899) 19 C.S. 403, 405; *Proulx c. Tremblay*, précité, note 2; *Jean c. Gauthier*, précité, note 2, 138. Pour une analyse critique de cette jurisprudence, voir G. FORTIN, *op. cit.*, note 37, pp. 20-39.

215. *Breakey c. Carter*, (1885) Cassel's Digest, 463 (C.S.C.) infirmant 15 R.L. 520 (B.R.) qui avait renversé (1883) 15 R.L. 518 (C.S.).

216. Voir l'opinion du juge Létourneau dans *Gosselin c. Tremblay*, (1939) 67 B.R. 136, 141.

217. «Their Lordships are of opinion, in agreement with the other judges before whom this case came, that the liability under the section [ancien article 12 de la *Loi du régime des eaux courantes*, S.R.Q. 1925, c. 46, devenu l'actuel article 13 L.R.E.] cannot be limited by the articles of the Code of Quebec dealing with real servitudes»: lord Maugham parlant pour le Conseil privé dans *R. c. Southern Canada Power Co.*, [1937] 3 D.L.R. 737, 744 qui renversait [1936] R.C.S. 4 infirmant [1934] Ex. C.R. 142 (Cour de l'Échiquier).

l'ouvrage que celles en amont²¹⁸ et même celles qui ne se trouvent pas immédiatement sur la bordure riveraine du cours d'eau²¹⁹.

4.2.2 Les ouvrages visés par le régime de responsabilité de la *Loi sur le régime des eaux*

Il s'agit ici de déterminer les ouvrages de retenue des eaux qui tombent sous la portée de l'article 13 L.R.E. Il ne fait aucun doute que cette disposition vise les ouvrages érigés à des fins industrielles, d'abord parce qu'elle contient une référence explicite aux ouvrages énoncés par l'article 5 qui accorde le droit d'utiliser les cours d'eau à ces fins et ensuite parce que le droit d'utiliser les cours d'eau à ces fins et la responsabilité s'y attachant ont été édictés en 1856 par la même loi.

Cependant, à mesure que le législateur est intervenu pour autoriser la construction d'ouvrages de retenue à d'autres fins que des fins industrielles, il n'a pas précisé que la disposition de 1856 rendant le propriétaire ou l'exploitant responsable des dommages devait s'appliquer à ces nouveaux barrages. La question se pose donc de savoir si la même responsabilité qui s'attache aux ouvrages de retenue érigés à des fins industrielles concerne également les ouvrages implantés aux fins d'emmagasinement, de flottage et à ceux qui tombent sous la portée générale de l'article 71 L.R.E.

En 1937, lorsque l'affaire *R. c. Southern Canada Power Co.*²²⁰ est venue devant le Conseil privé, la L.R.E. autorisait déjà l'érection de barrages aux fins de flottage et d'emmagasinement des eaux en plus des fins industrielles. Dans *R. c. Southern Canada Power Co.*, le barrage en cause était un barrage joint à une centrale hydroélectrique et était donc utilisé à des fins industrielles. Pourtant, le Conseil privé a donné à l'ancien article 12 de la L.R.E. une portée plus générale en déclarant que cette disposition sur la responsabilité s'appliquait à n'importe quel barrage érigé sous l'autorité de la L.R.E. :

By s. 12 of that Act, it is provided in reference to any dam or similar structure in a river constructed pursuant to the provisions of the Act that, « The owner or lessee of any such work shall be liable for all damages resulting therefrom to any person, whether by excessive elevation of the flood-gates or otherwise²²¹ ».

218. Voir *Southern Canada Power c. La Reine*, [1936] R.C.S. 4, 21 (j. Davis) et 28 et 30 (j. Cannon).

219. *R. c. Southern Canada Power Co.*, précité, note 217, 744.

220. *R. c. Southern Canada Power Co.*, précité, note 217.

221. *Id.*, 738 (lord Maugham). Il est également possible de retracer certaines décisions judiciaires où l'on admet l'applicabilité du régime de responsabilité des articles 13 à 15 L.R.E. à des ouvrages de retenue érigés à des fins autres que l'industrie : *Dubé c. St. John River Co.*, (1933) 72 C.S. 60, 63-64 ; *Gallienne c. Iron Ore Co. of Canada*, précité, note 194 (barrage destiné à faciliter le flottage du bois).

Quant aux autres barrages, ceux qui sont construits à une fin différente des fins de l'industrie, du flottage ou de l'emmagasinement des eaux, ce n'est qu'en 1968 qu'apparaît l'article 71 requérant l'approbation de leurs plans et devis²²². Même si aucune décision judiciaire n'a été retracée portant sur la question de savoir s'ils sont assujettis au régime de responsabilité des articles 13 à 15 L.R.E., il peut être soutenu que le législateur, en édictant l'article 71, était censé connaître la portée générale que le Conseil privé avait donné à l'article 13. En conséquence, si le législateur a édicté l'article 71 sans prévoir un régime particulier de responsabilité pour tous les ouvrages à être implantés en vertu de cette disposition générale, il est possible de prétendre qu'il estimait que l'article 13 s'y appliquait²²³.

