

La régulation de l'effet érosif du batillage : regards croisés sur le Canada et la France

par Charles GAUTHIER, Catherine CHOQUETTE
et Benoît GRIMONPREZ*

Alors que l'érosion côtière met en péril nombre de territoires littoraux, l'effet érosif du batillage, soit les modifications hydrodynamiques provenant du déplacement des bateaux, ne fait pas l'objet d'un encadrement normatif spécifique et généralisé au niveau international qui soit susceptible d'être adopté en droit interne, et ce, contrairement à d'autres impacts de la navigation, comme les déversements d'hydrocarbures. Délaissant la perspective usuelle de la gestion de l'érosion à partir du littoral, les auteurs de la présente étude comparative examinent la manière dont les droits français et canadien régulent les déplacements nautiques de façon à réduire le phénomène d'érosion des berges. Les auteurs explorent ainsi ces cadres normatifs et soulignent les liens entre une réponse appropriée environnementalement et certains facteurs, tels que la spatialité de la norme, l'harmonisation de l'interface terre-mer et l'inclusion des parties prenantes au moment de l'élaboration normative. L'exercice révèle également ces lieux juridiques où le littoral bénéficierait d'une considération supplémentaire du batillage.

* M^e Charles Gauthier est avocat et doctorant à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke. Il est également étudiant-chercheur au Centre de recherche sur la régulation et le droit de la gouvernance (CrRDG) et au Groupe de recherche sur les stratégies et les acteurs de la gouvernance environnementale (SAGE). M^e Catherine Choquette est professeure dans cette même faculté où elle dirige le SAGE et est membre fondatrice du CrRDG. Le professeur Benoît Grimonprez est enseignant-chercheur à l'Université de Poitiers où il se spécialise en droit de l'environnement de même qu'en droit de l'activité agricole et de l'espace rural. Le premier auteur reconnaît avoir reçu les appuis financiers suivants : la Bourse d'excellence en recherche de la Fondation J.A. DeSève, la Bourse d'études supérieures du Fonds de recherche du Québec – Société et culture, la Bourse d'études supérieures du Canada Joseph-Armand-Bombardier ainsi qu'une subvention du Fonds de recherche du Québec et de l'Agence nationale de la recherche de France pour le projet EMPHASE (Effets indirects des activités Maritimo-Portuaires : Hydrodynamique Appliquée au transport Sédimentaire et à l'Environnement, 2020-2023).

While many coastal areas are threatened by bank erosion, the erosive effect of wake, i.e., hydrodynamic changes caused by vessel movements, is not subject to a specific and generalized normative framework at the international level which could be incorporated into domestic law, unlike other impacts of navigation, such as oil spills. Eschewing the traditional perspective of erosion management from the shoreline, the authors of this comparative study examine how French and Canadian laws are used to regulate nautical movements so as to reduce the phenomenon of shoreline erosion. The authors explore these normative frameworks and highlight the links between an environmentally appropriate response and certain factors, such as the spatiality of the norm, the harmonization of the land-sea interface and the consultation of stakeholders when making laws. This study also reveals those legal loci where an enhanced consideration of the erosive effect of boat wake would benefit the coastline.

Aun cuando la erosión costera pone en peligro un gran número de territorios litorales, el efecto erosivo de la acción de las olas, es decir, los cambios hidrodinámicos resultantes del desplazamiento de las embarcaciones, no es objeto de un marco normativo específico y generalizado a escala internacional que sea susceptible de ser adoptado en el derecho interno, a diferencia de otros impactos del transporte marítimo, como los derrames de petróleo. Dejando de lado la perspectiva habitual de la gestión de la erosión a partir del litoral, los autores de este estudio comparativo examinan la forma en que el derecho francés y el canadiense regulan los desplazamientos náuticos con el fin de reducir el fenómeno de erosión de las riberas. Los autores exploran estos marcos normativos y ponen de relieve los vínculos existentes entre una respuesta ambientalmente adecuada y determinados factores, como la espacialidad de la norma, la armonización de la interfaz tierra-mar y la inclusión de las partes interesadas en el momento del desarrollo normativo. El ejercicio también revela igualmente esos lugares jurídicos en los que el litoral se beneficiaría de una consideración adicional sobre la acción de las olas.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	483
I. La régulation des déplacements nautiques au Canada	485
A) La primauté de la navigation à la convenance du maître du bâtiment	486
B) Les normes restrictives de la navigation.....	491
II. La régulation des déplacements nautiques en France	499
A) La police de la navigation intérieure	501
B) La police des ports maritimes et le pilotage	506
III. L'intégration du batillage et de son impact sur les berges dans le droit de la navigation	509
A) L'exhaustivité des intrants et leur agrégation.....	511
1. La considération de l'effet érosif du batillage par les droits français et canadien.....	513
2. L'espace pensé comme un système pour soutenir une action environnementalement intégrée	518
3. L'inclusion des parties prenantes au moment de l'élaboration normative	522
B) La cohérence des extrants.....	528
1. Un système normatif en accord avec lui-même	528
2. Une action publique cohérente à tout niveau normatif	531
Conclusion	535

Introduction

L'Organisation maritime internationale évalue que de 2007 à 2012 les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation représentaient 2,8 % de la quantité annuelle émise mondialement¹ et qu'elles pourraient s'accroître jusqu'à 250 % d'ici 2050 en raison principalement d'une hausse de la demande pour le transport maritime². S'il importe de freiner cette augmentation pour atténuer les conséquences des changements climatiques, il demeure que toutes les étendues d'eau sujettes à la navigation subissent de multiples pressions environnementales³, comme les émissions de polluants⁴ ou l'introduction d'espèces exotiques envahissantes⁵. À cet égard, l'érosion des berges provenant du batillage, soit l'ensemble des remous créés par le passage d'un bateau, constitue également un impact environnemental considérable, mais fréquemment méconnu, de la navigation⁶. Par exemple, fragilisées par le trafic maritime, les rives de la partie nord-est de l'île des Barques, située dans le fleuve Saint-Laurent près de Sorel au Canada, ont reculé de 15 mètres en deux années (2005-2007)⁷. De façon similaire, alors que le territoire de la Gironde, près de Bordeaux en France, présente un taux moyen de recul de

¹ ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, *Third IMO Greenhouse Gas Study 2014. Executive Summary and Final Report*, Londres, Organisation maritime internationale, 2015, p. 1.

² *Id.*, p. 145.

³ PIANC – INLAND NAVIGATION COMMISSION, *Considerations to reduce environmental impacts of vessels*, Bruxelles, PIANC Secrétariat général, 2008, p. 8.

⁴ Philip LINNÉ et Erik SVENSSON, « Regulating Pollution from Ships », dans Karin ANDERSSON, Selma BRYNOLF, J. Fredrik LINDGREN et Magda WILEWSKA-BIEN (dir.), *Shipping and the Environment. Improving Environmental Performance in Marine Transportation*, Berlin, Springer, 2016, p. 75, aux p. 80 et 81.

⁵ Lauriane ALLARD, *Navigation commerciale sur le Saint-Laurent : entre perspectives économiques et développement durable*, essai de maîtrise, Sherbrooke, Centre universitaire de formation en environnement et développement durable, Université de Sherbrooke, 2015, p. II.

⁶ Voir : Donna Marie BILKOVIC, Molly M. MITCHELL, Jennifer DAVIS *et al.*, « Defining boat wake impacts on shoreline stability toward management and policy solutions », (2019) 182 *Ocean and Coastal Management* 1; Robert SHUSTER, Douglas J. SHERMAN, Mark S. LORANG, Jean T. ELLIS et Frank HOPF, « Erosive Potential of Recreational Boat Wakes », (2020) 95 *Journal of Coastal Research* 1279.

⁷ L. ALLARD, préc., note 5, p. 15.

2,5 mètres par année, le littoral de l'estuaire de la Gironde s'érode dans certains secteurs jusqu'à 14,7 mètres annuellement⁸.

Bien que l'effet érosif du batillage soit multifactoriel⁹, la vitesse de navigation et la distance séparant le bateau de la rive sont les deux principaux facteurs qui influent sur l'intensité de ce phénomène¹⁰. Le contrôle de ces deux facteurs présente, d'un côté, de possibles pertes économiques et des adaptations en matière de pratique pour les acteurs nautiques¹¹ ainsi que, de l'autre côté, une réduction de l'érosion, des émissions de gaz à effet de serre et des impacts délétères sur la faune et la flore aquatiques¹². Cette synergie illustre l'importance, pour favoriser l'établissement d'un modèle de navigation durable, d'une approche holistique de régulation qui inclurait à la fois la protection des écosystèmes, les exigences nautiques (manœuvrabilité, bathymétrie, etc.) et les intérêts commerciaux¹³. C'est dans ce contexte que le présent article a un double but : décrire la régulation de l'effet érosif du batillage et évaluer le niveau d'intégration de ce risque environnemental dans le droit de la navigation applicable en France et au Canada. Deux sites marqués par l'érosion côtière

⁸ N. BERNON, C. MALLET et R. BELON, avec la collab. d'A. HOAREAU, T. BULTEAU et C. GARNIER, *Caractérisation de l'aléa recul du trait de côte sur le littoral de la côte aquitaine aux horizons 2025 et 2050*, Rapport final, Pessac, BRGM Nouvelle-Aquitaine, 2016, p. 53 et 55.

⁹ L. ALLARD, préc., note 5, p. 22.

¹⁰ D.M. BILKOVIC *et al.*, préc., note 6, 2; Diane DAUPHIN, *Influence de la navigation commerciale et de la navigation de plaisance sur l'érosion des rives du Saint-Laurent dans le tronçon Cornwall-Montmagny*, Rapport final, Québec, Service du transport maritime et aérien, 2000, p. 26 et suiv. et 82 et suiv. Le projet EMPHASE, actuellement en cours, a notamment pour but d'étudier les divers facteurs pouvant influencer sur l'impact du batillage sur l'érosion des berges.

¹¹ Voir : ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE, préc., note 1, p. 4; PIANC – INLAND NAVIGATION COMMISSION, préc., note 3, p. 86.

¹² Russell LEAPER, « The Role of Slower Vessel Speeds in Reducing Greenhouse Gas Emissions, Underwater Noise and Collision Risk to Whales », (2019) 6 *Frontiers in Marine Science* 1, 1 et 7.

¹³ Angela LIBERATORE, « The integration of sustainable development objectives into EU policy-making. Barriers and prospects », dans Susan BAKER, Maria KOUSIS, Dick RICHARDSON et Stephen YOUNG (dir.), *The Politics of Sustainable Development. Theory, policy and practice within the European Union*, Londres, Routledge, 1997, p. 107, à la p. 107.

et des usages maritimo-portuaires importants feront office de cas d'étude pour la description de la régulation des déplacements nautiques, soit, au Canada, le secteur de l'estuaire fluvial du Saint-Laurent aux abords du territoire de l'Administration portuaire de Québec (APQ) (partie I) et, en France, la confluence entre l'estuaire de la Gironde et les fleuves de la Garonne et de la Dordogne, où se situent des terminaux du Grand Port maritime de Bordeaux (GPMB) (partie II). Par la suite, le modèle établi par le professeur Arild Underdal (1980)¹⁴ sera mobilisé pour évaluer si le droit de la navigation, tel qu'il se matérialise dans les sites étudiés, repose bien sur une gestion intégrée, soit une approche unitaire et unifiée, de la navigation. Des lieux normatifs où une considération accrue du fait environnemental permettrait d'améliorer l'internalisation des risques d'érosion des rives par la navigation seront également mis en évidence (partie III).

I. La régulation des déplacements nautiques au Canada

Le Canada étant une fédération où le pouvoir législatif est partagé entre les gouvernements fédéral et provinciaux selon la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁵, le droit de la navigation y relève nommément de la compétence fédérale exclusive sur la navigation, les bâtiments et les navires et, accessoirement, de la juridiction d'amirauté¹⁶. La régulation des déplacements nautiques bénéficie, ce faisant, de la frontière relativement ferme protégeant le cœur de ce chef de compétence contre les immixtions provinciales dès lors que sont touchées les vitesses et les routes de navigation¹⁷. Cela signifie que, malgré leurs attributions environnementales

¹⁴ Arild UNDERDAL, « Integrated marine policy. What? Why? How? », (1980) 4-3 *Marine Policy* 159, 163.

¹⁵ 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

¹⁶ *Id.*, art. 91(10). D'autres chefs de compétence importent également pour apprécier l'*imperium* fédéral en matière de navigation, voir notamment : *id.*, art. 91(7), (9), (11), (12) et (13); André BRAËN, *Le droit maritime au Québec*, coll. « bleue », Montréal, Wilson & Lafleur, 1992, p. 68 et 69.

¹⁷ *St-Denis de Brompton (Municipalité) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400, par. 31 (C.A.); Aldo CHIRCOP et Sarah A. SHIELDS, « Maritime Law Jurisdiction in Canada », dans Aldo CHIRCOP, William MOREIRA, Hugh KINDRED et Edgar GOLD (dir.), *Canadian Maritime Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2016, p. 158, à la p.

importantes (propriété et droits civils, matières locales ou privées de nature intraprovinciale, etc.)¹⁸, les provinces et les municipalités ne peuvent réglementer le batillage pour éviter ou mitiger son effet érosif sur les berges. De façon générale, si le droit de la navigation reconnaît largement la liberté traditionnellement octroyée au maître du bâtiment de naviguer sans entraves notables (section A), cette liberté tend aujourd'hui à être restreinte pour privilégier, à diverses fins, un contrôle plus explicite et strict de la navigation (section B).

A) La primauté de la navigation à la convenance du maître du bâtiment

Reflet d'une époque où tout contact avec un bâtiment (navire, bateau ou embarcation en droit canadien)¹⁹ se révélait ardu une fois que celui-ci avait quitté la grève²⁰, le capitaine est ultimement responsable de la navigation sécuritaire de son bâtiment²¹. Devant les aléas nautiques, la manœuvre fructueuse d'un ouvrage en milieu aquatique est fonction, en plus de la présence d'un équipage qualifié²², de l'expérience du capitaine et de sa connaissance des interrelations entre les caractéristiques de son bâtiment et celles des eaux parcourues²³. Cette confiance quant aux

205. Cf. les affaires suivantes : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22; *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité)*, 2011 QCCA 1491, par. 146 et 147 (j. Léger, motifs min.).

¹⁸ Voir notamment : *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 15, art. 92(13) et (16). Quant aux interactions entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière hydrique eu égard à la domanialité et à la répartition fédérative des compétences législatives, voir : Yenny VEGA CARDENAS et Nayive BIOFANNY VEGA, « L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien », (2010) 51-3-4 *C. de D.* 771.

¹⁹ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, c. 26, art. 2 « bâtiment » (ci-après « LMMC »).

²⁰ Edgar GOLD, « The Shipping Industry: An Overview », dans Aldo CHIRCOP, William MOREIRA, Hugh KINDRED et Edgar GOLD (dir.), *Canadian Maritime Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2016, p. 10, à la p. 53.

²¹ *Id.*

²² Voir : LMMC, préc., note 19, art. 82(2).

²³ E. GOLD, préc., note 20, à la p. 46. Le capitaine est, en quelque sorte, « maître à bord » du bâtiment, voir notamment : LMMC, préc., note 19, art. 82(3).

compétences navigationnelles du capitaine est instituée, en partie, par la LMCC²⁴ qui a pour objet, outre qu'elle favorise la sûreté de la navigation et l'efficacité de ce réseau de transport²⁵, de protéger « le milieu marin contre les dommages causés par les activités de navigation et de transport maritimes²⁶ ».

Effectivement, le *Règlement de 2020 sur la sécurité de la navigation*²⁷, pris sous l'empire, entre autres, de la LMMC, reconnaît explicitement, tout en la balisant, l'autorité du capitaine d'un bâtiment canadien, en tout lieu, ou non canadien en eaux canadiennes²⁸ relativement à la planification et à l'exécution du voyage. À l'exception des règles strictes touchant à l'abordage²⁹, la navigation s'effectue, librement en principe, par le capitaine qui sélectionne une route après considération notamment des informations bathymétriques disponibles, des caractéristiques de son bâtiment et des plans d'eau pour s'assurer de garder une distance sécuritaire par rapport au fond et aux autres obstacles³⁰. Il en est de même de la vitesse choisie qui dépend des capacités opérationnelles du bâtiment et de facteurs externes³¹, comme les conditions de navigation³² ou encore le coût du carburant³³. Pour faciliter la décision du capitaine à l'égard de chaque plan d'eau canadien où il est appelé à naviguer, celui-ci doit disposer à bord des documents suivants : les cartes marines, l'édition

²⁴ Préc., note 19.

²⁵ *Id.*, art. 6b) et e).

²⁶ *Id.*, art. 6c).

²⁷ DORS/2020-216 (Gaz. Can. II) (ci-après « RSN »).

²⁸ *Id.*, art. 100(1).

²⁹ Des règles provenant, avec quelques adaptations, des normes internationales de 1972 pour prévenir les abordages en mer existent néanmoins pour favoriser la circulation maritime, notamment à l'occasion des croisements, voir : *Règlement sur les abordages*, C.R.C., c. 1416, annexe I; *Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer*, 20 octobre 1972, (1977) 1050 R.T.N.U. 44 (n° I-15824).

³⁰ E. GOLD, préc., note 20, aux p. 35 et 36.

³¹ *Id.*

³² Pour la navigation dans les glaces, voir par exemple : GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, *Avis aux navigateurs 1 à 46*, n° Fs151-4F-PDF, Montréal, Pêches et Océans Canada, 2021, p. 118 et 119 (PDF).

³³ David RONEN, « The Effect of Oil Price on the Optimal Speed of Ships », (1982) 33-11 *Journal of the Operational Research Society* 1035, 1040.

annuelle des *Avis aux navigateurs*³⁴, les *Instructions nautiques*³⁵ applicables et les *Tables des marées et des courants du Canada*³⁶ du Service hydrographique du Canada ainsi que les *Livres des feux, des bouées et des signaux de brume*³⁷ de la Garde côtière canadienne³⁸. Leur présence à bord du bâtiment n'a vocation qu'à assurer l'exercice, par le capitaine, de sa liberté décisionnelle de façon éclairée. Un bâtiment qui a une jauge brute de moins de 100 tonnes sera exempté d'avoir à bord ces documents réglementaires si la sécurité et l'efficacité de la navigation ne sont pas compromises grâce à la connaissance suffisante par la personne responsable de la navigation de la zone où elle navigue, y compris l'emplacement et les caractéristiques des routes de navigation, des aides à la navigation et des conditions de navigation prédominantes (marées, courants, conditions météorologiques, glaces, etc.)³⁹. L'essentiel est que le capitaine planifie le voyage en tenant compte des informations contenues dans les documents réglementaires pertinents et des *Directives pour la planification du voyage*⁴⁰ de l'Organisation maritime internationale⁴¹. Il considérera ainsi notamment les éléments suivants tels qu'ils sont repris dans le RSN : tout système d'organisation du trafic pertinent, la géographie des eaux pour conserver un espace suffisant au passage sécuritaire du bâtiment, les dangers connus pour la navigation, les mesures de protection du milieu marin applicables de

³⁴ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32.

³⁵ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, *ATL 111. Instructions nautiques du Canada : Fleuve Saint-Laurent, Île Verte à Québec et Fjord du Saguenay*, 3^e éd., n° Fs74-53F-PDF, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 2021, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/mpo-dfo/Fs74-53-2021-12-fra.pdf>.

³⁶ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, « Tables des marées et des courants du Canada », *Pêches et Océans Canada*, 2022, en ligne : <<https://charts.gc.ca/publications/tables-fra.html?wbdisable=true#:~:text=Les%20tables%20des%20mar%C3%A9es%20comprennent,format%20tableau%2C%20graphique%20et%20texte>>.

³⁷ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, *Livre des feux, des bouées et des signaux de brume. Côte de l'Atlantique*, n° Fs151-9F-PDF, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 2023.

³⁸ RSN, préc., note 27, art. 142(1)a), b) et c).

³⁹ *Id.*, art. 142(3).

⁴⁰ *Directives pour la planification du voyage*, Rés. 893, Doc. off. A.G., 21^e sess., Doc. OMI A 21 (2000).

⁴¹ RSN, préc., note 27, art. 144(1).

même que les actions susceptibles de causer des dommages environnementaux⁴².

Plutôt que d'imposer au capitaine une série de restrictions et de prohibitions, la visée est généralement d'encadrer, voire d'alimenter, sa latitude décisionnelle. Par exemple, les *Directives pour la planification du voyage*⁴³ rappellent que le plan pour le voyage, applicable à tous les navires⁴⁴, est primordial quant à la sécurité et à l'efficacité de la navigation de même qu'à la protection du milieu marin⁴⁵ et qu'il devrait, par conséquent, se baser sur les principaux éléments permettant d'assurer l'atteinte de ces objectifs⁴⁶. Ces directives recommandent donc de procéder à une évaluation générale du voyage pour repérer, entre autres, les zones de danger, les zones navigables en toute sécurité, les systèmes d'organisation du trafic et les zones où la protection du milieu marin doit être prise en considération⁴⁷. Qui plus est, en ce qui concerne les *Avis aux navigateurs*⁴⁸, la publicisation de bonnes pratiques encadrant la discrétion du capitaine cède parfois le pas à l'objectif, avoué, de promouvoir le maintien d'une certaine non-réglementation en la matière. Dans un premier temps, lesdits avis rappellent l'interdiction de perturber les mammifères marins⁴⁹ en vue d'éviter de leur nuire ou de gêner leurs comportements naturels⁵⁰. Ainsi, sauf pour certaines espèces, la vitesse d'un bâtiment doit être de moins de 7 nœuds lorsque celui-ci se trouve à une distance inférieure à 400 mètres d'un mammifère marin⁵¹. Également, un bâtiment ne doit pas s'approcher à moins de 100 mètres d'un mammifère marin ou de 200 mètres d'une baleine, d'un dauphin ou d'un marsouin⁵². Dans un deuxième temps, les *Avis aux navigateurs*⁵³ reconnaissent que les dommages côtiers provenant,

⁴² *Id.*, art. 144(2).

⁴³ *Directives pour la planification du voyage*, préc., note 40.

⁴⁴ *Id.*, annexe, art. 1.2.

⁴⁵ *Id.*, annexe, art. 1.1.

⁴⁶ *Id.*, annexe, art. 3.2.2.

⁴⁷ *Id.*, annexe, art. 2.2.

⁴⁸ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32.

⁴⁹ *Règlement sur les mammifères marins*, DORS/1993-56 (Gaz. Can. II), art. 7(1).

⁵⁰ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32, p. 11.

⁵¹ *Id.*, p. 12.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*

notamment, de l'effet érosif du batillage vont croissant⁵⁴, tout en relevant la réticence du fédéral à réduire suffisamment les vitesses, en les réglementant, pour prévenir de tels dommages au motif que cela entraînerait, dans le cas de certains bâtiments, une diminution de leur manœuvrabilité et des impacts économiques ou d'agrément excessifs⁵⁵. Les *Avis aux navigateurs*⁵⁶ précisent que la sensibilisation des acteurs maritimes « à tous les facteurs [du batillage] qui pourraient contribuer à causer des dommages⁵⁷ » permettrait d'éviter de réglementer ce phénomène dès lors sachant que « chaque personne ayant la responsabilité de la navigation d'un bâtiment qui, mieux que quiconque connaît ses caractéristiques, agit avec modération et ralentit au besoin⁵⁸ ».

Or, la faible explicitation des facteurs contribuant à l'effet érosif du batillage peut se révéler problématique pour orienter l'agir des acteurs nautiques considérant l'opacité des publications fédérales quant aux causes de ce phénomène⁵⁹. Par exemple, dans un guide destiné aux plaisanciers, Transports Canada traite de la vitesse de navigation en fonction de la sécurité maritime, notamment pour éviter un abordage⁶⁰, ou de l'économie possible de carburant⁶¹. La vitesse doit, selon ce guide, être établie suivant

⁵⁴ *Id.*, p. 151.

⁵⁵ *Id.* Notons qu'en 2018 une limitation de vitesse temporaire de 10 nœuds pour les navires de 20 mètres ou plus dans l'ouest du golfe du Saint-Laurent a été levée en raison, notamment, de préoccupations quant à la manœuvrabilité des navires, voir : TRANSPORTS CANADA, « Transports Canada lève la limitation de vitesse temporaire dans le golfe du Saint Laurent », *Transports Canada*, 11 janvier 2018, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2018/01/transports_canadalevelalimitationdevitesseetemporairedanslegolfed.html>.

⁵⁶ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32.

⁵⁷ *Id.*, p. 151.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Sur le rôle de l'information environnementale pour orienter l'action, voir : Matthias FINGER, « From Knowledge to Action? Exploring the Relationships Between Environmental Experiences, Learning, and Behavior », (1994) 50-3 *Journal of Societal Issues* 141, 158 et 159; Bjarne B. JENSEN, « Knowledge, Action and Pro-environmental Behaviour », (2002) 8-3 *Environmental Education Research* 325, 328 et suiv.

⁶⁰ TRANSPORTS CANADA, *Guide de sécurité nautique. Conseils et règles à suivre pour les plaisanciers*, n° T34-24F-PDF, Canada, Transports Canada, 2014, p. 45.

⁶¹ *Id.*, p. 54.

plusieurs facteurs, mais l'environnement n'en fait pas expressément partie⁶². En fait, on ne sensibilise les plaisanciers à leur contribution potentielle à l'érosion côtière qu'en leur recommandant de surveiller le sillage et le remous de l'hélice sans mentionner, entre autres, l'impact de la distance au rivage⁶³. Précisons cependant, alors que cette liberté décisionnelle doit se fonder sur une juste compréhension des phénomènes nautiques et socioenvironnementaux en présence pour s'exercer de façon éclairée, que le droit canadien ne permet pas, en toute circonstance, l'expression systématique de cette autonomie.

B) Les normes restrictives de la navigation

Si tant est que le droit de la navigation canadien reconnaisse l'autorité décisionnelle du capitaine pour planifier et exécuter le voyage en raison surtout de ses compétences navigationnelles et de sa connaissance de son bâtiment, cette autorité est néanmoins restreinte dans certains contextes de façon à protéger l'environnement, la sécurité ou l'efficacité de ce mode de transport. Par exemple, en vertu de la LMMC, les agents d'intervention environnementale désignés par le ministre de Pêches et Océans Canada peuvent ordonner aux bâtiments qui se trouvent en eaux canadiennes – ou sur le point d'y entrer⁶⁴ – de traverser ces eaux sans dépasser la vitesse maximale qu'ils fixent et par la route qu'ils spécifient lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire que les bâtiments en question transportent un polluant⁶⁵. De même, si une quantité importante de polluants est rejetée dans ces eaux ou que des motifs raisonnables existent de croire à un risque sérieux et imminent de rejet important, ces agents peuvent déclarer une zone d'urgence et ordonner à tout capitaine de s'abstenir d'entrer dans cette zone ou d'en sortir, outre qu'ils peuvent donner aux capitaines se trouvant dans la zone des directives concernant notamment le pilotage, les routes de

⁶² *Id.*, p. 45.

⁶³ *Id.*, p. 54.

⁶⁴ LMMC, préc., note 19, art. 166(1). Des exceptions existent pour les bâtiments situés dans un emplacement de forage et utilisés dans le cas d'activités relatives au pétrole ou au gaz, voir : LMMC, préc., note 19, art. 166(2).

⁶⁵ *Id.*, art. 175.1(1)b).

navigation et les limites de vitesse⁶⁶. Par ailleurs, les *Instructions nautiques*⁶⁷ du Service hydrographique du Canada, applicables précisément à l'aire à l'étude, ne font aucunement mention de restrictions de vitesse liées à la protection des berges, et ce, contrairement à d'autres zones plus sensibles au batillage comme celle qui est située entre Québec et Montréal où le gouvernement fédéral demande de réduire, de façon volontaire, la vitesse à 10 nœuds sur le fond pour les navires montants et à 14 nœuds pour les navires descendants⁶⁸. Outre de telles mesures d'exception, trois autres mécanismes viennent restreindre la liberté du capitaine d'établir la route et la vitesse de son bâtiment dans l'aire à l'étude au Québec.

Dans un premier temps, la zone de services de trafic maritime de la voie maritime du Saint-Laurent, créée par le *Règlement sur les zones de services de trafic maritime*⁶⁹ pris en vertu de la LMMC, comprend, de façon générale, les eaux du fleuve en amont du méridien de longitude 66° O., un peu à l'est de Sept-Îles, jusqu'aux limites en amont du port de Montréal⁷⁰. En principe, seuls sont assujettis à cette zone les navires d'une longueur de 20 mètres ou plus et ceux qui remorquent ou poussent un bâtiment ou un objet autre qu'un engin de pêche lorsque leur longueur combinée est de 45 mètres ou plus ou encore, isolément, de 20 mètres ou plus⁷¹. Au moins 15 minutes avant d'entrer dans cette zone, le capitaine d'un navire assujetti doit faire un rapport au régulateur de trafic maritime, sauf s'il a déjà reçu une autorisation de mouvement⁷². Ce rapport indique en particulier la position du navire, sa destination, l'heure prévue d'arrivée et s'il transporte un polluant ou des marchandises dangereuses⁷³. Lorsque le navire est de 500 tonneaux de jauge brute ou plus, par lui-même ou en ajoutant le tonnage

⁶⁶ *Id.*, art. 175.1(2)d)(ii) et (iii).

⁶⁷ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 35.

⁶⁸ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, *ATL 112. Instructions nautiques : Fleuve Saint-Laurent, Cap-Rouge à Montréal et rivière Richelieu*, 3^e éd., n° Fs72-3/23-2022F-PDF, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 2022, p. 2-14, 2-16 et 2-17.

⁶⁹ DORS/1989-98 (Gaz. Can. II), annexe.

⁷⁰ *Id.*, art. 4 et annexe, art. 8.

⁷¹ *Id.*, art. 3(1). Certains types de bateaux sont exclus, tels que des yachts de plaisance et des bateaux de pêche, voir : *id.*, art. 3(2).

⁷² *Id.*, art. 6(1)a)(i).

⁷³ *Id.*, art. 6(3).

du bâtiment qu'il remorque ou pousse, ou s'il transporte un polluant ou des marchandises dangereuses, le capitaine doit faire un rapport au moins 24 heures avant l'entrée dans la zone de services en provenance du large ou aussitôt que possible moins de 24 heures après son départ du dernier port d'escale⁷⁴. Ce rapport, plus exhaustif que le précédent, doit notamment indiquer la route et la vitesse du navire s'il y a lieu, les conditions météorologiques, l'itinéraire prévu et toute marchandise dangereuse ou polluant transporté⁷⁵. Le rapport doit mentionner également si le navire présente certaines déficiences, notamment à la coque, aux systèmes propulsifs ou aux appareils à gouverner, et tout rejet ou tout risque de rejet d'un polluant ou toute avarie pouvant causer un tel rejet⁷⁶. L'objectif de ces rapports est de faciliter l'exercice par les services de communications et de trafic maritimes des pouvoirs prévus dans l'article 126(3) de la LMMC. En effet, pour promouvoir la sécurité et l'efficacité de la navigation de même que la protection de l'environnement, ces services peuvent, lorsqu'un bâtiment se trouve dans une zone de services ou est sur le point d'y entrer, « donner au bâtiment une autorisation de mouvement lui permettant d'entrer dans cette zone, d'en sortir ou d'y naviguer⁷⁷ ». Ils peuvent également le diriger hors de la zone, dans cette dernière ou dans l'un de ses secteurs et l'immobiliser⁷⁸.

Dans un deuxième temps, les bâtiments faisant route dans le territoire du port de Québec sont soumis à la juridiction de l'APQ⁷⁹. Cette ancienne commission portuaire prorogée en administration portuaire sous l'autorité de la *Loi maritime du Canada*⁸⁰ peut, pour promouvoir la sécurité et l'efficacité de la navigation ou la protection de l'environnement, désigner des personnes chargées d'autoriser les mouvements des navires se trouvant dans le port ou s'appêtant à y entrer⁸¹. Le territoire portuaire incluant les

⁷⁴ *Id.*, art. 6(1.1).

⁷⁵ *Id.*, art. 6(1.2).

⁷⁶ *Id.*, art. 6(1.2)q) et r).

⁷⁷ LMMC, préc., note 19, art. 126(3)a).

⁷⁸ *Id.*, art. 126(3)d).

⁷⁹ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 35, p. 2-8.

⁸⁰ L.C. 1998, c. 10, art. 12(1) et annexe, partie 1, n° 9 (ci-après « LMC »).

⁸¹ *Id.*, art. 58(1)a).

eaux navigables qui relèvent de l'administration portuaire⁸², la juridiction de l'APQ ne se limite pas aux seules eaux annexes à ses installations, mais elle s'étend plutôt, selon ses lettres patentes de prorogation, aux eaux du fleuve Saint-Laurent et à ses rives jusqu'à la ligne des hautes eaux entre le pont routier traversant la rivière du Cap Rouge, à l'ouest, le chenal nord de l'île d'Orléans, à partir du côté est de l'embouchure de la rivière Montmorency, jusqu'à l'église catholique de la paroisse de Sainte-Pétronille, et le chenal sud de l'île d'Orléans, à partir de la pointe Saint-Jean jusqu'à la pointe Saint-Michel, à l'est⁸³. Lorsque ces personnes nommées par l'APQ ont des motifs raisonnables de croire notamment à la proximité d'animaux dont le bien-être peut être mis en danger par les mouvements des navires ou à une trop forte densité de circulation constituant un risque inacceptable pour la navigation, le public ou l'environnement⁸⁴, elles peuvent ordonner à un navire de quitter l'endroit où il se trouve, d'y rester ou de se diriger à l'endroit qu'elles désignent⁸⁵. Néanmoins, ce pouvoir n'éclipse pas complètement le droit à la navigation, car son application se limite à certaines situations où il est raisonnable de croire, par exemple, à un risque de dommage environnemental ou encore au manque de postes d'amarrage⁸⁶. Excepté ces cas d'intervention portuaire, la navigation dans le port est d'abord régie en fonction des instructions, y compris la vitesse, figurant sur les panneaux indicateurs et les dispositifs installés sous l'autorité de l'APQ⁸⁷ pour assurer la sécurité des personnes et des biens dans le port, sa protection environnementale ou la gestion de l'infrastructure maritime et des services d'une façon commerciale⁸⁸. Pour leur part, les *Pratiques et procédures reliées à la navigation*⁸⁹ de l'APQ ont pour objet

⁸² *Id.*, art. 5 « port ».

⁸³ *Lettres patentes délivrées à l'Administration portuaire de Québec*, (1999) 133-18 (suppl.) Gaz. Can I, 37, art. 3.1 et annexe A.

⁸⁴ LMC, préc., note 80, art. 58(2)c) et g).

⁸⁵ *Id.*, art. 58(1)d).

⁸⁶ Andrew MAYER, « Administration of Ports and Harbours », dans Aldo CHIRCOP, William MOREIRA, Hugh KINDRED et Edgard GOLD (dir.), *Canadian Maritime Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2016, p. 131, à la p. 148.

⁸⁷ *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, DORS/2000-55 (Gaz. Can. II), art. 9.

⁸⁸ *Id.*, art. 8.

⁸⁹ ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, *Pratiques et procédures reliées à la navigation*, Québec, Administration portuaire de Québec, 2021.

d'encadrer les déplacements des bâtiments dans les eaux du port⁹⁰. Étant des normes minimales, elles peuvent être bonifiées en tout temps, entre autres, par le pilote, le maître de port ou toute autre autorité pouvant avoir juridiction⁹¹. Les Pratiques et procédures rappellent que les navires doivent se déplacer à une vitesse sécuritaire⁹², une limite dans le port de 9 nœuds étant la norme⁹³. Plus particulièrement, tout navire qui passe un autre navire ou un ouvrage doit le croiser prudemment à une vitesse qui n'aura pas d'effet néfaste sur la structure dépassée, tout en respectant les directives contenues notamment dans les *Avis aux navigateurs*⁹⁴. S'il est impossible de déterminer avec certitude l'absence d'effet néfaste, le navire passant doit avancer prudemment à la vitesse minimale nécessaire pour se maintenir sur sa route⁹⁵.

Dans un troisième temps, la zone à l'étude est soumise à un système de pilotage obligatoire (voir la figure A)⁹⁶. En effet, les eaux navigables du fleuve Saint-Laurent entre l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert et une ligne tirée en travers du fleuve sur un relèvement de 121° (V) à un point situé environ à la hauteur des Escoumins constituent une zone de pilotage obligatoire⁹⁷. Les pilotes embarquent sur les navires à la station de pilotage des Escoumins à l'anse aux Basques et les quittent à la hauteur de Montréal, ou vice versa, selon qu'ils remontent ou descendent le fleuve. Sont particulièrement assujettis au pilotage obligatoire, dans la zone à l'étude, les navires non immatriculés au Canada de plus de 35 mètres de longueur, les navires immatriculés au Canada qui, venant de l'amont du

⁹⁰ LMC, préc., note 80, art. 56(1)b). Ces pratiques et procédures doivent être compatibles avec les normes et pratiques nationales relatives aux services de trafic maritime, voir : *id.*, art. 56(3); ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, préc., note 89, art. 1.1 et 1.3 al. 2.

⁹¹ ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, préc., note 89, art. 1.1 al. 2.

⁹² *Id.*, art. 2.1 al. 1.

⁹³ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 35, p. 2-8.

⁹⁴ ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, préc., note 89, art. 2.1; GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32.

⁹⁵ ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC, préc., note 89, art. 2.1 al. 3.

⁹⁶ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 35, p. 2-8.

⁹⁷ *Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides*, C.R.C., c. 1268, annexe I a). Ce point est situé par 48°20'48" de latitude N. et par 69°23'24" de longitude O.

fleuve, ont plus de 70 mètres de longueur et une jauge brute de plus de 2 400 tonneaux ainsi que ceux qui, provenant de l'aval, ont plus de 80 mètres de longueur et une jauge brute de plus de 3 300 tonneaux⁹⁸. Si le pilotage favorise la sécurité de la navigation de même que la protection de l'environnement⁹⁹, ce mécanisme a surtout pour objet de confier la conduite des navires à des spécialistes ayant une connaissance des eaux et des règles locales afin d'éviter tout accident¹⁰⁰. Le maître d'un navire commercial ne peut raisonnablement connaître intimement les règles de navigation et les caractéristiques de chaque eau dans laquelle il pourrait être appelé à naviguer¹⁰¹, d'où l'établissement de zones dans lesquelles un pilote assure la conduite des navires assujettis, tout en étant responsable envers le capitaine de la sécurité de la navigation¹⁰². Ce n'est que lorsque le capitaine du navire a des motifs raisonnables de croire que le pilote met le navire en danger qu'il peut en assumer la conduite ou relever celui-ci de ses fonctions à bord¹⁰³.

⁹⁸ *Id.*, art. 4(1).

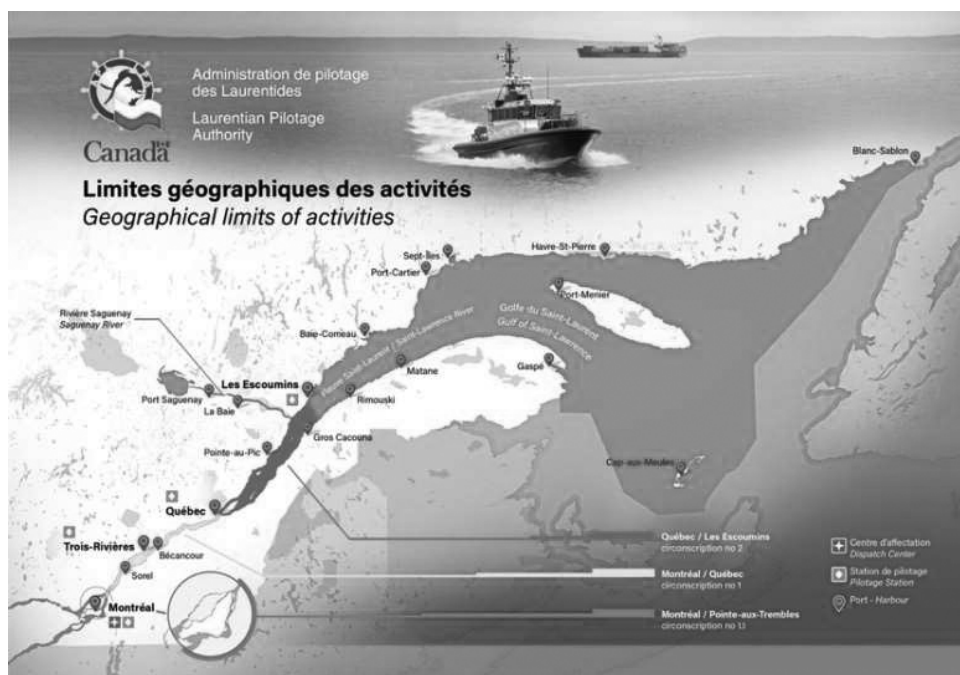
⁹⁹ *Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, c. P-14, art. 2a).

¹⁰⁰ A. BRAËN, préc., note 16, p. 23.

¹⁰¹ Paul MOONEY, « Maritime Pilotage », dans Aldo CHIRCOP, William MOREIRA, Hugh KINDRED et Edgard GOLD (dir.), *Canadian Maritime Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2016, p. 729, à la p. 729.

¹⁰² *Loi sur le pilotage*, préc., note 99, art. 38.01.

¹⁰³ *Id.*, art. 38.02(1).



Source : ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, « Limites géographiques des activités », *Administration de pilotage des Laurentides*, 2015, en ligne : <<https://www.pilotagestlaurent.gc.ca/fr/limites-geographiques.html>>.

Figure A Le pilotage sur le fleuve Saint-Laurent

À noter qu'aucune des mesures précédentes n'a été adoptée précisément pour la protection des berges ni même ne mentionne la problématique de l'érosion des rives par le batillage. Le seul lien possible est la référence à la protection de l'environnement qui, en termes de navigation, relève plus de la protection contre la pollution ou des collisions avec des mammifères marins. En outre, il semble être question dans cette zone d'un constat usuel. Par exemple, le *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*¹⁰⁴ établit, sous réserve des bâtiments devant se conformer à une autre vitesse maximale établie en vertu de la LMMC ou de la LMC, les principales limites de vitesse applicables aux bâtiments à propulsion mécanique ou électrique dans les eaux canadiennes¹⁰⁵. Outre qu'il ne s'applique pas à certaines catégories de

104 DORS/2008-120 (Gaz. Can. II).

105 *Id.*, art. 2(5) et (9).

personnes, notamment aux employés gouvernementaux qui agissent dans le contexte de leurs fonctions¹⁰⁶, ce règlement n'impose pas, pour l'instant, de restriction dans la zone de l'estuaire du fleuve Saint-Laurent aux abords du territoire de l'APQ. Seules certaines restrictions sont applicables sur le Saint-Laurent, telles que la limite de 10 kilomètres à l'heure sur le fond dans le chenal du Sud, près de Montréal¹⁰⁷, ou encore la limite de 25 kilomètres à l'heure sur le Saint-Laurent entre 21 h et 7 h, cette dernière restriction visant non pas la protection des berges, de toute évidence, mais plutôt la sécurité de la navigation nocturne.

Cette situation contraste avec celle de plusieurs provinces qui bénéficient, contrairement au Québec, de restrictions générales. À titre illustratif, depuis 1991¹⁰⁸, il est interdit d'utiliser à une vitesse supérieure à 10 kilomètres à l'heure un bâtiment à propulsion mécanique à 30 mètres ou moins de la rive des eaux situées en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta¹⁰⁹ de même que dans les eaux intérieures de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse¹¹⁰. Une telle limite favorise la protection des écosystèmes aquatiques et terrestres à proximité des côtes contre l'effet du batillage¹¹¹. Ce règlement est également intéressant en ce qu'il prévoit que les administrations locales, comme une municipalité, qui cherchent à faire assujettir certaines eaux à des restrictions de vitesse ou de navigation peuvent déposer une demande motivée en ce sens auprès du ministère provincial chargé du traitement des demandes en vue de restreindre l'utilisation des bâtiments dans les eaux de cette province ou, à défaut, du ministre fédéral des Transports¹¹². La demande peut être justifiée par le désir d'accroître la sécurité de la navigation, la protection de

¹⁰⁶ *Id.*, art. 3(2)b) et c).

¹⁰⁷ *Id.*, annexe 6, partie 3, art. 68-70 (vitesse sur le fond = vitesse sur la surface - courant).

¹⁰⁸ Reiner JAAKSON, « Regulation of Recreational Boating », (1993) 18-3 *Canadian Water Resources Journal* 189, 191 et 192.

¹⁰⁹ *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, préc., note 104, art. 2(7)a).

¹¹⁰ *Id.*, art. 2(7)b) et d).

¹¹¹ R. JAAKSON, préc., note 108, 192.

¹¹² *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, préc., note 104, art. 4. Cette demande doit répondre à des conditions réglementaires, telles que la tenue de consultations publiques, voir : *id.*, art. 4b).

l'environnement ou l'intérêt public¹¹³. Quoi qu'il en soit, si le besoin de réguler la vitesse des bateaux et la distance les séparant des berges dans des endroits spécifiques, particulièrement sujets à l'érosion, est constaté par des instances locales, des citoyens ou encore des acteurs maritimes¹¹⁴, la décision de réglementer ou non, à la suite notamment d'une demande de mesures de restriction, demeure la prérogative du ministère fédéral des Transports. Entretemps, les normes applicables dans l'aire à l'étude au Québec font largement fi de l'effet érosif de la navigation au dam, dans bien des cas, des communautés littorales qui subissent, elles, les impacts du recul de leurs côtes.

II. La régulation des déplacements nautiques en France

En France, les principales règles régulant les déplacements nautiques varient selon un critère géographique qui sert à distinguer le droit fluvial, assimilable en quelque sorte au droit de la navigation intérieure, et le droit maritime¹¹⁵. C'est là le premier obstacle à la navigation des navires¹¹⁶, c'est-à-dire les bâtiments destinés à la navigation en mer¹¹⁷. Ainsi, est « maritime » la navigation pratiquée en mer et en aval du premier obstacle à la navigation des navires¹¹⁸, alors que la navigation « intérieure » porte, entre autres, sur les eaux en amont de ce premier obstacle¹¹⁹. Concrètement, dans le cas du GPMB, établi à la fois dans l'estuaire de la Gironde et dans la Garonne, le *Décret n° 59-951 du 31 juillet 1959 portant fixation des limites de l'inscription maritime dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux fréquentés par les bâtiments de mer*¹²⁰ pose que le

¹¹³ R. JAAKSON, préc., note 108, 190; TRANSPORTS CANADA, *Guide des administrations locales. Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, n° T29-75/2018F, Canada, Transports Canada, 2018, p. 7.

¹¹⁴ R. JAAKSON, préc., note 108, 190.

¹¹⁵ Voir : Code des transports, art. L. 4000-2; Jeremy HEYMANN, *J.-Cl. Transp.*, fasc. 810, v° *Transport fluvial*, n° 5.

¹¹⁶ Code des transports, art. L. 4000-1(1) et L. 5000-1.

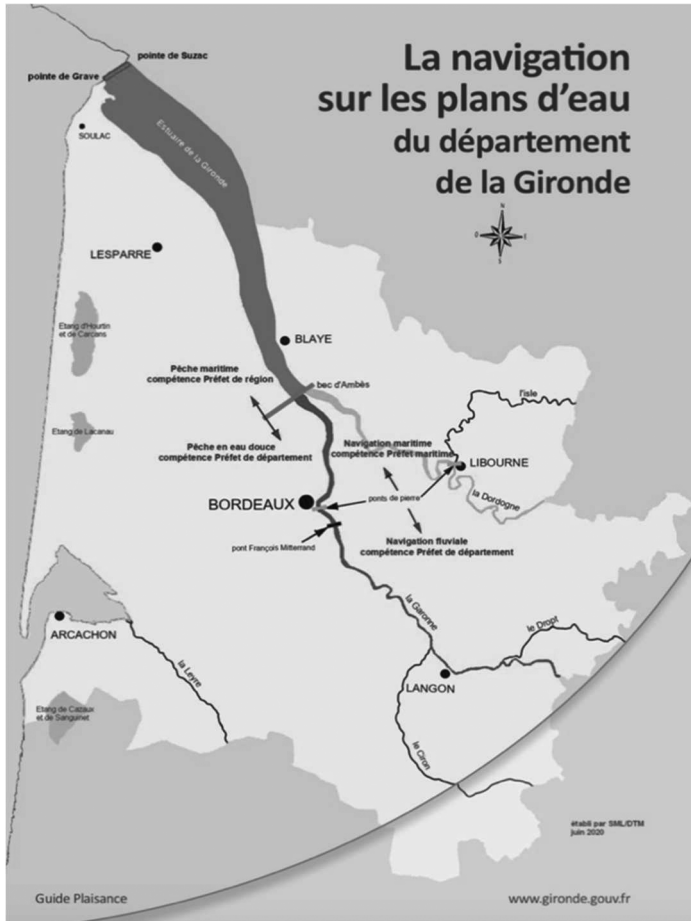
¹¹⁷ *Id.*, art. L. 5000-2; J. HEYMANN, préc., note 115, n° 5; Robert RÉZENTHEL, « L'intégration du régime des ports maritimes dans le Code des transports : une démarche logique mais incomplète », *Rev. dr. transp.* 2012.6, n° 10.

¹¹⁸ Code des transports, art. L. 5000-1.

¹¹⁹ *Id.*, art. L. 4000-1.

¹²⁰ J.O. 5 août 1959, p. 7811.

premier obstacle dans la Garonne est le pont de pierre à Bordeaux¹²¹. La limite transversale de la mer est, selon le *Décret n° 325 du 26 août 1857*¹²², la ligne joignant la pointe de Grave à la pointe de Suzac (voir la figure B)¹²³.



Source : PRÉFET DE LA GIRONDE, « Règles de navigation dans l'estuaire, les lacs et les rivières », *Préfet de la Gironde*, avril 2022, en ligne : <<https://www.gironde.gouv.fr/contenu/telechargement/65458/487184/file/Fiche%203%20R%3%A8gles%20de%20navigation%20estuaire,%20lacs%20et%20rivi%3%A8res.pdf>>.

Figure B Les plans d'eau en Gironde

¹²¹ *Id.*, p. 7811, art. 1 et annexe.

¹²² Bull. off. marine. 1857-39.1305.

¹²³ *Id.*, art. 1.

Si l'aire à l'étude en France apparaît donc régie par le droit maritime, la situation est plus nuancée, car les normes relatives à la navigation intérieure se révèlent également applicables en zone fluviomaritime, soit entre le premier obstacle à la navigation des navires et la limite transversale de la mer¹²⁴. Il en est de même du principal mécanisme de régulation des déplacements nautiques, le *Règlement général de police de la navigation intérieure*¹²⁵. Ce chevauchement partiel des régimes provient, en partie, de la destination mixte des navires et des bateaux : ces derniers sont destinés à la navigation intérieure, et il leur est possible, par leur conception, de naviguer entre le premier obstacle à la navigation des navires et la limite transversale de la mer¹²⁶, tandis que les navires sont ces bâtiments qui, bien qu'ils puissent naviguer sur certaines eaux intérieures, sont aptes à s'exposer au risque maritime¹²⁷. De ce fait, la navigation sur la Gironde est régulée principalement par l'interaction entre, d'une part, la police de la navigation intérieure (section A) et, d'autre part, l'action régulatrice du GPMB et les exigences relatives au pilotage (section B).

A) La police de la navigation intérieure

Établi par décret du Conseil d'État¹²⁸, le RGPNI est applicable, sous réserve de la police des ports maritimes, jusqu'à la limite transversale de la mer¹²⁹. Ce règlement est en matière de navigation l'équivalent, en quelque sorte, d'un code routier¹³⁰. Précisons que, si le règlement général, inscrit dans l'*Arrêté du 28 juin 2013 portant règlement général de police de la navigation intérieure*¹³¹ et intégré au Code des transports¹³², s'applique à

¹²⁴ Code des transports, art. L. 4200-1 al. 1.

¹²⁵ *Id.*, art. L. 4241-1 (ci-après « RGPNI »).

¹²⁶ *Id.*, art. L. 4000-3(1).

¹²⁷ *Id.*, art. L. 5000-2; J. HEYMANN, préc., note 115, n° 5; R. RÉZENTHEL, préc., note 117, n° 10. Sur la qualification juridique de l'engin naviguant à la fois en eaux intérieures et maritimes, voir : Arnaud MONTAS, *Rép. dr. com.* Dalloz, v° *Navigation maritime*, n° 38.

¹²⁸ Code des transports, art. L. 4241-1.

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ J. HEYMANN, préc., note 115, n° 66.

¹³¹ J.O. 29 août 2013, texte n° 54.

¹³² Code des transports, art. R. 4241-1.

tous les bâtiments¹³³, les navires doivent, en plus du RGPNI, respecter les règles internationales de 1972 pour prévenir les abordages en mer¹³⁴.

Conformément au RGPNI, tout conducteur doit veiller à ce que la longueur, la largeur, le tirant d'air et le tirant d'eau de son bateau soient compatibles avec les caractéristiques des eaux intérieures parcourues¹³⁵. De façon similaire, la navigation doit s'effectuer à une vitesse, située à l'intérieur des limites minimales ou maximales édictées par les règlements particuliers, le cas échéant, compatible avec les caractéristiques des eaux intérieures¹³⁶ et de façon conforme aux restrictions pouvant être apportées, au niveau départemental, à des modes de navigation particuliers dans certaines sections des plans d'eau¹³⁷. Le conducteur a également l'obligation de prendre les mesures de précaution que commandent le devoir général de vigilance et la bonne pratique de la navigation en vue non seulement d'éviter de mettre en danger la vie des personnes, de causer des dommages ou de créer des entraves à la navigation, mais aussi de porter atteinte à l'environnement¹³⁸. Ces mesures de précaution requièrent explicitement de régler la vitesse de navigation de façon à éviter la création de remous ou d'un effet de succion de nature à causer des dommages aux berges¹³⁹. Elles exigent également une diminution de vitesse, notamment devant les entrées des ports, près des bateaux amarrés, stationnés, en cours

¹³³ Valérie BAILLY-HASCOËT, *Rép. dr. com.* Dalloz, v^o *Navigation fluviale*, n^o 18.

¹³⁴ *Décret n^o 77-733 du 6 juillet 1977 portant publication de la convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer (ensemble un règlement, quatre annexes et deux résolutions), faite à Londres le 20 octobre 1972*, J.O. 8 juillet 1977, p. 3582; *Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer*, préc., note 29. Voir : V. BAILLY-HASCOËT, préc., note 133, n^o 19. Pour les grands plans d'eau, sauf dispositions contraires, les règles de route sont celles qui se trouvent prescrites par ce règlement de 1972 tel qu'il a été modifié, voir : Code des transports, art. A. 4241-53-1(2).

¹³⁵ Code des transports, art. R. 4241-9 al. 1.

¹³⁶ *Id.*, art. R. 4241-10 al. 1. Ces limitations ne s'appliquent pas, en principe, aux services de police, de gendarmerie, des douanes et de lutte contre l'incendie dans les cas justifiés par l'urgence de leur mission et sous réserve de ne pas mettre en danger les autres usagers, voir : *id.*, al. 2.

¹³⁷ *Id.*, art. R. 4241-14.

¹³⁸ *Id.*, art. R. 4241-15.

¹³⁹ *Id.*, art. A. 4241-53-21(1).

de chargement ou de déchargement ainsi que dans les secteurs de la voie de navigation intérieure définis par règlement particulier de police, sous réserve toutefois de ne pas mettre en péril la manœuvrabilité de leur bateau¹⁴⁰. De plus, le conducteur du bateau doit se conformer aux ordres particuliers qui lui sont donnés par les fonctionnaires et les agents chargés de la police de la navigation en vue de la sécurité ou du bon ordre de la navigation¹⁴¹. Quant aux bateaux de plaisance, si ces derniers naviguent en principe librement, sous réserve des conditions fixées par les règlements particuliers de police et des droits des propriétaires riverains et des tiers¹⁴², le ministre chargé des Transports peut arrêter les modalités particulières régissant leur matériel d'armement et de sécurité, leur circulation et leur stationnement¹⁴³.

Le RGPNI peut être complété, lorsqu'il le prévoit¹⁴⁴, par des règlements particuliers de police de la navigation intérieure (RPPNI) pris par arrêté du préfet du département intéressé ou par arrêté conjoint si le RPPNI est applicable à plusieurs départements¹⁴⁵. Ceux-ci peuvent également déroger au RGPNI pour les eaux en aval du premier obstacle à la navigation des navires¹⁴⁶. Les RPPNI peuvent notamment fixer les dimensions que les bateaux ne doivent pas excéder, chargement compris¹⁴⁷, et définir les moyens de traction ou de propulsion autorisés, les conditions auxquelles est soumis leur emploi et la puissance minimale que doivent posséder les bateaux motorisés¹⁴⁸. Bien que les RPPNI aient pour objet d'apporter aux règles générales du RGPNI les adaptations rendues nécessaires par les circonstances locales, spécialement les caractéristiques des eaux¹⁴⁹, ces règlements particuliers ne sont pas élaborés systématiquement pour chaque plan d'eau, mais plutôt à la suite d'une appréciation,

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*, art. R. 4241-39.

¹⁴² *Id.*, art. A. 4241-59-2(2).

¹⁴³ *Id.*, art. R. 4241-59.

¹⁴⁴ *Id.*, art. R. 4241-2.

¹⁴⁵ *Id.*, art. R. 4241-66 al. 1(1) et (2).

¹⁴⁶ *Id.*, art. L. 4241-2 et L. 5000-1.

¹⁴⁷ *Id.*, art. R. 4241-9 al. 3.

¹⁴⁸ *Id.*, art. R. 4241-14; J. HEYMANN, préc., note 115, n° 67.

¹⁴⁹ Code des transports, art. R. 4241-2.

au cas par cas, de leur nécessité¹⁵⁰. Si, à des fins d'harmonisation, les arrêtés préfectoraux portant un RPPNI doivent suivre le modèle proposé dans la *Circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013*¹⁵¹, les préfets de département possèdent une compétence générale pour réglementer les usages dans leurs eaux départementales. Comme le précise cette circulaire, un RPPNI ne doit être établi que si l'adaptation des règles générales de la police de la navigation intérieure paraît indispensable, particulièrement en raison de conflits d'usages¹⁵².

Notons qu'il existe, dans l'aire à l'étude, un RPPNI prévu par l'*Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*¹⁵³. Cet arrêté pris par les préfets de la Gironde et de la Charente-Maritime, sur avis de la commission nautique locale et du directoire du GPMB, s'applique à l'ensemble des bâtiments dans les eaux de la Gironde, de la Garonne et de la Dordogne délimitées notamment, à l'amont, par le pont de pierre de Bordeaux sur la Garonne ainsi que, à l'aval, par la ligne reliant la pointe de Grave à la pointe de Suzac¹⁵⁴, soit la limite transversale de la mer. Si, selon cet arrêté, tout navire ou tout bateau passant à proximité du rivage doit modérer sa vitesse, cette dernière doit, en tout temps, être réglée de manière à éviter des remous susceptibles d'occasionner des dommages, entre autres, aux autres usagers du plan d'eau, aux rives et aux propriétés riveraines¹⁵⁵. Quant aux véhicules nautiques à moteur¹⁵⁶, sur la Garonne, entre le pont de pierre et le pont Jacques-Chaban-Delmas, ceux-ci doivent effectuer un transit continu à une vitesse maximale de 25 kilomètres à l'heure par rapport

¹⁵⁰ *Circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013 relative à la mise en œuvre du règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers de police pris pour son application*, B.O. 10 sept. 2013, n° 16, p. 22.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ R.A.A. Gironde 33 n° 2015-110, 16 déc. 2015.

¹⁵⁴ *Id.*, art. 1.1.

¹⁵⁵ *Id.*, art. 3.3.

¹⁵⁶ Les véhicules nautiques à moteur sont des embarcations de longueur inférieure à 4 mètres à propulsion mécanique conçues pour être manœuvrées sur la coque plutôt qu'à l'intérieur de celle-ci, voir : *id.*, art. 2 (« véhicule nautique à moteur »).

à la rive en vitesse sur le fond¹⁵⁷. Dans cette zone, les véhicules nautiques à moteur (motomarines au Canada) doivent modérer leur vitesse à proximité des quais pour ne pas porter atteinte à la tranquillité publique¹⁵⁸, et leur circulation est interdite du 1^{er} juin au 15 septembre, sauf dans le cas des excursions encadrées par un établissement agréé pour la randonnée accompagnée¹⁵⁹. Cet arrêté crée également à proximité du centre nucléaire de production d'électricité du Blayais sur les rives de l'estuaire de la Gironde deux zones d'interdiction à la navigation¹⁶⁰, et ce, d'une taille respective de 720 mètres de long sur 430 mètres de large à partir de la rive et de 1 330 mètres de long sur 410 mètres de large à l'ouest du Banc de Saint-Louis, sauf pour les usages de la centrale¹⁶¹.

Exceptionnellement, ces normes peuvent faire l'objet de mesures spéciales. C'est le cas des dispositions pouvant être prescrites en cas d'urgence par un préfet de département pour déroger aux normes d'un RPPNI ou les compléter¹⁶². Également, le gestionnaire d'une voie d'eau, comme Voies navigables de France¹⁶³, est compétent pour prendre des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation rendues nécessaires, entre autres, par des événements climatiques¹⁶⁴. Si le gestionnaire peut notamment interrompre la navigation

¹⁵⁷ *Id.*, art. 15.2.

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Arrêté interpréfectoral modifiant l'arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 modifié portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, R.A.A. Préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, Préfet de la Gironde et Le Préfet de la Charente-Maritime, 21 juill. 2017, art. 1.

¹⁶⁰ *Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 153, art. 14.1. Une zone d'interdiction de mouillage existe également au droit de ce centre nucléaire de production d'électricité, voir : *id.*, art. 14.2.

¹⁶¹ *Id.*, art. 14.4.

¹⁶² Code des transports, art. R. 4241-66 al. 3.

¹⁶³ *Circulaire interministérielle du 24 janvier 2013 relative aux actes et mesures de police de la navigation intérieure*, B.O. 25 févr. 2013 n° 2013-03, p. 5.

¹⁶⁴ Code des transports, art. L. 4241-3.

ainsi que modifier les règles de route et les limites de vitesse autorisées¹⁶⁵, ces mesures ne peuvent excéder, sauf en cas d'événement climatique, 10 jours dans le cas d'une interruption de navigation et 30 jours dans les autres cas¹⁶⁶, car il ne saurait être question de modifier durablement les règles locales de police d'un RPPNI¹⁶⁷. En outre, sauf urgence, le gestionnaire doit se coordonner avec les gestionnaires des voies d'eau situées en continuité avant de prendre ces mesures¹⁶⁸. Dans tous les cas, même si un envasement ou une rupture de berge peuvent constituer un incident d'exploitation¹⁶⁹, il est peu probable que ces mesures temporaires trouvent application pour prévenir l'effet érosif, cumulé et prolongé du batillage en raison de leur caractère réactif à des problématiques soudaines et provisoires¹⁷⁰. Précisons en revanche, en raison de la vocation maritimo-portuaire notable de la Gironde, illustrée en particulier par la présence du GPMB, et de l'importance d'y régulariser le trafic maritime, que d'autres normes susceptibles de déroger au RGPNI et au RPPNI trouvent application dans l'aire à l'étude.

B) La police des ports maritimes et le pilotage

Dans les limites de sa circonscription, le GPMB, qui est un grand port maritime relevant de l'État¹⁷¹, veille à l'intégration des enjeux de

¹⁶⁵ *Décret n° 2012-1556 du 28 décembre 2012 déterminant la liste des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation pouvant être prises par le gestionnaire de la voie d'eau*, J.O. 30 déc. 2012, texte n° 142, art. 1(1) et (3).

¹⁶⁶ *Id.*, art. 4.

¹⁶⁷ *Circulaire interministérielle du 24 janvier 2013 relative aux actes et mesures de police de la navigation intérieure*, préc., note 163.

¹⁶⁸ *Décret n° 2012-1556 du 28 décembre 2012 déterminant la liste des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation pouvant être prises par le gestionnaire de la voie d'eau*, préc., note 165, art. 6.

¹⁶⁹ *Circulaire interministérielle du 24 janvier 2013 relative aux actes et mesures de police de la navigation intérieure*, préc., note 163, annexe 1.

¹⁷⁰ Bernard O. BAUER, Mark S. LORANG et Douglas J. SHERMAN, « Estimating Boat-Wake-Induced Levee Erosion Using Sediment Suspension Measurements », (2002) 128-4 *Journal of Waterway, Port, Coastal and Ocean Engineering* 152, 152.

¹⁷¹ Code des transports, art. L. 5311-1(1).

développement durable dans le respect des règles de concurrence¹⁷². Si le GPMB est notamment chargé du bon fonctionnement et de la promotion générale du port, y compris la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés¹⁷³, c'est l'État qui fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires et qui établit les règlements généraux de police des ports maritimes (RGPPM)¹⁷⁴ applicables « à l'intérieur des limites administratives des ports dont l'activité dominante est le commerce ou la pêche, à l'exception de leurs bassins exclusivement destinés à la plaisance¹⁷⁵ ». En ce qui concerne la régulation du batillage, précisons que le RGPPM prévoit que les mouvements des bâtiments s'effectuent conformément aux usages en matière de navigation et aux ordres reçus, outre qu'ils doivent s'effectuer à une vitesse non préjudiciable, en particulier, aux autres usagers, aux passages d'eau et aux installations¹⁷⁶. Plus généralement, afin de conserver le domaine public portuaire, il est également interdit de porter atteinte au bon état et à la propreté du port¹⁷⁷. En outre, dans chaque port, des règlements particuliers peuvent compléter les RGPPM¹⁷⁸. Ces règlements sont, en principe, pris par le préfet de département après avis du directoire¹⁷⁹ et peuvent établir, entre autres, les règles particulières d'attribution de poste à quai, d'admission dans le port et de sortie¹⁸⁰. En l'espèce, le règlement particulier du GPMB, prévu par le *Règlement particulier de police du port de Bordeaux et de ses annexes*¹⁸¹, ne considère pas l'effet érosif du batillage, même en ce qui concerne la préservation du domaine public, et se contente généralement plutôt de se référer aux règles générales de navigation¹⁸².

¹⁷² *Id.*, art. L. 5312-2.

¹⁷³ *Id.*, art. L. 5312-2(4).

¹⁷⁴ *Id.*, art. L. 5331-2 al. 1 et 2.

¹⁷⁵ *Id.*, art. R. 5333-1 al. 1.

¹⁷⁶ *Id.*, art. R. 5333-8 al. 4.

¹⁷⁷ *Id.*, art. L. 5335-2.

¹⁷⁸ *Id.*, art. L. 5331-10 al. 1.

¹⁷⁹ *Id.*, art. D. 5331-7 al. 1.

¹⁸⁰ *Id.*, art. R. 5333-6.

¹⁸¹ Préfecture de la Gironde, 26 juin 1998.

¹⁸² *Id.*, art. 4.

Par ailleurs, la conduite des bâtiments dans l'aire à l'étude ne relève pas complètement, dans bien des cas, de leur conducteur. Alors que « [l']autorité investie du pouvoir de police portuaire peut imposer aux capitaines l'assistance de services de remorquage et de lamanage¹⁸³ », le pilotage dans la Gironde¹⁸⁴, qui doit être effectué par une personne commissionnée par l'État¹⁸⁵, est prévu par deux arrêtés. Premièrement, en ce qui a trait aux navires, l'*Arrêté du 21 juillet 2017 portant règlement local de la station de pilotage de la Gironde*¹⁸⁶ établit la zone de pilotage obligatoire de la station de la Gironde, qui est délimitée à l'ouest par le méridien 1°30'00" O., au sud par le parallèle de La Négade, au nord par le parallèle de La Coubre et à l'est par les limites en amont des ports de Bordeaux et de Libourne¹⁸⁷. Sont exemptés de l'obligation de prendre un pilote, sous réserve d'être équipés de moyens de communication VHF dotés des canaux nécessaires au trafic de sécurité de la navigation en rivière et au trafic portuaire, les navires dont la longueur est en deçà de 70 mètres pour la partie extérieure de l'embouchure de la Gironde qui dépasse la limite transversale de la mer et de 50 mètres pour la partie en amont de la limite transversale de la mer¹⁸⁸. Sont aussi exemptés les navires affectés exclusivement à l'amélioration, à l'entretien ou à la surveillance des ports et de leur accès ainsi qu'au sauvetage et les navires du service des phares et balises¹⁸⁹. Deuxièmement, selon l'*Arrêté du 7 juin 2018 relatif au pilotage des bateaux, convois et autres engins flottants fluviaux qui effectuent une navigation dans les limites de la station de pilotage maritime de la Gironde*¹⁹⁰, non applicable à la navigation de plaisance et aux navires, le pilotage des bateaux, des convois et des engins flottants fluviaux est obligatoire dans les limites de la station de pilotage maritime de la Gironde¹⁹¹. Sont affranchis de cette obligation les bateaux ne passant pas

¹⁸³ Code des transports, art. R. 5333-8 al. 6.

¹⁸⁴ *Id.*, art. D. 5341-75.

¹⁸⁵ *Id.*, art. L. 5341-1 et R. 5341-1. Sur la portée de l'annulation de l'article L. 5341-1, voir : Cons. d'Ét., 23 nov. 2011, *Juris-Data* n° 344753.

¹⁸⁶ Préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, 21 juill. 2017.

¹⁸⁷ *Id.*, art. 2.

¹⁸⁸ *Id.*, art. 3 et annexe I; Code des transports, art. R. 5341-2(4).

¹⁸⁹ Code des transports, art. R. 5341-2(1) et (2).

¹⁹⁰ Préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, 7 juin 2018.

¹⁹¹ *Id.*, art. 1.

sous le pont de pierre à Bordeaux ou le pont de pierre de Libourne vers l'aval, les bateaux autres que ceux qui font du remorquage ou transportent des voyageurs et dont la longueur est inférieure ou égale à 15 mètres¹⁹², de même que les bateaux affectés exclusivement à l'amélioration, à l'entretien ou à la surveillance des ports ou de leurs accès¹⁹³. Des affranchissements de l'obligation de prendre un pilote existent également pour certains bateaux conduits par le titulaire d'une licence de patron-pilote ou assistés d'une personne qui a obtenu une telle licence¹⁹⁴.

Ces cadres normatifs exposés, la gestion de l'effet érosif de la navigation dans les deux aires à l'étude par la régulation des déplacements nautiques se révèle marquée, en principe, non pas tant par une sensibilisation différente des décideurs étatiques au batillage que par une priorisation dissemblable de cet enjeu en fonction, notamment, des particularités sociogéographiques des plans d'eau en question. Ce faisant, il convient maintenant d'apprécier la mesure selon laquelle une considération accrue de l'effet érosif du batillage permettrait, dans chaque site, d'accroître la protection des berges.

III. L'intégration du batillage et de son impact sur les berges dans le droit de la navigation

Les droits de la navigation français et canadien régulant les déplacements nautiques dans les sites à l'étude incluent-ils les externalités environnementales négatives du batillage? À cet égard, si une normativité parfaitement intégrée est difficilement envisageable, particulièrement en matière environnementale, en raison de la complexité des systèmes à

¹⁹² *Id.*, art. 2.

¹⁹³ Code des transports, art. D. 5341-77(3).

¹⁹⁴ *Arrêté du 7 juin 2018 relatif au pilotage des bateaux, convois et autres engins flottants fluviaux qui effectuent une navigation dans les limites de la station de pilotage maritime de la Gironde*, préc., note 190, art. 3 al. 1a).

enchâsser¹⁹⁵ et d'objectifs politiques parfois inconciliables¹⁹⁶, l'appréciation de la capacité d'intégration des processus décisionnels à la base de ces droits demeure possible avec la théorie de l'intégration d'Underdal. Ladite théorie, qui évalue le phénomène intégratif¹⁹⁷ sur la base du caractère interrelié et indivisible de l'environnement¹⁹⁸, nous servira à mettre en évidence les facteurs favorisant l'intégration de l'effet érosif du batillage en France et au Canada ou y nuisant¹⁹⁹.

Selon Underdal (1980), l'intégration est synonyme d'unification, soit l'acte de faire un tout de parties multiples²⁰⁰. Puisque cette action suppose la présence de liens ou d'une interdépendance dans le cas des éléments devant être intégrés²⁰¹, Underdal soutient que les seuls domaines nécessitant de l'être sont ceux qui constituent empiriquement, à l'image d'un plan d'eau considéré avec sa façade terrestre, des systèmes d'interaction définis par l'interconnexion de leurs composantes et leur indépendance relative à l'égard des autres systèmes²⁰². Comme le soutenait dès 1963 Caldwell, un des pionniers de l'intégration²⁰³, si l'environnement est l'agrégat, en constante mutation²⁰⁴, des éléments qui constituent le

¹⁹⁵ Charles E. LINDBLOM, « The Science of "Muddling Through" », (1959) 19-2 *Public Administration Review* 79; Charles E. LINDBLOM, « Still Muddling, Not Yet Through », (1979) 39-6 *Public Administration Review* 517.

¹⁹⁶ Atsushi ISHII et Oluf LANGHELLE, « Toward policy integration: Assessing carbon capture and storage policies in Japan and Norway », (2011) 21-2 *Global Environmental Change* 358, 359. Plutôt qu'une intégration parfaite, l'objectif est une optimisation en fonction des coûts et des circonstances, voir : A. UNDERDAL, préc., note 14, 160, 161 et 169.

¹⁹⁷ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 359.

¹⁹⁸ Lakshman GURUSWAMY, « Integrating Thoughtways: Re-Opening of the Environmental Mind? », (1989) *Wis. L. Rev.* 463, 509.

¹⁹⁹ Voir : A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 359 et 366; A. UNDERDAL, préc., note 14, 163.

²⁰⁰ A. UNDERDAL, préc., note 14, 159.

²⁰¹ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 359 et 360.

²⁰² A. UNDERDAL, préc., note 14, 164.

²⁰³ James E. KRIER et Mark BROWNSTEIN, « On Integrated Pollution Control », (1991) 22 *Environmental Law* 119, 120.

²⁰⁴ *Id.*, 122.

milieu naturel, y compris l'humain²⁰⁵, alors la détérioration de l'environnement ne provient pas uniquement des actions de l'individu sur son milieu, mais également d'un processus décisionnel excluant de ses prémisses une appréciation globale de l'environnement²⁰⁶. L'intégration des enjeux environnementaux dans l'élaboration des normes permet ainsi d'éviter les conséquences parfois néfastes d'un processus régulateur fragmentaire²⁰⁷. Concrètement, selon Underdal, l'intégration requiert une relation d'identité entre les conséquences significatives d'une décision et ses prémisses, l'agrégation de ces conséquences à l'occasion d'une évaluation globale ainsi que la répercussion sur l'ensemble du domaine visé de la décision²⁰⁸. Ces exigences s'opérationnalisent par les critères d'exhaustivité, d'agrégation et de cohérence qui correspondent respectivement à trois étapes consécutives du processus décisionnel : les intrants, c'est-à-dire les informations considérées, leur traitement et les extrants, soit les normes élaborées et leurs effets²⁰⁹.

A) L'exhaustivité des intrants et leur agrégation

Le critère d'exhaustivité est le premier élément de l'intégration. Il a trait à l'étendue matérielle, spatiale, actantielle et temporelle des prémisses décisionnelles et de leurs effets²¹⁰. Plutôt que de commander la considération des faits environnementaux potentiels dans leur entièreté, l'exhaustivité n'exige de considérer que ceux qui se révèlent suffisamment importants pour influencer sur la décision²¹¹. Tandis que la dimension *matérielle* permet d'apprécier l'exhaustivité des enjeux traités dans un

²⁰⁵ Lynton K. CALDWELL, « Environment: A New Focus for Public Policy? », (1963) 23-3 *Public Administration Review* 132, 132 et 133; Arthur G. TANSLEY, « The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms », (1935) 16-3 *Ecology* 284, 303.

²⁰⁶ L.K. CALDWELL, préc., note 205, 138.

²⁰⁷ *Id.*, 132; A. UNDERDAL, préc., note 14, 163.

²⁰⁸ A. UNDERDAL, préc., note 14, 162.

²⁰⁹ *Id.*, 159.

²¹⁰ *Id.*, 159 et 160.

²¹¹ *Id.*, 160. Ce caractère significatif permet de rendre cette théorie opérationnelle en imposant certaines délimitations initiales au processus décisionnel, voir : A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 361.

même processus décisionnel²¹², la dimension *spatiale* se penche sur l'étendue géographique des conséquences envisagées dans les prémisses décisionnelles²¹³. La dimension *actantielle*, quant à elle, examine les acteurs dont la perspective est considérée au moment du processus décisionnel²¹⁴. Pour sa part, la dimension *temporelle* permet d'estimer les solutions de rechange décisionnelles selon leur mérite à court, à moyen et à long terme²¹⁵. Bien entendu, en ce qui a trait à cette dernière dimension, les incertitudes associées aux changements climatiques complexifient toutefois la prise de décision pour les scénarios d'avenir plus lointains²¹⁶. En l'espèce, en raison notamment de la relative opacité des processus décisionnels étatiques malgré une généralisation d'un droit d'accès à l'information²¹⁷, cette dimension n'est pas traitée nommément²¹⁸.

Le deuxième élément de l'intégration, l'agrégation, est abordé concomitamment avec les perspectives matérielle, spatiale et actantielle. L'agrégation apprécie dans quelle mesure les intrants informationnels sont traités de façon globale ou isolément au moment du processus décisionnel²¹⁹. Cette analyse systématique porte sur les conséquences d'une décision et de ses solutions de rechange selon les intrants présents²²⁰. D'après Underdal, si une évaluation globale s'appuie sur l'appréciation des

²¹² A. UNDERDAL, préc., note 14, 160.

²¹³ *Id.*

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*, 160 et 161.

²¹⁶ Voir : Marshall BURKE, Melanie CRAXTON, Charles D. KOLSTAD et Chikara ONDA, « Some Research Challenges in the Economics of Climate Change », (2016) 7-2 *Climate Change Economics* 1; Guy JACQUES et Hervé LE TREUT, *Le changement climatique*, Paris, Éditions UNESCO, 2004, p. 95 et suiv.

²¹⁷ Voir : *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1, art. 21(1)a) et b); *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-5, art. 39(2); *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245, par. 30, 31 et 39; Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 311-5(2)a).

²¹⁸ D'autres études ont simplifié encore davantage la théorie d'Underdal pour des raisons pratiques ou de facilité d'analyse, voir notamment : A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 362 et suiv.

²¹⁹ A. UNDERDAL, préc., note 14, 161.

²²⁰ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 360 et 361.

bénéfices et des inconvénients agrégés d'une décision pour la société²²¹, l'agrégation n'est pas qu'un simple exercice de pondération, puisqu'elle peut également refléter l'assertion d'intérêts et de priorités²²², voire un exercice politique²²³. Cependant, le politique sous-jacent à l'agrégation n'empêche pas l'emploi de critères généraux pour apprécier le niveau d'agrégation d'un processus décisionnel²²⁴. Par exemple, la décision prise repose probablement sur une évaluation globale des intrants lorsque ces derniers sont traités en grand nombre au cours du processus décisionnel²²⁵.

1. La considération de l'effet érosif du batillage par les droits français et canadien

La dimension matérielle requiert des processus décisionnels qu'ils traitent conjointement d'enjeux liés²²⁶. Dans le cas de la régulation de la navigation, cela implique de se pencher sur les changements hydrodynamiques causés par le passage des bâtiments²²⁷. Effectivement, la multiplicité des objectifs sous-tendant les corpus normatifs examinés révèle la difficulté de gérer, systématiquement, l'effet érosif du batillage, car le droit n'a pas pour seule finalité la protection de l'environnement²²⁸. Si la LMMC et la LMC, les deux principales lois régulant la navigation au Canada, ont pour objet la protection de l'environnement contre les dommages causés par la navigation, elles veulent également favoriser l'efficacité et la viabilité économique du secteur maritime canadien afin de

²²¹ A. UNDERDAL, préc., note 14, 161.

²²² *Id.*

²²³ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 361.

²²⁴ *Id.*

²²⁵ *Id.*

²²⁶ A. UNDERDAL, préc., note 14, 160.

²²⁷ SECRÉTARIAT CANADIEN DE CONSULTATION SCIENTIFIQUE, *Modèles conceptuels de séquences des effets pour la navigation maritime commerciale au Canada : effets biologiques et écologiques*, Document de recherche 077, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 2020, p. 43. Voir également : L. ALLARD, préc., note 5, p. 80.

²²⁸ Voir : Emma LEES, « Value in Comparative Environmental Law—3D Cartography and Analytical Description », dans Emma LEES et Jorge E. VIÑUALES (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 35, à la p. 44.

promouvoir la compétitivité et la croissance économique du pays²²⁹. Il en est de même, en France, de la promotion par le Code des transports d'une politique globale des transports dans ses volets notamment socioéconomiques et environnementaux²³⁰. Dans ce contexte, la considération de l'effet érosif du batillage par le droit peut être appréciée, malgré l'opacité relative des processus décisionnels²³¹, par la présence de normes servant à contrer cet effet de même que par des éléments extrinsèques des corpus normatifs.

Dans un premier temps, les corpus examinés considèrent le batillage, mais parfois de façon implicite²³². En effet, il ne faut pas confondre la raison d'être d'une norme et ses effets. Sauf dans les cas où le droit précise être destiné *per se* à préserver les berges, il peut protéger l'environnement naturel et bâti sans forcément l'avoir retenu comme objet premier ou explicite²³³. Un cas patent de considération du batillage dans la réglementation française est l'obligation prévue par le RGPNI de régler la vitesse des bâtiments de manière à éviter la création de remous ou d'un effet de succion pouvant causer des dommages aux berges²³⁴. Il en est de même du RPPNI qui spécifie que la vitesse doit être réglée pour empêcher la formation de remous susceptibles d'endommager les rives²³⁵. Par opposition, la considération du batillage est moins évidente à la lecture de

²²⁹ LMMC, préc., note 19, art. 6; LMC, préc., note 80, art. 4.

²³⁰ Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports, J.O. 3 nov. 2010, n° 255, texte n° 2, p. 1; Philippe DELEBECQUE, « Le code – à droit constant – des transports : une œuvre monumentale encore perfectible », D. 2010.2715.1 (PDF).

²³¹ Mark FENSTER, « The Opacity of Transparency », (2006) 91-3-1 *Iowa L. Rev.* 885, 949.

²³² À cet égard, dès lors qu'une norme a pour fonction de répondre à un problème spécifique, on peut présumer *prima facie* que celle-ci a pour raison d'être notamment de résoudre ce problème, voir : Jorge E. VIÑUALES, « Comparative Environmental Law: Structuring a Field », dans Emma LEES et Jorge E. VIÑUALES (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 3, aux p. 10 et 12.

²³³ *Id.*, à la p. 4.

²³⁴ Code des transports, art. A. 4241-53-21(1).

²³⁵ Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE, préc., note 153, art. 3.3.

l'obligation, cette fois prévue par le RGPPM, qu'ont les bâtiments de se mouvoir à une vitesse non préjudiciable aux passages d'eau²³⁶. Or, dans les deux cas, en raison de leur généralité par rapport notamment aux caractéristiques des berges et des bâtiments, l'imposition de telles obligations a un effet protecteur réduit comparativement à des normes plus précises. Le droit canadien, quant à lui, reste plutôt silencieux pour ce qui est de l'aire à l'étude au sujet du batillage : il préfère essentiellement charger le capitaine d'une navigation bienveillante envers l'effet érosif du batillage de son bâtiment. C'est notamment le cas des *Instructions nautiques* d'autres secteurs du fleuve Saint-Laurent qui demandent de restreindre volontairement la vitesse des navires pour protéger les berges²³⁷. À l'opposé, la restriction générale de vitesse à 10 kilomètres à l'heure dans le cas des bâtiments à propulsion mécanique situés à 30 mètres ou moins de la rive dans plusieurs provinces canadiennes²³⁸ tend à indiquer une volonté explicite de protection des écosystèmes riverains sur ces territoires. Il est possible, néanmoins, que le gouvernement fédéral hésite à imposer plus de restrictions à la navigation, en particulier, sur le fleuve Saint-Laurent, puisque ce cours d'eau demeure l'une des voies commerciales les plus importantes au monde.

Dans un deuxième temps, alors que la considération du batillage par le droit français est manifeste, l'examen d'éléments extrinsèques par rapport aux normes canadiennes permet de préciser la distance entre le fait de tenir compte de ce phénomène à l'occasion de l'élaboration normative et son inclusion dans ces normes²³⁹. Effectivement, l'effet érosif du batillage n'est reconnu explicitement au niveau législatif fédéral que dans les *Avis aux navigateurs*²⁴⁰ et les *Instructions nautiques*²⁴¹ qui ont une certaine force normative puisqu'ils sont intégrés par renvoi à la loi dans le but d'influencer ou d'éclairer la décision du capitaine. On y souligne que l'érosion résultant

²³⁶ Code des transports, art. R. 5333-8 al. 4.

²³⁷ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 68, p. 2-14, 2-16 et 2-17.

²³⁸ *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, préc., note 104, art. 2(7)a), b) et d).

²³⁹ Voir entre autres : Charles B. NUTTING, « The Relevance of Legislative Intention Established by Extrinsic Evidence », (1940) 20-4 *Boston U.L. Rev.* 601.

²⁴⁰ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32.

²⁴¹ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 35.

du passage des navires n'a cessé d'augmenter au fil des ans²⁴² et l'on y suggère des limites de vitesse pour quelques secteurs du fleuve Saint-Laurent²⁴³. En outre, depuis minimalement la fin des années 1950, le gouvernement fédéral a connaissance des impacts de la navigation sur certaines berges, notamment du fait qu'il a payé le coût des ouvrages de protection lorsqu'il considérait que l'érosion résultait, au moins partiellement, de la navigation dans le chenal maritime du Saint-Laurent²⁴⁴. Ce n'est qu'à partir de 1976 que le gouvernement fédéral se serait peu à peu désengagé de la protection des berges pour mettre fin en 1997 à son programme d'indemnisation des riverains quant aux coûts engendrés par l'érosion²⁴⁵. L'approche souvent dichotomique utilisée par le Canada, préférant la réglementation par commande centralisée (*command and control*) dans certains cas et la régulation volontaire dans d'autres, comme le fleuve Saint-Laurent, ressort d'ailleurs de plusieurs discours et documents ministériels. Cette situation est illustrée en effet par les propos tenus en 2020 par la ministre de Pêches et Océans Canada, qui – en réponse à une pétition demandant la remise en place d'un programme de protection des berges du fleuve Saint-Laurent et une restriction des vitesses²⁴⁶ – a souligné que le gouvernement canadien collaborait, entre autres, avec l'industrie maritime pour surveiller et encourager la réduction volontaire des vitesses dans les zones sujettes à l'érosion²⁴⁷. Il n'est pas rare non plus de constater, dans des documents fédéraux, des mentions selon lesquelles la réglementation en vue de prévenir l'effet érosif du batillage exigerait des vitesses pour certains bâtiments qui nuiraient à la sécurité de la navigation (courants, marées, etc.), tout en imposant des contraintes socioéconomiques

²⁴² GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32, p. 151.

²⁴³ SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA, préc., note 68, p. 2-14, 2-16 et 2-17.

²⁴⁴ *Organisme pour l'action collective pour la protection des berges du Saint-Laurent contre le batillage dans les municipalités de Varennes, Verchères et Contrecoeur inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 QCCS 3279, par. 5, 6, 16 et 31.

²⁴⁵ *Id.*, par. 7.

²⁴⁶ Cette pétition demandait l'imposition de vitesses maximales variant selon les navires, voir : PARLEMENT DU CANADA, « 431-00087 (Environnement) », *Chambre des communes*, 19 février 2020, en ligne : <<https://petitions.noscommunes.ca/fr/Petition/Details?Petition=431-00087>>.

²⁴⁷ *Id.*

excessives²⁴⁸. Ce faisant, plutôt que d'adopter, comme en France, des normes générales pour protéger les berges des usages de la navigation, la réglementation canadienne, en considération de ces facteurs externes, fait reposer sur le capitaine la prévention de l'effet érosif du batillage (vitesse et distance)²⁴⁹. Dans les cas où ces facteurs externes sont moins présents, des restrictions précises de vitesse et de distance sont établies dans le *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*²⁵⁰ selon les besoins ou les demandes, par exemple, de la population pour protéger des sites spécifiques.

En tout état de cause, si les corpus normatifs que nous avons examinés révèlent une considération, à même leurs prémisses des effets du batillage, la répercussion de cet intrant sur les normes est plus ténue au Canada qu'en France. Cependant, plusieurs risques environnementaux associés à la navigation (pollution marine, contrôle des espèces envahissantes, protection des mammifères marins, etc.) sont clairement intégrés dans la réglementation canadienne. La protection des berges relevant principalement des compétences provinciales, un manque d'intégration politique peut également expliquer la stratégie normative du législateur fédéral. Ce faisant, devant l'inertie réglementaire du fédéral, le gouvernement provincial et les communautés littorales touchées par le recul côtier ne peuvent qu'adopter des stratégies de gestion des berges (enrochement, revégétalisation, retrait stratégique, etc.)²⁵¹, sans pouvoir contrôler les stressseurs provenant des usages nautiques. Un tel manque d'intégration équivaut à gérer le problème de l'érosion côtière par ses impacts et non par ses causes ou, du moins, l'une d'entre elles, c'est-à-dire le batillage.

²⁴⁸ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32, p. 151. Voir aussi : TRANSPORTS CANADA, préc., note 60, p. 45 et 54.

²⁴⁹ GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE, préc., note 32, p. 151.

²⁵⁰ Préc., note 104.

²⁵¹ Pour un examen diachronique critique des stratégies de gestion du recul côtier par les municipalités québécoises et le gouvernement du Québec, voir : Catherine CHOQUETTE, Charles GAUTHIER, Marie-Pier GOYETTE NOËL et Julia SANTOS SILVA, « L'adaptation du droit aux changements climatiques en matière d'érosion des zones côtières », (2019) 49-2-3 *R.D.U.S.* 409, 421 et suiv.

2. L'espace pensé comme un système pour soutenir une action environnementalement intégrée

La dimension spatiale donne l'occasion d'examiner la gestion du territoire potentiellement touché par le batillage par les corpus normatifs français et canadien régulant les déplacements nautiques²⁵². Puisque les normes environnementales doivent s'appuyer, aux fins d'efficacité, sur une compréhension scientifique du problème qu'elles ont vocation à gérer, l'inclusion de la connaissance du territoire devient, de ce fait, incontournable²⁵³. Alors que la hauteur et la force des vagues sont en corrélation positive, en particulier avec la vitesse de navigation et les dimensions du bâtiment, un lien causal existe également entre l'érosion et la distance du bâtiment de la berge dès lors que l'éloignement est inférieur à environ 600 mètres²⁵⁴. Au-delà de cette portée, l'érosion peut n'être associée qu'à l'action du vent²⁵⁵. De surcroît, outre les considérations hydrodynamiques, des caractéristiques telles que la nature des berges (roche, sable, etc.), leur occupation, leur taux de végétalisation, la largeur du plan d'eau, les courants et les marées amplifient ou diminuent l'effet érosif du batillage²⁵⁶. Ce sont notamment de telles données que la reconnaissance de la spatialité de la norme doit considérer pour favoriser une normativité adaptée au cas par cas²⁵⁷.

En France, exception faite de certains régimes particuliers aux eaux de la Gironde²⁵⁸, la régulation des déplacements nautiques laisse apparaître

²⁵² A. UNDERDAL, préc., note 14, 160.

²⁵³ Jane HOLDER et Carolyn HARRISON, « Connecting Law and Geography », dans Jane HOLDER et Carolyn HARRISON (dir.), *Law and Geography*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 3, à la p. 5.

²⁵⁴ L. ALLARD, préc., note 5, p. 22.

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ STRATÉGIES SAINT-LAURENT, « Érosion côtière », *Stratégies Saint-Laurent*, 2023, en ligne : <<https://www.strategiessl.qc.ca/dossiers-et-projets/erosion-cotiere>>.

²⁵⁷ J. HOLDER et C. HARRISON, préc., note 253, à la p. 4.

²⁵⁸ Pensons au parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis créé en 2015 par le *Décret n° 2015-424 du 15 avril 2015 portant création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis*, J.O. 17 avril 2015, n° 90, texte n° 6. Si certaines règles peuvent avoir un impact sur la

une première division géographique basée non pas sur la limite de salure des eaux, comme c'est le cas en matière de pêche maritime et fluviale, mais sur des critères physiques représentés par la limite transversale de la mer et le premier obstacle à la navigation des navires²⁵⁹. Tout d'abord, il y a les eaux maritimes, où circulent les navires²⁶⁰, délimitées en remontant le cours de l'eau par le premier obstacle à la navigation des navires²⁶¹. Ensuite, en amont de cet obstacle se situent les eaux intérieures sur lesquelles s'effectue le transport fluvial²⁶². Enfin, entre la limite transversale de la mer et le premier obstacle à la navigation des navires se trouve la zone fluviomaritime qui est soumise à un régime particulier de transition car, à la fois, des navires (transport maritime) et des bateaux (transport fluvial) y naviguent. Alors que la limite transversale de la mer correspond à l'embouchure du plan d'eau²⁶³, le premier obstacle à la navigation des navires équivaut, en l'absence de précision supplémentaire, à cette embouchure également²⁶⁴ ou, lorsqu'il est indiqué, à un obstacle physique pour le navire de taille moyenne²⁶⁵. Ce dernier cas s'applique aux eaux de la Gironde où le premier obstacle à la navigation est, sur la Garonne, le pont de pierre à Bordeaux et, sur la Dordogne, le pont de pierre à Libourne²⁶⁶. En outre, en ce qui concerne les déplacements nautiques, il est notable de

navigation, le plan de gestion de ce parc ne considère pas que l'érosion résulte du batillage, voir : Code de l'environnement, art. L. 334-1(4); OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, « Plan de gestion dynamique. Parc naturel marin. Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis », Office français de la biodiversité, 2022, en ligne : <<https://plan-gestion.parc-marin-gironde-pertuis.fr/>>.

²⁵⁹ François DELION, Alexandre LALLET et Fabienne LAMBOLEZ, « La codification, instrument de modernisation du droit des transports », A.J.D.A. 2011.830.4 (PDF).

²⁶⁰ Les bateaux ne peuvent naviguer à l'aval de la limite transversale de la mer, sauf pour accéder aux installations de stationnement situées à proximité de cette limite dans les conditions réglementaires, voir : Code des transports, art. L. 5241-1(II) et L. 4251-1.

²⁶¹ *Id.*, art. L. 5000-1.

²⁶² *Id.*, art. L. 4000-1(1) et L. 4000-2.

²⁶³ Voir notamment : *Décret n° 325 du 26 août 1857*, préc., note 122, art. 1.

²⁶⁴ *Id.*, art. 2.

²⁶⁵ F. DELION, A. LALLET et F. LAMBOLEZ, préc., note 259, 4 (PDF).

²⁶⁶ *Décret n° 59-951 du 31 juillet 1959 portant fixation des limites de l'inscription maritime dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux fréquentés par les bâtiments de mer*, préc., note 120, art. 1 et annexe.

constater que, pour des raisons à la fois pratiques et historiques²⁶⁷, le RGPNI s'applique non seulement dans le cas des eaux intérieures, mais aussi concernant les eaux maritimes jusqu'à la limite transversale de la mer²⁶⁸. Tandis que l'aire d'application considérable de ce règlement général permet de supposer une meilleure intégration²⁶⁹, il en est de même de la reconnaissance des conditions locales de sites géographiques plus restreints par la possibilité de compléter par un RPPNI les règles générales du RGPNI²⁷⁰ ou encore d'y déroger pour la partie en aval du premier obstacle à la navigation²⁷¹. Néanmoins, dans l'aire à l'étude, le RPPNI diffère peu du RGPNI quant à la gestion du batillage²⁷². Dans tous les cas, si le législateur français considère, en principe, ces normes générales et peu précises suffisantes pour la protection des berges, la possibilité d'avoir un règlement particulier offre l'occasion d'une microgestion du territoire en adaptant le niveau de protection aux caractéristiques du milieu, si besoin est.

Ce rapport au territoire diffère de l'approche canadienne, peu apte à une gestion intégrée du territoire, puisque le Canada régule essentiellement l'espace en fonction de la division des compétences législatives et, conséquemment, selon des secteurs (plans d'eau interprovinciaux ou internationaux *versus* plans d'eau provinciaux et berges ou rives), des substances (pollution marine *versus* pollution aquatique) ou encore des espèces spécifiques (mammifères marins et poissons *versus* faune et flore

²⁶⁷ Par exemple, l'ancien *Décret n° 73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure*, J.O. 26 sept. 1973, p. 10417, prévoyait que le règlement général s'appliquait jusqu'aux limites transversales de la mer, voir : *id.*, art. 1 al. 4.

²⁶⁸ Code des transports, art. L. 4241-1; F. DELION, A. LALLET et F. LAMBOLEZ, préc., note 259, 5 et 6 (PDF).

²⁶⁹ A. UNDERDAL, préc., note 14, 160.

²⁷⁰ Code des transports, art. R. 4241-2.

²⁷¹ *Id.*, art. L. 4241-2; J. HOLDER et C. HARRISON, préc., note 253, à la p. 4.

²⁷² Cf. Code des transports, art. A. 4241-53-21(1); *Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 153, art. 3.3.

terrestres)²⁷³. Or, le phénomène de mouvance du trait de côte étant multifactoriel, la coopération entre les paliers de gouvernement est de mise pour coconstruire une solution globale à l'enjeu de l'érosion côtière. Dans certains secteurs, des mesures relatives à la protection des rives ou à l'occupation du territoire, qui relèvent exclusivement du gouvernement du Québec et des municipalités, peuvent suffire alors que, dans d'autres, l'effet érosif du batillage devra également être contrôlé par le fédéral (réduction de vitesse, éloignement de la côte, etc.) pour obtenir le résultat escompté. Cette approche fragmentaire est apparente au moment de l'examen des limites de vitesse et de proximité à la rive applicables aux bâtiments en eaux canadiennes²⁷⁴. Si des restrictions générales quant à la vitesse et à la distance par rapport à la berge sont prévues pour certaines provinces (6 d'entre elles sur 10)²⁷⁵, d'autres préfèrent des restrictions au cas par cas en fonction des caractéristiques physiques des sites ou selon les requêtes formulées par la population locale. L'absence de restrictions générales dans l'aire à l'étude, les restrictions volontaires liées à des sites sensibles spécifiques, tel le chenal du Sud²⁷⁶, et l'insatisfaction de la population relativement aux dommages côtiers sur le fleuve Saint-Laurent²⁷⁷ suggèrent une incapacité du droit étatique canadien à prévenir de façon appropriée les impacts du batillage en établissant une norme générale ou une microgestion du territoire lorsque des facteurs externes (sécurité nautique, commerce maritime, etc.) doivent être considérés dans des secteurs du fleuve Saint-Laurent.

En tout état de cause, un territoire n'étant pas qu'un espace au sens géographique, mais également la résultante des interrelations entre les

²⁷³ Stepan WOOD, « Canada », dans Emma LEES et Jorge E. VIÑUALES (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 108, à la p. 115.

²⁷⁴ Voir notamment : *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, préc., note 104, art. 2(5) et (9).

²⁷⁵ *Id.*, art. 2(7)a), b) et d).

²⁷⁶ *Id.*, annexe 6, partie 3, art. 68-70.

²⁷⁷ Voir notamment : *Organisme pour l'action collective pour la protection des berges du Saint-Laurent contre le batillage dans les municipalités de Varennes, Verchères et Contrecoeur inc. c. Canada (Procureur général)*, préc., note 244.

entités qui le composent²⁷⁸, notre examen de la gestion sur le plan territorial doit être enrichi par la dimension actantielle de l'intégration, qui permet d'accroître la compréhension du rôle des acteurs visés, dans les aires à l'étude, notamment par rapport à leurs gestes, individuels ou concertés, pour répondre à la problématique du batillage²⁷⁹.

3. L'inclusion des parties prenantes au moment de l'élaboration normative

La dimension actantielle porte sur la prise en considération des perspectives des acteurs du milieu à l'occasion du processus décisionnel²⁸⁰. Le niveau d'intégration sera supérieur lorsque le processus décisionnel inclura non seulement l'avis d'experts, mais également celui des parties prenantes²⁸¹. Plus particulièrement, cette dimension permet l'expression des liens entre la gestion d'un territoire en fonction de ses enjeux, tels que l'érosion résultant du batillage, et les rapports parfois conflictuels entre les acteurs du milieu. À cet égard, même s'il peut être difficile de tenir compte de la perspective de tous les acteurs²⁸², et que certains auteurs ont critiqué le manque de concertation des parties prenantes lors de l'élaboration du Code des transports²⁸³, la régulation des déplacements nautiques en France promeut, de façon générale, le droit constitutionnel de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur

²⁷⁸ Alexandre MOINE, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », (2006) 35 *L'Espace géographique* 115, 120.

²⁷⁹ Voir : *id.*, 117.

²⁸⁰ A. UNDERDAL, préc., note 14, 160.

²⁸¹ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 360.

²⁸² A. MOINE, préc., note 278, 119.

²⁸³ R. RÉZENTHEL, préc., note 117, n° 4. La partie législative du Code des transports est une codification à droit constant autorisée, dans les conditions prévues par l'article 38 de la *Constitution du 4 octobre 1958*, par l'article 92 de la *Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, J.O. 13 mai 2009, n° 110, texte n° 1. Cette méthode laisse peu de place à la concertation, voir : Philippe DELEBECQUE, « Le Code des transports : précaire ou durable? », *Rev. dr. transp.* 2011, n° 3.

l'environnement²⁸⁴. Précisons néanmoins que ce droit à la participation publique consiste généralement davantage en une consultation, plus ou moins élaborée, qu'à l'instauration d'un forum où les parties prenantes peuvent coconstruire, accompagnées d'instances publiques et d'autres experts, les solutions qu'elles jugent appropriées²⁸⁵.

Par exemple, alors que le RGPNI, établi par décret du Conseil d'État²⁸⁶, n'a pas fait l'objet, en amont, d'une participation publique apparente, les RPPNI, pris par arrêtés préfectoraux²⁸⁷, sont élaborés en considérant les perspectives de certaines parties prenantes, comme celle de l'entité Voies navigables de France²⁸⁸. Cet établissement public de l'État, qui apporte un appui technique en matière de navigation intérieure, peut proposer toute réglementation qu'il estime nécessaire relativement à la police de la navigation intérieure²⁸⁹ et faire appel à tout établissement public de l'État compétent en matière scientifique et technique²⁹⁰. Également, la *Circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013 relative à la mise en œuvre du règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers de police pris pour son application*²⁹¹ précise que le préfet doit organiser une consultation, sous peine d'entraîner possiblement l'illégalité

²⁸⁴ Voir : *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1)*, J.O. 2 mars 2005, texte n° 2, art. 2, référant à l'article 7 de la *Charte de l'environnement de 2004*. Précisons que les normes examinées ne sont pas, en principe, sujettes à une participation publique formelle : cf. Cons. d'Ét. 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, n° 360702, par. 3; François BRUNET, « Le champ d'application de la Charte de l'environnement », A.J.D.A. 2016.1327.2-5 (PDF).

²⁸⁵ Pensons notamment, à titre illustratif, aux schémas directeurs ainsi qu'aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux dont l'élaboration est respectivement confiée à des comités de bassins et à des commissions locales de l'eau constitués de parties prenantes et d'acteurs de l'eau (collectivités territoriales, État, usagers, industriels, etc.), voir : Code de l'environnement, art. L. 212-1 et suiv.

²⁸⁶ Code des transports, art. L. 4241-1.

²⁸⁷ *Id.*, art. R. 4241-66 al. 1.

²⁸⁸ *Id.*, art. L. 4311-1-2 et R. 4311-4.

²⁸⁹ *Id.*, art. L. 4311-1-1 al. 2.

²⁹⁰ *Id.*, art. R. 4311-2.

²⁹¹ Préc., note 150.

externe du RPPNI²⁹². C'est ainsi que le Conseil d'État a annulé un RPPNI au motif qu'il autorisait le motonautisme et le ski nautique pendant une durée excessive, soit de mai à octobre²⁹³, sans avoir tenu compte suffisamment de la tranquillité des riverains et de la navigation des bateliers²⁹⁴. Le préfet doit donc prendre en considération les préoccupations des acteurs du milieu dans l'élaboration du RPPNI, y compris notamment les services déconcentrés de l'État, les gestionnaires de la voie d'eau ou, à défaut, les propriétaires des voies d'eau ainsi que les usagers, navigants ou non, de la voie d'eau²⁹⁵. L'objectif est de concilier leurs intérêts²⁹⁶. Dans le cas du RPPNI applicable dans l'aire à l'étude, la consultation ayant mené les préfets de la Gironde et de la Charente-Maritime à prendre un arrêté conjoint semble essentiellement avoir adopté la forme d'avis de la commission nautique locale et du Directoire du GPMB²⁹⁷. Ces commissions nautiques locales sont composées de préfets de département, du préfet maritime, du directeur départemental des territoires et de la mer, d'un représentant du conseil de gestion du parc naturel marin et de cinq représentants d'activités maritimes, tels que des pilotes, des commandants de navire ou des plaisanciers²⁹⁸. En outre, tandis que c'est l'État qui a fixé

²⁹² C. adm. Bordeaux, 12 nov. 2020, *SARL Garonne et SARL Les Bons Tuyaux et Services*, n° 18BX02193.

²⁹³ Cons. d'Ét. 19 févr. 1988, *Association des propriétaires riverains, plaisanciers, pêcheurs du cingle de Trémolat-Cales-Mauzac*, *Rec. Cons. d'Ét.*, p. 79, n° 81717.

²⁹⁴ *Id.*; J. HEYMANN, préc., note 115, n° 67.

²⁹⁵ *Circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013 relative à la mise en œuvre du règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers de police pris pour son application*, préc., note 150, p. 22 et 23, annexe 2.

²⁹⁶ J. HEYMANN, préc., note 115, n° 67.

²⁹⁷ *Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 153, deux derniers « Vu ». Cf. *Arrêté préfectoral du 25 avril 2017 portant règlement particulier de police de la navigation intérieure sur les rivières en Gironde (Garonne, Dordogne, Isle)*, Préfet du département de la Gironde, 2017, deux derniers « Vu », qui mentionne, outre les avis du GPMB et de l'établissement public territorial de bassin de la Dordogne, les gestionnaires de la voie d'eau, avoir consulté préalablement les services et les organismes représentatifs visés.

²⁹⁸ *Décret n° 86-606 du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques*, J.O. 19 mars 1986, p. 4623, art. 5.

le RGPPM²⁹⁹, les règlements particuliers de police dans les ports maritimes sont pris par le préfet de département après avis du directoire³⁰⁰. Dans le cas du GPMB, le *Règlement particulier de police du port de Bordeaux et de ses annexes*³⁰¹, pris sous l'empire du *Décret n° 77-884 du 22 juillet 1977 portant règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche*³⁰², a été adopté sur avis du conseil d'administration du GPMB (alors le Port autonome de Bordeaux)³⁰³. Quant aux standards recommandés par la *Circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013 relative à la mise en œuvre du règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers de police pris pour son application*³⁰⁴, il est regrettable d'y constater la faible inclusion des acteurs du milieu (à l'exception des commissions nautiques locales) qui auraient pu être considérés, ne serait-ce que par catégories représentatives³⁰⁵.

Pour sa part, la régulation des déplacements nautiques dans l'aire à l'étude au Canada ne provient pas tant d'un processus normatif fondé sur la participation des parties prenantes que de l'action individuelle d'acteurs pourvus d'attributions légales. En effet, aucun mécanisme formel d'inclusion des perspectives des parties prenantes n'existe en ce qui concerne les normes fédérales que nous avons examinées. Selon la *Directive du Cabinet sur la réglementation*³⁰⁶, l'exécutif doit reconnaître, consulter et mobiliser les parties visées par un règlement tout au long de son élaboration et de son examen³⁰⁷. Néanmoins, en l'absence d'un droit

²⁹⁹ Code des transports, art. L. 5331-2 al. 1 et 2.

³⁰⁰ *Id.*, art. D. 5331-7 al. 1.

³⁰¹ Préc., note 181.

³⁰² J.O. 5 août 1977, p. 4093.

³⁰³ *Règlement particulier de police du port de Bordeaux et de ses annexes*, préc., note 181, deuxième « Vu ».

³⁰⁴ Préc., note 150.

³⁰⁵ A. MOINE, préc., note 278, 119.

³⁰⁶ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, « Directive du Cabinet sur la réglementation », *Gouvernement du Canada*, 2018, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/exigences-matiere-elaboration-gestion-examen-reglements/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html>>.

³⁰⁷ *Id.*

constitutionnel à la participation publique, une consultation lacunaire n'est pas, sauf si la norme est susceptible de porter atteinte à des droits ancestraux ou issus de traités³⁰⁸, de nature à vicier une norme. Or, plusieurs organismes créés ou financés par le gouvernement fédéral sont préoccupés par l'état des rives du fleuve Saint-Laurent sans pourtant être considérés formellement à l'occasion de la mise au point des normes régulant notamment la vitesse ou la distance par rapport à la berge sur le Saint-Laurent. C'est le cas, entre autres, du Comité ZIP de Québec et Chaudière-Appalaches qui a élaboré, ces dernières années, divers projets de végétalisation³⁰⁹ ainsi que de protection et de restauration des rives sur son territoire³¹⁰. Les comités de zones d'intervention prioritaire (ZIP) sont des organes de concertation, présents le long du fleuve Saint-Laurent depuis 1988 à l'initiative d'Environnement Canada et chargés, par exemple, de partager leur expertise et de construire une vision commune pour la réhabilitation et la protection du fleuve³¹¹. Les comités ZIP rassemblent de multiples acteurs du milieu visés par l'état du Saint-Laurent, tels que des municipalités, des

³⁰⁸ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 35. Voir notamment : *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40, par. 24; *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, par. 48, 51 et 52.

³⁰⁹ ZIP QUÉBEC, « Végétaliser la plage de la baie de Beauport pour contrer l'érosion », *ZIP Québec*, 10 juin 2020, en ligne : <<https://www.zipquebec.com/images/stories/communiqués/communiqué-ZIPQCA10062020F.pdf>>.

³¹⁰ COMITÉ ZIP DE QUÉBEC ET CHAUDIÈRE-APPALACHES, « Un plan de protection et de restauration des rives de Saint-François-de-l'Île-d'Orléans », *ZIP Québec*, 16 août 2021, en ligne : <<https://www.zipquebec.com/images/stories/communiqués/CommZIPQCA-16082021.pdf>>. Le comité ZIP du lac Saint-Pierre a également conçu des panneaux de sensibilisation et des dépliants pour conscientiser les plaisanciers relativement au batillage, voir : LE COURRIER SUD, « Le comité ZIP souhaite sensibiliser les plaisanciers à l'impact de leurs vagues », *Le Courrier Sud*, 2019, en ligne : <<https://www.lecourriersud.com/actualités/le-comite-zip-souhaite-sensibiliser-les-plaisanciers-a-limpact-de-leurs-vagues/>>.

³¹¹ Catherine CHOQUETTE et David GILLES, « Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, n° 58, à jour au 1^{er} juillet 2022.

industries, des groupes d'intérêts et des citoyens³¹², afin de favoriser le dialogue et de concilier les usages³¹³. Ces entités, regroupées depuis 1989 au sein de Stratégie Saint-Laurent³¹⁴, considèrent que l'érosion des berges dans la partie fluviale du fleuve Saint-Laurent est, en partie, attribuable au batillage selon, notamment, la vitesse et le type de bâtiment, la distance par rapport à la berge de la route empruntée ou encore les sédiments présents sur les littoraux³¹⁵. Les comités ZIP permettant d'enrichir le savoir scientifique par leurs connaissances territoriales³¹⁶, la conception de mécanismes formels de participation les incluant, en particulier au moment de la mise au point des normes sur la navigation, permettrait d'accroître l'intégration de l'effet érosif du batillage³¹⁷. À tout le moins, un processus décisionnel transparent et largement inclusif de gouvernance participative, comme l'approche de gouvernance normative utilisée récemment pour la gestion des barrages au Québec, engendrerait une meilleure compréhension des divers enjeux (environnementaux, économiques, de sécurité, etc.) par tous les acteurs et favoriserait, de ce fait, les compromis éclairés et la coconstruction de normes plus efficaces et légitimes³¹⁸. Actuellement, les acteurs du milieu ne peuvent que demander la modification du *Règlement*

³¹² Priscilla GAREAU et Laurent LEPAGE, « Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent. Les défis d'une action collective », (2005) 18-1 *Nouvelles pratiques sociales* 104, 107.

³¹³ Laurence BHERER, Mario GAUTHIER et Louis SIMARD, « Quarante ans de participation publique en environnement, aménagement du territoire et urbanisme au Québec : entre expression des conflits et gestion consensuelle », (2018) 62-175 *Cahiers de géographie du Québec* 15, 24 et 25.

³¹⁴ C. CHOQUETTE et D. GILLES, préc., note 311, n° 58.

³¹⁵ STRATÉGIES SAINT-LAURENT, préc., note 256.

³¹⁶ P. GAREAU et L. LEPAGE, préc., note 312, 107.

³¹⁷ Étant d'initiative fédérale, seuls les comités ZIP sont discutés ici, mais il serait avisé de considérer également le régime québécois de gestion intégrée de l'eau constitué notamment des tables de concertation régionale et des plans de gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent, voir : *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, c. C-6.2, art. 13.3.

³¹⁸ Voir : Catherine CHOQUETTE, Stéphane BERNATCHEZ, Mélanie TRUDEL, Robert LECONTE, Julia SANTOS SILVA, Catherine FRIZZLE et Ayoub HAMMOUDI, « L'adaptation de la gestion des barrages aux changements climatiques », (2021) 3 *Le Climatoscope* 95, 96 et suiv.

*sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*³¹⁹ pour obtenir des restrictions supplémentaires à la navigation (vitesse et distance notamment) dans des endroits précis en suivant une procédure longue et complexe impliquant, entre autres, un référendum³²⁰. Ce genre d'interventions laborieuses ne facilite pas la participation publique.

B) La cohérence des extrants

La cohérence, troisième et dernier élément de l'intégration selon Underdal, demande la concordance, verticale et horizontale, des cadres normatifs applicables³²¹. L'idée est d'éviter les contradictions internes relativement aux normes et aux politiques publiques de même que de prévenir les conflits entre celles-ci quant à un objectif particulier³²². Bien que la cohérence des extrants exige une certaine stabilité temporelle, celle-ci ne doit pas inciter à l'immobilisme devant des circonstances ou des informations nouvelles au risque de causer des inefficiences³²³.

1. Un système normatif en accord avec lui-même

Dans sa perspective horizontale, la cohérence requiert l'harmonisation de l'action publique quant à un sujet ou à un milieu³²⁴. Dans le cas de l'aire à l'étude en France, la régulation de l'effet érosif du batillage présente une forte cohérence horizontale en raison principalement de l'ordonnancement hiérarchique des règles relatives aux vitesses de navigation. Ainsi, le RGPNI, qui englobe un territoire étendu dépassant les eaux intérieures pour s'appliquer jusqu'aux limites transversales de la mer³²⁵, prévoit que les bâtiments doivent régler leur vitesse en vue d'éviter de créer des remous ou un effet de succion de nature à causer des dommages

³¹⁹ Préc., note 104.

³²⁰ R. JAAKSON, préc., note 108, 190.

³²¹ A. UNDERDAL, préc., note 14, 159 et 161.

³²² A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 361; A. UNDERDAL, préc., note 14, 161.

³²³ A. UNDERDAL, préc., note 14, 162.

³²⁴ *Id.*, 162.

³²⁵ Code des transports, art. L. 4241-1; F. DELION, A. LALLET et F. LAMBOLEZ, préc., note 259, 5 et 6 (PDF).

aux berges³²⁶. Cette règle est reprise dans le RPPNI applicable dans l'aire à l'étude sans modification notable³²⁷, encore qu'une dérogation à cette règle aurait été possible pour les eaux en aval du premier obstacle à la navigation³²⁸, soit en aval du pont de pierre à Bordeaux³²⁹, afin notamment d'empêcher un ralentissement du transit de marchandises. En outre, alors que le RPPNI peut indiquer des vitesses minimales et maximales de navigation³³⁰ pour rendre compte des particularités locales³³¹, ce règlement ajoute que les véhicules nautiques à moteur doivent, sauf en période estivale où leur présence est en principe interdite³³², circuler à une vitesse maximale de 25 kilomètres à l'heure par rapport à la rive en vitesse sur le fond dans le cas de la Garonne entre le pont de pierre à Bordeaux et le pont Jacques-Chaban-Delmas³³³. Si cette dernière restriction, destinée vraisemblablement à préserver la tranquillité publique, permet de mitiger l'effet érosif du batillage³³⁴, d'autres mesures, comme les zones d'interdiction à la navigation près du centre nucléaire du Blayais³³⁵, entraînent également un tel effet. Ce faisant, la régulation des déplacements nautiques en France témoigne, en général, de sa cohérence horizontale par sa considération systématique du batillage dans l'estuaire de la Gironde.

³²⁶ Code des transports, art. A. 4241-53-21(1).

³²⁷ *Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 153, art. 3.3.

³²⁸ Code des transports, art. L. 4241-2 al. 2 et L. 5000-1.

³²⁹ *Décret n° 59-951 du 31 juillet 1959 portant fixation des limites de l'inscription maritime dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux fréquentés par les bâtiments de mer*, préc., note 120, art. 1 et annexe.

³³⁰ Code des transports, art. R. 4241-10 al. 1.

³³¹ *Id.*, art. R. 4241-2.

³³² *Arrêté interpréfectoral modifiant l'arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 modifié portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 159, art. 1.

³³³ *Arrêté interpréfectoral du 7 décembre 2015 portant règlement particulier de police de la navigation dans les eaux maritimes de l'estuaire de la GIRONDE, de la GARONNE et de la DORDOGNE*, préc., note 153, art. 15.2.

³³⁴ *Id.*, art. 15.2.

³³⁵ *Id.*, art. 14.1.

Par contraste, au Canada, la régulation de l'effet érosif du batillage ne fait pas l'objet d'une approche globale et unitaire, mais plutôt d'une réponse au cas par cas en fonction des problématiques de certains secteurs. Alors qu'à la fois la LMMC et la LMC rappellent leur objectif de protection de l'environnement³³⁶, le batillage n'y est pas directement abordé. Considérant que la section fluviale du Saint-Laurent a une largeur variant de 1 à 5 kilomètres³³⁷ et que l'érosion ne peut, en principe, être associée au batillage que si la distance entre le bâtiment et la berge est inférieure à environ 600 mètres³³⁸, la protection contre le batillage est plutôt assurée indirectement par le *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*³³⁹, qui régule les vitesses et le positionnement des navires par rapport à la berge au cas par cas dans les secteurs jugés sensibles ou stratégiques. Il en est ainsi des restrictions à la navigation près du chenal du Sud qui se justifient par l'étroitesse de ce passage³⁴⁰. Les normes touchant de façon subsidiaire à l'impact érosif du batillage ne s'appliquent donc pas systématiquement à l'ensemble des plans d'eau de façon proactive, mais bien en fonction d'enjeux relevés ponctuellement comme la sécurité, la protection d'écosystèmes ou de rives plus sensibles ou encore la quiétude des lieux. Cette stratégie réglementaire parcellaire peut être de moindre effet dans certains secteurs du Saint-Laurent en raison des limites à l'autonomie du maître du bâtiment de choisir la route et la vitesse de son choix³⁴¹, entre autres, à l'intérieur des zones de services de trafic maritime³⁴². Toutefois, cette non-systématicité demeure problématique à cause de l'immensité du territoire à protéger au cas par cas, de la multiplicité des instances pouvant réguler la navigation suivant diverses visées, telles que le centre des services de communications et de trafic maritimes de la zone de services de trafic

³³⁶ LMMC, préc., note 19, art. 6; LMC, préc., note 80, art. 4.

³³⁷ STRATÉGIES SAINT-LAURENT, « Géographie », *Stratégies Saint-Laurent*, 2023, en ligne : <<https://www.strategiessl.qc.ca/le-saint-laurent/geographie>>.

³³⁸ L. ALLARD, préc., note 5, p. 22.

³³⁹ Préc., note 104.

³⁴⁰ *Id.*, annexe 6, partie 3, art. 68-70.

³⁴¹ Edgar GOLD, « Vessel Traffic Regulation: The Interface of Maritime Safety and Operational Freedom », (1983) 14-1 *J. Mar. L. & Com* 1, 4.

³⁴² *Règlement sur les zones de services de trafic maritime*, préc., note 69; E. GOLD, préc., note 341, 9-12.

maritime ou les agents d'intervention environnementale de Pêches et Océans Canada.

Tout comme en France le RGPNI et le RGPPM posent des standards et des limites au contenu des règlements particuliers, il faut conscientiser au Canada les entités déléguées à l'effet érosif du batillage et s'assurer que leur discrétion décisionnelle soit balisée afin d'unifier leurs extrants malgré leur variété d'intérêts ou leur position géographique³⁴³ et ainsi éviter un nivellement par le bas ou une faible cohérence des normes visant l'effet érosif du batillage sur tous les plans d'eau canadiens, y compris le fleuve Saint-Laurent³⁴⁴. Par exemple, si les faibles vitesses établies par l'APQ permettent de prémunir les berges de l'érosion, elles sont davantage motivées par l'objectif d'assurer la sécurité et la pérennité des installations portuaires que par une volonté environnementale³⁴⁵. Or, cette concordance entre l'effet de régulation du batillage et l'objectif de mitiger l'érosion côtière ne devrait pas relever d'une similarité opportune d'objectifs, mais bien d'une décision sociétale réfléchie. Il apparaît difficile de justifier, *a priori*, une protection inégale des berges sauvages ou occupées dans la même juridiction lorsqu'un facteur de risque similaire, soit le batillage, est présent. L'application de normes de protection minimale sur tout le territoire, pouvant être modulées à la hausse pour les sites plus sensibles ou à la baisse si des enjeux, notamment de sécurité, se posent pour les embarcations, s'avérerait davantage efficace pour sauvegarder les berges et aurait une force normative plus convaincante auprès des destinataires (capitaines) de la norme qu'une régulation volontaire.

2. Une action publique cohérente à tout niveau normatif

La cohérence de l'action publique requiert que les choix normatifs et politiques touchant un enjeu particulier soient harmonisés à travers les divers niveaux d'intervention pertinents (normes générales et particulières,

³⁴³ Huiyu ZHAO et Robert PERCIVAL, « Comparative Environmental Federalism: Subsidiarity and Central Regulation in the United States and China », (2017) 6-3 *Transnational Environmental Law* 531, 539-541.

³⁴⁴ *Id.*

³⁴⁵ *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, préc., note 87, art. 5 et 10(1).

décisions individuelles, etc.)³⁴⁶. À ce sujet, le degré élevé de cohérence verticale de la régulation des déplacements nautiques en France s'explique d'abord de manière générale, notamment par l'adoption en 2010 du Code des transports³⁴⁷ afin de réduire l'éclatement des règles dans ce domaine et d'instaurer une politique cohérente et globale des transports, spécialement des points de vue socioéconomique et environnemental. Ce code organise, à ces fins, les divers modes de transport suivant un objectif de complémentarité, de coopération et d'interopérabilité dans le but de transcender leurs spécificités³⁴⁸. Il a donc rationalisé le droit existant, ce qui a réduit ainsi le chevauchement ou la contradiction de normes³⁴⁹ présentes auparavant dans d'autres codes ou encore dans des dispositions éparpillées comme celles du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure de 1956 qui n'avaient pas été reprises par le Code de la propriété des personnes publiques³⁵⁰. Ensuite, les normes françaises portant sur la régulation des déplacements nautiques doivent concilier, au risque d'un contrôle constitutionnel³⁵¹, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social³⁵². Plus précisément, la protection de l'environnement doit, en droit français, faire l'objet d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances

³⁴⁶ A. UNDERDAL, préc., note 14, 162.

³⁴⁷ *LOI n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (1)*, préc., note 283, art. 92; *Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports*, J.O. 3 nov. 2010, n° 0255, texte n° 2.

³⁴⁸ *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports*, J.O. 3 nov. 2010, n° 0255, texte n° 1, p. 1 et 5; P. DELEBECQUE, préc., note 230, 1 (PDF); Roland PEYLET, « Genèse du code des transports », A.J.D.A. 2011.825.2 (PDF).

³⁴⁹ Sur la codification du Code de l'environnement, voir : Laurent NEYRET, « France », dans Emma LEES et Jorge E. VIÑUALES (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 171, à la p. 173.

³⁵⁰ R. PEYLET, préc., note 348, 1 et 2 (PDF).

³⁵¹ L. NEYRET, préc., note 349, à la p. 173.

³⁵² Charte de l'environnement, art. 6; Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, 12^e éd., coll. « Que sais-je ? », Paris, Presses universitaires de France, 2019, p. 3, 4, 17 et 18.

scientifiques et techniques du moment³⁵³. Si le législateur ne peut se lier lui-même, contrairement au pouvoir réglementaire (dont l'action peut être contrôlée sur la base notamment du principe de non-régression), il est néanmoins vraisemblable que le fait que le législateur français a adopté ce principe l'incite à exercer ses compétences de façon à favoriser une amélioration constante de la protection de l'environnement³⁵⁴. Enfin, la prise en considération de l'effet érosif du battillage par le droit français de la navigation s'inscrit dans une préoccupation générale du pays à l'égard de son littoral, comme le révèlent certains documents dont un rapport public de 1998 sur la politique maritime et littorale de la France³⁵⁵, la *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte*³⁵⁶ ou encore, dans l'aire à l'étude, le document stratégique de façade maritime Sud-Atlantique³⁵⁷.

En ce qui concerne la cohérence verticale des normes canadiennes régulant les déplacements nautiques et de leurs impacts sur l'érosion des berges, notre analyse est limitée, dans un premier temps, par la division constitutionnelle des pouvoirs législatifs entre l'État fédéral et les provinces. Lorsque la source d'un phénomène est de compétence fédérale et que les impacts de ce dernier touchent une compétence provinciale, un haut niveau d'intégration juridique est alors nécessaire pour résoudre

³⁵³ Code de l'environnement, art. L. 110-1(II)(9).

³⁵⁴ Cons. const. 4 août 2016, n° 2016-737 DC; J. MORAND-DEVILLER, préc., note 352, p. 18.

³⁵⁵ Philippe MARINI, *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, Rapport d'information n° 345, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, 1998, en ligne : <<https://www.senat.fr/rap/r97-345-6/r97-345-6.html>>.

³⁵⁶ GÉOLITTORAL, « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte », *GéoLittoral*, 2022, en ligne : <<http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/strategie-nationale-de-gestion-integree-du-trait-r434.html>>; MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES et MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, « Adaptation des territoires aux évolutions du littoral », *Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*, 6 février 2023, en ligne : <<https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral>>.

³⁵⁷ MINISTÈRE DE LA MER, « Le Document Stratégique de la Façade (DSF) Sud-Atlantique », *Direction Interrégionale de la mer Sud-Atlantique*, 2023, en ligne : <<https://www.dirm.sud-atlantique.developpement-durable.gouv.fr/le-document-strategique-de-la-facade-dsf-sud-r770.html>>.

correctement la situation. L'intégration juridique fédérale-provinciale demeure toujours un enjeu complexe au regard de la réalité politique canadienne. À cette réalité constitutionnelle, il faut ajouter que les compétences provinciales relatives à l'environnement nécessaires pour gérer les risques côtiers sont, pour la plupart, déléguées aux municipalités dans le souci, comme le soutient en partie le principe de subsidiarité, de rapprocher les lieux de décision le plus possible des citoyens et des communautés visés³⁵⁸. Toutefois, ce principe énonce également que l'on doit rechercher le niveau d'autorité « approprié » pour intervenir. Or, l'action des municipalités québécoises présente généralement une efficacité limitée en matière d'érosion côtière étant donné leur manque d'incitatifs à intervenir « en raison d'un système de fiscalité municipale lourdement basé sur la valeur foncière et de leur manque d'imputabilité relativement aux conséquences de leurs actions ou inactions³⁵⁹ ». Le défi d'une intégration juridique fédérale-provinciale juste demeure donc entier. La cohérence verticale des normes est également limitée par le fait que le batillage n'est pas régulé, dans l'aire à l'étude, pour mitiger son effet érosif autrement que par le jugement des capitaines. À cet égard, s'il est clair que le gouvernement fédéral avait connaissance des impacts du batillage sur le fleuve Saint-Laurent depuis au moins la fin des années 1950, un intrans exclu des prémisses décisionnelles ou au stade des extrants ne saurait nuire à la cohérence verticale de la décision³⁶⁰. En effet, à l'exception de la restriction nocturne de vitesse³⁶¹ ou de certains sites particuliers³⁶², l'érosion résultant des activités nautiques ne semble pas, comme l'illustre la cessation en 1997 du programme fédéral de protection des berges³⁶³, une priorité fédérale au même titre que pour le provincial³⁶⁴, ce qui accroît ainsi les difficultés d'harmonisation de l'interface terre-mer. Plus récemment,

³⁵⁸ Voir notamment : *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6g).

³⁵⁹ C. CHOQUETTE *et al.*, préc., note 251, 471.

³⁶⁰ A. ISHII et O. LANGHELLE, préc., note 196, 361.

³⁶¹ *Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments*, préc., note 104, annexe 6, partie 3, art. 217d).

³⁶² *Id.*, annexe 6, partie 3, art. 68-70.

³⁶³ *Organisme pour l'action collective pour la protection des berges du Saint-Laurent contre le batillage dans les municipalités de Varennes, Verchères et Contrecoeur inc. c. Canada (Procureur général)*, préc., note 244, par. 7.

³⁶⁴ Voir au niveau provincial et municipal : C. CHOQUETTE *et al.*, préc., note 251.

alors que, dans le *Document de mobilisation au sujet de la stratégie relative à l'économie bleue*³⁶⁵, Pêches et Océans Canada souhaite promouvoir la navigation durable³⁶⁶, le volet côtier paraît surtout axé, non pas sur la réduction des dommages côtiers associés aux activités maritimes, mais sur le financement d'actions en vue de restaurer certains habitats côtiers ou espèces, notamment d'importance pour les peuples autochtones³⁶⁷. Ce faisant, les conséquences environnementales de la navigation ne sont pas envisagées holistiquement³⁶⁸. Or, seule la considération systématique de l'effet érosif du batillage au moment de l'élaboration des normes relatives à la navigation est en mesure de contrer effectivement ce phénomène délétère et de concilier les usages de la navigation avec la protection côtière.

Conclusion

La navigation a fait l'objet d'une prise de conscience environnementale relativement tardive par rapport à d'autres activités humaines³⁶⁹. Toutefois, le droit français tente aujourd'hui d'aborder les constituantes de la navigation, y compris les effets du batillage sur l'érosion des berges, par une approche plus holistique et intégrée. Au Canada, une dichotomie persiste toujours entre la considération réservée au batillage par les normes canadiennes et ses impacts sur les berges démontrés par les sciences environnementales³⁷⁰. L'harmonisation de l'interface terre-mer se révèle inappropriée et s'explique, en partie, par la dualité canadienne du partage

³⁶⁵ PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Document de mobilisation au sujet de la stratégie relative à l'économie bleue*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2021.

³⁶⁶ *Id.*, p. 9.

³⁶⁷ *Id.*, p. 19; MINISTÈRE DES PÊCHES ET OCÉANS, « Fonds pour la restauration côtière : Projets situés au Québec », *Gouvernement du Canada*, 17 juin 2021, en ligne : <<https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/crf-frc/qc-fra.html>>.

³⁶⁸ Sur le lien entre l'économie bleue et le plan climatique du Canada, voir : PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Document de mobilisation au sujet de la stratégie relative à l'économie bleue*, préc., note 365, p. 10.

³⁶⁹ Karin ANDERSSON, Francesco BALDI, Selma BRYNOLF, J. Fredrik LINDGREN, Lena GRANHAG et Erik SVENSSON, « Shipping and the Environment », dans Karin ANDERSSON, Selma BRYNOLF, J. Fredrik LINDGREN et Magda WILEWSKA-BIEN (dir.), *Shipping and the Environment. Improving Environmental Performance in Marine Transportation*, Berlin, Springer, 2016, p. 3, à la p. 4.

³⁷⁰ D.M. BILKOVIC *et al.*, préc., note 6; R. SHUSTER *et al.*, préc., note 6.

des compétences législatives entre les paliers fédéral et provinciaux. Dans le cas de la navigation, si le gouvernement provincial et les municipalités possèdent les pouvoirs nécessaires pour mitiger les impacts érosifs du batillage à partir de l'interface terrestre³⁷¹, seul le gouvernement fédéral peut, en réglementant, contrôler les déplacements nautiques³⁷². La coopération entre toutes les parties prenantes s'avère ainsi nécessaire pour concilier les usages maritimes avec l'occupation littorale. Or, cette harmonisation de l'interface terre-mer est également susceptible d'être desservie par l'usage moindre que fait l'État canadien de ses prérogatives territoriales pour diminuer l'effet érosif du batillage au profit d'une gouvernance axée sur la normativité volontaire, mais jamais désintéressée, des acteurs nautiques³⁷³.

La régulation de la navigation, obéissant dans une certaine mesure à ses propres règles, par ses acteurs constitutifs fait courir le risque d'exacerber la singularité, voire de négliger les liens, variables et multiples, entre la navigation et les autres espaces. Sont ainsi écartés les liens entre le bâtiment et son milieu, y compris l'érosion, le dragage³⁷⁴ et les conflits d'usages³⁷⁵. Si la régulation de la navigation découle d'un ensemble de choix normatifs, ces derniers ne peuvent prétendre, qu'ils proviennent des pouvoirs étatiques ou des acteurs nautiques, à une quelconque performance qu'au prix d'une prise de conscience des impacts sociétaux et environnementaux qu'ils génèrent. Des processus de gouvernance plus modernes, inspirés notamment du modèle d'Underdal, des principes de la gouvernance des biens communs³⁷⁶ et du droit de la gouvernance³⁷⁷,

³⁷¹ Y. VEGA CARDENAS et N. BIOFANNY VEGA, préc., note 18.

³⁷² *Supra*, note 17.

³⁷³ L. ALLARD, préc., note 5, p. III; A. MONTAS, préc., note 127, n° 182; J. MORAND-DEVILLER, préc., note 352, p. 20 et 28.

³⁷⁴ L. ALLARD, préc., note 5, p. 15.

³⁷⁵ Voir : *Organisme pour l'action collective pour la protection des berges du Saint-Laurent contre le batillage dans les municipalités de Varennes, Verchères et Contrecoeur inc. c. Canada (Procureur général)*, préc., note 244.

³⁷⁶ Elinor OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 13-18, 182 et suiv.

³⁷⁷ Stéphane BERNATCHEZ, « Les porosités du droit à l'ère de la gouvernance », dans Viviane GROSSWALD CURRAN (dir.), *Porosités du droit*, Paris, Société de

pourraient ainsi être mobilisés avantageusement, tant en France qu'au Canada, pour la coconstruction par tous les acteurs visés de normes inclusives et efficaces³⁷⁸.

législation comparée, 2020, p. 21; Valérie LASSERRE, *Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance*, Paris, LexisNexis, 2015, p. XVII et XVIII.

³⁷⁸ C. CHOQUETTE *et al.*, préc., note 318, 96. Pour un aperçu du modèle de la gouvernance normative en pratique, voir : ACCLIMATONS-NOUS!, « Partenariats d'adaptation aux changements climatiques », *Acclimations-nous!*, 2021, en ligne : <acclimatons-nous.org>.