

**ENQUÊTE SUR L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE
PROTECTION DES RIVES, DU LITTORAL ET DES PLAINES
INONDABLES PAR LES MUNICIPALITÉS**



JUILLET 2004

Ce document a été réalisé par :



675, boul. René-Lévesque Est, 8e étage
Québec (Québec) G1R 5V7



10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Conception, analyse et rédaction :

Mireille Sager Ministère de l'Environnement

Collaboration :

Normand Boulianne Ministère de l'Environnement

François Fréchette Ministère de l'Environnement

Nathalie Gélinas Ministère de l'Environnement

Claire Michaud Ministère de l'Environnement

Marie-Josée Osmann Ministère de l'Environnement

Renée Marceau Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

Stéphane Martinez Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

Référence à citer :

Sager M., 2004. Enquête sur l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités, Ministère de l'Environnement, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 30 pages + annexe

RÉSUMÉ

Les lacs et les cours d'eau à débit régulier et intermittent sont actuellement protégés par les réglementations municipales qui doivent reprendre les mesures édictées par la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) adoptée par le gouvernement en 1987 et successivement modifiée en 1991 et 1996. L'élaboration, la mise en œuvre et la coordination de cette Politique incombent au ministère de l'Environnement (MENV) en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement tandis que son application est dévolue aux municipalités locales dans le cadre de leurs prérogatives en matière d'urbanisme. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), les municipalités régionales de comté ont la charge d'établir dans leur schéma d'aménagement et de développement des règles minimales visant à régir et prohiber les usages, constructions ou ouvrages pour des raisons de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Les municipalités locales quant à elles se doivent d'adopter ces normes minimales par règlement.

Les audiences du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec (1999) et celles sur le développement durable de la production porcine (2003) ont démontré une préoccupation des Québécois quant à la protection, souvent jugée insuffisante, de ces écosystèmes aquatiques. Qui plus est, plusieurs indices révèlent des lacunes eu égard à l'intégration des prescriptions de la PPRLPI dans les réglementations municipales, ce qui laisse présumer que les rives et le littoral de certains lacs et cours d'eau ne sont pas suffisamment protégés.

Dans ce contexte et considérant les enjeux définis dans la Politique nationale de l'eau adoptée en novembre 2002, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ainsi que le ministère de l'Environnement ont souhaité conjointement dresser un bilan de l'application, sous la responsabilité des municipalités, des dispositions de la PPRLPI relatives à la protection des rives et du littoral. Par cette action, ces ministères visent à identifier les problèmes, en vue de déterminer, dans le cadre d'un plan d'action, les correctifs à apporter.

Ainsi, en février 2003, un questionnaire a été adressé à un échantillon de municipalités représentatives de la diversité des organisations municipales. Les questions posées visaient uniquement les rives et le littoral et faisaient référence aux permis et certificats émis par les municipalités, aux infractions relevées, à l'administration et aux difficultés d'application de la réglementation ainsi qu'au support technique dont bénéficient ces collectivités.

Les résultats de cette enquête permettent d'établir les constats suivants :

- En 2003, les dispositions de la Politique de 1996 sont mises en application sur une fraction seulement du territoire québécois puisque, selon la présente enquête, seules 14,2% des municipalités interrogées ont adopté un règlement de zonage reprenant les dispositions de la version 1996 de la PPRLPI. Ce constat reflète la lenteur du processus de mise en vigueur de la Politique par le biais de la LAU;

- Les municipalités locales manquent de ressources humaines et financières, de temps, d'expertise et parfois d'engagement pour assurer adéquatement la protection des rives et du littoral;
- Le contenu de la Politique est jugé complexe en raison des difficultés qu'ont manifesté les officiers municipaux à saisir la portée de certaines prescriptions et à déterminer leur champ d'application. La ligne de partage entre responsabilités municipales, régionales ou provinciales est confuse;
- Les prescriptions de la politique sont peu appliquées en milieu agricole, en raison vraisemblablement, soit d'un intérêt mitigé que portent les exploitants agricoles à la préservation des écosystèmes aquatiques, soit d'une absence de prescription de cet ordre dans les réglementations municipales;
- L'importance de la préservation des rives pour la protection des écosystèmes aquatiques n'est pas suffisamment reconnue socialement.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--------------------------------------|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 MÉTHODOLOGIE | 3 |
| 2 INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS | 4 |
| 2.1 Dénomination..... | 4 |
| 2.1.1 Question 3 | 4 |
| 2.1.2 Question 4 | 5 |
| 2.2 Permis et certificats..... | 6 |
| 2.2.1 Question 5 | 7 |
| 2.2.2 Question 6 | 8 |
| 2.3 Infractions | 10 |
| 2.3.1 Question 8 | 10 |
| 2.3.2 Question 9 | 11 |
| 2.3.3 Question 10 | 12 |
| 2.3.4 Question 11 | 13 |
| 2.4 Difficultés d'application | 13 |
| 2.4.1 Question 13 | 14 |
| 2.4.2 Question 14 | 15 |
| 2.4.3 Question 15 | 16 |
| 2.4.4 Question 16 | 17 |
| 2.4.5 Questions 17 et 18..... | 18 |
| 2.4.6 Question 19 | 19 |
| 2.4.7 Questions 20 et 21..... | 21 |
| 2.4.8 Question 22 | 22 |
| 2.5 Support technique | 22 |
| 2.5.1 Questions 23, 24 et 25..... | 23 |
| 2.5.2 Questions 26 et 27..... | 24 |
| 2.5.3 Question 28 | 26 |
| CONCLUSION..... | 29 |
| ANNEXE..... | 31 |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableau

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : Permis ou certificats exigés pour divers types de travaux | 7 |
| Tableau 2: Nombre moyen de permis et certificats émis par année et par municipalité, de 1998 à 2002..... | 8 |
| Tableau 3 : Tableau comparatif sur l'exigence et l'émission de permis et certificats | 9 |
| Tableau 4 : Méthodes utilisées pour s'assurer du respect de la réglementation | 10 |

| | |
|--|----|
| Tableau 5 : Nombre moyen d’infractions relevées par année et par municipalité, de 1998 à 2002..... | 11 |
| Tableau 6 : Nombre moyen d’infractions recensées par municipalité, de 1998 à 2002 – origines des infractions | 12 |

