

Position du ROBVQ sur l'accès aux lacs

Avril 2023



Rédaction

Julien Tremblay

Chargée de projets et de programmes

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

(418) 800-1144 poste 9

julien@robvq.qc.ca

Révision

Denise Cloutier, Présidente de COBAMIL

Karine Dauphin, Directrice générale du ROBVQ

Sébastien Cottinet, Coordonnateur mobilisation / politiques publiques au ROBVQ

Yves Graftaux, Directeur général de l'OBVT, administrateur du ROBVQ

Table des matières

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec 4

Mise en contexte 4

| | |
|--|---|
| État de situation..... | 5 |
| Navigation et pouvoirs réglementaires..... | 5 |
| Enjeux environnementaux liés à l'accès | 5 |
| L'accès aux plans d'eau en contexte d'urgence climatique | 6 |
| Position | 7 |
| | 7 |

1. À l'attention du gouvernement du Canada..... 7

| | |
|---------------------------|---|
| 1.1. Considérations | 7 |
| 1.2. Résolutions..... | 7 |

2. À l'attention du gouvernement du Québec 8

| | |
|---------------------------|---|
| 2.1. Considérations | 8 |
| 2.2. Résolutions..... | 8 |

3. À l'attention des instances municipales..... 10

| | |
|---------------------------|----|
| 3.1. Considérations | 10 |
| 3.2. Résolutions..... | 10 |

Sommaire

L'objectif de ce document est de réaffirmer la position du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) quant à l'accès aux lacs. Son contenu s'adresse aux gouvernements du Canada et du Québec ainsi qu'aux instances municipales.

Le ROBVQ se positionne en faveur d'un accès équitable et durable aux lacs du Québec. Il juge que l'accès aux plans d'eau doit être organisé en fonction des caractéristiques et des enjeux spécifiques à chaque lac, de manière à maintenir l'intégrité écologique de ces milieux.

Le ROBVQ fait appel au gouvernement du Canada afin qu'il révisé la législation fédérale en matière de navigation de plaisance sur les lacs en harmonisant les champs de compétences qui s'y rattachent et en y incluant des considérations de protection de l'environnement.

Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec d'améliorer l'accès aux plans d'eau en soutenant financièrement et stratégiquement les municipalités et MRC. Les plans directeurs de lac, produits et mis en œuvre par les OBV du Québec, devraient être l'outil privilégié pour organiser l'accès.

Finalement, les municipalités et MRC sont appelées à inclure des dispositions relatives à l'accès aux plans d'eau dans leurs documents de planification et dans leur réglementation. Ces instances devraient identifier les plans d'eau pour lesquels des plans directeurs de lacs devraient être produits, le tout en collaboration avec les OBV et les autres acteurs de l'eau de leur territoire.

Introduction

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

Le ROBVQ est un organisme à but non lucratif créé en novembre 2001 et reconnu par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de la Faune et des Parcs (MELCCFP) du Québec comme étant son interlocuteur privilégié pour la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec.

Mise en contexte

Le ROBVQ considère l'accès aux plans d'eau comme étant le fait de permettre aux citoyens d'accéder physiquement aux lacs du Québec pour différents usages, tels que, et de façon non limitative, la baignade, la navigation, la pêche, la plage. Il reconnaît que l'accès aux plans d'eau doit demeurer équitable pour tous et qu'il doit être préservé pour les générations futures.

État de situation

Au cours des dernières années, l'accès aux plans d'eau fut un sujet d'actualité notable au Québec, faisant l'objet de plusieurs publications dans les journaux. À l'unisson, ces articles ont dénoncé le déséquilibre important qui existe aujourd'hui entre la demande pour un accès public aux plans d'eau, qui semble croître d'année en année¹, et l'offre qui, quant à elle, est de plus en plus restreinte.

Plusieurs raisons semblent expliquer ce déséquilibre. D'abord les lacs du Québec sont souvent enclavés par des propriétés privées. Cette privatisation des rives rend impossible l'accès à plusieurs plans d'eau. L'accès aux plans d'eau semble ainsi passer de plus en plus par l'accès à la propriété.

