

--> Voir l'**erratum** concernant cet article

RÉSERVE DES TROIS CHÂÎNES ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC FONCIER AU QUÉBEC

Jean-Paul Lacasse

Volume 8, numéro 1, 1977

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059609ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059609ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lacasse, J.-P. (1977). RÉSERVE DES TROIS CHÂÎNES ET GESTION DU DOMAINE
PUBLIC FONCIER AU QUÉBEC. *Revue générale de droit*, 8(1), 101–110.
<https://doi.org/10.7202/1059609ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa,
1977

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

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

RÉSERVE DES TROIS CHÂÎNES ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC FONCIER AU QUÉBEC

par Jean-Paul LACASSE,
professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

INTRODUCTION.

Le premier ministre du Québec a annoncé, dans son message inaugural à l'Assemblée nationale, la présentation, vraisemblablement à l'automne 1977, d'une nouvelle loi sur la gestion du domaine foncier de l'État¹. Le ministre des Terres et Forêts, quant à lui, a annoncé la publication prochaine d'un «livre blanc» sur la politique de gestion du domaine public foncier au Québec dans lequel sera évoqué le problème de la réserve des trois chaînes², cette «cause d'insécurité juridique en matière domaniale³». Pour synthétiser à l'extrême, signalons qu'une thèse «étatiste» veut que les terrains vendus par la Couronne entre le 1^{er} juin 1884 et le 17 mars 1919 comportaient une réserve de pleine propriété en sa faveur de trois chaînes de profondeur lorsque ces terres bordaient des rivières ou lacs non navigables. Par contre, une thèse «privatiste» soutient, au contraire, que cette réserve n'avait été faite que pour fins de pêche, laissant la propriété de la bande de terrain en question au concessionnaire.

Qu'en est-il au juste? Et comment le problème a-t-il pu se poser? En quoi consiste véritablement la réserve des trois chaînes? Malgré les écrits récents sur la question, pour la plupart défavorables à la thèse «étatiste⁴», il nous semble nécessaire de faire un historique de la question, de rappeler et même

¹ QUÉBEC, *Journal des débats*, 8 mars 1977, p. 8.

² *Ibid.*, 27 avril 1977, p. B-1460; 12 mai 1977, p. B-2412.

³ CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Le droit québécois de l'eau*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1977, p. 443.

⁴ Jules BRIÈRE, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1970, pp. 107-126; René DUSSAULT, *Droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, p. 531-542; Lorne GIROUX, et Patrick KENIFF, *La réserve des trois chaînes menace-t-elle votre propriété? Le Soleil*, Québec, 27 mars 1974, p. 22; André COSSETTE, *Statut actuel et éventuel des rivières du Québec*, (1972-73) R. du N. 649, aux pp. 656-660; André COSSETTE, *La réserve des trois chaînes*, (1974) *Cours de perfectionnement* (du notariat), pp. 83-97; *Le droit québécois de l'eau*, op. cit., note 2, pp. 443-465; Henri BRUN, *Le droit québécois et l'eau*, dans *Le territoire du Québec: six études juridiques*, Québec, P.U.L., 1974, pp. 151-203.

de répéter quelques notions juridiques fondamentales qui, eussent-elles été mieux comprises par l'Administration, auraient permis d'établir de façon plus claire les droits de chacun.

Par ailleurs, d'autres études récentes, effectuées au sein de l'Administration québécoise, auraient fait le point, du moins aux yeux de celle-ci, sur cette question tellement controversée. C'est ainsi qu'un Comité interministériel sur la réserve des trois chaînes, a été créé en 1976⁵ et que le Comité ministériel sur l'aménagement du territoire aurait étudié le problème en janvier 1977. Nous n'avons malheureusement pu avoir accès aux documents de ces organismes lesquels nous auraient sans doute permis de tenir des propos plus éclairés.

Quoi qu'il en soit, nous tenterons d'abord d'expliquer la notion et l'histoire juridiques de la réserve des trois chaînes, afin de situer celle-ci dans l'espace et dans le temps, ce qui permettra de constater que la période juridiquement controversée va du 1^{er} juin 1884 au 17 mars 1919. Puis, nous examinerons les données juridiques de base se rapportant à la réserve au cours de cette période c'est-à-dire la législation qui a été sanctionnée, la jurisprudence qui l'a interprétée et les règles de la rétroactivité des lois. Notre troisième partie sera consacrée à l'attitude de l'Administration québécoise à l'égard de la réserve de 1884 à 1919. Enfin, en guise de conclusion, nous tenterons d'aborder la réserve des trois chaînes dans une optique d'instrument d'aménagement en vue de tenter de concilier ce qui semble à première vue juridiquement inconciliable.