Figures

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Conformité des règlements de zonage..... | 4 |
| Figure 2 : Responsables de l’application de la réglementation sur la protection des rives et du littoral dans les municipalités | 5 |
| Figure 3 : Pourcentage de municipalités ayant poursuivi un contrevenant ou ayant exigé des travaux de restauration | 13 |
| Figure 4 : Difficultés d’application des prescriptions de la PPRLPI | 14 |
| Figure 5 : Cours d’eau, lacs et dépressions visés par les règlements municipaux..... | 15 |
| Figure 6 : Permission pour la stabilisation mécanique des berges..... | 17 |
| Figure 7 : Réglementation permettant la construction d’un seuil ou d’un barrage à des fins agricoles ou récréatives..... | 18 |
| Figure 8 : Réglementation permettant l’aménagement de canal de dérivation pour l’alimentation de lacs artificiels..... | 18 |
| Figure 9 : Interdiction de la culture du sol sur une bande riveraine | 19 |
| Figure 10 : Largeur de la bande riveraine à respecter..... | 20 |
| Figure 11 : Vérification du respect des prescriptions en milieu agricole | 21 |
| Figure 12 : Connaissance de la PPRLPI par les agriculteurs..... | 21 |
| Figure 13 : Respect des prescriptions de la PPRLPI par les agriculteurs | 22 |
| Figure 14 : Références vis-à-vis des difficultés de compréhension de la Politique..... | 23 |
| Figure 15 : Utilisation du Guide des bonnes pratiques | 23 |
| Figure 16 : Soutien du MENV | 24 |
| Figure 17 : Participation à des formations sur la PPRLPI | 24 |
| Figure 18 : Nécessité d’une formation..... | 25 |
| Figure 19 : Thèmes choisis pour une formation | 25 |

ACRONYMES

| | |
|--------|--|
| LAU | Loi sur l’aménagement et l’urbanisme |
| MAMSL | Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir |
| MENV | Ministère de l’Environnement du Québec |
| MRC | Municipalité régionale de comté |
| PPRLPI | Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables |

INTRODUCTION

En 1987, le gouvernement du Québec adopte la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI), laquelle définit des mesures de protection pour les milieux urbain, agricole, de villégiature et forestier. À noter qu'en milieu agricole, les dispositions de la Politique se limitent au Saint-Laurent, au golfe Saint-Laurent, aux tributaires de ces derniers, aux lacs Saint-Jean et Saint-François ainsi qu'à la baie Missisquoi et à la baie des Chaleurs. En 1991, la PPRLPI est modifiée et son champ d'application est élargi à tous les lacs et cours d'eau à débit régulier et intermittent pour les interventions en milieu agricole. Enfin, en 1996, la Politique (décret 103-96) est réécrite pour en faciliter la compréhension et l'application ainsi qu'introduire la possibilité, par les municipalités, d'adopter des plans de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables.

L'élaboration, la mise en œuvre et la coordination de cette Politique incombent au ministère de l'Environnement (MENV) en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Dans le cadre des responsabilités dévolues au milieu municipal en matière de planification, les municipalités régionales de comté (MRC), quant à elles, ont l'obligation de déterminer dans leur schéma d'aménagement, toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières relatives à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. De plus, elles doivent établir des règles minimales obligeant les municipalités locales à régir ou prohiber dans ces zones tous les usages du sol, constructions ou ouvrages susceptibles de nuire à cet objectif de protection. Ainsi, la responsabilité de l'application, sur le terrain, d'une grande partie des prescriptions définies par la PPRLPI revient aux municipalités locales en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les audiences du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec (2000) et celles sur le développement durable de la production porcine (novembre 2003) ont démontré une préoccupation des Québécois quant à la protection, souvent jugée insuffisante, des écosystèmes aquatiques. Par ailleurs, plusieurs indices démontrent certaines lacunes vis-à-vis de l'intégration de la PPRLPI dans les réglementations municipales. Ainsi, l'expérience du MENV porte à croire que les contenus réglementaires sont souvent disparates d'un règlement de zonage à l'autre. On note également qu'en 2003 à peine le tiers des schémas d'aménagement et de développement a été révisé pour intégrer la version 1996 de la Politique.

Dans ce contexte et considérant les enjeux définis par l'action 21 de la Politique nationale de l'eau de novembre 2002, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) ainsi que le MENV ont souhaité conjointement dresser un bilan de l'application, sous la responsabilité des municipalités, des dispositions de la PPRLPI relatives à la protection des rives et du littoral. Par cette action, les ministères concernés visent à identifier les problèmes, en vue de déterminer, dans le cadre d'un plan d'action, les correctifs à apporter.

Ainsi, en février 2003, un questionnaire a été adressé à un échantillon de municipalités représentatives de la diversité de l'organisation municipale. Les questions posées visaient

uniquement les rives et le littoral et faisaient référence aux permis et certificats émis par les municipalités, aux infractions relevées, à l'administration et aux difficultés d'application de la réglementation ainsi qu'au support technique dont bénéficient ces collectivités.

Le présent document aborde dans un premier temps la méthodologie mise en œuvre pour l'élaboration de ce questionnaire. Dans un second temps, les résultats d'analyse des 240 questionnaires reçus sont présentés sous forme graphique et interprétés par sujet et libellé des questions.

1 MÉTHODOLOGIE

Le MAMSL, en collaboration avec le MENV, a élaboré un questionnaire à l'intention des municipalités concernant l'application de la PPRLPI. Six sujets ont été abordés :

- La conformité des règlements municipaux avec les prescriptions de la PPRLPI;
- Les permis et certificats;
- Les infractions;
- L'administration de la réglementation;
- Les difficultés d'application de la réglementation;
- L'appréciation des municipalités vis-à-vis des supports techniques offerts.

Ce questionnaire a fait l'objet d'un pré-test afin d'en valider la compréhension. Il a été transmis à une douzaine de municipalités par les bureaux régionaux de Rimouski, Montréal et Hull du MAMSL. Des modifications y ont été apportées, notamment dans la formulation des choix de réponses.

Par la suite, un échantillon aléatoire de municipalités représentatives des 17 régions du Québec a été bâti à partir des catégories suivantes :

- Les municipalités comprises dans une MRC rurale;
- Les municipalités comprises dans une MRC rurale-urbaine;
- Les municipalités comprises dans une MRC appartenant totalement ou en partie au territoire d'une communauté métropolitaine;
- Les villes-MRC;
- Les MRC qui administrent, à titre de municipalité locale, des territoires non organisés.

À noter que certaines des municipalités ciblées par l'échantillonnage avaient fait l'objet d'une réorganisation récente et regroupaient d'autres municipalités. Aussi, afin d'obtenir les chiffres demandés pour leurs nouvelles limites, elles ont dû se référer aux « anciennes villes » et leur transmettre le questionnaire. Toutefois, cet exercice s'est avéré complexe et les informations n'ont pas toujours été livrées. Cette situation fait en sorte que le nombre de questionnaires réellement transmis est plus élevé que le nombre de municipalités ciblées au départ (277) et que les données associées à une municipalité ne correspondent pas nécessairement à son territoire actuel.