À l'égard des ouvrages de retenue des eaux destinés à faciliter le flottage du bois, il existe un régime de responsabilité propre aux opérations de flottage du bois prévu dans l'article 44 L.R.E. :

44. Personne ne peut exercer les droits et privilèges conférés par la présente section sans être responsable des dommages causés par ses opérations dans les rivières, criques, cours d'eau, lacs ou étangs ou sur leurs rives.

Ce régime de responsabilité applicable à toutes les opérations de flottage couvre les dommages causés par un ouvrage de retenue érigé à cette fin²²⁴. Il s'agit d'un régime de responsabilité similaire à celui des articles 13 à 15 L.R.E. qui couvre les dommages subis lorsque ceux-ci résultent des opérations de flottage, et ce, même en l'absence de faute²²⁵.

Se pose également la question de la responsabilité afférente aux ouvrages de retenue érigés sous l'autorité de la Commission des eaux courantes en vertu des lois spéciales adoptées entre 1912 et 1942²²⁶. Dans l'arrêt *R. c. Commission des eaux courantes*²²⁷ la Cour supérieure a jugé que le régime de responsabilité de l'article 13 L.R.E. s'appliquait à un barrage érigé par cette commission sur la rivière du Loup (en bas) en vertu des dispositions d'une loi spéciale de 1942²²⁸. Il fut notamment jugé que le premier alinéa de

222. *Loi modifiant la Loi du régime des eaux*, précitée, note 103.

223. Un argument similaire a été invoqué par la Cour suprême du Canada à l'égard du droit de la Cour supérieure d'entendre un recours selon l'article 13 L.R.E., même si l'article semble conférer juridiction à un tribunal administratif spécialisé : *Street c. Ottawa Valley Co.*, [1940] R.C.S. 40, 46-48.

224. *Patenaude c. W.C. Edwards & Co. Ltd.*, (1915) 21 R.L. n.s. 523 (C.S.).

225. *Dumont c. Fraser*, (1912) 48 R.C.S. 137 ; *Price Brothers Co. Ltd. c. Lafontaine*, [1956] B.R. 277 ; *Fort-Coulonge c. E.B. Eddy Co.*, J.E. 82-592 (C.S.) (désistement d'appel, le 28 avril 1983).

226. *Supra*, note 16.

227. *R. c. Commission des eaux courantes*, [1956] R.P. 163 (C.S.).

228. *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec relativement à l'emmagasinement des eaux de la rivière du Loup (en bas)*, S.Q. 1942 (6 Geo. VI), c. 36.

l'article 13 de la *Loi du régime des eaux courantes*²²⁹ s'appliquait à la Commission « comme à tout autre propriétaire²³⁰ ». Le jugement de la Cour d'appel a renversé celui de la Cour supérieure, mais seulement sur la question des compétences respectives de la Cour supérieure et de la Régie des services publics en vertu du deuxième alinéa de l'article 13 de la *Loi du régime des eaux courantes*. La Cour d'appel ne remet aucunement en question l'applicabilité de cette loi au barrage de la Commission des eaux courantes²³¹.

L'histoire législative récente de l'article 13 L.R.E. justifie enfin de lui donner la plus large portée en ce qui concerne les ouvrages de retenue des eaux assujettis à ce régime particulier de responsabilité civile. Jusqu'au 23 juin 1982, le premier alinéa de l'article 13 ne se comprenait que par référence aux ouvrages et aux établissements visés dans l'article 5 L.R.E. Le 23 juin 1982, le premier paragraphe de l'article 13 est remplacé par un nouveau paragraphe qui est encore en vigueur aujourd'hui²³².

Aux fins de comparaison, voici les deux textes du paragraphe 1 de l'article 13 L.R.E. (avant le 23 juin 1982 et à compter de cette date) :

Texte d'avant le 23 juin 1982²³³

13 (1) Les propriétaires ou fermiers de ces ouvrages ou établissements restent garants de tous les dommages qui peuvent résulter à autrui par la trop grande élévation des écluses ou autrement.

Texte en vigueur le 23 juin 1982

13 (1) Le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage construit dans un cours d'eau ou d'une usine, moulin, manufacture ou machine visés dans l'article 5 sont garants de tous les dommages qui peuvent résulter à autrui par la trop grande élévation des écluses ou autrement.

229. *Loi du régime des eaux courantes*, S.R.Q. 1941, c. 98.

230. R. c. *Commission des eaux courantes*, précité, note 227, 167.

231. *Alexandre c. Commission des eaux courantes*, [1956] B.R. 378, 388 et 389 (J. Rinfret). Il faut dire cependant que l'article 5 de la *Loi accordant certains pouvoirs à la Commission des eaux courantes de Québec relativement à l'emménagement des eaux de la rivière du Loup (en bas)*, précitée, note 228, rendait applicable la section IX de la *Loi du régime des eaux courantes*, précitée, note 229, aux travaux autorisés par cette loi spéciale. Les dispositions de cette section IX concernaient la mise en valeur et l'exploitation des forces hydrauliques, mais rien dans la loi spéciale de 1942 ne prévoyait de façon expresse que d'autres dispositions de la *Loi du régime des eaux courantes* devaient s'appliquer aux travaux à être entrepris sur la rivière du Loup (en bas).

232. Par suite de l'entrée en vigueur des articles 26 et 47 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 131.

233. *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 13 (1).

