RAPPORT SUR L'IMMUNITÉ DE POURSUITES

FONDÉES SUR LES INCONVÉNIENTS DE VOISINAGE ET LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES, DE LA MÉDIATION ET DE L'ARBITRAGE EN MATIÈRE DE **VÉHICULES HORS ROUTE**

JUIN 2016

ENSEMBLE on fait avancer le Québec

Québec

Cette publication a été réalisée par la Direction de la sécurité en transport et éditée par la Direction des communications du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Le contenu de cette publication se trouve sur le site Web du Ministère à l'adresse suivante : **www.transports.gouv.qc.ca**.

Pour obtenir des renseignements, on peut :

- composer le 511 (au Québec) ou le 1 888 355-0511 (partout en Amérique du Nord)
- consulter le site Web du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports au **www.transports.gouv.qc.ca**
- écrire à l'adresse suivante : Direction des communications
  Ministère des Transports, de la Mobilité durable
  et de l'Électrification des transports
  700, boul. René-Lévesque Est, 27e étage
  Québec (Québec) G1R 5H1

Soucieux de protéger l'environnement, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports favorise l'utilisation de papier fabriqué à partir de fibres recyclées pour la production de ses imprimés et encourage le téléchargement de cette publication.

Imprimé sur du papier Rolland Enviro100 contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo, procédé sans chlore, FSC recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

© Gouvernement du Québec, ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, 2016

ISBN 978-2-550-74501-3 (imprimé)
ISBN 978-2-550-74502-0 (PDF)

Dépôt légal – 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. Reproduction à des fins commerciales par quelque procédé que ce soit et traduction, même partielles, interdites sans l'autorisation écrite des Publications du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

Message du ministre 5

Introduction 6

1. Les véhicules hors route 7

2. Une pratique encadrée 8

2.1 La Loi sur les véhicules hors route 8

2.2 Quelques caractéristiques de la pratique 9

3. L'immunité à l'égard des poursuites 10

3.1 Bref survol historique 10

3.2 Les plaintes, la médiation et l'arbitrage 11

4. Ailleurs au Québec et au Canada 12

5. L'immunité : abrogation, modulation ou maintien ? 13

5.1 L'abrogation de l'immunité 13

5.2 La modulation de l'immunité 14

5.3 Le maintien de l'immunité 15

6. Recommandation 16

Annexe 17

MESSAGE DU MINISTRE

C'est avec plaisir que je dépose le *Rapport sur l'immunité de poursuites fondées sur les inconvénients de voisinage et le processus de traitement des plaintes, de la médiation et de l'arbitrage en matière de véhicules hors route*. Ce rapport est le résultat de plus de 10 ans d'encadrement et d'accompagnement de l'activité relative aux véhicules hors route.

Je rappelle que l'immunité à l'égard de toute action en justice fondée sur des inconvénients de voisinage ou tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants, lorsque la cause du préjudice est l'utilisation d'un véhicule hors route, a été introduite en 2004 dans la Loi sur les véhicules hors route. Applicable aux sentiers interrégionaux depuis 2006, cette immunité a été renouvelée à deux reprises, contribuant, d'une part, à assurer l'intégrité du réseau des sentiers et, d'autre part, au maintien des emplois et des retombées économiques générées par les activités liées aux véhicules hors route.

Cette industrie représente l'un des fleurons de l'économie du Québec, et particulièrement celle de ses régions. Il s'agit cependant d'une activité qui repose sur l'apport de nombreux bénévoles et plus de 320 clubs d'utilisateurs. Ainsi, il est d'autant plus important de soutenir adéquatement ce secteur qui contribue significativement au dynamisme de nos régions.

C'est pourquoi je recommande le maintien de l'immunité de poursuites sur les sentiers interrégionaux jusqu'au 1er janvier 2020. Il est cependant important que les citoyens riverains de sentiers de véhicules hors route puissent être entendus en cas d'inconvénients de voisinage. Ainsi, le maintien de l'immunité devrait être assorti d'un renforcement du processus de traitement des plaintes, de médiation et d'arbitrage.

Je tiens à remercier tous les intervenants qui rendent possible la pratique durable des activités liées aux véhicules hors route. Leur apport, protégé notamment par l'immunité, contribuera, j'en suis certain, à assurer la pérennité de cette industrie très présente dans de nombreuses régions du Québec.

Jacques Daoust
Ministre des Transports, de la Mobilité durable
et de l'Électrification des transports

INTRODUCTION

La pratique d'activités relatives aux véhicules hors route (VHR) fait partie intégrante du patrimoine du Québec. D'ailleurs, rappelons que la motoneige constitue une invention principalement québécoise. Cette activité est hautement attrayante pour les visiteurs d'ici et d'ailleurs. L'objectif de ce rapport est donc de participer à la stabilité et à la pérennité d'une industrie qui est devenue l'une des images emblématiques du Québec sur la scène internationale.

L'industrie des VHR génère annuellement d'importantes retombées, tant économiques que sociales. Deux particularités de ces retombées se démarquent. D'une part, le Québec est un producteur important de VHR sur la scène mondiale. Cette industrie maintient, ici, des emplois et une expertise de qualité. D'autre part, la pratique des VHR et les bénéfices y étant associés se réalisent en grande majorité dans les régions du Québec, loin des grands centres urbains. D'ailleurs, la pratique des VHR représente parfois l'une des principales activités permettant de maintenir la vitalité des communautés éloignées.

Face à ces constats, la question du soutien accordé par le gouvernement à cette activité est soulevée. Depuis 2004, la Loi sur les véhicules hors route (LVHR) prévoit une immunité à l'égard des actions en justice fondées sur les inconvénients de voisinage ou sur tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants. Cette protection étant prévue à l'origine pour une période de cinq ans, elle a été prolongée à deux reprises. Tout en exprimant sa volonté, le législateur a également demandé qu'un rapport sur la pertinence de cette mesure soit déposé auprès du gouvernement, avant le terme de chacune de ces prolongations.

De ce fait, le présent rapport porte sur l'opportunité de maintenir en vigueur, de modifier ou d'abroger l'article 87.1 de la LVHR et se prononce sur les dispositions du chapitre V.1 relatives au processus de traitement des plaintes, de la médiation et de l'arbitrage, lesquelles se sont ajoutées à la loi en 2010. Sans modification de la LVHR, l'immunité à l'égard des poursuites cessera d'avoir effet le 1er décembre 2017. Ce rapport fait ainsi état de la recommandation du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, et orientera, selon les travaux qui découleront de sa réception par l'Assemblée nationale, les modifications législatives nécessaires pour entériner la position du gouvernement concernant l'immunité de poursuites à l'égard des inconvénients de voisinage.

1 LES VÉHICULES HORS ROUTE

En 2014, le Québec comptait plus de 560 000 véhicules hors route immatriculés[1]. Destinés à circuler en dehors des chemins publics, que ce soit à titre récréotouristique ou utilitaire, les VHR comprennent deux principaux types de véhicules, soit les motoneiges et les véhicules tout-terrain motorisés. Ces derniers englobent les motoquads, les autoquads, les motocyclettes tout-terrain ainsi que tout autre véhicule à trois roues ou plus muni d'un guidon[2].

Au cours de la dernière décennie, le nombre d'immatriculations des VHR a augmenté de 24,4 %[3]. Cette progression significative, combinée à l'importance des dépenses de ses adeptes, fait preuve du poids de cette industrie au Québec. Cela est particulièrement vrai en ce qui a trait aux motoneiges, dont les retombées directes et les investissements des entreprises y étant associées s'élèvent à 2,06 milliards de dollars annuellement[4]. Quant à la pratique récréotouristique du quad, celle-ci engendre des dépenses de 1,2 milliard de dollars et des retombées économiques estimées à 600 millions de dollars[5]. En raison du nombre élevé d'adeptes de VHR, cette pratique occupe une place importante dans le développement et le dynamisme des régions du Québec. Il s'agit aujourd'hui d'un produit touristique qui présente des avantages concurrentiels pour la province sur la scène nationale et internationale.

Une partie considérable de la pratique des VHR est soutenue par un réseau de clubs d'utilisateurs, tant pour les motoneiges que pour les véhicules tout-terrain motorisés. Ces clubs sont réunis au sein de deux fédérations, soit la Fédération québécoise des clubs quads (FQCQ) et la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec (FCMQ). En 2014, la FQCQ comptait plus de 58 000 membres répartis dans 119 clubs, alors que la FCMQ était composée de 85 000 membres pour 201 clubs. Grâce à l'appui de près de 8 000 bénévoles, les clubs d'utilisateurs aménagent et exploitent des milliers de kilomètres de sentiers.

Ces bénévoles sont essentiels à la viabilité de la pratique des VHR puisqu'ils entretiennent et, selon le cas, parcourent les sentiers des clubs d'utilisateurs à titre d'agents de surveillance de sentiers. Par leur contribution, ils veillent au respect des règles de la LVHR ainsi qu'à la sécurité des utilisateurs de VHR.

Le réseau de sentiers de VHR fait plus de 59 000 km, à savoir 23 000 km en sentiers interrégionaux, 12 600 km en sentiers régionaux et un peu plus de 23 400 km en sentiers locaux. Cela représente plus de 33 000 km de sentiers pour les motoneiges et 26 000 km pour les véhicules tout-terrain motorisés. En raison du coût lié à leur entretien, tout utilisateur de VHR doit payer les droits d'accès aux sentiers aménagés et exploités par un club. Les sentiers interrégionaux font, quant à eux, l'objet d'une attention particulière de la part des intervenants du milieu et du gouvernement du Québec. Ces sentiers, dont le tracé a été publié dans la *Gazette officielle du Québec*[6], permettent l'accès à l'ensemble du réseau de VHR grâce à leur interconnexion.

---

1 Voir l'annexe.

2 Les catégories de VHR sont prévues à l'article 1 de la Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2).

3 Soit 13,3 % pour les motoneiges et 30,4 % pour les véhicules tout-terrain.

4 *Impact économique de la motoneige au Québec*, Zins Beauchesne et associés, septembre 2012, p. 3.

5 *Impact économique du quad au Québec*, Zins Beauchesne et associés, février 2015, p. 2.

6 Arrêté numéro 2006-06 du ministre des Transports concernant le Réseau interrégional des sentiers de véhicules hors route, (2006). 138 G.O.II, 5331.