I. — LA NOTION DE RÉSERVE DES TROIS CHAÎNES ET SON APPLICATION DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE.

Il importe, afin de contribuer à l'intelligence des lignes qui vont suivre, d'expliquer brièvement la notion même de réserve des trois chaînes. Lorsque l'on parle de «réserve», il s'agit ici de droits que la couronne ou le gouvernement garde pour lui au moment de la concession ou de l'octroi d'un terrain. Les «chaînes» sont des chaînes d'arpenteurs, c'est-à-dire des unités de mesure. Une chaîne fait soixante-six pieds. Toujours appliquée à l'occasion de la vente ou de l'octroi d'un terrain bordant un cours d'eau, l'expression «réserve des trois chaînes» se réfère donc à une bande de terrain de cent quatre-vingt-dix-huit pieds de profondeur (quelque 61 mètres) que la Couronne conserve au moment de la concession ou de l'octroi d'un terrain bordant le lot en question.

Sauf depuis 1970, alors qu'une loi⁶ l'a étendue aux terres concédées le long de tous les cours d'eau du Québec, la réserve des trois chaînes ne s'est

⁵ QUÉBEC, *Journal des débats*, 28 avril 1976, p. B-887.

⁶ *Loi de la conservation de la faune*, S.Q. 1969, c. 58, a. 83, ajoutant à la *Loi des Terres et Forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, l'article 41a dont le deuxième alinéa stipule ce qui suit: «À compter du 1^{er} janvier 1970, les ventes, concessions et les octrois gratuits de terres publiques sont sujets à une réserve, en pleine propriété en faveur du domaine public du Québec, de trois chaînes en profondeur des terres bordant toutes les rivières et lacs du Québec.»

appliquée qu'à l'occasion des concessions et octrois faits le long de cours d'eau non navigables⁷. Ce qui nous amène à ouvrir une très courte parenthèse pour signaler que la navigabilité d'un cours d'eau est une question de fait et non de droit, constatée par les tribunaux. Le critère principal, de jurisprudence constante, évoqué par les tribunaux est celui de l'exploitabilité commerciale du cours d'eau⁸. Le cas des terrains concédés qui bordent des eaux navigables est d'ailleurs très simple. Le lit a toujours appartenu au domaine public⁹ et, avant 1970, il n'était pas question de réserve des trois chaînes.

Quant aux eaux non navigables, le statut des concessions les bordant varie de façon considérable selon l'époque de la concession. Avant le 1^{er} juin 1884, il est incontesté que la concession par la Couronne d'un fonds riverain d'un cours d'eau non navigable emportait la propriété du lit adjacent¹⁰; le concessionnaire en a alors la propriété jusqu'au milieu du cours d'eau¹¹.

À partir de 1884, de telles concessions sont soumises, comme on le verra plus loin, au régime de la réserve des trois chaînes. S'agissait-il d'une réserve en pleine propriété en faveur de l'État ou simplement d'une servitude pour fins de pêche? Ainsi que nous le mentionnerons, la question a été débattue à l'époque et, par suite d'une loi sanctionnée en 1919¹², réglée, du moins quant à l'avenir, dans le sens d'une réserve en pleine propriété en faveur de l'État. C'est quant au passé, que le problème subsiste¹³. Quant à la propriété du lit, le code civil a été modifié en 1918 de telle sorte que, depuis le 10 février 1918, les aliénations de terrains bordant un cours d'eau non navigable n'emportent pas l'aliénation du lit lequel reste dans le domaine public. Auparavant, le lit était considéré comme associé à la propriété riveraine ce qui fait que celui qui avait la propriété de la réserve des trois chaînes était également propriétaire du lit¹⁴. Ce qui donne le tableau suivant:

⁷ Il est vrai que l'*Acte pour amender et refondre les Lois de pêche*, S.Q. 1888, c. 17 ne faisait pas la distinction entre eaux navigables ou non mais l'*Acte concernant la pêche et les pêcheries*, S.Q. 1899, c. 23, rétroactive au 1^{er} juin 1884 (voir l'article 4), a précisé que la réserve ne s'appliquait que dans le cas d'eaux non navigables.