Le remplacement du premier paragraphe en 1982 ne se comprend que par la volonté du législateur de prévoir deux volets distincts à la règle d'assujettissement. Le premier volet concerne, de façon générale, la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant d'un ouvrage quelconque construit dans un cours d'eau sans tenir compte de sa finalité. Le second volet s'adresse précisément aux « usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce » qui sont expressément énumérés dans l'article 5 L.R.E.²³⁴ Puisque le second volet reprend maintenant l'énumération des ouvrages industriels visés dans l'article 5, il faut en déduire que le premier volet du premier paragraphe de l'article 13, tel qu'il a été remplacé le 23 juin 1982, n'est pas limité aux seuls ouvrages construits dans un cours d'eau à des fins industrielles mais à tous les ouvrages, peu importe leur finalité ou même leur origine. On remarquera au surplus que la version anglaise de la même disposition supporte cette interprétation²³⁵.

4.2.3 Les particularités du régime

La spécificité du régime de responsabilité des articles 13 à 15 L.R.E. tient au fait que l'obligation d'indemniser pour les dommages causés par un ouvrage de retenue des eaux ne dépend pas d'une faute ou d'une négligence de la part du propriétaire ou de l'exploitant de l'ouvrage.

C'est ce qui s'infère clairement de la décision de la Cour suprême dans *Southern Canada Power Co. c. La Reine*²³⁶. Dans cette affaire, un remblai de gravier sur lequel était installée la voie ferrée du Canadian National Railway (CNR) entre Québec et Montréal fut emporté par une importante masse d'eau et de glace le jour de Pâques 1928. Ce remblai était situé entre un viaduc et un pont enjambant la rivière Saint-François à Drummondville. Quelques minutes après que l'inondation eut emporté le remblai, le train régulier en provenance de Québec ne put s'arrêter à temps et la locomotive ainsi que deux wagons plongèrent dans la rivière Saint-François causant trois pertes de vie et des dommages importants. La Couronne imputa la responsabilité de ces dommages à la Southern Canada Power Co. et les réclama avec succès en Cour de l'Échiquier. La Southern Canada Power

234. L.R.E., art. 5 : « Tout propriétaire est autorisé à utiliser et exploiter les cours d'eau qui bordent, longent ou traversent sa propriété, à y construire et établir des usines, moulins, manufactures et machines de toute espèce, et, pour cette fin, y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à leur fonctionnement, telles que canaux, écluses, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables. »

235. *Watercourses Act*, L.R.Q., c. R-13, art. 13 (1) : « The owner or operator of any work constructed in a watercourse, or of a plant, a mill, a manufactory, works or machinery of any kind contemplated in section 5, is liable for all damages resulting therefrom to any person, whether by excessive elevation of the flood-gates or otherwise. »

236. *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218.

Co. en appela de ce jugement d'abord devant la Cour suprême et ensuite au Conseil privé.

Au terme d'une preuve longue et complexe, il fut établi que la seule présence d'un barrage de la Southern Canada Power Co., deux milles et demi en amont de la voie ferrée, avait modifié l'écoulement naturel de la rivière Saint-François. À cause de la présence de ce barrage, un embâcle s'était formé sur la rivière beaucoup plus en amont qu'avant l'érection du barrage, de telle sorte que le volume d'eau accumulé par cet embâcle était plus important qu'à l'époque antérieure à la construction du barrage. Lorsque cet embâcle se rompit, d'énormes quantités d'eau et de glace submergèrent le barrage, descendirent la rivière et emportèrent le remblai du chemin de fer, deux milles et demi en aval.

Tous les juges de la Cour suprême ont été d'accord à savoir que ce n'était pas une faute liée à l'exploitation du barrage qui avait causé le dommage mais la seule présence du barrage et son effet sur l'écoulement du cours d'eau à son état naturel²³⁷.

Cette interprétation selon laquelle la responsabilité visée dans l'article 13 L.R.E. n'est pas basée sur la notion de faute est d'ailleurs parfaitement en harmonie avec celle qui a été donnée par la jurisprudence à l'article 44 portant sur le flottage du bois²³⁸.

Il en résulte que, pour engager la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant d'un ouvrage de retenue des eaux auquel s'applique l'article 13 L.R.E., la victime du dommage doit faire la preuve du dommage subi et de l'existence d'un lien de causalité entre ce dommage et la présence du barrage. Cette preuve doit être faite suivant la prépondérance des pro-

237. *Id.*, 20-22 (j. Davis), 30-32 (j. Cannon) et 33 (j. Dysart, *ad hoc*). La faute dans le fonctionnement des écluses que la Couronne tenta d'imputer à l'exploitant du barrage ne fut retenue ni par le juge du procès ni par aucun des juges d'appel; *id.*, 21-22 (j. Davis), et 31 (j. Cannon). Le Conseil privé n'en discuta même plus. La doctrine a d'ailleurs lu l'affaire *Southern Canada Power Co.* comme donnant à l'article 13 L.R.E., un effet de responsabilité sans faute: G. FORTIN, *op. cit.*, note 37, p. 96. Dans *Gallienne c. Iron Ore Company*, précité, note 194, 939, le juge Deschênes, alors à la Cour d'appel, déclare qu'une lecture attentive de l'article 13 L.R.E. «ne permet cependant pas d'échapper à la conclusion que la responsabilité statutaire qu'il prévoit demeure basée sur la faute ainsi que sur le lien de causalité entre cette faute et le dommage allégué». Ce dernier arrêt ne peut faire autorité sur la question de l'interprétation de l'article 13 L.R.E. D'une part, il n'y est fait aucune mention de l'affaire *Southern Canada Power Co.* et, d'autre part, le motif essentiel pour lequel la Cour d'appel a confirmé le rejet de l'action tient à l'absence de preuve de lien de causalité entre le dommage subi et la présence du barrage de la défenderesse érigé aux fins de flottage.

