

CTE - 26 M
C.P. - VEHICULES
HORS ROUTE



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**Consultations particulières et auditions
publiques dans le cadre du
document d'orientation sur les
véhicules hors route déposé
par la ministre déléguée aux transports**

**Commentaires du Protecteur du citoyen
présentés à la
Commission des transports
et de l'environnement**

**Québec
Mars 2006**

**Consultations particulières et auditions
publiques dans le cadre du
document d'orientation sur les
véhicules hors route déposé
par la ministre déléguée aux transports**

**Commentaires du Protecteur du citoyen
présentés à la
Commission des transports
et de l'environnement**

**Québec
Mars 2006**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 CONTEXTE	2
2 LES PROPOSITIONS DU DOCUMENT D'ORIENTATION	3
2.1 Mesures visant à protéger la santé publique, l'environnement et la sécurité	3
2.1.1 Resserrement des règles (chapitre 5 du document d'orientation)	3
2.1.2 Surveillance des sentiers et sensibilisation (chapitres 6 et 7).....	4
2.2 Mesures visant à assurer la pérennité des sentiers.....	4
2.2.1 La concertation régionale (chapitre 2).....	5
2.2.2 Immunité contre les recours en responsabilité civile (chapitre 4)	5
3 COMMENTAIRES	6
3.1 L'immunité contre les recours en responsabilité civile	6
3.2 Retrait de l'obligation de faire approuver certains règlements municipaux par le ministère des Transports	9
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	11

INTRODUCTION

Ce n'est pas la première fois que le Protecteur du citoyen intervient sur la question des véhicules hors route (VHR). Déjà en 1998, le Protecteur du citoyen était intervenu auprès du ministère des Transports pour que soit abaissée la vitesse des motoneiges circulant à moins de trente mètres d'une résidence privée. Le Règlement sur les véhicules hors route, adopté en décembre 2004, dans la foulée du jugement de la Cour supérieure dans le cadre du recours collectif de la Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit train du Nord » de novembre 2004¹, est venu corriger la situation en ce sens.

Compte tenu de la préoccupation du Protecteur du citoyen pour cette question, il me fait plaisir de répondre à l'invitation des membres de la Commission des transports et de l'environnement, et de vous faire part de mes commentaires sur le document d'orientation sur les véhicules hors route rendu public par la ministre déléguée aux Transports le 8 février dernier.

De nombreux citoyens, ou groupes concernés par la question, ayant déjà exprimé leur point de vue lors des consultations régionales au printemps dernier, je ne reviendrai pas sur les aspects techniques des propositions énoncées dans le document d'orientation. Mes commentaires seront plutôt consacrés aux propositions qui touchent aux recours des citoyens et qui, de l'avis du Protecteur du citoyen, menacent le maintien de règles équitables de coexistence pour l'ensemble des citoyens.

Un bref rappel du contexte à l'origine du document soumis à notre attention et des propositions qu'il contient permettra de mieux situer la portée de mes commentaires.

1. *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.).

1 CONTEXTE

L'utilisation des VHR, motoneiges et véhicules tout-terrain (VTT), surtout à des fins récréatives, connaît, on le sait, un essor considérable au Québec depuis le début des années 1990². Comme le confirme l'étude qui vient d'être déposée par la ministre du Tourisme³, cette activité est devenue un outil de développement très important pour certaines régions par les retombées économiques qu'elle génère.

Parallèlement à la croissance de cette industrie, la protection de l'environnement, la sécurité des personnes et leur qualité de vie sont devenues des préoccupations de premier plan pour la population. Ces considérations font aussi partie des grandes priorités gouvernementales actuelles. La question sur laquelle nous sommes appelés à nous prononcer est donc la suivante : « Comment les réseaux de sentiers peuvent-ils à la fois tenir compte des impératifs touristiques, comme la présence, la proximité et la qualité des services et des attraits touristiques, et de la santé et du bien-être des populations riveraines et des autres utilisateurs du territoire? »⁴.