Ensuite, la forte augmentation de l'achalandage aux points d'accès publics situés près des grands centres urbains a récemment poussé certains groupes d'acteurs locaux à se tourner vers les municipalités pour qu'elles limitent l'accès aux plaisanciers. Pour ce faire, les municipalités interpellées ont augmenté les tarifs exigés pour le lavage et la mise à l'eau des embarcations, ou réservent désormais un accès exclusif à leurs citoyens.

Navigation et pouvoirs règlementaires

La réaction des groupes d'acteurs locaux et des municipalités face à cet achalandage inédit aux points d'accès publics semble principalement liée aux activités de navigation et, plus précisément, à l'utilisation des embarcations motorisées sur les plans d'eau. De ces activités découlent deux types d'enjeux : les enjeux de sécurité nautique et de conflits d'usages, puis les enjeux environnementaux.

Pour encadrer les activités de navigation qui ont cours sur les plans d'eau de leur territoire, les municipalités et MRC du Québec ne peuvent faire autrement qu'agir aux points d'accès. En effet, ces instances sont assujetties à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada et n'ont ainsi aucun pouvoir pour réglementer la navigation une fois qu'une embarcation est mise à l'eau. Cette compétence appartient exclusivement au gouvernement du Canada. Le contrôle à l'accès est donc actuellement le seul moyen efficace qu'ont les municipalités et MRC pour répondre aux enjeux associés à la navigation de plaisance sur leur territoire.

Enjeux environnementaux liés à l'accès

Le ROBVQ est d'avis qu'il est nécessaire d'améliorer l'accès public aux plans d'eau du Québec. Cet accès doit néanmoins être organisé et tenir compte de la capacité de support du milieu (cf. § 2.2.2). Les usagers qui accèdent aux plans d'eau doivent ainsi considérer la sensibilité du milieu afin d'assurer la pérennité des ressources en eau.

Le contexte actuel de limitation des accès entraîne le déplacement en grand nombre des plaisanciers vers les plans d'eau qui demeurent facilement accessibles. En plus de créer une pression environnementale importante sur ces milieux, les plaisanciers et leurs embarcations, motorisées ou non, sont des vecteurs de transport d'espèces aquatiques exotiques envahissantes, ce qui favorise leur propagation. Ainsi, l'encadrement des accès et de la navigation de plaisance sur les plans d'eau doit permettre de lutter efficacement contre les espèces exotiques envahissantes qui peuvent être introduites par les embarcations motorisées ou non ou tout autre équipement nautique qui se déplacent d'un plan d'eau à l'autre.

Le ROBVQ est d'avis que les activités de navigation permises sur un plan d'eau devraient tenir compte des caractéristiques et des enjeux spécifiques de celui-ci. Par exemple, les études scientifiques de Mercier-Blais et Prairie (2014)² et de Raymond et Galvez-Cloutier (2015)³, révisée en 2016⁴, ont démontré que les bateaux qui utilisent des amplificateurs de vagues ne doivent pas naviguer à moins de 300 mètres à partir de la rive et à une profondeur de moins de 7 mètres afin de limiter l'érosion des berges et la remise en suspension des sédiments. Les endroits auxquels ce type d'embarcation est permis devraient donc respecter ces critères.

¹ TVA Nouvelles, 28 juillet 2021. *Les bateaux de plaisance ont la cote au Québec*. <https://www.tvanouvelles.ca/2021/07/28/les-bateaux-de-plaisance-ont-la-cote-au-quebec>

² Mercier-Blais, S. et Prairie, Y. 2014. *Projet d'évaluation de l'impact des vagues créées par les bateaux de type wakeboat sur la rive des lacs Memphrémagog et Lovering*. Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal. 41p.

³ Raymond, S. et Galvez, R. 2015. *Impact de la navigation en milieu lacustre - Étude sur la remise en suspension des sédiments : Cas du Lac Masson et du Lac des Sables*. Université Laval. 30p.