238. Voir la jurisprudence précitée, *supra*, note 225.

babilités²³⁹. La victime n'a donc pas l'obligation de prouver la faute du propriétaire ou de l'exploitant ni le lien de causalité entre cette faute et le dommage d'inondation.

Toutefois, il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'établir le lien de causalité entre le dommage et la présence de l'ouvrage de retenue. Il n'est pas suffisant de soumettre des hypothèses ou des conjectures qui ne sont pas appuyées sur des faits certains et concrets²⁴⁰. Il se peut également que la présence d'un ouvrage de retenue soit marginale par rapport au débit naturel du cours d'eau²⁴¹.

Quant au propriétaire ou à l'exploitant de l'ouvrage de retenue des eaux, il peut se défendre en invoquant la force majeure, le cas fortuit ou encore l'acte d'un tiers²⁴². La défense de force majeure a déjà été admise à l'égard de précipitations exceptionnelles et de la fonte des neiges conjuguées²⁴³. Cependant, dans un plus grand nombre de décisions recensées, cette défense a échoué. Les tribunaux ont alors jugé que des pluies inhabituelles et abondantes²⁴⁴, les crues printanières et la débâcle²⁴⁵, les

239. *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218, 13 (j. Davis).

240. Selon l'opinion séparée du juge Brossard dans *Gallienne c. Iron Ore Company of Canada*, précité, note 194.

241. *Bergeron c. Hydro-Québec*, [1983] R.L. 27 (C.S.), 30.

242. *Brompton Pulp and Paper Co. c. Grégoire*, précité, note 211, 337 (j. Bissonnette).

243. *Atlas construction Ltée c. Poudrier et Boulet Ltée*, J.E. 82-339 (C.S.), p. 8 du texte intégral. Dans cette affaire, il fut jugé que la quantité d'eau qui s'était abattue à Québec en 24 heures était le double de la quantité d'eau tombée lors des pluies les plus exceptionnelles relevées depuis 1879. Selon la Cour supérieure, une telle quantité d'eau ne pouvait être raisonnablement prévue; *Bergeron c. Hydro-Québec*, précité, note 241.

244. Dans *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218, 17, la Cour suprême et le Conseil privé (R. c. *Southern Canada Power Co.*, précité, note 217, 747) font état des constatations du juge de première instance quant à l'historique des inondations sur la rivière Saint-François entre 1887 et 1932. La combinaison de phénomènes naturels inhabituels en 1928 ne fut pas considérée comme constituant une force majeure. En Cour suprême, le juge Davis invoque un précédent écossais (*Greenock Corporation c. Caledonian Railway*, [1917] A.C. 556) au soutien de la règle selon laquelle celui qui modifie le cours naturel d'un cours d'eau doit voir à ce que ses ouvrages artificiels soient capables de disposer de précipitations même inhabituelles. Si des dommages découlent alors de l'insuffisance des ouvrages qu'il a substitués au lit naturel du cours d'eau, sa responsabilité sera engagée ([1936] R.C.S. 4, 18 et 19). Dans *Commission hydro-électrique du Québec c. Cie internationale de papier du Canada*, précitée, note 196, 2366 et 2367, la Cour d'appel a jugé que les énormes quantités de pluie de mai 1974 étaient exceptionnelles et avaient créé une situation inhabituelle mais qu'elles ne permettaient pas de conclure à un cas fortuit. Dans cette affaire il s'agissait de précipitations dont la période de retour était de 25, 33 ou même 294 ans selon la période considérée.

245. *Montreal Light, Heat & Power Co. c. Archambault*, (1906) 29 C.S. 356, 367 confirmé sur ce point par (1907) 16 B.R. 410, 421 et 422, confirmé par (1908) 41 R.C.S. 116; *Lamer c. Commission hydroélectrique de Québec*, précité, note 196, 553-556.

changements de température²⁴⁶ et le caractère plus ou moins rigoureux des hivers²⁴⁷ ne présentaient pas les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité permettant de conclure à force majeure. De plus, rien n'empêche la victime d'invoquer, par le même recours, que l'accident soulevé en défense au titre de la force majeure a été précédé, accompagné ou suivi d'une faute qui est imputable au propriétaire ou à l'exploitant de l'ouvrage de retenue des eaux²⁴⁸.