⁸ Voir, à ce sujet, les nombreuses décisions citées dans Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, pp. 73 ss. et dans *Le droit québécois de l'eau*, *op. cit.*, note 2, pp. 61 ss.

⁹ Art. 400 du Code civil.

¹⁰ Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, p. 107; voir aussi *Le droit québécois de l'eau*, *op. cit.*, note 2, pp. 255-257.

¹¹ Voir, à ce sujet, Henri BRUN, *op. cit.*, note 2, pp. 164-166.

¹² *Loi amendant la loi de la pêche de Québec et la loi de la chasse de Québec*, S.Q. 1919, c. 31.

¹³ Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, pp. 109-124.

¹⁴ *Ibid.*, p. 97-99 et l'abondante jurisprudence citée.

STATUT DES CONCESSIONS BORDANT
LES COURS D'EAU NON NAVIGABLES

DROIT	Avant le 1 ^{er} juin 1884	Du 1 ^{er} juin 1884 au 9 février 1918	Du 10 février 1918 au 17 mars 1919	Depuis le 17 mars 1919
DROIT DE PÊCHE	Concessionnaire	État	État	État
LIT	Concessionnaire	?	État	État
RÉSERVE DES TROIS CHÂÎNES	Concessionnaire	?	?	État

Ainsi, la période d'incertitude juridique est celle des concessions faites entre le 1^{er} juin 1884 et le 17 mars 1919. L'incertitude s'applique tant à la propriété du lit qu'à celle de la réserve jusqu'au 9 février 1918; mais, du 10 février 1918 au 17 mars 1919, seule la propriété de la réserve est en litige. C'est ce qui explique que nous limitons nos observations au problème des concessions faites durant ces périodes.

II. — LES DONNÉES DE BASE.

A. LES DÉBUTS DE LA RÉSERVE DES TROIS CHÂÎNES.

C'est dans un arrêté en conseil du 25 mai 1883 que l'Administration québécoise a prévu, pour la première fois, la possibilité de réserver à la Couronne une certaine largeur de terrain à l'occasion des ventes de terres faites le long des cours d'eau non navigables¹⁵.

Le 21 juin 1884, une directive administrative du Commissaire des Terres de la Couronne (ancêtre du ministre des Terres et Forêts actuel) transmise, sous forme de lettre circulaire, aux agents des terres, donnait instruction à ceux-ci de réserver «trois chaînes de profondeur sur toute la partie du lit bornée par la rivière¹⁶».

Jean Bouffard pensait¹⁷ qu'il s'agissait d'une réserve en pleine propriété en faveur de la Couronne. Il est possible que telle ait été l'intention de l'ancien «officier en loi» du Ministère des Terres et Forêts et même de l'Administration de l'époque, mais il n'en demeure pas moins que la première disposition législative se rapportant à la portée de la réserve des trois chaînes eut tôt

¹⁵ Cet arrêté en conseil est reproduit aux pages V et VI du S.Q. de 1884. L'intervention de l'Administration survint peu de temps après un arrêt de la Cour suprême du Canada (*R. v. Robertson* (1882) 6 R.C.S. 52) reconnaissant aux provinces le droit de propriété aux pêcheries comme dépendances de la propriété riveraine nonobstant la compétence fédérale sur les pêcheries. On peut supposer que l'Administration québécoise a voulu en 1883 s'assurer la possibilité de conserver des droits de pêche qui lui échapperaient autrement, par l'aliénation de terrains adjacents aux eaux non navigables: voir Jean BOUFFARD, *Traité du domaine*, Québec, Le Soleil, 1921, p. 108-109. D'ailleurs, dès le 11 juillet 1882, soit trois mois après l'arrêt de la Cour suprême, le Commissaire des Terres de la Couronne instruisait l'assistant-commissaire de ne pas vendre les lots situés de long des rivières ou, s'il le faisait, de prévoir «une réserve pour conserver les droits de pêche» (p. 109): voir, aussi, Québec, *Documents de la Session*, 1883, no 33.