⁴ Raymond, S. et Galvez, R. 2016. *Étude environnementale sur la qualité des sédiments du Lac Noir et les impacts de la navigation de bateaux à moteurs*. Université Laval. 50p.

L'accès aux plans d'eau en contexte d'urgence climatique

Il est également important de considérer l'effet qu'auront les changements climatiques sur les activités aquatiques au Québec. En effet, l'augmentation de la fréquence et de la durée des vagues de chaleur risque d'accroître le besoin d'accéder aux plans d'eau, notamment pour la baignade⁵.

Or, l'accès aux plans d'eau qui implique des contacts directs et indirects par les usagers doit tenir compte des critères de qualité de l'eau. Il a été observé que les concentrations en oxygène dissous des lacs diminuent rapidement en raison de l'augmentation généralisée des températures. En plus d'avoir un impact direct sur la biodiversité des lacs, ces changements risquent d'affecter la qualité de l'eau et d'accélérer la prolifération des cyanobactéries et l'eutrophisation des plans d'eau⁶. Ces conclusions démontrent le caractère fragile des écosystèmes lacustres et justifient d'autant plus la prise en compte de la sensibilité de ces milieux par les usagers afin d'assurer la pérennité des ressources en eau.

⁵ Ouranos. 2015. Vers l'adaptation. Synthèse des connaissances sur les changements climatiques au Québec. Édition 2015. Montréal, Québec : Ouranos. 415p.

⁶ Jane, S.F., Hansen, G.J.A., Kraemer, B.M. et al. 2021. Widespread deoxygenation of temperate lakes. Nature 594, 66-70. DOI : <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03550-y>



1. À l'attention du gouvernement du Canada

1.1. Considérations

- 1.1.1. Considérant que plusieurs lois, règlements et politiques régissent l'utilisation des embarcations de plaisance et l'accès aux plans d'eau, notamment la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada et le Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments;
- 1.1.2. Considérant que le gouvernement provincial et les municipalités et MRC sont assujettis à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, qu'ils n'ont aucun pouvoir pour encadrer les activités de navigation sur les lacs et que, conséquemment, le contrôle de ces activités ne peut se faire qu'au point d'accès, avant la mise à l'eau des embarcations;
- 1.1.3. Considérant que le chapitre 10 de la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada concernant les embarcations de plaisance n'a pas été mis à jour depuis 2001 alors que les embarcations utilisées pour la navigation de plaisance et leurs impacts sur l'environnement sont en constante évolution;

1.2. Résolutions

- 1.2.1. Le ROBVQ demande au gouvernement fédéral de collaborer avec le gouvernement du Québec pour protéger les plans d'eau du Québec qui sont vulnérables aux impacts de la navigation de plaisance sur la qualité de l'eau. Cette collaboration devrait être orientée vers une mise à jour de la législation fédérale concernant la navigation de plaisance sur les lacs permettant de moduler et d'harmoniser les champs de juridiction fédéraux, provinciaux et municipaux, dans une optique de respect du principe de subsidiarité;
- 1.2.2. Le ROBVQ demande au gouvernement fédéral de collaborer avec le gouvernement du Québec afin d'adapter les modalités d'encadrement de la navigation de plaisance sur les lacs aux réalités locales des municipalités et MRC, qui sont présentement assujetties à la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada. Les modalités d'encadrement doivent inclure des considérations de protection de l'environnement dans la législation fédérale et non seulement des considérations de sécurité nautique et de droit de navigation;
- 1.2.3. Le ROBVQ demande au gouvernement fédéral d'inclure à la formation requise pour l'obtention d'un permis de bateau, des notions sur les saines pratiques de navigation à adopter afin d'éduquer et de sensibiliser les conducteurs aux enjeux de protection de l'environnement ;
- 1.2.4. Le ROBVQ demande à l'Agence canadienne de l'eau de se pencher sur l'encadrement de la navigation de plaisance sur les lacs.



2. À l'attention du gouvernement du Québec

2.1. Considérations

- 1.1.1. Considérant que la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés statue que :
- L'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures;
 - L'usage de l'eau est commun à tous et chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels;
 - L'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion;
- 1.1.2. Considérant que plusieurs lois, règlements et politiques régissent l'utilisation des embarcations de plaisance et l'accès aux cours d'eau, notamment le Code civil du Québec, le Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance, le Régime transitoire de zones inondables des rives et du littoral, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
- 1.1.3. Considérant que «favoriser l'accès aux plans et cours d'eau» constitue le quatrième objectif de la quatrième orientation de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030;
- 1.1.4. Considérant que le rapport du commissaire au développement durable sur la conservation des ressources en eau au Québec mentionne que les données sur les lacs dont dispose le MELCCFP sont restreintes et ne permettent pas de tirer des conclusions sur l'état des plans d'eau à l'échelle provinciale;
- 1.1.5. Considérant que le Réseau de surveillance volontaire des lacs (RSVL) suit l'évolution de l'eutrophisation des lacs, mais que l'approche demeure limitée par sa nature volontaire et doit être complétée par une acquisition de connaissances ciblée répondant aux autres problématiques des lacs, comme la navigation ou la prolifération des espèces exotiques envahissantes;
- 1.1.6. Considérant que les OBV sont mandatés par le gouvernement du Québec pour la production des plans directeurs de l'eau (PDE) qui contiennent des objectifs de conservation des milieux humides et hydriques (OCMHH) et qu'ils ont pour mandat de mobiliser les acteurs de l'eau afin d'identifier les actions à entreprendre dans le but, entre autres, de protéger la qualité des ressources hydriques;

2.2. Résolutions

- 1.1.7. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec d'offrir un soutien stratégique et financier aux acteurs de l'eau pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans directeurs de lacs (PDL) en harmonisation avec les PDE. Les PDL devraient contenir notamment :
- Une caractérisation du plan d'eau (bathymétrie, distance séparatrice théorique, espèces exotiques envahissantes, etc.);
 - Un zonage du plan d'eau dans le but de délimiter des secteurs réservés à certains usages. Le zonage doit découler de la caractérisation du plan d'eau et tenir compte des enjeux spécifiques au lac ;
- 1.1.8. Pour produire les PDL, le gouvernement du Québec doit offrir un soutien stratégique et financier aux acteurs de l'eau afin d'acquérir des connaissances sur l'état des lacs du Québec. Cette acquisition de connaissances devrait aussi viser l'évaluation des aspects écologiques permettant de mesurer la capacité de support d'un plan d'eau ;
- 1.1.9. Les OBV du Québec, en concertation avec les acteurs du milieu, devraient être identifiés comme les ressources privilégiées pour la production et la mise en œuvre des PDL afin d'assurer la cohérence avec les PDE et vu le rôle qu'ils jouent pour la conservation des ressources hydriques au Québec;

- 1.1.10. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec d'offrir un soutien stratégique et financier aux municipalités et MRC du Québec pour la création de nouveaux accès aux plans d'eau. Ce soutien devrait notamment permettre le déploiement des ressources humaines et matérielles nécessaires pour assurer un accès organisé qui tienne compte des solutions identifiées dans le PDL réalisé par l'OBV ;
- 1.1.11. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec d'harmoniser les tarifs exigés par les municipalités pour la mise à l'eau d'embarcations à l'échelle de la province, de manière à éviter l'imposition de tarifs excessifs ou discriminatoires;
- 1.1.12. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec de mettre à jour le Guide d'élaboration d'un plan directeur de lac et adoption de bonnes pratiques publié par le ministère de l'Environnement en 2007;
- 1.1.13. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec d'accompagner les municipalités et MRC du Québec dans la préparation de leurs demandes adressées au Bureau de la sécurité nautique (BSN) ;
- 1.1.14. Le ROBVQ demande au gouvernement du Québec de produire un guide provincial des bonnes pratiques nautiques et/ou une politique provinciale de gestion des usages et des accès publics incluant des notions relatives à la protection de l'environnement. Ce guide et cette politique pourront ensuite être utilisés et adaptés par les instances municipales qui souhaitent se doter d'un tel outil.

3. À l'attention des instances municipales

3.1. Considérations

- 3.1.1. Considérant que les municipalités et MRC ont l'obligation d'identifier dans tout schéma d'aménagement et de développement les lacs et les cours d'eau d'intérêt pour la pratique d'activités récréatives;
- 3.1.2. Considérant que les municipalités ont le pouvoir d'acquérir des parcelles de terrain attenant à un plan d'eau afin d'aménager des infrastructures permettant au public d'accéder physiquement aux lacs et aux rivières;
- 3.1.3. Considérant que les municipalités et MRC ont le pouvoir d'inclure dans leurs documents de planification et d'aménagement du territoire la création de nouveaux accès aux plans d'eau dans les nouveaux développements;
- 3.1.4. Considérant que les municipalités et MRC ont le pouvoir d'exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain montré sur le plan et destiné à permettre un accès public à un lac ou à un cours d'eau;
- 3.1.5. Considérant que le conseil d'une municipalité détermine les cas dans lesquels un engagement à céder un terrain peut être exigé, ainsi que les conditions et modalités d'une telle cession. La superficie d'un terrain devant être cédée ne peut toutefois excéder 10 % de celle de l'ensemble des terrains visés par l'opération cadastrale;
- 3.1.6. Considérant que les municipalités et MRC ont le pouvoir de réglementer, dans le respect de leurs pouvoirs délégués, certaines matières touchant la navigation de plaisance sur les lacs; notamment
 - a. L'emplacement des débarcadères donnant l'accès aux embarcations à un cours d'eau;
 - b. Les horaires d'emprunt des chemins menant aux débarcadères ou les heures d'utilisation des débarcadères;
 - c. Une tarification telle que des frais de nettoyage obligatoire des embarcations ou encore des frais pour l'utilisation des débarcadères municipaux et les permis requis pour procéder à la mise à l'eau d'un bateau motorisé;
 - d. Les conditions de délivrance des permis d'accès au cours d'eau;
 - e. L'obligation pour les plaisanciers itinérants de nettoyer la coque de leurs embarcations motorisées ou non et les équipements ayant touché l'eau avant la mise à l'eau;
- 3.1.7. Considérant que les municipalités et MRC peuvent mettre en œuvre des mesures non réglementaires, par exemple, installer des bouées dans le but de délimiter des secteurs réservés à certains usages et faire l'affichage préventif;

3.2. Résolutions

- 3 Le ROBVQ recommande aux municipalités et MRC du Québec de rassembler les informations spécifiques aux plans d'eau d'intérêt pour la pratique d'activités récréatives (cf. § 3.1.1) de leur territoire dans des PDL (cf. § 2.2.1), élaborés en collaboration avec les acteurs du milieu ;
- 4 Le ROBVQ recommande aux municipalités et MRC du Québec d'offrir un accès organisé aux plans d'eau de leur territoire, tenant compte des PDL produits, le cas échéant;
- 5 Le ROBVQ recommande aux municipalités et MRC de diffuser l'information relative au zonage et aux saines pratiques de navigation au site d'accès, avant la mise à l'eau des embarcations;
- 6 Le ROBVQ recommande aux municipalités et MRC du Québec d'inclure des dispositions relatives à l'accès à l'eau à leurs outils de planification et de réglementation ;
- 7 Le ROBVQ recommande aux municipalités et MRC du Québec de se doter de guides de bonnes pratiques nautiques et/ou de Politiques de gestion des usages et des accès publics aux plans d'eau (cf. § 2.2.8). Les

municipalités et MRC peuvent faire appel aux OBV responsables de leur territoire de gestion pour être accompagnées dans cette démarche.



ROBVQ

Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

870, avenue De Salaberry, bureau 106
Québec (Québec) G1R 2T9

Téléphone : 418 800-1144
Télécopie : 418 780-6666