Afin de concilier de tels enjeux apparemment contradictoires, et à la suite du jugement de la Cour supérieure qui pourrait avoir d'importantes conséquences sur la pratique de la motoneige à des fins récréatives au Québec, le gouvernement imposait en décembre 2004 un moratoire sur toute poursuite judiciaire basée sur les inconvénients de voisinage ou liés au bruit ou aux odeurs, le temps de procéder à une consultation publique et de proposer des pistes de solution permanente. Le moratoire était assorti de l'entrée en vigueur du Règlement sur les véhicules hors route venu apporter de nouvelles balises à cette activité.

2. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Consultation publique sur les véhicules hors route, Document de réflexion*, 2005, p. 7.

3. TOURISME QUÉBEC, *Mesure de l'impact économique de la pratique récréotouristique de la motoneige et du quad au Québec, Rapport synthèse des résultats de l'étude*, Québec, février 2006.

4. Précité, note n° 2, p. 35.

Les propositions contenues dans le document d'orientation sont le fruit de la consultation publique, tenue au printemps dernier. Essentiellement, la ministre propose de protéger l'industrie des VHR par la mise en place de réseaux de sentiers interrégionaux stables, tout en encadrant davantage la pratique de cette activité afin d'en atténuer les impacts négatifs pour les citoyens riverains.

2 LES PROPOSITIONS DU DOCUMENT D'ORIENTATION

Pour les fins de ma présentation, je ne rappellerai que quelques-unes des propositions du document d'orientation en les regroupant selon deux thèmes.

2.1 Mesures visant à protéger la santé publique, l'environnement et la sécurité

Pour mieux protéger la santé publique et assurer une pratique plus sécuritaire des VHR dans le respect de l'environnement, le document propose d'agir par voie législative et réglementaire ainsi que par des campagnes de sensibilisation.

2.1.1 Resserrement des règles (chapitre 5 du document d'orientation)

Les modifications législatives et réglementaires envisagées portent plus particulièrement sur les exigences techniques auxquelles devront répondre les VHR pour réduire les émissions polluantes et sonores, sur les règles de circulation sur les sentiers ainsi que sur l'encadrement de la location des véhicules à des fins touristiques. On prévoit également clarifier et augmenter les pouvoirs des municipalités et des MRC en matière de circulation des VHR. À cet égard, il est proposé de soustraire les municipalités à l'obligation de faire approuver par le ministère des Transports les règlements municipaux autorisant la circulation des VHR sur les chemins publics, imposée par le Code de la sécurité routière (CSR), et de remplacer cette obligation par un devoir d'information.

Cette mesure répondrait au souhait des municipalités d'alléger le processus réglementaire et aurait pour effet de favoriser une implication plus immédiate de leur part⁵.

2.1.2 Surveillance des sentiers et sensibilisation (chapitres 6 et 7)

La mise en place de patrouilles spéciales de surveillance des sentiers, chargées de l'application de la Loi sur les véhicules hors route (LVHR), ainsi que des campagnes d'éducation et de sensibilisation, entre autres en milieu scolaire, font aussi partie des orientations proposées pour contribuer à une pratique plus respectueuse des règles et de l'environnement.

2.2 Mesures visant à assurer la pérennité des sentiers

Les consultations publiques ont fait ressortir la préoccupation de plusieurs groupes, principalement les fédérations des clubs de VHR et les MRC, pour que soit assurée la pérennité des sentiers. Selon ces participants, les négociations à la pièce pour les droits de passage sur les propriétés privées et l'éventualité d'autres recours comme celui ayant donné lieu au jugement de la Cour supérieure, sont autant de facteurs susceptibles de conduire à la fermeture de tronçons de sentiers et de menacer la survie de l'industrie touristique des VHR. Ces groupes ont aussi fait valoir que l'existence de réseaux permanents favoriserait une pratique plus sécuritaire de l'activité.

Le document propose deux types de mesures susceptibles d'assurer la stabilité des sentiers.

5. Précité, note n° 2, p. 25.

2.2.1 La concertation régionale (chapitre 2)

La concertation est l'une des orientations suggérées. La démarche serait la suivante :

- constitution de tables de concertation régionales regroupant des représentants des citoyens et des divers acteurs socio-économiques concernés par la question des VHR, ayant pour mandat de planifier, d'ici mai 2009, des réseaux interrégionaux permanents de sentiers de motoneige et de VTT dans chaque région;
- mise sur pied d'un comité consultatif provincial chargé d'harmoniser les travaux des tables de concertation régionales.

La coordination de chaque table serait assurée par une instance régionale, telle la Conférence régionale des élus, à laquelle une aide financière serait accordée pour la durée du mandat. Le document ne précise pas, cependant, s'il est possible que les tables de concertation et le comité consultatif demeurent des instances permanentes.

2.2.2 Immunité contre les recours en responsabilité civile (chapitre 4)

L'autre orientation suggérée par la ministre repose sur l'approche législative. Le document propose en effet de protéger, par amendement législatif, les sentiers qui feront partie des réseaux interrégionaux issus des tables de concertation, et reconnus par le gouvernement, contre les recours basés sur des inconvénients de voisinage ou sur des préjudices liés au bruit ou aux odeurs. Pour bénéficier d'une telle protection, les sentiers devront respecter certaines balises concernant l'aménagement et les impacts sonores, qui seront déterminées par la Loi ou par règlement municipal.

La ministre estime que cette protection est « nécessaire pour préserver les investissements des différents paliers gouvernementaux et des fédérations pour aménager ou réaménager

les sentiers, et pour maintenir les retombées économiques générées par les VHR dans les régions. »⁶.

3 COMMENTAIRES

L'approche préconisée par le document d'orientation, privilégiant la concertation, la sensibilisation et un meilleur encadrement de la pratique des VHR au Québec, témoigne de la volonté du gouvernement d'en arriver à un terrain d'entente entre utilisateurs et riverains. C'est là une démarche à laquelle le Protecteur du citoyen ne peut que souscrire.

Je m'interroge cependant sur certaines propositions qui, si elles étaient retenues, pourraient rompre l'équilibre des droits au détriment des citoyens riverains, et même empêcher la « cohabitation harmonieuse » recherchée par la ministre⁷.

3.1 L'immunité contre les recours en responsabilité civile

Ma principale préoccupation concerne l'intention de la ministre de protéger les réseaux interrégionaux contre les recours devant les tribunaux (voir 2.2.2 ci-dessus).

La sévérité de la mesure proposée m'apparaît disproportionnée compte tenu de l'objectif recherché. Sans remettre en question la décision de la ministre de préserver les retombées économiques de la pratique touristique des VHR, la problématique d'ensemble ne nécessite pas, selon moi, une solution aussi radicale que le retrait de droits fondamentaux. Le droit de chacun à la jouissance paisible de ses biens et le droit à une audition publique et impartiale par un tribunal indépendant sont, faut-il le rappeler, reconnus par les articles 6 et 23 de la Charte des droits et libertés de la personne⁸. On ne peut pas supprimer ces

6. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Commission parlementaire sur les véhicules hors route, Document d'orientation*, Briller parmi les meilleurs, Québec, février 2006, p. 13.

7. Précité, note n° 6, p. 5.

8. L.R.Q., ch. C-12.

garanties sans avoir démontré la nécessité d'une telle mesure pour assurer la protection de l'intérêt public.

Je m'inquiète particulièrement du déséquilibre qu'engendrerait une telle immunité législative quant aux pouvoirs des citoyens riverains face à ceux des groupes représentant les utilisateurs, soutenus par l'État et les municipalités soucieux de protéger les retombées économiques de la pratique des VHR. Dans une société de droit comme la nôtre, il importe que tous les citoyens disposent, en toute égalité, de mécanismes leur permettant de se faire entendre. Le recours aux tribunaux représente une garantie ultime de faire reconnaître ses droits par un tiers indépendant.

Le fait que les réseaux de sentiers interrégionaux seront issus de concertations régionales et qu'ils seront assujettis à une réglementation plus sévère, comme le propose la ministre, ne justifie pas, selon moi, l'immunité envisagée.

L'approche de concertation retenue pour l'élaboration des sentiers ne saurait suffire, à elle seule, à garantir une cohabitation harmonieuse. De plus, on peut s'interroger sur le poids réel qu'auront les citoyens riverains siégeant aux tables de concertation, de même qu'au comité consultatif provincial, face aux autres intervenants. Seules une représentation équitable de tous les groupes d'intérêt à ces instances, assortie d'autres mesures, telles l'obligation de soumettre à la consultation publique tout changement de réglementation des sentiers, ou la transformation des tables de concertation en instances permanentes chargées de recevoir les suggestions visant l'amélioration du réseau, pourront assurer une véritable concertation. Afin de favoriser la concertation, il faudra donc :

Assurer une représentation équitable des citoyens riverains des sentiers de VHR aux tables de concertation et au comité consultatif provincial.

Par ailleurs, une réglementation ne peut tout prévoir. Si tel était le cas, la probabilité que des citoyens entreprennent des recours judiciaires serait nulle et la question de l'immunité législative ne se poserait pas. Comme l'a indiqué le jugement de la Cour supérieure, la reconnaissance d'une nuisance est fonction du contexte et se définit par opposition à la notion d'inconvénients normaux du voisinage décrite à l'article 976 du Code civil du Québec. Il en ressort que des règles, aussi exhaustives soient-elles, ne peuvent protéger contre toutes les nuisances possibles et tous les inconvénients. Il est donc primordial de préserver le droit des citoyens de recourir aux tribunaux pour tenter de faire reconnaître l'existence de préjudices liés à la circulation des VHR malgré le respect des règles.

Rappelons à cet égard que les règles auxquelles devront répondre les réseaux de sentiers pour bénéficier de la protection contre les recours judiciaires pourraient être appelées à évoluer en fonction des règlements municipaux, et que la mise en place des réseaux ne devrait être complétée qu'en mai 2009. Qu'arrivera-t-il des recours des citoyens d'ici là ? On sait qu'en vertu du projet de loi n° 90, adopté en décembre 2004, le moratoire sur les recours judiciaires doit prendre fin le 1^{er} mai 2006. Le gouvernement a-t-il l'intention de le reconduire jusqu'à la fin des travaux des tables de concertation? Cela signifierait que tout recours continuerait d'être prohibé pendant trois ans, même en l'absence de réseaux balisés. Le document d'orientation est silencieux à ce sujet. Pour ma part, j'estime que l'immunité devrait prendre définitivement fin dès le 1^{er} mai 2006. Aussi le Protecteur du citoyen recommande de :

Rétablir, et maintenir, le droit pour les citoyens d'intenter des recours devant les tribunaux basés sur les inconvénients de voisinage ou sur des préjudices liés au bruit ou aux odeurs découlant de la pratique des VHR.

Le rétablissement du droit de recourir aux tribunaux devrait, de surcroît, être accompagné de la mise en place d'un mécanisme impartial et efficace de traitement des plaintes, par

exemple via les instances municipales ou régionales. L'existence d'un mécanisme de résolution de conflits « légitime et crédible »⁹ aurait pour avantage d'offrir aux citoyens une alternative valable avant de songer à recourir aux tribunaux. Je recommande donc ce qui suit :

Instaurer un mécanisme légitime et crédible de résolution des conflits relatifs aux impacts de la circulation des VHR sur la qualité de vie des citoyens.

Toute piste en ce sens devrait être explorée, car elle me semble de nature à favoriser la coexistence et, ultimement, à contribuer à la pérennité recherchée.

3.2 Retrait de l'obligation de faire approuver certains règlements municipaux par le ministère des Transports

Je m'interroge sur la portée de cette proposition qui, si elle était retenue, contribuerait également à miner l'équilibre des forces entre les différents intérêts en cause, puisqu'elle aurait pour effet d'écarter un interlocuteur expert et indépendant, le ministère des Transports du Québec.

L'approbation par le Ministère, prévue par l'article 627 du CSR, vise en effet à vérifier que la circulation des VHR sur les chemins publics, généralement interdite par la LVHR, reste sécuritaire et qu'elle répond aux attentes du milieu.

Je comprends que la proposition veut donner suite aux demandes des municipalités qui, appuyées par les fédérations des clubs de VHR, souhaitent une plus grande autonomie à

9. LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Un bureau des plaintes légitime et crédible. Le traitement des plaintes dans les organisations gouvernementales*, Québec, 2001.

cet égard, estimant être les mieux placées pour répondre aux besoins locaux¹⁰. Je m'inquiète toutefois de la déresponsabilisation du Ministère qu'une telle mesure pourrait entraîner. Un seul devoir d'information, même assorti de l'obligation d'accompagner le règlement d'un rapport de sécurité et d'un plan de signalisation, tel que proposé dans le document d'orientation, n'a pas les mêmes implications en termes d'imputabilité qu'une approbation formelle.

S'il est vrai que cette exigence peut paraître contraignante pour les municipalités, elle offre par contre certaines garanties que les règlements municipaux sont, non seulement sécuritaires, mais aussi qu'ils ne sont pas adoptés en fonction des seuls intérêts économiques et qu'ils n'auront pas pour effet de pénaliser indûment des citoyens.

Soulignons aussi qu'advenant une perte d'imputabilité du Ministère en cette matière, la compétence du Protecteur du citoyen serait par le fait même remise en question, celui-ci ayant compétence sur le ministère des Transports mais non sur les municipalités. Les citoyens perdraient alors la possibilité de s'adresser au Protecteur du citoyen à l'égard de cette approbation, par exemple, l'absence de vérification de certaines données.

En somme, je suis d'avis qu'il faut :

Maintenir l'obligation de faire approuver par le ministère des Transports les règlements municipaux relatifs à la circulation des VHR sur les chemins publics. Celle-ci devrait même être assortie de l'obligation formelle, pour le Ministère, de vérifier que tout projet de règlement soumis à son approbation fasse consensus dans le milieu.

10. UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la ministre déléguée aux Transports dans le cadre de la Consultation publique sur les véhicules hors route*, 28 juin 2005, pp. 12 et 13.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Protecteur du citoyen estime que, si importantes que soient les considérations économiques reliées à la pratique récréotouristique des VHR, elles doivent être néanmoins jaugées dans le plateau de la balance de l'ensemble des droits de tous les citoyens. Le document d'orientation suggère plusieurs pistes de solutions en ce sens. Certaines me semblent cependant menacer l'équilibre entre les deux plateaux de la balance. Mes recommandations visent donc à préserver cet équilibre de façon à tendre vers la coexistence harmonieuse souhaitée par la ministre.

En résumé, je recommande :

QUE la composition des tables de concertation régionales et du comité consultatif provincial assure une juste représentativité des citoyens face aux autres intervenants lors de l'élaboration des réseaux de sentiers interrégionaux;

QUE soit rétabli, et maintenu, le droit pour les citoyens d'intenter des recours devant les tribunaux basés sur les inconvénients de voisinage ou sur des préjudices liés au bruit ou aux odeurs;

QU'UN mécanisme légitime et crédible de traitement des plaintes relatives aux impacts de la circulation des VHR sur la qualité de vie des citoyens soit mis en place, par exemple via les instances régionales;

QUE le ministère des Transports demeure imputable du bien-fondé des règlements municipaux autorisant la circulation des VHR sur les chemins publics, et qu'il ait l'obligation de vérifier qu'ils résultent d'un consensus.

**LE PROTECTEUR DU CITOYEN
QUÉBEC OMBUDSMAN**

Québec

525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone/Phone : (418) 643-2688
Sans frais/Toll free : 1 800 463-5070
Télécopieur/Fax : (418) 643-8759
Courriel/E-mail : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet/Web site : www.ombuds.gouv.qc.ca

Montréal

1, rue Notre-Dame Est
Bureau 11.40
Montréal (Québec) H2Y 1B6
Téléphone/Phone : (514) 873-2032
Sans frais/Toll free : 1 800 361-5804
Télécopieur/Fax : (514) 873-4640
Courriel/E-mail : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet/Web site : www.ombuds.gouv.qc.ca