¹⁶ Jean BOUFFARD, *op. cit.*, note 15, p. 110.

¹⁷ *Ibid.*, p. 110-113.

fait¹⁸ de ramener celle-ci à une dimension plus modeste si jamais elle en eut une plus large. Bouffard signale qu'à cette occasion le législateur a «voulu que la réserve des trois chaînes existant jusque là en vertu d'un règlement ... fût consacrée par la loi¹⁹». C'est bien possible, mais il reste que le texte de 1888 précise, de façon prépondérante il va sans dire, la pensée de Bouffard en édictant qu'

Une réserve d'au moins trois chaînes en profondeur, des terres bordant les rivières et les lacs... devra être faite lors des ventes... des terres appartenant à la Couronne, *pour des fins de pêche*²⁰.

La réserve pour fins de pêche n'ayant pas toujours été faite par l'Administration lors des concessions de terres riveraines, le législateur a ensuite décidé d'édicter celle-ci de façon à ce qu'elle s'opérât de plein droit. C'est ainsi qu'en 1899 une loi²¹ a déclaré que les ventes de terres par la Couronne, faites depuis le 1^{er} juin 1884, étaient sujettes à la réserve, pour fins de pêche, des trois chaînes. Cette Loi était strictement rétroactive au 1^{er} juin 1884:

Les ventes et octrois gratuits des terres de la couronne sont sujets à une réserve, pour des fins de pêche, de trois chaînes en profondeur des terres bordant les rivières et les lacs non navigables de la province...

...Tous les octrois gratuits et les ventes de terres de la couronne, faites depuis le 1^{er} juin 1884, sont *déclarés* être sujets à la réserve, pour des fins de pêche, de trois chaînes en profondeur des terres bordant les rivières et les lacs non navigables de la province.

B. L'INTERPRÉTATION JUDICIAIRE DE LA LOI DE 1899 ET SES SUITES.

Les tribunaux se chargèrent, au cours des années qui suivirent, d'interpréter le sens de cette réserve des trois chaînes que l'Administration considérait comme étant l'équivalent d'une réserve en pleine propriété en faveur de la Couronne.

Ce fut tout d'abord l'affaire *MacLaren c. Hanson* où la Cour supérieure²² décidait que la réserve des trois chaînes, pour fins de pêche, n'affectait pas le droit de propriété du propriétaire riverain. Cette décision, d'abord infirmée par la Cour d'appel²³ fut ensuite rétablie par le Conseil privé en 1914²⁴.

¹⁸ *Acte pour amender et refondre les lois de la pêche*, S.Q. 1888, c. 27, a. 1.

¹⁹ Jean BOUFFARD, *op. cit.*, note 15, p. 111.

²⁰ *Acte pour amender et refondre les lois de la pêche*, S.Q. 1888, c. 27, a. 1; ce texte a été reproduit presque intégralement dans les statuts refondus de 1888, à l'article 1375. Il est vrai que les terres ainsi réservées pouvaient être louées mais il nous apparaît évident que le bail en question ne pouvait porter que sur le droit de pêche.

²¹ *Loi sur la pêche et les pêcheries*, S.Q. 1899, c. 23, art. 1 et 4.

²² *MacLaren v. Hanson*, Cour supérieure, 30 mai 1910, non rapporté mais abondamment cité dans (1912) 21 B.R. 42.

²³ *Procureur général du Québec v. Hanson*, (1912) 21 B.R. 42; la Cour suprême du Canada ne fit rien, sinon de confirmer par suite d'une impasse (trois juges contre trois) le jugement de la Cour du banc de la reine: voir *MacLaren v. Attorney General of Quebec and Hanson*, (1912) 46 R.C.S. 656.

²⁴ *MacLaren v. Attorney General for Quebec*, (1914) A.C. 258.

L'affaire *Patenaude v. Edwards*²⁵ va dans le même sens, la Cour supérieure ayant alors reconnu à un concessionnaire la propriété de la réserve de trois chaînes sous réserve de l'existence d'une servitude de pêche en faveur de la Couronne.

L'Administration québécoise, pas du tout d'accord avec cette interprétation des tribunaux, a voulu que la Loi soit modifiée afin que sa propre conception (réserve des trois chaînes = réserve de pleine propriété) prévale²⁶. Il en est résulté une loi, adoptée en 1919, voulant que l'article 2252 des Statuts refondus de 1909 (il s'agissait de la Loi de la pêche) soit modifié en remplaçant les mots «pour fins de pêche» par les mots «en pleine propriété²⁷». Le texte en question se lisait dorénavant comme suit:

Les ventes et octrois gratuits des terres de la couronne sont, et ont été, depuis le 1^{er} juin 1884, sujets à une réserve, en pleine propriété, de trois chaînes en profondeur des terres bordant les rivières et lacs non navigables de la province.

Il nous apparaît évident que l'Administration ait voulu conserver la propriété de la réserve afin de demeurer propriétaire du lit. Dès lors, un «mystère²⁸» subsiste en ce sens que la réserve devenait inutile, à cette fin, puisque la modification de 1918 à l'article 400 du code civil réglait ce problème. À moins, évidemment, que l'Administration n'ait voulu que cette législation eût pour effet de donner à l'État la propriété du lit adjacent aux terrains vendus entre 1884 et 1918. Reste à savoir si cette loi de 1919 était vraiment rétroactive.

C. LA LOI DE 1919 ET LE PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS.

La rétroactivité de la disposition de 1919 a suscité maints commentaires. Pour sa part, Bouffard²⁹ croyait que la loi de 1919 avait un effet rétroactif jusqu'au 1^{er} juin 1884. Il en fut de même de la doctrine traditionnelle³⁰ jusqu'au moment de l'intervention de Jules Brière³¹. En accord avec ce dernier, nous sommes d'avis que la Loi de 1919 ne peut d'aucune façon être considérée comme rétroactive puisque l'article 15 de cette loi stipule que celle-ci entre en vigueur le jour de sa sanction, cette dernière ayant eu lieu le 17 mars 1919.

²⁵ (1915) 21 R.L. n.s. 523 (C.S.)

²⁶ C'est, du moins, ce qui s'infère de la lecture des pages 106 ss. du traité de Jean BOUFFARD, *op. cit.*, note 15.

²⁷ *Loi amendant la loi de la pêche de Québec et la loi de la chasse de Québec*, S.Q. 1919, c. 31, art. 1.

²⁸ Le mot est de Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, p. 108; voir, à ce sujet, Henri BRUN, *loc. cit.*, note 4, pp. 184-185 qui conclut à l'inutilité, depuis 1918, d'une réserve visant à intégrer le lit des rivières non navigables au domaine public.

²⁹ Jean BOUFFARD, *op. cit.*, note 15, pp. 105-106.

³⁰ Henri BRUN, *loc. cit.*, note 4, p. 184-185; André TASCHEREAU, *Les rivières de la province de Québec*, (1964) 10 *McGill Law J.* 203, à la p. 211; W.B. SCOTT, *The ownership and use of rivers and streams in Quebec*, (1939) 17 *Can. Bar Rev.* 221, à la p. 224.

³¹ *Op. cit.*, note 4, pp. 109-126.

En effet, on le sait, la rétroactivité des lois ne se présume jamais³². Pour que la rétroactivité opère, il faut que celle-ci découle d'un texte exprès ou, au moins, d'une «implication nécessaire»³³, ce qui n'est certes pas le cas de la Loi de 1919, la réserve de pleine propriété pouvant très bien être perçue comme distincte d'une simple servitude pour fins de pêche, les deux droits pouvant être dissociés³⁴.

Ce n'est pas parce qu'une partie d'une disposition rétroactive fait l'objet d'une modification que celle-ci devient elle-même rétroactive. Il faut aussi que la rétroactivité de la modification soit prévue. Ainsi, malgré les apparences, le texte de loi, tel qu'il résultait de la modification de 1919, n'est pas rétroactif.

La Couronne n'est donc pas juridiquement propriétaire de la réserve des trois chaînes sur les concessions de terre faites avant le 17 mars 1919. Elle ne s'en est que crue propriétaire. Il en résulte que les nombreuses ventes faites par la Couronne de la réserve dont elle se croyait le propriétaire l'ont été sans droit. Il est vrai que la Couronne a pu, parfois, régulariser sa situation, si elle a possédé de façon utile la réserve, au moyen de la prescription trentenaire du code civil³⁵. Il est vrai également que le «tiers acquéreur» du titre que la Couronne n'avait pas le droit de lui donner peut prescrire la propriété de la réserve par une possession utile de dix ans³⁶.

Mais, dans tous les autres cas, nous sommes d'avis que le titulaire de lettres patentes et même de billets de location³⁷, émis avant le 17 mars 1919, a la propriété de la réserve des trois chaînes lorsque son terrain jouxte un cours d'eau non navigable ou flottable. Cela, l'Administration québécoise ne semble pas l'avoir encore compris, malgré les nombreuses interventions des juristes, du public et des membres de l'Assemblée nationale, notamment du député Fabien Roy³⁸. C'est sans doute parce que notre avis n'est pas partagé par tous. Ainsi, les auteurs d'un ouvrage récent³⁹, après une étude fouillée de la question, en arrivent à la conclusion que la loi de 1919 était rétroactive. Mais leur conclusion selon laquelle l'intention du Législateur fut alors «d'avoir voulu une application rétroactive à la Loi de 1919»⁴⁰, ne peut nous convaincre. C'était, bien sûr, l'intention de l'Administration et, aussi, de Bouf-

³² *Loi de l'interprétation*, S.R.Q. 1964, c. 1, a. 12 et 50; Voir, à ce sujet, P.B. MAXWELL, *On the Interpretation of Statutes*, Londres, Sweet & Maxwell, 12^e éd., 1969, pp. 215-216; L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des Lois*, Québec, 1965, pp. 46-47 et 50; E.A. DRIEDGER, *The Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 1974, pp. 139 ss.; Pierre AZARD et Alain-François BISSON, *Droit civil québécois*, tome I, Ottawa, Éditions de l'université d'Ottawa, 1971, p. 47; voir, aussi, *Re Athlumney*, (1898) 2 Q.B. 551.

³³ Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, p. 118; voir, aussi, P.B. MAXWELL, *op. cit.*, note 32, p. 215.

³⁴ Voir, à ce sujet, *Matamajaw Salmon Club v. Duchaine*, (1921) 59 D.L.R. 391 (Conseil Privé).

³⁵ Art. 2193 C.C.

³⁶ Art. 2251 C.C.; voir, aussi, Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, p. 121.

³⁷ Voir, sur la question des billets de location, Jules BRIÈRE, *op. cit.*, note 4, p. 123.

³⁸ La consultation des *Index du Journal des Débats* des dernières années et des *Débats eux-mêmes* témoignent de la ténacité de ce député en la matière.

³⁹ *Le droit québécois de l'eau*, *op. cit.*, note 4, pp. 443-465.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 463.

fard, son conseiller juridique. Mais il ne faut pas confondre l'intention de celui qui a l'initiative de la législation avec l'intention du Législateur lui-même si celui-ci ne s'est pas exprimé clairement quant à la rétroactivité.

III.— L'ATTITUDE DE L'ADMINISTRATION

A. LA PÉRIODE DE RIGIDITÉ.

Malgré les contributions récentes de juristes québécois⁴¹ à une meilleure compréhension de la nature et de la portée de la réserve dite des trois chaînes, l'Administration québécoise a continué d'interpréter en sa faveur une situation au sujet de laquelle les règles les plus élémentaires du droit apportaient une solution toute autre.

C'est ainsi que le ministre québécois des Terres et Forêts a déclaré, en 1976, sans y apporter la moindre nuance que «les trois chaînes font partie du domaine public. C'est la propriété du gouvernement⁴²». Cette position ne faisait d'ailleurs que répéter un «attendu» d'un arrêté du conseil de 1975 invoquant le «fait» que «les ventes, concessions et les octrois gratuits de terres publiques sont sujets à une réserve, en pleine propriété en faveur du domaine public du Québec, de trois chaînes en profondeur des terres bordant les rivières et lacs non navigables depuis le 1^{er} juin 1884⁴³...», affirmation contestable s'il en est une.

S'il ne s'agissait que de prises de position sporadiques, nous n'en tiendrions pas rigueur à l'Administration québécoise. Tel n'est malheureusement pas le cas puisque, de façon constante ces dernières années, le ministère des Terres et Forêts a revendiqué la propriété de la réserve des trois chaînes bordant les cours d'eau non navigables sur les terrains vendus entre le 1^{er} juin 1884 et le 17 mars 1919⁴⁴.

Malgré la faiblesse juridique de sa position, cautionnée cependant de façon mitigée par le protecteur du citoyen⁴⁵, l'Administration a jusqu'à ré-

⁴¹ Voir les auteurs cités à la note 4. Sauf deux exceptions, ceux-ci se prononcent en faveur de la non-rétroactivité de la Loi de 1919.

⁴² QUÉBEC, *Journal des Débats*, 28 avril 1976, pp. B-885-886.

⁴³ Arrêté en conseil 2596 du 17 juillet 1974, dans *Gazette officielle du Québec*, partie 2, 12 mars 1975, p. 1225.

⁴⁴ Cela est de commune renommée dans les milieux concernés. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter les textes des nombreuses interventions du député Fabien Roy, dans le *Journal des Débats* depuis 1970. Voir, aussi, André COSSETTE, «Statut actuel et éventuel des rivières du Québec», *loc. cit.*, note 4, pp. 658-659. Ce n'est que depuis 1970 que l'Administration québécoise, par le biais du Ministère des Terres et Forêts, est intervenue, parce que dorénavant responsable de l'exécution du nouvel article 41a, de la Loi des Terres et Forêts; voir note 6. Auparavant, ce texte se retrouvait dans la *Loi de la Pêche*, S.R.Q. 1964, c. 203, a. 7 et l'organe responsable (le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche) s'en était peu préoccupé.

⁴⁵ QUÉBEC, *Le protecteur du citoyen*, 2^e rapport annuel, 1970, p. 97: «... le ministère a entrepris de faire valoir les droits imprescriptibles qui lui résulteraient de la réserve depuis 1884: ... légalement parlant, les droits de la Couronne, du moins depuis 1919, sont incontestables.» Voir aussi QUÉBEC, *Le protecteur du citoyen*, 6^e rapport annuel, 1974 p. 113. Tout en s'interrogeant sur le caractère raisonnable de l'opération récupération du ministère des Terres et Forêts, le protecteur du citoyen n'a apparemment pas contesté en termes exprès la position juridique de l'Administration quant aux terrains vendus entre le 1^{er} juin 1884 et le 17 mars 1919.

cemment adopté une attitude très revendicatrice, allant jusqu'à réclamer la «régularisation» des prétendus «empiètements»⁴⁶.

B. LA NOUVELLE SOUPLESSE.

Plus récemment, l'Administration a plutôt décidé de surseoir à sa politique revendicatrice et ensuite de créer un Comité interministériel chargé d'examiner les tenants et aboutissants de la question⁴⁷. Bien que le rapport de ce Comité n'ait pas encore été produit au moment où ces lignes sont écrites, il faut espérer que l'Administration évitera d'adopter une solution politique ou administrative qui n'affecte pas sa propre et fausse interprétation des données juridiques du problème. Sans vouloir crier gare à une telle solution, on peut quand même se demander pourquoi l'Administration ne s'est pas prévalu de l'article 1 de la *Loi des renvois à la Cour d'appel*⁴⁸ afin de déférer à celle-ci la question de son interprétation juridique de la réserve des trois chaînes. On peut aussi se demander pourquoi les justiciables ne se sont pas prévalus des recours judiciaires qui leur sont accessibles (notamment ceux des articles 448 ss. et 453 ss. du Code de procédure civile). Dans certains cas, un député les en a découragés en invoquant le fait que la question deviendrait alors *sub judice* et que les parlementaires ne pourraient plus en parler afin d'en arriver à une solution⁴⁹.

Quoi qu'il en soit, il semble que l'Administration tienne aujourd'hui à la réserve pour des fins, fort louables par ailleurs, tout à fait différentes de celles qui avaient motivé son incorporation dans l'ancienne loi de la pêche. L'Administration voulait alors (la technique législative employée était viciée, on l'a vu) rendre l'État riverain afin que celui-ci demeure propriétaire du lit des cours d'eau non navigables ou flottables⁵⁰. Or, la modification apportée à l'article 400 du code civil en 1918⁵¹ rendait la réserve inutile (pour l'avenir) puisque les eaux non navigables ni flottables devenaient partie du domaine public.

L'Administration tient aujourd'hui à la réserve des trois chaînes (qui existe, en pleine propriété, ne l'oublions pas, sur toutes les terres concédées le long des cours d'eau non navigables et flottables, depuis le 17 mars 1919 et le long de tous les cours d'eau sans distinction depuis le 1^{er} janvier 1970⁵²), pour des motifs se rapportant à l'aménagement du territoire, au tourisme, à la

⁴⁶ Des avis ont été transmis aux soi-disant «transgressants», des menaces de poursuites ont été formulées, notamment auprès de ceux qui coupaient du bois sur ce qu'ils considéraient, à juste titre, comme étant leur propriété: voir les nombreuses références à ce problème dans le *Journal des Débats* des années soixante-dix, notamment en 1974 et 1975; pour une rétrospective de la situation, voir QUÉBEC, *Journal des Débats*, 12 mai 1977, p. B-2414.

⁴⁷ QUÉBEC, *Journal des Débats*, 8 mai 1975, p. B-2934; *idem*, 28 avril 1976, pp. B-887-888.

⁴⁸ *Loi des renvois à la Cour d'appel*, S.R.Q. 1964, c. 10.

⁴⁹ Voir, à ce sujet, QUÉBEC, *Journal des Débats*, 8 mai 1975, p. B-2938. Il s'agit là, cependant, à notre avis, d'une interprétation fort exagérée de la théorie du *sub judice*.

⁵⁰ Voir, à ce sujet, Jean HAMEL, *Réserve des trois chaînes*, Mémoire présenté à la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, Québec, 1969, p. 1.

⁵¹ *Loi modifiant l'article 400 du Code civil*, S.Q. 1918, c. 72, art. 1.

⁵² En vertu de l'article 83 de la *Loi de la conservation de la faune*, S.Q. 1969, c. 58 lequel ajoutait à la *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, le nouvel article 41a.

possibilité pour elle de rendre des lits disponibles à des fins de villégiature, à l'accès du public aux cours d'eau, à la conservation de l'eau et des rives, etc. Cela est fort bien mais, ce faisant, l'Administration ne peut, de son propre chef, substituer sa fausse interprétation de la loi à celle des tribunaux, ce qu'elle fait actuellement dans le cas des terres vendues avant le 17 mars 1919. Il sera donc fort intéressant de voir quelle solution le Comité ministériel permanent sur l'aménagement, qui a étudié toute la question cette année, apportera au problème et quelle sera la formulation exacte de la future loi sur la gestion du domaine foncier de l'État à cet égard.

CONCLUSION.

La réserve des trois chaînes peut aujourd'hui être considérée comme un instrument d'aménagement ou encore comme un outil précieux de toute politique d'accessibilité du public à la rive⁵³. C'est pourquoi, du point de vue de la géographie politique, on peut apporter toute une série de bonnes raisons pour que l'État soit propriétaire des rives des cours d'eau et même d'un espace terrestre le long de ceux-ci: droit d'accès du public, impératifs d'aménagement, politique de développement touristique, protection de l'environnement, etc. Les impératifs de la structuration géopolitique de l'espace québécois font en sorte qu'une politique sectorielle de l'eau devrait sans doute comprendre, du point de vue spatial, une restructuration comportant un contrôle plus important de l'État sur la réserve des trois chaînes.

Là n'est cependant pas la question, d'un point de vue plus juridique. Si cette restructuration de l'espace est politiquement voulue, il faut que le législateur se manifeste. S'il veut que cela soit fait de façon rétroactive, qu'il le dise. Si cela lui paraît odieux, qu'il prévoit la possibilité pour l'Administration d'exproprier. Mais que l'Administration évite d'interpréter en sa faveur et de façon erronée des textes qui ne lui donnent pas les droits qu'elle souhaiterait avoir. Espérons que le livre blanc sur la politique de gestion du domaine foncier et la loi qui suivra tiendront compte de ces idées. À ce moment, une politique d'accessibilité du public à la rive pourrait être élaborée dans le respect des droits acquis.

⁵³ Voir, sur la question, l'intéressante étude de Léon PLEGGERTS, et Jean-Pierre ST-AMOUR, *L'utilisation de la réserve des trois chaînes à des fins d'aménagement de territoire riverain au Québec*, (1976) *Plan Canada*, pp. 147-159.