Dans l'affaire *Southern Canada Power Co.*, trois des cinq juges de la Cour suprême ont rejeté la réclamation de la Couronne pour les dommages subis par la locomotive et deux wagons, estimant qu'il y avait eu faute contributoire de la Couronne. Selon eux, les employés du CNR avaient commis une faute parce que, s'ils avaient été plus vigilants quant à l'effet possible de l'inondation sur le remblai, ils auraient pu arrêter le train à temps pour l'empêcher de plonger dans la rivière. Cette faute avait pour conséquence de faire disparaître la responsabilité de l'exploitant du barrage quant à ce chef de réclamation²⁴⁹.

Cette partie du jugement a été renversée par le Conseil privé qui s'est montré très réfractaire à l'idée que l'on puisse invoquer la faute contributoire de la victime pour tenter de s'exonérer de la responsabilité imposée par la L.R.E. :

If the employees of the Railway Co. had owed a duty (on behalf of the owners) to the Power Co. to safeguard the embankments and the bridge from possible damage arising from a spring « break-up », these reasons if fully justified on the evidence would have considerable force. In the first place, however, their Lordships must observe that there was no such duty in a legal sense since they are dealing with the obligations of the Power Co. under a statute ; and that no question of negligence or contributory negligence properly so called on the part of the employees of the Railway Co. can arise. The liability of the Power Co. under s. 12 of the *Water-Course Act* for the damages resulting from the interference with the natural flow of the river is not qualified in any way. This is not to say that claims for damage in such a case can include damages due to the foolish and irrational acts of the claimants. The latter are expected to behave as reasonable men, and in the event of probable danger to take such steps to avoid injury or damage as reasonable men would take, and to minimize damage if an accident occurs. This obligation will not, however, require them to foresee dangers which ordinary men would not be likely to anticipate. The onus of establishing the case against the Crown on these lines is

246. *Ibid.*

247. *Montreal Light, Heat & Power Co. c. Archambault*, précité, note 245, 422 (décision de la Cour d'appel dans (1907) 16 B.R. 410).

248. *Brompton Pulp & Paper Ltd. c. Grégoire*, précité, note 211, 337 (j. Bissonnette) ; *Montreal Light, Heat & Power Co. c. Archambault*, précité, note 245, 367 (jugement de la Cour supérieure dans (1906) 29 C.S. 356).

249. *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218, 22-25 (j. Davis) et 34-37 (j. Dysart, *ad hoc*). Le juge Lamont endossa l'opinion du juge Davis.

clearly on the Power Co. It is from this standpoint that their Lordships have examined the evidence in the case²⁵⁰.

Le Conseil privé admet par ailleurs que la faute ou la négligence de la victime puisse avoir pour effet de briser le lien de causalité existant entre le dommage subi et l'inondation causée par la présence d'un barrage. Le fardeau de faire cette preuve à l'égard d'un chef de réclamation repose alors sur le propriétaire ou l'exploitant du barrage et, en l'espèce, le Conseil privé a estimé que la Southern Canada Power Co. n'avait pas réussi à établir la preuve d'une faute dans la gestion du chemin de fer par les employés du CNR. Sa responsabilité était donc aussi engagée par rapport aux dommages subis par le matériel roulant²⁵¹.

4.2.4 L'étendue de la compensation

L'objectif du régime de responsabilité des articles 13 à 15 L.R.E. est de permettre aux victimes d'inondations d'obtenir réparation pour les dommages subis. Jusqu'à ce que le Conseil privé rende jugement dans l'affaire *Southern Canada Power Co.*, la jurisprudence dominante liait la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant de l'ouvrage de retenue des eaux à l'exercice d'une servitude légale lui permettant de refouler les eaux et d'inonder les propriétés riveraines. En conséquence, les dommages devant être alors payés se limitaient, selon cette théorie, aux dommages causés à la propriété riveraine elle-même²⁵². C'est pour ce motif que le juge Cannon de la Cour suprême considérait dans *Southern Canada Power Co.* que la Couronne avait droit d'être indemnisée pour le coût de reconstruction du remblai et de la voie ferrée emportés par les eaux ainsi que pour les dépenses afin de restaurer un service temporaire de transport ferroviaire. Dans ce dernier cas, le juge Cannon a estimé que les dépenses pour le maintien du service pouvaient être reliées à l'exercice du droit de propriété riveraine de la Couronne. Toutefois, le juge Cannon a refusé d'allouer des dommages au titre de la locomotive et du matériel roulant. Selon lui, ces dommages n'étaient pas reliés à la propriété riveraine de la Couronne vu que le train n'était arrivé sur les lieux que quelques minutes après la disparition du remblai²⁵³.

Le Conseil privé a expressément répudié cette référence à la notion de servitude pour limiter les chefs de réclamation admissibles en vertu de

250. *R. c. Southern Canada Power Co.*, précité, note 217, 746 et 747.

251. *Id.*, 747-750.

252. « Mais entre le propriétaire des travaux et celui de l'héritage qui en souffre, dommages signifient indemnité pour la détérioration que les constructions font subir à son bien » : *Jean c. Gauthier*, précité, note 2, 139.

253. *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218, 30 et 31 (j. Cannon).

l'article 13 L.R.E. Le Conseil privé rappelle que l'article 13 n'est pas limité aux dommages causés lors de l'érection de l'ouvrage, mais qu'il couvre ceux qui surviennent longtemps après. Il n'y a donc aucune raison de limiter les dommages indemnisables en vertu de ce régime de responsabilité²⁵⁴. En l'espèce, les dommages subis devaient inclure le coût relié à la réparation de la locomotive et du matériel roulant pour autant que le lien de causalité entre ces dommages et la présence du barrage ne soit pas rompu.