Au final, le MAMSL a réceptionné 240 réponses, ce qui représentent 87% des envois adressés aux municipalités.

2 INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Les résultats sont présentés sous 5 thèmes principaux : dénomination, permis et certificats, infractions, difficultés d'application et supports techniques offerts. Les questions sont reprises telles que libellées dans le questionnaire et, pour certaines, l'interprétation est étayée à la lumière des commentaires relevés à la question 28. À noter que les questions 7 et 12, relatives à l'administration de la réglementation, ont été analysées mais pas reprises dans cette étude, les résultats obtenus étant trop disparates pour permettre une analyse adéquate.

2.1 Dénomination

L'objectif visé par ce chapitre est d'établir à l'échelle provinciale à quelle version de la PPRLPI se rapportent les prescriptions incluses dans les règlements municipaux. Les questions 1 et 2 n'ont pas été reprises car elles réfèrent à l'identification de la municipalité ou de la MRC.

2.1.1 Question 3

Est-ce que le règlement de zonage que vous appliquez est conforme aux prescriptions?

- D'un schéma d'aménagement de première génération;
- D'un schéma d'aménagement révisé.

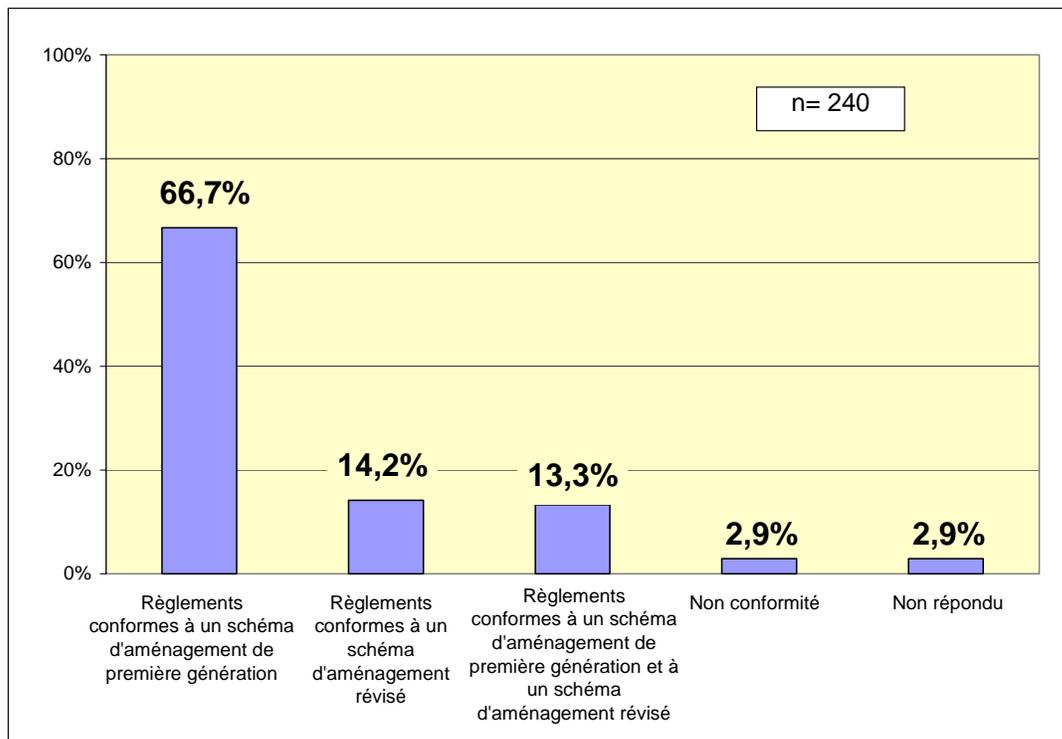


Figure 1 : Conformité des règlements de zonage

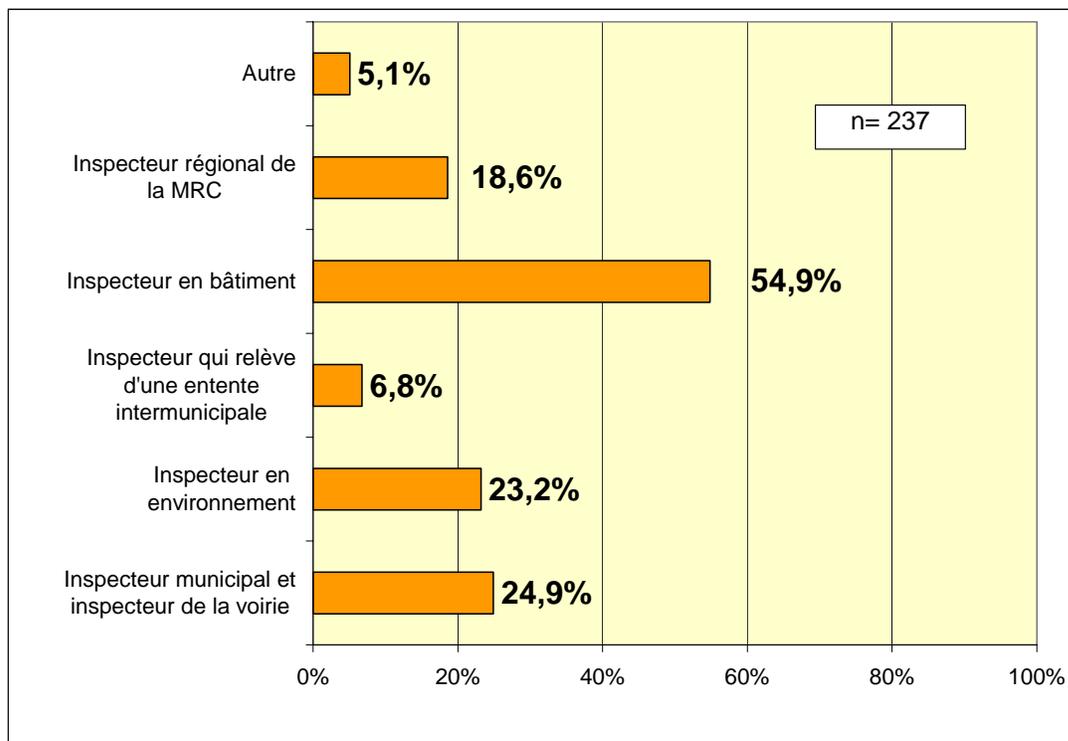
La majorité des intervenants (66,7%) indique que leur règlement de zonage est conforme aux schémas d'aménagement et de développement d'aménagement de première génération. Considérant que la majorité des schémas sont entrés en vigueur entre 1987 et 1990, ce constat signifie que ce sont les dispositions de la PPRLPI adoptées en 1987 ou celles de la version modifiée par le décret de 1991 qui prévalent sur le territoire de 2/3 des municipalités.

En outre, seules 14,2% des municipalités interrogées disposent d'un règlement de zonage conforme à un schéma d'aménagement révisé, ce qui veut dire que sur ces territoires s'applique la version 1996 de la PPRLPI.

En conclusion, en 2003, les dispositions du décret 103-96 de la PPRLPI sont intégrées dans les règlements municipaux d'une fraction seulement du territoire québécois. Cela met en lumière que le processus de mise en vigueur de la Politique par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) est très long. Ce délai d'intégration s'explique par le fait que les MRC ont le choix du rythme de révision de leur schéma d'aménagement et que de surcroît, les municipalités locales ont deux ans pour adopter un règlement d'urbanisme conforme à ce schéma d'aménagement.

2.1.2 Question 4

Dans votre municipalité, ville ou MRC, qui est responsable de l'application de la réglementation sur la protection des rives et du littoral? Quel est son statut : permanent ou temporaire?*



* Certains répondants ont coché plus d'une case, ce qui explique que le total soit supérieur à 100%

Figure 2 : Responsables de l'application de la réglementation sur la protection des rives et du littoral dans les municipalités

C'est l'inspecteur en bâtiment qui est principalement interpellé pour l'application de la réglementation de la PPRLPI à 54,9%. C'est lui qui a la maîtrise du contenu réglementaire en matière de zonage puisqu'il s'y réfère fréquemment pour l'émission des permis de construction. Qui plus est, l'inspecteur régional (18.6%) et l'inspecteur qui relève d'une entente (6.8%) ont généralement la délégation de la responsabilité de l'inspecteur en bâtiment. En définitive, l'application de la PPRLPI est à la charge de l'inspecteur en bâtiment ou d'une personne assumant ces fonctions.

Par ailleurs, toutes fonctions confondues et, sur les 220 personnes ayant répondu à cette question, 81% des responsables de l'application de la réglementation sur la protection des rives et du littoral ont un statut permanent alors que 19% des individus sont employés sur une base occasionnelle.

De plus, l'analyse plus fine des résultats par région indique que, dans son ensemble, l'application de la PPRLPI est assurée localement au niveau de la municipalité. Toutefois, dans trois régions administratives, les prescriptions de la réglementation sont administrées fréquemment au niveau de la MRC. Il s'agit du Bas Saint-Laurent (01), de la Côte Nord (09) et de la Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine (11) qui travaillent principalement avec des inspecteurs régionaux.

2.2 Permis et certificats

Les questions relatives aux permis et certificats exigés et émis, analysées ci-après, permettent de vérifier s'il existe une adéquation entre les recommandations contenues dans la Politique et leur transcription dans les règlements municipaux.

De fait, la Politique « recommande que soient assujettis à l'obtention préalable d'un permis ou d'un certificat d'autorisation de la municipalité, toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux qui sont susceptibles de détruire ou de modifier la couverture végétale des rives, ou de porter le sol à nu, ou d'en affecter la stabilité, ou qui empiètent sur le littoral, à l'exception des constructions, ouvrages et travaux relatifs aux activités d'aménagement forestier dont la réalisation est assujettie à la Loi sur les forêts et à ses règlements d'application. »

2.2.1 Question 5

Est-ce que la réglementation exige un permis ou un certificat d'autorisation pour les travaux suivants (énumérés dans le tableau des résultats) exécutés en rive ou dans le littoral?

Tableau 1 : Permis ou certificats exigés pour divers types de travaux

| Type de travaux | % de municipalités exigeant un permis ou un certificat | Nb de municipalités ayant répondu |
|---|--|-----------------------------------|
| La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal | 98 | 234 |
| L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire | 98 | 234 |
| Toute installation septique conforme au Q-2, r. 8 | 95 | 226 |
| Les ouvrages et les travaux de stabilisation | 92 | 233 |
| Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis | 84 | 231 |
| L'aménagement de traverses de cours d'eau | 73 | 223 |
| Les travaux sylvicoles | 72 | 227 |
| L'installation de clôtures dans les zones urbaines et de villégiature | 68 | 228 |
| Les équipements nécessaires à l'aquaculture | 57 | 209 |
| La reconstruction ou l'élargissement d'une route existante | 56 | 222 |
| Exutoires de réseaux de drainage et stations de pompage | 52 | 218 |
| Les prises d'eau potable | 44 | 225 |
| Les puits individuels | 38 | 218 |
| L'installation de clôtures dans la zone agricole | 37 | 204 |
| La culture du sol à des fins d'exploitation agricole | 25 | 204 |
| Autre | 10 | 230 |

Dans la PPRLPI, il est recommandé que tous les travaux décrits ci-dessus soient assujettis à l'obtention d'une autorisation ou d'un permis préalable de la municipalité. À noter que sur les 240 municipalités ayant répondu au questionnaire, seules 9.2% exigent un permis ou une autorisation pour tous les travaux énoncés plus haut, exception faite de la culture du sol à des fins agricoles.

Toutefois, en grande majorité, les réglementations municipales exigent un permis ou un certificat pour :

- La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal;
- L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire;
- Toute installation septique conforme au Q-2, r.8;
- Les ouvrages et les travaux de stabilisation;
- Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis.

De façon générale, les municipalités limitent leur action à l'émission de permis pour des implantations de construction en bande riveraine. Toutefois, elles semblent peu se préoccuper d'assujettir à des permis ou certificats les ouvrages et travaux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux sur les rives et le littoral.

2.2.2 Question 6

En moyenne, combien de permis ou certificats ont été émis, sur une base annuelle, au cours des 5 dernières années, en application de la réglementation sur les rives et le littoral?

Tableau 2: Nombre moyen de permis et certificats émis par année et par municipalité, de 1998 à 2002

| Type de travaux | Nb moyen de permis et certificats émis / année / municipalité | Écart-type | Min | Max | Nb de municipalités ayant répondu |
|---|---|------------|-----|-----|-----------------------------------|
| La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal | 10,38 | 40,62 | 0 | 540 | 232 |
| L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire | 7,13 | 20,25 | 0 | 150 | 232 |
| Toute installation septique conforme au Q-2, r. 8 | 6,85 | 19,17 | 0 | 150 | 232 |
| Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis | 2,16 | 5,27 | 0 | 30 | 232 |
| Les ouvrages et les travaux de stabilisation | 1,87 | 4,53 | 0 | 50 | 232 |
| L'installation de clôtures dans les zones urbaines et de villégiature | 1,27 | 3,82 | 0 | 30 | 231 |
| Les travaux sylvicoles | 0,94 | 3,51 | 0 | 40 | 232 |
| L'aménagement de traverses de cours d'eau | 0,80 | 4,51 | 0 | 60 | 230 |
| Les prises d'eau potable | 0,43 | 2,60 | 0 | 30 | 231 |
| L'installation de clôtures dans la zone agricole | 0,28 | 3,32 | 0 | 50 | 231 |
| La formation de lacs artificiels | 0,21 | 0,64 | 0 | 5 | 232 |
| L'exutoire de réseaux de drainage et stations de pompage | 0,20 | 1,80 | 0 | 27 | 231 |
| La reconstruction ou l'élargissement d'une route existante | 0,19 | 1,44 | 0 | 20 | 232 |
| Les puits individuels | 0,19 | 0,90 | 0 | 10 | 231 |
| L'implantation de barrages et de seuils | 0,07 | 0,29 | 0 | 2 | 232 |
| La culture du sol à des fins d'exploitation agricole | 0,05 | 0,29 | 0 | 3 | 231 |
| Le dragage | 0,05 | 0,27 | 0 | 2 | 231 |
| Les équipements nécessaires à l'aquaculture | 0,05 | 0,05 | 0 | 2 | 231 |
| Autre | 0,40 | 3,19 | 0 | 43 | 231 |



La PPRLPI ne permet pas que ces travaux puissent être autorisés

En moyenne, sur la période 1998-2002, les municipalités ayant répondu à cette question ont émis annuellement de 0,05 à 10,38 permis et certificats pour différents types de travaux. Globalement cela représente une moyenne de moins de deux permis et certificats

délivrés par année. Ces résultats sont toutefois à prendre avec précaution, étant donné les écart-types importants que l'on enregistre pour certains travaux.

Les travaux principalement assujettis sont les suivants :

- La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal;
- L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire de type garage, remise, cabanon ou piscine;
- Toute installation septique conforme au Q-2, r.8.

À noter que certaines municipalités exigent des permis et certificats pour la réalisation de lacs artificiels, de barrages ou de travaux de dragage alors que la Politique ne prévoit pas que ces types de travaux puissent être autorisés.

Dans le tableau suivant, le pourcentage de municipalités exigeant un permis est comparé au pourcentage de municipalités ayant effectivement délivré un permis de 1998 à 2002.

Tableau 3 : Tableau comparatif sur l'exigence et l'émission de permis et certificats

| Type de travaux | Municipalités <u>exigeant</u> un permis ou un certificat | | Municipalités <u>ayant émis</u> au moins un permis et un certificat de 1998 à 2002 | |
|---|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
| | % | Nb de municipalités ayant répondu | % | Nb de municipalités ayant répondu |
| La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal | 98 | 234 | 62 | 232 |
| L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire | 98 | 234 | 51 | 232 |
| Toute installation septique conforme au Q-2, r. 8 | 95 | 226 | 52 | 232 |
| Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis | 84 | 231 | 38 | 232 |
| Les ouvrages et les travaux de stabilisation | 92 | 233 | 48 | 232 |
| L'installation de clôtures dans les zones urbaines et de villégiature | 68 | 228 | 24 | 231 |
| Les travaux sylvicoles | 72 | 227 | 25 | 232 |
| L'aménagement de traverses de cours d'eau | 73 | 223 | 23 | 230 |
| Les prises d'eau potable | 44 | 225 | 10 | 231 |
| L'installation de clôtures dans la zone agricole | 37 | 204 | 3 | 231 |
| La formation de lacs artificiels | question non posée | | 13 | 232 |
| L'exutoire de réseaux de drainage et stations de pompage | 52 | 218 | 8 | 231 |
| La reconstruction ou l'élargissement d'une route existante | 56 | 222 | 6 | 232 |
| Les puits individuels | 38 | 218 | 8 | 231 |
| L'implantation de barrages et de seuils | question non posée | | 6 | 232 |
| La culture du sol à des fins d'exploitation agricole | 25 | 204 | 4 | 231 |
| Le dragage | question non posée | | 4 | 231 |
| Les équipements nécessaires à l'aquaculture | 57 | 209 | 4 | 231 |
| Autre | 10 | 230 | 5 | 231 |

Hormis les travaux de construction et travaux liés à l'implantation d'installations septiques conformes au Q-2, r .8, les municipalités émettent peu de permis et certificats pour des projets en rive ou sur le littoral. Cela pourrait d'une certaine façon être interprété comme une lacune de l'application réglementaire, mais aussi comme un résultat de l'effort des municipalités pour restreindre les aménagements en rive et littoral ou même comme la faible occurrence des demandes pour certains types d'aménagement.

2.3 Infractions

Les questions liées aux infractions relevées au sein de chaque municipalité permettent d'étudier de quelle façon procèdent ces dernières pour faire respecter leur réglementation sur leur territoire et quelle importance accordent ces administrations à la protection des rives et du littoral.

2.3.1 Question 8

De quelle façon votre municipalité procède-t-elle pour s'assurer du respect de la réglementation sur les rives et le littoral?

- *Tournées systématiques;*
- *Vérification à la suite d'une plainte;*
- *Autre.*

Tableau 4 : Méthodes utilisées pour s'assurer du respect de la réglementation

| Méthode | % de municipalités appliquant cette méthode | Nb de municipalités ayant répondu |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|
| Vérifications à la suite de plaintes | 94 | 234 |
| Tournées systématiques | 44 | 234 |
| Autre | 15 | 234 |

La très grande majorité (94%) des municipalités interrogées procède à des vérifications à la suite de plaintes pour s'assurer du respect de la réglementation relative aux rives et au littoral alors que moins de la moitié (44%) effectuent des tournées systématiques de détection. Précisons que certaines administrations ont répondu qu'elles employaient ces deux méthodes pour veiller au respect de leur règlement d'urbanisme.

Près de 15% d'entre elles se livrent à des inspections, soit à la suite d'émissions de permis ou d'autorisations, soit occasionnellement lors de passages sur le terrain.

2.3.2 Question 9

Au cours des 5 dernières années, combien d'infractions (constructions, travaux, ouvrages) concernant l'application de la réglementation sur les rives et le littoral ont été détectées par année?

Tableau 5 : Nombre moyen d'infractions relevées par année et par municipalité, de 1998 à 2002

| Année | Nb moyen d'infractions relevées / année / municipalité | Écart-type | Min | Max | Nb de municipalités ayant répondu |
|-------|--|------------|-----|-----|-----------------------------------|
| 1998 | 0,9 | 3,1 | 0 | 35 | 213 |
| 1999 | 1,0 | 3,2 | 0 | 35 | 213 |
| 2000 | 1,0 | 3,0 | 0 | 35 | 213 |
| 2001 | 1,4 | 6,0 | 0 | 75 | 213 |
| 2002 | 1,5 | 5,9 | 0 | 75 | 213 |

Une moyenne de 0.9 à 1.5 infractions par municipalité et par année concernant l'application de la réglementation sur les rives et le littoral a été relevée de 1998 à 2002. On note une légère augmentation au cours de ces 5 années.

En d'autres termes, ces résultats indiquent qu'en moyenne chaque municipalité a émis sur son territoire une infraction par année, de 1998 à 2002. Ces chiffres méritent réflexion car les inspections terrain du MENV démontrent un nombre d'irrégularités plus élevé. Plusieurs causes peuvent être à l'origine de cette disparité : le manque de moyens des municipalités pour le contrôle des infractions commises sur leur territoire, la méconnaissance de la réglementation ou une certaine absence d'engagement de la municipalité vis-à-vis de cette application réglementaire ou les deux. Ces résultats suggèrent aussi que les officiers municipaux tentent davantage d'obtenir des correctifs par négociation directe avec le citoyen.

2.3.3 Question 10

Au cours des 5 dernières années, quels sont le nombre et l'origine des infractions recensées?

Tableau 6 : Nombre moyen d'infractions recensées par municipalité, de 1998 à 2002 – origines des infractions

| Type de travaux | Nb moyen d'infractions recensées de 1998 à 2002 / municipalité | | | Écart-type | | | Min | | | Max | | | Nb de municipalités ayant répondu |
|---|--|------|------|------------|------|------|-----|---|----|-----|----|----|-----------------------------------|
| | T | P | NC | T | P | NC | T | P | NC | T | P | NC | |
| Travaux, constructions, ouvrages, effectués sans permis | 2,0 | 1,0 | 0,4 | 14,9 | 1,93 | 1,39 | 0 | 0 | 0 | 200 | 10 | 12 | 182 |
| Sylviculture, y compris l'abattage d'arbres | 0,15 | 0,61 | 0,03 | 0,8 | 3,8 | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 9 | 50 | 2 | 182 |
| Stabilisation des rives | 0,30 | 0,45 | 0,09 | 1,0 | 1,1 | 0,4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 21 | 3 | 182 |
| Élimination de la végétation | 0,16 | 0,43 | 0,04 | 0,7 | 1,8 | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 5 | 21 | 3 | 182 |
| Remblayage | 0,49 | 0,43 | 0,02 | 3,0 | 1,1 | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 40 | 9 | 2 | 182 |
| Chargement de plage | 0,08 | 0,12 | 0,00 | 0,5 | 0,4 | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 | 182 |
| Lacs artificiels | 0,08 | 0,06 | 0,01 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 182 |
| Dragage | 0,03 | 0,04 | 0,00 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 182 |
| Drainage de milieux humides | 0,04 | 0,04 | 0,01 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 182 |
| Barrages, seuils | 0,01 | 0,05 | 0,00 | 0,1 | 0,4 | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 182 |
| Autre | 0,08 | 0,05 | 0,04 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 10 | 3 | 3 | 182 |
| Culture du sol à des fins agricoles | 0,02 | 0,02 | 0,00 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 182 |

T : Tournée d'inspection

P : Plainte

NC : Non-conforme

Les principales infractions recensées ont trait à des travaux, constructions, ouvrages effectués sans permis (encadré en pointillés). Dans une moindre mesure, des infractions ont été relevées pour des travaux dérogatoires relatifs à la gestion de la végétation, à la stabilisation des rives et au remblayage (encadré en traits). La plupart du temps, ces infractions ont pour origine des plaintes à l'exception des travaux, des constructions et des ouvrages réalisés sans permis qui ont été détectés lors de tournées d'inspection.

2.3.4 Question 11

La municipalité, ville ou MRC a-t-elle déjà poursuivi un contrevenant à la réglementation sur les rives et le littoral? Si oui, combien au cours des cinq dernières années? La municipalité a-t-elle déjà exigé une restauration des lieux?

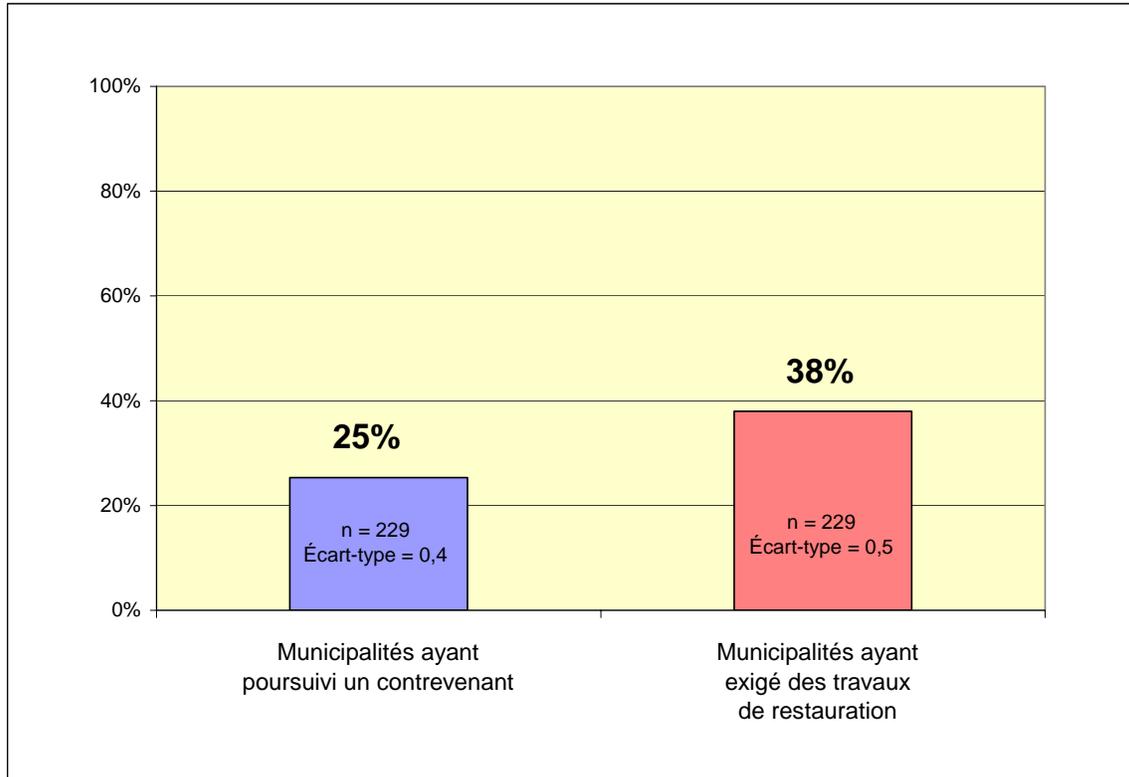


Figure 3 : Pourcentage de municipalités ayant poursuivi un contrevenant ou ayant exigé des travaux de restauration

25% des municipalités ont poursuivi le responsable d'une infraction. En moyenne ces dernières ont inscrit en cour chacune 2.5 infractions de 1998 à 2002.

De plus, sur l'ensemble des municipalités ayant répondu à cette question, 38% ont exigé une restauration des lieux. Certaines l'ont fait sans tenter de poursuites à l'encontre des contrevenants. À la question 28, plusieurs officiers municipaux expliquent que les contrevenants à la réglementation ne sont pas poursuivis en raison du coût des poursuites souvent plus élevé que les sanctions que l'on peut imposer.

2.4 Difficultés d'application

Ce chapitre vise à identifier les difficultés rencontrées par les municipalités dans l'application de leur réglementation sur les rives et le littoral. Les questions 13 et 14 cherchent à valider certaines difficultés présumées par les auteurs du questionnaire. Par ailleurs, trois thèmes plus complexes ont été approfondis :

- La stabilisation des rives; c'est la seule recommandation de la Politique rédigée en laissant la possibilité d'adopter des prescriptions en fonction des réalités rencontrées sur le terrain;
- Les barrages et les canaux de dérivation; la Politique ne permet pas la réalisation de ces ouvrages;
- Les prescriptions en milieu agricole; ce milieu présente des particularités car les prescriptions le concernant ont évolué de 1987 à 1996. De plus, les audiences du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec (1999) et celles sur le développement durable de la production porcine (2003) ont démontré une préoccupation des québécois quant à la protection, souvent jugée insuffisante, des écosystèmes aquatiques en milieu agricole.

2.4.1 Question 13

Éprouvez-vous des difficultés à :

- Déterminer la ligne des hautes eaux?
- Distinguer les cours d'eau des fossés?
- Départager les responsabilités provinciale, régionale et municipale?
- Identifier les cours d'eau visés par votre réglementation?
- Autre? Précisez.

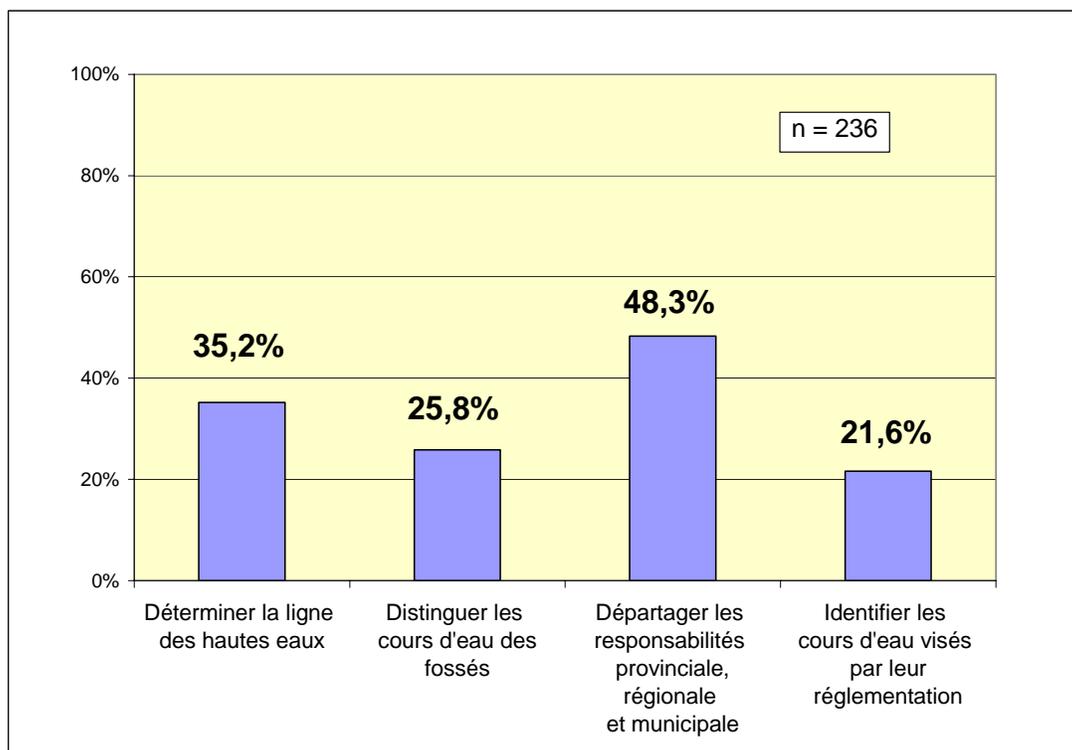


Figure 4 : Difficultés d'application des prescriptions de la PPRLPI

À la lumière de ces données, il semble que la moitié des municipalités jugent que les responsabilités provinciale, régionale et municipale ne sont pas évidentes à départager. Par ailleurs, plus du tiers des responsables municipaux éprouvent des difficultés à

déterminer la ligne des hautes eaux tandis que le quart estime que la distinction entre cours d'eau et fossé est complexe. Enfin, un peu plus de 20% des participants ont des difficultés à identifier les cours d'eau visés par leur réglementation.

Les quatre thèmes susmentionnés relèvent de définitions et notions de base de la PPRLPI dont la compréhension est essentielle à une application adéquate des prescriptions. Les résultats de la figure 4 démontrent que les municipalités ne les maîtrisent pas, ce qui laisse présumer que l'application des prescriptions de la Politique s'en ressent. Les commentaires recueillis à la question 28 viennent appuyer ce constat.

Parmi les autres difficultés mentionnées par les officiers municipaux dans l'application de leurs règlements de zonage, on note : l'identification des plaines inondables et le peu de sensibilisation des entrepreneurs.

2.4.2 Question 14

Votre réglementation sur les rives et le littoral s'applique :

- À tous les lacs;
- À tous les cours d'eau permanents;
- À tous les cours d'eau intermittents;
- À toutes dépressions drainant plus de 2 terrains;
- À toutes dépressions drainant plus de 2 lots;
- À une énumération de lacs et cours d'eau;
- Aux cours d'eau réglementés, verbalisés ou par acte d'accord.

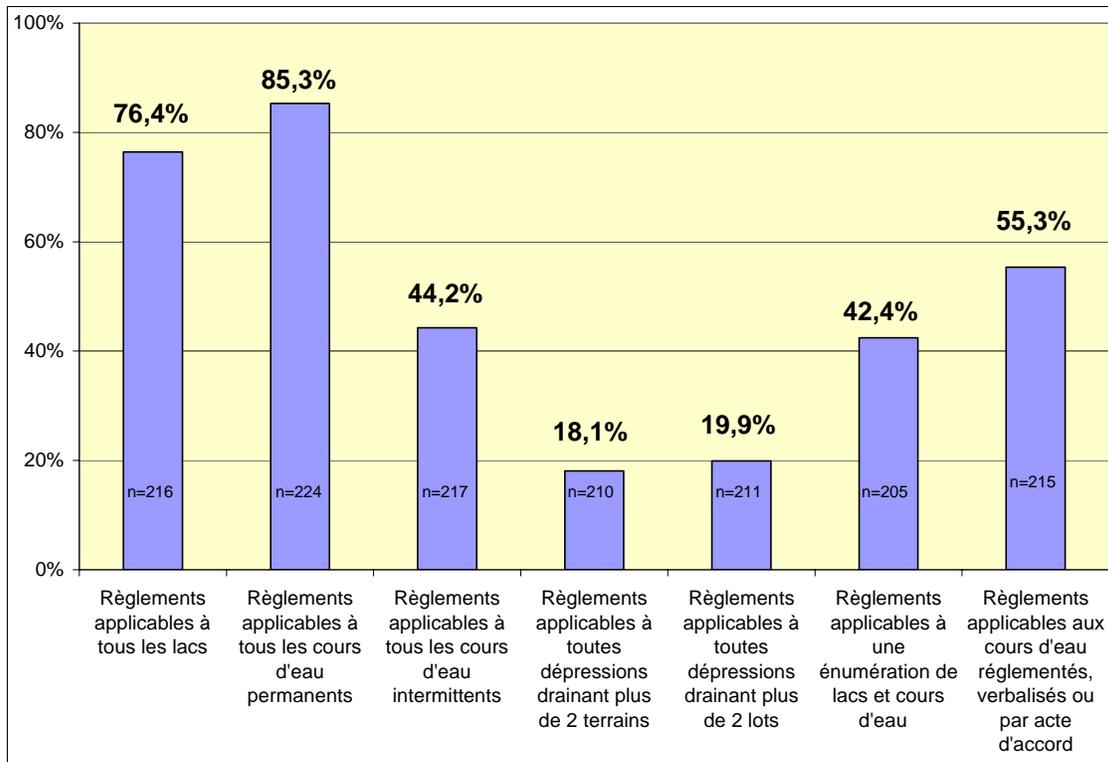


Figure 5 : Cours d'eau, lacs et dépressions visés par les règlements municipaux

Plusieurs règlements provinciaux, le Code municipal, la PPRLPI et le Guide des bonnes pratiques pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables font référence à des définitions de cours d'eau ou de fossés. C'est en raison de la multiplicité de ces définitions et de la complexité d'application qu'elles engendrent que cette question a été posée.

Les règlements municipaux conformes au décret 103-96 de la PPRLPI devraient s'appliquer à tous les lacs et cours d'eau, qu'ils soient à débit permanent ou intermittent, ainsi qu'aux dépressions drainant plus de deux lots. La lecture de la figure 5 indique soit que les prescriptions de la Politique n'ont pas encore été intégrées dans les règlements municipaux, soit que la réglementation n'est pas bien connue des répondants. Les hésitations sont encore plus importantes lorsqu'il est fait référence à la définition de fossé (dépression drainant deux lots ou moins) ou au caractère réglementé de certains cours d'eau. Les difficultés d'interprétation reliées à la notion de fossé recourent les informations recueillies à la question précédente, laquelle permettait de préciser que le quart des municipalités avait des difficultés à discerner les cours d'eau des fossés.

Ainsi, de nombreuses incompréhensions demeurent eu égard à la PPRLPI, démontrant le besoin de formations en continu.

2.4.3 Question 15

Au moment du dépôt d'une demande de permis de stabilisation des rives, y a-t-il :

- *Un questionnement sur la pertinence d'une stabilisation?*
- *Un questionnement sur la méthode de stabilisation?*
- *Recours à un expert?*

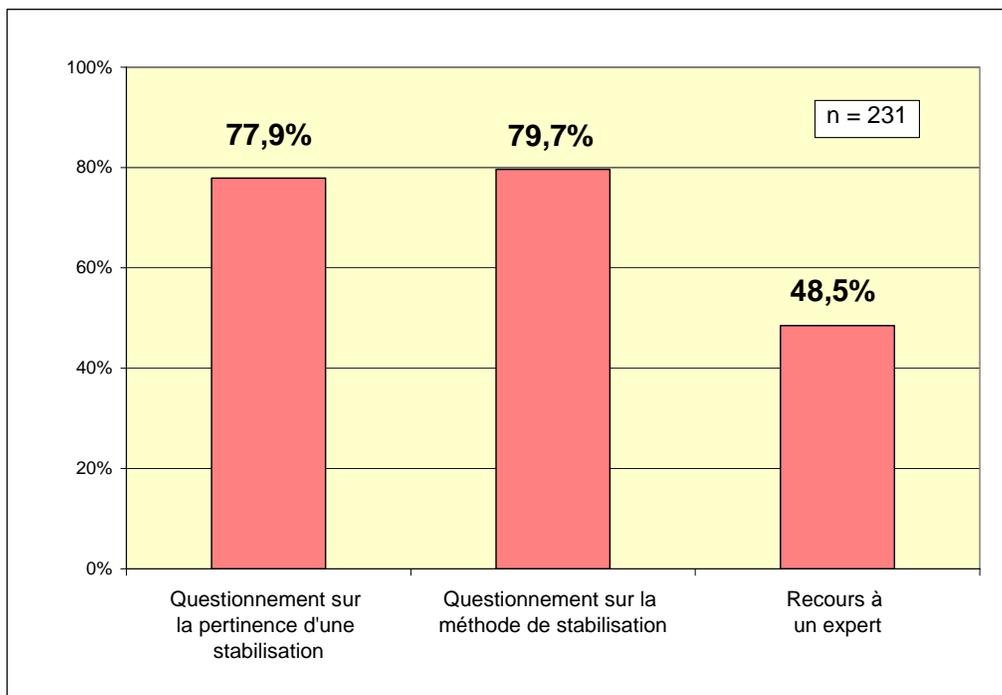


Figure 10 : Questionnements préalables à des travaux de stabilisation de berges

La recommandation relative à la « stabilisation des rives » est la seule de la Politique pour laquelle il existe une possibilité d'adaptation des prescriptions en fonction des caractéristiques du milieu.

Les trois quarts des municipalités ayant répondu au questionnaire affirment s'interroger sur la pertinence d'un projet de stabilisation de rive ainsi que sur le choix de la méthode de stabilisation au moment du dépôt de la demande de permis. Moins de la moitié ont toutefois recours à un expert. À l'inverse, 22% d'entre elles émettent des permis ou des certificats sans se questionner sur la méthode de stabilisation.

Le fait que les municipalités fassent appel à un expert est un point positif. