



Québec, le 9 novembre 2010

Madame Danielle Doyer
Présidente de la Commission des transports
et de l'environnement
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
2^e étage, Bureau 2.53
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 121 – Loi visant à améliorer la cohabitation entre les riverains de sentiers et les utilisateurs de véhicules hors route ainsi que la sécurité de ces utilisateurs

Madame la Présidente,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. C'est ainsi que j'ai pris connaissance du projet de loi cité en objet.

Le Projet de loi n° 121 modifie notamment la Loi sur les véhicules hors route (ci-après la Loi) pour y introduire de nouvelles règles encadrant la circulation de ces véhicules, principalement en ce qui a trait aux heures et lieux de circulation. Il donne suite au rapport déposé à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 87.2 de la Loi¹ par le ministre délégué aux Transports en novembre 2009, ainsi qu'aux

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport sur les véhicules hors route. Vers un développement durable de la pratique*, Québec, novembre 2009

consultations particulières tenues par la Commission des transports et de l'environnement en mars 2010 et aux recommandations de la Commission contenues dans son rapport de juin 2010².

Comme l'évoque son titre, le projet de loi vise à assurer une meilleure cohabitation avec les riverains des sentiers et à accroître la sécurité des utilisateurs de véhicules hors route. En ce sens, et après avoir pris connaissance de son contenu, notamment du resserrement des règles relatives aux heures de circulation, à la distance des habitations et à la signalisation, je ne peux que souscrire au principe général du projet de loi, bien que je désire vous faire part de certains commentaires sur des aspects particuliers de celui-ci.

Les mécanismes de recours de proximité

Depuis 1998, le Protecteur du citoyen du citoyen s'est prononcé à plusieurs reprises sur la question des véhicules hors route. L'une de ses recommandations, formulée en 2006³, concerne la mise en place d'une instance permanente de réception et de traitement des plaintes, satisfaisant aux conditions de compétence et d'impartialité à l'égard des problèmes traités. C'est donc avec satisfaction que je prends acte des dispositions du chapitre V.1, introduites par l'article 9 du projet de loi, qui instituent un processus de traitement des plaintes et de médiation pour les « inconvénients de voisinage ou pour tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants ». La mise en place d'un processus de traitement des plaintes répond en effet favorablement à cette recommandation.

Je note néanmoins que peu de détails sont donnés, dans le projet de loi, sur la nature et le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes projeté. La lecture de la disposition prévue à l'article 45.1 (introduit par l'article 9 du projet de loi) ne nous permet pas d'affirmer que les garanties de légitimité et de crédibilité d'un tel processus seront présentes. Je suis néanmoins confiante que, dans l'exercice de ce mécanisme, les grands principes garants d'un recours en lequel les citoyens peuvent

² ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Consultations particulières et auditions publiques tenues dans le cadre de l'étude du document intitulé Vers un développement durable de la pratique. Recommandations*, Commission des transports et de l'environnement, juin 2010.

³ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Commentaires du Protecteur du citoyen présentés à la Commission des transports et de l'environnement*, Consultations particulières et auditions publiques dans le cadre du document d'orientation sur les véhicules hors route déposé par la ministre déléguée aux Transports, Québec, mars 2006; LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Étude du projet de loi n° 9, Loi modifiant la loi sur les véhicules hors route. Commentaires de la protectrice du citoyen présentés à la Commission des transports. Notes pour une allocution*, Québec, le 31 mai 2006.

avoir pleine confiance – soit l'impartialité, l'indépendance de la fonction, la confidentialité, l'immunité de poursuite et la reddition de compte publique – seront respectés.

Quant au mécanisme de médiation prévu aux articles 45.2 et suivants, je salue son introduction, tout en m'interrogeant sur les conséquences potentielles pour les parties, surtout les citoyens incommodés, de l'échec de la médiation. Sans vouloir présumer de la bonne volonté des parties en présence, quel sera l'avantage pour les clubs de véhicules hors route de collaborer à cette médiation, sachant qu'aucune obligation n'en découlera? En d'autres termes, sans la pression venant de la possibilité – même lointaine – d'un recours judiciaire, quelle sera l'efficacité de ce processus?

À ce chapitre, je me réfère au rapport de votre Commission qui, en juin 2010, proposait, en plus de la médiation et en cas d'échec de celle-ci, qu'un arbitre puisse « être nommé par le ministre des Transports afin de trouver une solution au conflit »⁴. Cette proposition d'un mécanisme d'arbitrage pourrait représenter une alternative intéressante méritant d'être explorée.

En effet, moyennant le respect de certaines garanties d'indépendance et d'impartialité, l'existence de recours de proximité, tels le traitement des plaintes, la médiation, voire l'arbitrage, peut assurer le respect des droits des citoyens, et représente ainsi une alternative valable aux tribunaux.

Je note également que les dispositions du chapitre V.1 (article 9 du projet de loi) sont implantées à titre de projet pilote. L'article 87.2, tel que modifié par le projet de loi, prévoit en effet que le ministre devra, cinq ans après la sanction de la loi, faire au gouvernement un rapport sur l'opportunité de les maintenir, de les modifier ou de les abroger. Je comprends les motifs du gouvernement pour mettre à l'essai le nouveau processus de traitement des plaintes et de médiation. En outre, cette évaluation aura l'avantage de permettre aux autorités de prendre le pouls du public sur la législation en cette matière. Toutefois, j'estime que l'évaluation dont il fera l'objet devrait viser exclusivement à revoir les modalités du mécanisme, pour l'améliorer au besoin, et non sa raison d'être.

⁴ Op. cit., note 2.

Les immunités de poursuite contre les inconvénients de voisinage ou autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants

Je vous fais part de mon inquiétude face au déséquilibre engendré par l'immunité de poursuite accordée aux utilisateurs et aux responsables des sentiers interrégionaux. Encore aujourd'hui, ma principale préoccupation concerne cette protection contre les recours devant les tribunaux, imposée par l'article 87.1 de la Loi.

Introduit en décembre 2004 dans un contexte d'urgence, le moratoire venait interdire le recours aux tribunaux pour des faits survenus entre le 16 décembre 2001 et le 1^{er} mai 2006. Il visait à éviter les impacts négatifs sur l'industrie récréotouristique liée aux véhicules hors route de jugements comme celui rendu dans l'affaire du Petit train du Nord en 2004⁵, en attendant la mise en place de balises favorisant une cohabitation harmonieuse entre utilisateurs de véhicules hors route et citoyens riverains des sentiers.

Le moratoire, qui devait être une mesure d'exception, a pourtant été reconduit en 2006, par le projet de loi n° 9, jusqu'au 1^{er} mai 2011. L'objectif, cette fois, était de laisser le temps aux tables de concertation régionales et au Comité de coordination, instances nouvellement créées, de convenir de tracés pour les sentiers interrégionaux permanents. Entre-temps, ceux déjà identifiés étaient assujettis à de nouvelles règles, plus sévères tant en ce qui concerne la sécurité que la protection de l'environnement.

Le mandat des tables de concertation devait être de trois ans. Au terme de cette période, en 2009, les tables ont cependant souhaité que leur mandat soit prolongé et que la protection contre les recours soit maintenue. Les motifs invoqués sont que le dossier des véhicules hors route évolue constamment, que les droits de passage négociés avec les propriétaires fonciers sont fragiles et que la protection contre les recours prévue par la Loi a permis, jusqu'à présent, de s'assurer que les sentiers ne ferment pas sous la pression d'éventuelles poursuites⁶. Les tables ont souligné, notamment, que le refus de certains propriétaires d'accorder des droits de passage est motivé par la crainte de devoir faire face à des recours.

À cet égard, je m'interroge sur ces craintes, invoquées par les tables de concertation, qu'auraient les propriétaires fonciers de devoir faire face à des recours

⁵ Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit train du Nord » c. Laurentides (Municipalité Régionale de Comté) REJB 2004-81143 (C.S.).

⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport sur les véhicules hors route. Vers un développement durable de la pratique*, Québec, novembre 2009, p. 22 et 27 à 29.

s'ils accordent des droits de passage pour les sentiers interrégionaux, advenant la levée de l'immunité de poursuite. En vertu de l'article 17.1 de la Loi, en effet, nulle action en justice ne peut être intentée contre ceux qui autoriseraient un club d'utilisateurs de véhicules hors route à aménager un sentier sur leur propriété, pour la réparation de quelque préjudice relié à l'utilisation d'un véhicule hors route dans ce sentier. Selon notre compréhension de cette disposition, les propriétaires qui accordent des droits de passage demeureront protégés contre tout recours, incluant ceux basés sur les inconvénients de voisinage, et ce, même s'il était mis fin à l'immunité prévue à l'article 87.1 de la Loi.

Cela étant, le projet de loi donne suite au souhait des tables de concertation et prolonge jusqu'au 1^{er} décembre 2017 la protection des utilisateurs et responsables des sentiers interrégionaux contre les recours. Si cette mesure est sanctionnée, des citoyens auront ainsi été privés de leur droit de poursuite, et de leur droit à une compensation pour les préjudices subis le cas échéant, pour des faits survenus à l'intérieur d'une période de 16 ans.

Par rapport à une instance de traitement des plaintes, le recours aux tribunaux représente une garantie ultime d'arbitrage des droits des citoyens qui ne peut être écartée sans motif sérieux. Dans le contexte où des citoyens pourraient subir les préjudices liés à l'utilisation des sentiers à proximité de leur résidence, quel sera leur pouvoir face aux groupes représentant l'industrie, dont la priorité est d'en préserver les retombées économiques?

J'estime aussi que, non seulement la fin du moratoire rétablirait l'équilibre des droits entre riverains et utilisateurs des sentiers, mais que la possibilité de recours inciterait les intervenants aux tables de concertation à s'entendre sur des tracés respectant les intérêts et les besoins de chacun. Préoccupés de la sécurité des utilisateurs de véhicules hors route et des retombées économiques de cette pratique, ils seront motivés à prendre les meilleures décisions pour les préserver toutes deux, dans le respect des citoyens riverains des sentiers, de façon à éviter les recours. En ce sens, la fin du moratoire pourrait créer une certaine pression porteuse de solutions.

Compte tenu des améliorations apportées à l'encadrement de l'activité et des efforts soutenus des divers intervenants, il m'apparaît que l'on s'approche de plus en plus des conditions nécessaires à la cohabitation harmonieuse des riverains de sentiers et des utilisateurs de véhicules hors route, cohabitation recherchée depuis le jugement de la Cour supérieure en 2004. Ainsi, le contexte d'urgence qui avait alors présidé à

la suspension du droit de poursuite à la suite de ce jugement n'existe plus. Dès lors, pourquoi continuer à limiter le droit des citoyens d'avoir recours aux tribunaux?

J'estime donc que le moratoire ne devrait pas être reconduit et devrait se terminer, comme prévu, le 1^{er} mai 2011. En conséquence, je recommande que l'article 20 du projet de loi, qui modifie l'article 87.1 de la Loi, soit supprimé, et que l'article 21, qui modifie l'article 87.2, soit modifié de façon corrélative, de même que pour préciser que le rapport du ministre sur les dispositions du chapitre V.1 ne porte que sur l'opportunité de modifier le mécanisme, non de l'abroger.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes meilleurs sentiments.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Norman MacMillan, ministre délégué aux Transports
- M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
- M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
- Mme Sylvie Roy, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M. Michel Boivin, sous-ministre aux Transports
- M. Dany Henley, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
- M. Yannick Vachon, secrétaire de la Commission des institutions