Enfin, dans *Southern Canada Power Co.*, la Couronne réclamait également des dommages pour les frais d'hospitalisation, les frais funéraires et les indemnités payées aux passagers du train et aux employés. Ces dommages furent tous refusés, pour différents motifs²⁵⁵, par les juges de la Cour suprême et la Couronne abandonna cette partie de la réclamation devant le Conseil privé. Cependant, si les dommages visés par l'article 13 L.R.E. ne sont pas limités aux seuls dommages matériels causés à la propriété riveraine, il n'y a aucune raison pour exclure les dommages corporels à la condition, toujours, que ces dommages résultent de la présence d'un ouvrage de retenue des eaux.

4.2.5 Le recours

La première question qui se soulève à l'égard de l'exercice du recours en dommages de l'article 13 L.R.E. est celle du tribunal compétent. Malgré les termes du deuxième paragraphe de l'article 13, la Cour supérieure a toujours compétence pour décider toutes les questions de droit relatives à l'existence du lien de causalité, par exemple, ou du droit à l'obtention de dommages, et c'est à cette cour qu'il appartient alors de prononcer la condamnation pécuniaire²⁵⁶. Toutefois, à l'égard de la seule question de

254. *R. c. Southern Canada Power Co.*, précité, note 217, 744. Il semble que la décision du Conseil privé ait échappé à M^e G. Fortin puisque, en 1970, il écrivait que de « l'interprétation conjointe des articles 13 et 14 de la loi, il résulte que les dommages autres que les dommages à la propriété riveraine résultant de la construction et de l'entretien du barrage ne seraient pas couverts par cette loi » : G. FORTIN, *op. cit.*, note 37, p. 98.

255. Certains de ces motifs n'avaient rien à voir avec la portée des dispositions de la L.R.E. elle-même, mais ils tenaient plutôt aux règles du droit civil : *Southern Canada Power Co. c. La Reine*, précité, note 218, 25 et 26 (J. Davis), 32 (J. Cannon) et 37 (J. Dysart).

256. *Fortier c. Longchamp*, précité, note 106, 251 infirmant (1940) 70 B.R. 365 ; *Street c. Ottawa Valley Power Co.*, [1940] R.C.S. 40, 47 infirmant (1938) 65 B.R. 504. « Il résulte de cette décision [*Fortier c. Longchamp*] que l'action doit nécessairement être intentée devant la Cour supérieure, que les parties peuvent référer l'établissement ou la preuve des dommages à la Commission des services publics, mais sans y être tenus, et que la condamnation doit être prononcée par le tribunal ordinaire, soit la Cour supérieure » : *Brompton Pulp and Paper Ltd. c. Grégoire*, précité, note 211, 341 (J. Gagné).

l'évaluation des dommages, la Cour supérieure a une juridiction concurrente avec celle de la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec.

S'il est aujourd'hui clair que la Cour supérieure a juridiction pour entendre la preuve au sujet des dommages et pour fixer ces derniers, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, une controverse a subsisté pendant plusieurs années à ce sujet. Ce débat tire son origine de l'introduction en 1928²⁵⁷ du deuxième paragraphe de l'article 13 L.R.E. qui attribuait à la Commission des services publics de Québec la compétence pour évaluer et pour fixer les dommages. Avant cette date, les dommages étaient « constatés à dire d'experts dont les parties intéressées conviendront en la manière ordinaire²⁵⁸ ». Ainsi, de 1856 à 1928, il n'y avait pas de doute relativement à la compétence de la Cour supérieure²⁵⁹. À la suite des modifications de 1928, les tribunaux décidèrent que cette modification législative avait changé la situation et que la Cour supérieure n'avait plus juridiction pour déterminer et pour fixer les dommages²⁶⁰. Cependant, la Cour suprême dans l'affaire *Street c. Ottawa Valley Power Co.* jugea que l'ajout du deuxième paragraphe de l'article 13 L.R.E. n'avait pas eu pour effet d'enlever à la Cour supérieure sa compétence en matière de détermination des dommages²⁶¹. Elle affirma que des termes plus explicites auraient été nécessaires pour retirer à la Cour supérieure la juridiction qu'elle possédait en vertu de la L.R.E. Par la modification, le législateur n'avait fait que substituer la Commission des services publics aux experts²⁶². Depuis cette époque, le législateur a continué dans la même veine, ne faisant que substituer le Tribunal de l'expropriation²⁶³ et ensuite la Chambre de l'expropriation de la Cour provinciale²⁶⁴, puis de la Cour du Québec²⁶⁵, à l'ancienne Régie des services publics.

Reste enfin la question de la prescription applicable au recours fondé sur l'article 13 L.R.E. Il est aujourd'hui acquis que les dommages prévus

257. *Loi modifiant la Loi sur le régime des eaux courantes*, S.Q. 1928 (18 Geo. V), c. 29, art. 1.

258. *Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau*, précité, note 3, art. III.

259. *Gallienne c. Iron Ore Company of Canada*, précité, note 194, 938 (j. Deschênes).

260. *Southern Canada Power Co. Ltd. c. Mercure*, [1940] 70 B.R. 353 ; *Street c. Ottawa Valley Power Co.*, (1938) 65 B.R. 504, 511-513.

261. *Street c. Ottawa Valley Power Co.*, précité, note 256. La question fut définitivement réglée par *Fortier c. Longchamp*, précité, note 106.

262. *Street c. Ottawa Valley Power Co.*, précité, note 256, 48 ; *Fortier c. Longchamp*, précité, note 106, 249 et 250.

263. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 94.

264. *Loi concernant certains organismes relevant du ministère de la justice*, L.Q. 1986, c. 61, art. 66.

265. *Loi modifiant la loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec*, L.Q. 1988, c. 21, art. 66.

dans cette disposition ne le sont pas au titre d'une servitude légale quelconque, mais qu'il s'agit d'un régime particulier de responsabilité extracontractuelle. En l'absence de disposition précise dans la L.R.E. fixant un autre délai de prescription, il faut appliquer l'article 2925 C.c.Q. Que le recours soit intenté pour obtenir réparation du préjudice résultant du décès ou de blessures corporelles ou du préjudice pour dommages aux biens, le délai de prescription est de trois ans.

Au terme de ce survol du régime juridique de droit commun et du régime propre à la L.R.E. régissant la responsabilité afférente à la construction et à l'exploitation d'un ouvrage de retenue des eaux, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de maintenir le régime de l'article 13 L.R.E.

Les motifs qui ont amené son insertion dans la législation sont encore valables aujourd'hui. Le droit de modifier l'état naturel d'un cours d'eau par l'érection d'un ouvrage de retenue peut entraîner des perturbations qui auront éventuellement des impacts considérables tant en amont qu'en aval de l'ouvrage. Rien ne justifie que l'on fasse disparaître le régime particulier qui oblige le propriétaire et l'exploitant à assumer la responsabilité des dommages que la seule présence de l'ouvrage peut causer.

Nous estimons toutefois que, pour des motifs d'équité, il y a lieu de clarifier le champ d'application de ce régime particulier. Il devrait être clairement établi que ce régime s'applique à tout ouvrage de retenue des eaux quelle que soit sa finalité, que le propriétaire ou l'exploitant soit le gouvernement, un ministère, un mandataire ou une entreprise privée et quel que soit l'endroit au Québec où il est érigé.

Conclusion

Au moment même où le discours officiel vante les mérites, voire la nécessité, d'une déréglementation tous azimuts, même dans le secteur de la protection environnementale, le constat qui se dégage inéluctablement de la présente étude sur le régime juridique applicable à l'érection et à la gestion des barrages appelle plutôt un resserrement significatif des contrôles législatifs et réglementaires.

La désuétude de l'encadrement législatif, vestige du XIX^e siècle, ainsi que l'absence d'un régime de surveillance approprié ne permettent pas de garantir la sécurité des personnes et des biens à l'égard des risques inhérents à l'établissement et à l'exploitation d'ouvrages de retenue. L'existence d'un régime de responsabilité civile ne saurait évidemment remplacer la mise en place de mesures préventives efficaces.

De plus, l'établissement d'un régime juridique moderne ne vise pas seulement à assurer la réfection et à encadrer l'exploitation et la gestion des

ouvrages déjà en place, il s'impose également pour tous les ouvrages à être construits dans le futur, notamment ceux proposés dans le cadre du programme de construction de petites centrales hydroélectriques.

Reste enfin la question de la mise en application. L'étude démontre que le meilleur régime de contrôle peut perdre de son efficacité avec le passage du temps lorsque les pratiques administratives se modifient ou lorsque la surveillance se relâche. Dans le cas des barrages, puisque le régime de contrôle a été peu modifié depuis près d'une centaine d'années, la pratique administrative s'est graduellement installée dans une fausse sécurité que les événements de l'été 1996 ont brutalement remise en question. Il y a lieu de s'interroger à ce chapitre sur l'efficacité réelle des mesures d'autocontrôle maintenant mises de l'avant par l'État afin de réduire les ressources affectées à la mise en application de la législation et de la réglementation²⁶⁶. Compte tenu de la longévité relative des ouvrages de retenue des eaux et des enseignements du passé, nous doutons que l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens puisse être aveuglément fondé sur une telle philosophie.

266. Voir en particulier les choix stratégiques retenus par le ministère de l'Environnement et de la Faune pour la période 1996-1998 : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE, *Vision stratégique 2 — Les choix stratégiques 1996-1998*, pp. 13-16.

ANNEXE

ARRÊTÉ EN CONSEIL
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 682

26 avril 1963

PRÉSENT :

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT certaines conditions générales qu'il est jugé opportun d'appliquer à toute approbation de plans et devis de barrages de flottage et d'emmagasinement par le Lieutenant-gouverneur en conseil

* * *

ATTENDU QU'en vertu de la section VI de la Loi du régime des eaux courantes (S.R.Q., 1941, chapitre 98) telle que modifiée par la loi constituant le département des ressources hydrauliques (9 George VI, chapitre 32) et par la loi du Ministère des richesses naturelles (sanctionnée le 22 février 1961), le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à approuver les plans et devis des barrages devant servir au flottage du bois ;

ATTENDU QU'en vertu de la section VII de la dite loi, le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à approuver les plans et devis des barrages devant servir à l'emmagasinement des eaux ;

ATTENDU QU'en vertu des sections susmentionnées de la dite loi, le Lieutenant-gouverneur en conseil peut approuver les plans et devis des barrages de flottage et d'emmagasinement en y apportant les conditions qu'il juge opportunes ;

ATTENDU QUE les conditions générales suivantes sont jugées opportunes :

- 1° La requérante devra en tout temps de l'année, maintenir ledit barrage et ses accessoires en bon état d'exploitation et elle devra laisser un passage libre sur toute l'étendue de la rivière et du lac affectés par ce barrage, en vue de protéger le poisson, le flottage du bois et pour l'usage du public en général ;
- 2° La requérante devra établir, dans le barrage, une passe migratoire dûment approuvée par le Ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, si telle passe migratoire était demandée par ce ministère. Une ouverture et un glissoir à billots convenables devront aussi être établis, si requis pour le flottage du bois ; des piliers et estacades, en amont du barrage devront également être érigés, si nécessaires, pour diriger les billots aux vannes ou glissoirs à billots ;
- 3° Cette approbation est donnée sans préjudice aux droits des propriétaires riverains ou des tierces parties qui pourraient être affectés d'une manière préjudiciable par les ouvrages susmentionnés ;
- 4° La requérante sera responsable de tous les dommages résultant dudit barrage et de son exploitation et elle devra agir de manière à concilier les intérêts des diverses parties ayant droit d'utiliser la dite rivière et le dit lac ;
- 5° La requérante n'aura aucun recours contre le gouvernement de cette province, s'il lui survient quelque empêchement dans l'usage et la jouissance des droits présentement conférés ;

6° La présente approbation sera sujette aux lois et règlements concernant la navigation, le flottage, les mines et les pêcheries ;

7° Les bois marchands devront être complètement coupés et enlevés sur les terrains submergés. La hauteur des souches ne devra pas excéder un pied. Tous les déchets devront être enlevés ou brûlés en temps opportun, suivant les lois et règlements du ministère des Terres et Forêts. Vu qu'il s'agit d'une coupe spéciale, il sera chargé deux droits de coupe sur le bois coupé sur les terrains submergés ainsi que sur le terrain nécessaire à la construction du barrage ;

La requérante devra refaire à ses frais les chemins, les ponts, quais et autres ouvrages affectés par le barrage susmentionné et rétablir les sentiers et les endroits d'atterrissage nécessaires, ainsi que ceux pour fins de pêche ; elle devra aussi indemniser toutes personnes, sociétés, compagnies qui pourraient être affectés d'une manière préjudiciable par les dits ouvrages ;

8° La requérante fera une organisation spéciale pour la protection des forêts. Elle devra donner toute son attention et tous ses soins, en tout temps et plus spécialement dans tout défrichement fait en vertu d'un droit de passage, de façon à prévenir les feux de forêt, et elle devra suivre scrupuleusement les instructions, règles et règlements qui sont ou pourront être émis de temps à autre par le Service de la protection des forêts, les associations de protection dans la province ou par le ministère des Terres et Forêts, y relatifs ;

9° Si, lors de la construction du barrage, la requérante doit à cause de la topographie des lieux, de la nature du sol ou de circonstances inattendues, modifier les travaux prévus, elle pourra le faire pourvu que permission du Ministre des richesses naturelles soit obtenue au préalable et pourvu que la propriété publique ou de tiers ou les droits publics ou privés ne soient pas affectés au-delà de ce qui est prévu par les plans et devis faisant l'objet de la présente approbation ;

10° Le Lieutenant-Gouverneur-en-Conseil se réserve le droit en tout temps, sur un simple avis de trente jours du Ministre des richesses naturelles, de modifier les termes de la présente approbation et les droits conférés par icelle, ainsi que de faire modifier ou même enlever les dits ouvrages aux frais de la requérante, dans les cas suivants :

- a) Si les terrains et droits conférés sont, dans l'intérêt public, requis pour d'autres fins ;
- b) Si la requérante refuse ou néglige d'accomplir quelque'une des conditions de la présente approbation ;
- c) S'il est prouvé que la requérante n'a pas fourni avec sa demande toutes les informations nécessaires pour permettre de juger de l'étendue des droits affectés ;
- d) Si la location par bail étant liée à l'approbation était annulée.

ATTENDU QUE ces dites conditions ont été dans le passé et sont encore imposées lors de l'approbation des plans et devis des barrages de flottage et d'emmagasinement ;

ATTENDU QU'il est devenu opportun de rendre plus expéditive la préparation des arrêtés en conseil en rapport avec l'approbation des plans et devis des barrages susmentionnés ;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la proposition du Ministre des richesses naturelles :

QUE les conditions générales énumérées ci-dessus soient approuvées ;

QUE ces conditions générales s'appliquent à compter de la date de l'approbation du présent arrêté en conseil à toutes les approbations de plans et devis visant des barrages de flottage et d'emménagement ;

QUE le présent arrêté soit réputé faire partie intégrante de tout arrêté en conseil approuvant particulièrement des plans et devis de barrages pour fins de flottage et d'emménagement.