2 UNE PRATIQUE ENCADRÉE

2.1 LA LOI SUR LES VÉHICULES HORS ROUTE

L'immunité prévue à l'article 87.1 de la LVHR fait obstacle aux actions en justice fondées sur des inconvénients de voisinage ou tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants lorsque la cause de ce préjudice est l'utilisation d'un véhicule visé par la LVHR. Pour bénéficier de cette immunité, le VHR visé doit circuler dans un sentier interrégional, et les faits doivent être survenus après le 28 novembre 2006. Cela signifie notamment que les citoyens riverains subissant du bruit ou de la pollution en regard de l'utilisation d'un VHR ne peuvent entamer de poursuites devant les tribunaux malgré le caractère anormal des inconvénients.

Avant l'intégration de cette immunité à la LVHR, plusieurs règlements gouvernementaux ont été édictés pour encadrer la pratique du VHR. C'est ainsi que, dès 1972, le gouvernement du Québec s'est doté d'une réglementation sur la motoneige, fixant notamment des normes de construction, d'utilisation, de garde, de possession et d'entretien. Ensuite, le premier règlement sur les véhicules tout-terrain a été édicté en 1988, suivant l'émergence de l'utilisation de ces véhicules. Puis, en 1991, le gouvernement a peaufiné cet encadrement par un énoncé de politique sur les VHR et par l'adoption, en 1996, de la LVHR qui vient concrétiser les efforts de sécurisation de la pratique.

La sécurité en VHR est, d'une part, encadrée par la LVHR qui confère également des pouvoirs réglementaires au gouvernement et aux municipalités, et, d'autre part, par le Code de la sécurité routière (CSR) qui légifère l'utilisation des VHR sur les chemins publics et autres lieux où il s'applique. Également, le Règlement sur les véhicules hors route, édicté en 2004, vient notamment préciser les obligations du conducteur et du passager lorsqu'ils circulent en VHR et les normes relatives aux équipements obligatoires.

Puis, le Règlement sur la signalisation des sentiers de véhicules hors route, édicté en 2011, porte sur la signalisation en bordure des sentiers.

Par ailleurs, d'autres lois et règlements ont une incidence sur la pratique des VHR, par exemple la Loi sur la qualité de l'environnement[7], qui encadre, entre autres, les émissions de contaminants, ainsi que le Règlement sur la circulation des véhicules motorisés dans certains milieux fragiles[8], lequel vise notamment à préserver l'habitat du poisson.

7 (RLRQ, chapitre Q-2).

8 (RLRQ, chapitre Q-2, r. 9).

2.2 QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA PRATIQUE

Le principe de la circulation des VHR sur les terres publiques constitue une permission assortie de conditions, de restrictions et d'interdictions imposées par diverses lois et règlements[9]. Quant au principe encadrant l'utilisation des VHR sur les terres privées, celui-ci demeure une permission de circulation des VHR sur les chemins et routes privés ouverts à la circulation publique des véhicules routiers. Ailleurs, sur les terres privées, aucun utilisateur ne peut circuler si le propriétaire foncier ou le locataire n'a pas donné son autorisation préalable.

Pour des raisons de sécurité et de saine cohabitation entre les utilisateurs et les riverains, cette circulation ne peut se faire sans encadrement. Le législateur a donc introduit une série de mesures qui assurent cette cohabitation harmonieuse. Par exemple, il a instauré l'obligation d'une distance séparatrice applicable entre le VHR qui circule et une habitation[10]. De ce fait, la LVHR interdit aux utilisateurs de circuler à moins de 100 m d'une habitation lorsqu'il s'agit d'un nouveau sentier aménagé après le 31 décembre 2011 et à moins de 30 m d'une telle habitation s'il s'agit de sentiers aménagés avant cette date.

Afin de renforcer ce principe de distance séparatrice, le législateur y a associé une limite de la vitesse. Ainsi, en général, sur un sentier aménagé et exploité par un club d'utilisateurs, la vitesse maximale d'une motoneige est de 90 km/h et celle de tout autre VHR est de 70 km/h. À moins de 100 mètres d'une habitation[11], la vitesse maximale d'un VHR est de 50 km/h, et à moins de 30 mètres, elle passe à 30 km/h.

De même, la LVHR limite les heures de circulation des VHR, notamment en interdisant la circulation entre minuit et 6 h dans les sentiers aménagés et exploités par les clubs d'utilisateurs, sous réserve d'indications contraires. Ces mesures ont pour objectif d'assurer une cohabitation harmonieuse et sécuritaire entre les utilisateurs de VHR et les riverains de sentiers ou les villégiateurs susceptibles de subir les inconvénients découlant de la pratique des VHR. À cet ensemble de mesures se greffe l'immunité contre les poursuites fondées sur des inconvénients de voisinage.

---

9 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2), art. 8.

10 Certaines exclusions sont prévues à la Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2).

11 [...] d'une installation exploitée par un établissement de santé ou d'une aire réservée à la pratique d'activités culturelles, éducatives, récréatives ou sportives.

3 L'IMMUNITÉ À L'ÉGARD DES POURSUITES

3.1 BREF SURVOL HISTORIQUE

La pratique des VHR constitue en soi une activité qui occasionne certains inconvénients, notamment en ce qui a trait aux habitats fauniques ou aux émissions sonores et polluantes. Certaines positions opposant utilisateurs et riverains semblent irréconciliables. C'est pourquoi, dès 2004, à la suite du recours collectif relatif au parc linéaire du P'tit Train du Nord, le législateur a introduit une série de mesures à la LVHR afin de favoriser un équilibre entre une saine qualité de vie des riverains de sentiers et les attentes des utilisateurs de VHR, et ce, dans l'objectif d'une cohabitation durable et harmonieuse.

Parmi ces mesures se trouve le projet de loi n° 90[12], adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2004. Celui-ci confère une protection temporaire à l'égard des poursuites qui peuvent être intentées sur la base d'inconvénients de voisinage ou de tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants, lorsque la cause du préjudice est l'utilisation d'un VHR qui circule aux endroits autorisés par la loi.

Cette immunité, limitée dans le temps et dans l'espace, s'étendait du 16 décembre 2001 au 1er mai 2006, et visait les endroits autorisés par la LVHR et ses règlements. En faisant obstacle aux poursuites fondées sur les inconvénients de voisinage, elle assure notamment une protection aux fédérations, aux clubs d'utilisateurs, aux municipalités et à l'État[13]. L'immunité a été prolongée deux fois : une première fois jusqu'au 1er mai 2011 et une deuxième fois jusqu'au 1er décembre 2017. Lors de ces prolongations, elle a été restreinte à l'utilisation des VHR dans les sentiers interrégionaux identifiés dans l'arrêté 2006-06 du 20 novembre 2006 du ministre des Transports[14].

Comme prévu dans l'article 87.1 de la LVHR, l'immunité à l'égard de toute action en justice fondée sur des inconvénients de voisinage cessera d'être en vigueur le 1er décembre 2017 si aucune modification n'est apportée par le législateur. Dans son processus pour déterminer son orientation finale, le législateur a prévu le dépôt d'un rapport dont la finalité est d'établir l'opportunité de maintenir en vigueur, de modifier ou d'abroger l'article 87.1 et les dispositions du chapitre V.1 de la LVHR portant respectivement sur l'immunité de poursuite et le processus de traitement des plaintes, de la médiation et de l'arbitrage[15].

En prolongeant ainsi l'immunité à l'égard des poursuites, l'Assemblée nationale a, d'une part, permis, le maintien des sentiers interrégionaux, évitant qu'ils ne ferment sous la pression d'éventuelles poursuites. D'autre part, elle a assuré la préservation de l'aide consentie par le gouvernement et des investissements des fédérations et des clubs d'utilisateurs, ce qui a assuré le maintien des emplois et des retombées économiques liées à la pratique des VHR.

Le temps est venu de s'exprimer sur l'avenir de l'immunité à la LVHR. Cette réflexion porte également sur le processus de traitement des plaintes, de la médiation et de l'arbitrage mis en place au service des citoyens. En effet, dès 2010, le ministre des Transports devait établir un processus de traitement des plaintes fondées sur les inconvénients de voisinage ou sur tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants pour lesquels aucune action en justice ne peut être entreprise en application des dispositions de la LVHR. Ce processus est essentiel puisqu'il permet aux citoyens de retrouver une part importante de leurs droits en cas d'inconvénients de voisinage.

12 Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route, projet de loi n° 90 (sanctionné – 17 décembre 2004), 1re sess., 37e légis, (Qc).

13 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2), art. 87.1.

14 Voir note 6.

15 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2), art. 87.2.

3.2 LES PLAINTES, LA MÉDIATION ET L'ARBITRAGE

Le processus de traitement des plaintes prévu à la LVHR est encadré par la *Directive sur les processus de traitement des plaintes, de médiation et d'arbitrage pour des plaintes fondées sur des inconvénients de voisinage ou tout autre préjudice lié aux bruits, aux odeurs ou à d'autres contaminants, causés par l'utilisation des VHR*[16]. Ce processus favorise la prise d'ententes entre les parties. En cela, le législateur s'inscrit dans une tendance des cours de justice québécoises qui favorisent la prise en charge des différends et leur résolution par la médiation et l'arbitrage plutôt que d'intenter une action en justice devant les tribunaux.

De ce fait, lorsqu'une plainte est déposée auprès du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET), la personne désignée[17] par le ministre pour administrer le processus de traitement des plaintes doit procéder à l'évaluation de sa recevabilité. L'article 87.1 de la LVHR fournit le cadre de référence permettant de juger de l'admissibilité de la plainte : il doit y avoir présence d'un inconvénient de voisinage, le fait reproché doit avoir eu lieu après le 28 novembre 2006 dans un sentier interrégional qui correspond au tracé reproduit à l'arrêté du ministre publié en 2006 et un véhicule visé par la LVHR doit avoir été utilisé.

Jusqu'à présent, 18 plaintes ont été traitées par le MTMDET. De ce total, 17 étaient inadmissibles, principalement parce qu'elles ne visaient pas les sentiers interrégionaux. Une seule plainte, formulée en 2013, correspondait aux critères définis par la LVHR pour être jugée recevable. Elle n'a cependant pas atteint l'étape de médiation, ce processus ayant été abandonné par la personne plaignante. En ce qui concerne les plaintes non recevables, celles-ci ont été redirigées vers les agents de liaison des fédérations ou vers le coordonnateur du territoire concerné lorsqu'il s'agissait de faits survenus dans une emprise routière sous la responsabilité du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. D'autres plaintes n'ayant aucun lien avec l'utilisation d'un VHR ont été traitées par le forum de la Déclaration de services aux citoyens.

Selon le processus de traitement des plaintes, les dépenses engagées pour quatre rencontres de médiation sont assumées par le MTMDET. En cas de désaccord entre les parties, la médiation constitue une étape intermédiaire avant l'arbitrage. La LVHR[18] prévoit que le plaignant peut demander, entre le 30e et le 120e jour suivant le dépôt du rapport du médiateur, la nomination d'un arbitre pour trancher le différend. Le pouvoir de cet arbitre est limité à deux actions : rendre normaux les inconvénients de voisinage ou faire cesser le préjudice[19]. La décision arbitrale est définitive et peut faire l'objet d'une homologation par un tribunal, selon les règles prévues au Code de procédure civile[20]. Elle devient alors exécutoire, de la même façon qu'un jugement de tribunal.

Comme aucune plainte n'a fait l'objet de médiation et d'arbitrage, il est pertinent de se demander si le cadre établi remplit adéquatement ses objectifs, d'autant plus que les différends liés à l'utilisation d'un VHR peuvent être traités localement sans être portés à l'attention du MTMDET. Cela étant, avec le maintien de l'immunité jusqu'au 1er janvier 2020, le processus de traitement des plaintes, de médiation et d'arbitrage doit contribuer pleinement à atténuer les inconvénients subis par les citoyens riverains, d'où l'intention de le renforcer.

16 (2012) 144 G.O.I, 767.

17 Le chef du Service des politiques de sécurité du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

18 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre v-1.2), art. 45.13.

19 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2), art. 45.14.

20 (RLRQ, chapitre C-25).

4 AILLEURS AU QUÉBEC ET AU CANADA

Le Québec prévoit plusieurs cas d'immunité dans son corpus législatif, notamment en matière agricole, où le législateur protège l'agriculteur contre les poursuites fondées sur des inconvénients provenant de poussières, de bruits ou d'odeurs qui résultent d'activités agricoles. Également, en ce qui a trait au territoire forestier, l'État est protégé par une immunité à l'égard des poursuites fondées sur un défaut de construction, d'amélioration, de réfection ou d'entretien d'un chemin multiusage.

Les législations canadiennes relatives à la circulation de VHR, quant à elles, se répartissent en deux groupes distincts. D'une part, les territoires du Yukon, du Nord-Ouest, du Nunavut et les provinces de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ne prévoient aucune immunité semblable à celle en vigueur au Québec.

D'autre part, l'Ontario, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador intègrent certaines dispositions relatives aux actions en responsabilité avec ou sans faute. Ainsi, en regard de la motoneige, la Saskatchewan protège le propriétaire ou l'occupant d'une terre, l'État et ses employés pour un préjudice qu'une personne aurait subi relativement à l'utilisation de ce véhicule. Au Manitoba, l'autorité responsable du chemin est protégée contre les poursuites alléguant des blessures, des décès et des pertes résultant de la conduite d'un véhicule à caractère non routier, survenus lors d'une utilisation sur la chaussée ou l'accotement ou hors des limites de la chaussée et de l'accotement.

5 L'IMMUNITÉ : ABROGATION, MODULATION OU MAINTIEN ?

L'immunité contre les poursuites fondées sur des inconvénients de voisinage a été, lorsqu'instituée, une réponse à des problèmes de voisinage. L'objectif de cette immunité était de protéger une industrie et une pratique en pleine structuration fondées sur des bases à risque d'être fragilisées.

Plusieurs organisations se sont exprimées, dans les dernières années, pour s'opposer à l'intégration, voire à la prolongation de l'immunité à la LVHR. Cela a été le cas, par exemple, du Barreau du Québec et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, en 2006, ou encore du Protecteur du citoyen et du Centre québécois du droit à l'environnement, en 2010. Ces organisations ont fait valoir, par-delà le développement de ce secteur de l'économie, le droit des citoyens de recourir aux tribunaux pour obtenir justice pour les inconvénients subis.

De leur côté, la Fédération québécoise des clubs quads et la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec se sont maintes fois prononcées en faveur du maintien de l'immunité à la LVHR. Bien qu'elles conviennent que certaines avenues puissent être envisageables dans la mesure où le législateur entend modifier l'article 87.1 de la LVHR, les fédérations privilégient la permanence de l'immunité à la LVHR. À cela s'ajoutent le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations ainsi que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, lesquels voient dans cette immunité le seul moyen de protéger adéquatement les entrepreneurs québécois, tant ceux qui produisent ou commercialisent des VHR que les producteurs agricoles.

Devant ces positions divergentes, trois avenues s'offrent à l'Assemblée nationale : abroger l'immunité, la moduler ou la maintenir. Selon le moyen retenu, l'avenir du processus de traitement des plaintes, de médiation et d'arbitrage devra s'inscrire en cohérence avec le choix de l'Assemblée nationale.

5.1 L'ABROGATION DE L'IMMUNITÉ

Il s'agirait d'abroger l'immunité prévue à l'article 87.1 de la LVHR, ce qui redonnerait aux citoyens leurs droits de recourir aux tribunaux pour débattre des inconvénients de voisinage. Cette abrogation pourrait avoir une conséquence pour le conducteur et le propriétaire de VHR dans la mesure où l'article 87.1 de la LVHR serait modifié à leur égard. Actuellement, la LVHR prévoit que ces utilisateurs peuvent être poursuivis lorsqu'ils ne respectent pas cette dernière ou lorsque le préjudice résulte d'une faute intentionnelle ou d'une faute lourde. En cas d'abrogation, les usagers pourraient être poursuivis pour des inconvénients de voisinage, sans référer à une faute quelconque, intentionnelle ou non.

L'abrogation de l'immunité donnerait l'occasion aux citoyens riverains de faire valoir leurs préjudices relatifs aux inconvénients anormaux de voisinage, dans le cadre d'une audition publique par un tribunal indépendant. Cette abrogation serait accueillie favorablement par les opposants qui ont dénoncé son intégration et sa prolongation à la LVHR, notamment par le Barreau du Québec et le Protecteur du citoyen.

Cette abrogation ouvrirait donc les portes à des poursuites dont les effets sur le maintien et l'entretien des sentiers de VHR seraient considérables puisque les mesures prises pour favoriser une cohabitation harmonieuse ne garantissent pas aux utilisateurs du milieu de n'être pas poursuivis pour des inconvénients de voisinage. De ce fait, considérant une éventuelle désorganisation des réseaux de sentiers, il est fort possible que l'abrogation de l'immunité entraîne des interruptions dans l'offre de services. Par exemple, de crainte de pouvoir être poursuivis, certains propriétaires fonciers et locataires pourraient refuser d'accorder des droits de passage sur leurs terres privées. L'intégrité des réseaux, tant locaux, régionaux qu'interrégionaux, pourrait en souffrir et dissuader les utilisateurs de VHR d'en poursuivre la pratique.

Le même phénomène de démobilisation aurait lieu auprès des bénévoles qui entretiennent les sentiers si ceux-ci étaient également interpellés dans le cadre d'une poursuite. Il est important de noter, à ce chapitre, que l'activité VHR repose en très grande partie sur le bénévolat. Également, l'abrogation de l'immunité pourrait entraîner des conséquences sur d'autres aspects de la pratique, notamment une certaine fluctuation des coûts d'assurance de responsabilité civile pour les clubs d'utilisateurs.

À la lumière de ce qui précède, le MTMDET recommande que cette option, en raison de ses conséquences sur les réseaux de sentiers interrégionaux, ne soit pas retenue pour le Québec.

5.2 LA MODULATION DE L'IMMUNITÉ

La modification de l'immunité signifierait que les citoyens aux prises avec des inconvénients de voisinage pourraient recourir aux tribunaux pour faire valoir leur droit dans certaines circonstances. Dans la mesure où il y aurait modulation, il serait envisageable que les bénévoles puissent continuer de bénéficier d'une protection contre les poursuites, dans le cadre de leurs fonctions réalisées pour le bénéfice des clubs d'utilisateurs et des fédérations. Il en serait de même pour les propriétaires fonciers qui permettent le passage des VHR sur leurs terres. L'article 87.1 de la LVHR pourrait également être modifié pour ne plus obliger le poursuivant à prouver la faute du conducteur ou du propriétaire de VHR en matière d'inconvénients de voisinage.

Néanmoins, il est important de comprendre que la mise en marché du produit VHR est constituée par une chaîne fragile de maillons dépendants les uns des autres, depuis la production des véhicules jusqu'à la possibilité de les utiliser, c'est-à-dire la disponibilité de sentiers sécuritaires et interreliés. Ainsi, permettre les actions en justice pour des inconvénients de voisinage à l'égard de n'importe lequel de ces intermédiaires fragiliserait l'ensemble de la filière. En effet, cette filière repose encore sur des bases précaires, telles que la mise à disposition de terres à titre gracieux (plus de 25 000 droits de passage[21] négociés annuellement) ou le bénévolat (8 000 bénévoles). Il s'agit là de deux types d'intervenants particulièrement sensibles aux risques de poursuites, que celles-ci soient justifiées ou non, qu'elles aboutissent ou pas.

Par ailleurs, fragiliser le réseau de sentiers interrégionaux poserait, au Québec, un problème de sécurité pour l'ensemble de la population. Les statistiques démontrent que plus des deux tiers des accidents en VHR ont lieu hors des sentiers existants, là où la pratique est la moins sécuritaire. Fermer des sentiers reviendrait à envoyer encore plus d'utilisateurs en pleine nature. Au-delà de ce risque, il est important de noter que l'hiver, ces sentiers sont parfois les seules voies d'accès en cas d'accidents ou de problèmes concernant la sécurité civile. Dans maintes régions, les sentiers interrégionaux garantissent cette accessibilité aux territoires les plus reculés. Ils sont d'ailleurs utilisés par un grand nombre de personnes, que cela soit pour la sécurité civile, l'évacuation des blessés, la protection de la faune ou, tout simplement, pour supporter un mode de vie dépendant des VHR, comme cela peut être le cas pour les communautés dans le nord du Québec.

Pour ces motifs, le MTMDET recommande que cette option, en raison de ses conséquences sur les réseaux de sentiers interrégionaux, ne soit pas retenue pour le Québec.

---

21 Compilation des données fournies par les clubs d'utilisateurs en 2015.

5.3 LE MAINTIEN DE L'IMMUNITÉ

Le maintien de l'immunité permettrait aux fédérations et aux clubs d'utilisateurs de poursuivre leur travail de mise en place d'un réseau de sentiers durables aménagés à partir des sentiers interrégionaux. En évitant la fermeture de sentiers et en priorisant les retombées économiques générées par la pratique des VHR, cela permettrait à celle-ci de s'inscrire pleinement dans une position cohérente avec les grandes priorités gouvernementales qui préconisent le maintien de l'emploi et le développement de l'économie au profit des Québécois.

Néanmoins le maintien de l'immunité signifierait également la persistance d'une tension sociale entre les utilisateurs et les riverains de sentiers interrégionaux, et ce, malgré les mesures d'atténuation des inconvénients de voisinage mises en place par les principaux acteurs de la pratique des VHR. Cette tension porte ombrage à l'atteinte d'une cohabitation harmonieuse entre les citoyens et pose le problème de la privation de certains droits pour une catégorie de citoyens.

Deux avenues sont toutefois possibles pour permettre l'atténuation des inconvénients subis par les citoyens, soit l'évolution de l'industrie et l'amélioration du processus actuel de traitement des plaintes. Dans un premier temps, certaines actions sont déjà entreprises par l'industrie pour atténuer les inconvénients de voisinage. Par exemple, une étude réalisée par l'Université McGill[22], à la demande de la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec, conclut que les niveaux sonores, les émissions, la consommation de carburant et l'empreinte écologique d'une motoneige de 2014, comparée à une motoneige de 2003, ont diminué. Il convient d'encourager l'industrie dans cette voie et, s'il le faut, de resserrer certaines normes relatives à l'équipement dont doivent être munis les VHR.

Le Québec pourrait, à ce titre, s'inspirer du modèle suivi par l'industrie de la motomarine qui offre un exemple intéressant. On peut noter, entre autres, dès le début des années 2000, une évolution de cette industrie, par le développement de moteurs à quatre temps ou l'installation de limiteurs de surrégime électroniques par exemple, encourageant un virage vers une prise en compte des inconvénients créés par les motomarines. D'ailleurs, à ce titre, la LVHR édicte des règles favorisant l'utilisation de technologies qui réduisent les bruits, les odeurs et d'autres contaminants liés à l'utilisation des VHR. L'article 33.1 de la LVHR, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2020, interdira la circulation des VHR qui ne seront pas munis de moteurs quatre temps ou deux temps à injection directe, dans les endroits autorisés par la LVHR. Comme l'industrie s'adapte déjà en prévision de cette entrée en vigueur, le ministre pourra de plus par le pouvoir que la LVHR lui confère, autoriser de nouvelles technologies visant l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable.

Dans un second temps, le maintien de l'immunité jusqu'au 1er janvier 2020 devrait nécessairement être accompagné de mesures offrant de nouvelles possibilités aux citoyens. De ce fait, le processus de traitement des plaintes, de médiation et d'arbitrage pourrait évoluer et être fortement renforcé. Conséquemment, ce processus pourrait être facilité pour les citoyens, particulièrement dans le choix des médiateurs et des arbitres. Les coûts pour recourir à ces modes de résolution des différends pourraient être réévalués et la liberté d'action de ces experts, élargie. Par exemple, la notion d'arbitrage prévue à la LVHR limite les compétences de l'arbitre[23]. Il s'agirait alors d'ouvrir l'éventail des possibilités pour laisser plus de place à des solutions innovantes, au bénéfice des deux parties. Quant à la question des coûts de la médiation, de l'arbitrage ou des mesures correctrices, elle pourrait être abordée différemment. Dans une optique de conciliation, de véritable volonté de trouver des solutions équilibrées, ce processus pourrait être financé, dans certains cas, par les contributions des utilisateurs ou être davantage pris en charge par l'État lorsque des enjeux de sécurité et d'intérêt public sont en cause.

Considérant un accompagnement repensé et adéquat des citoyens dans un nouveau processus de médiation et de traitement des plaintes, le MTMDET est d'avis que le maintien de l'immunité jusqu'au 1er janvier 2020 et le renforcement du processus de traitement des plaintes constituent l'avenue à privilégier.

---

22 *Étude comparative de motoneiges*, Université McGill, 12 juin 2015.

23 Loi sur les véhicules hors route (RLRQ, chapitre V-1.2), art. 45.14.

6 RECOMMANDATION

Le problème posé par l'immunité à l'égard des poursuites dans le milieu des VHR est emblématique des enjeux mêmes de la gestion de l'État. Quel que soit le sujet abordé, le législateur, à la fois récepteur et modulateur de l'opinion publique, se doit de trouver une position équilibrée entre les attentes légitimes, et parfois contraires, des uns et des autres.

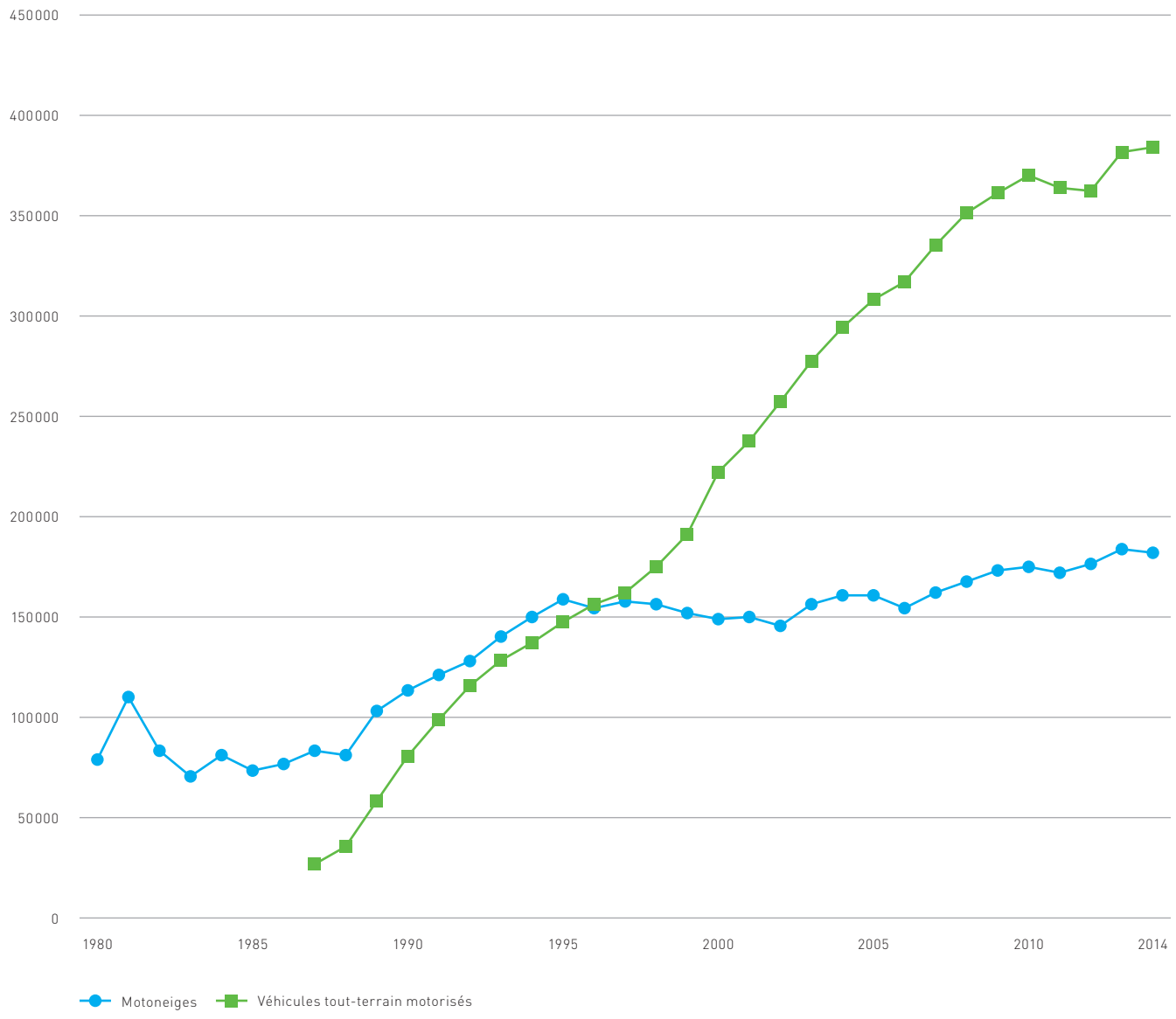
En ce qui concerne les VHR, cette recherche d'équilibre soulève un enjeu qui dépasse les intervenants en place. En prenant le risque de déstabiliser le réseau de sentiers interrégionaux de VHR, le gouvernement fragiliserait toute une filière industrielle et touristique qui est, aujourd'hui, l'un des fleurons du Québec. Maintenir l'immunité permettrait de continuer de soutenir adéquatement ce secteur. Néanmoins, cela ne permettrait pas à des citoyens riverains d'un sentier interrégional de profiter pleinement de leur bien en toute quiétude.

La recommandation du maintien de l'immunité jusqu'au 1er janvier 2020, sous réserve de repenser les possibilités de la médiation et de l'arbitrage, apparaît donc comme une situation permettant de préserver l'industrie du VHR tout en se dotant d'outils pour venir spécifiquement régler les problèmes de voisinage.

Comme c'est souvent le cas, l'aspect financier de cette question détient une part importante de la réussite de ce virage. C'est pourquoi il convient de s'ouvrir à des solutions innovantes et à de nouvelles collaborations, afin de faire de la médiation et de l'arbitrage un outil performant et concret de résolution des conflits. Dans le cas où cette orientation serait retenue, le MTMDET entamerait un processus de révision législative afin que la Loi sur les véhicules hors route soit le reflet de ce nouvel équilibre.

ANNEXE

NOMBRE DE VÉHICULES IMMATRICULÉS
MOTONEIGES ET VÉHICULES TOUT-TERRAIN MOTORISÉS / 1980-2014



Courbes d'immatriculation établies selon les données diffusées par le site Web de la Société de l'assurance automobile du Québec.

Transports,
Mobilité durable
et Électrification
des transports
Québec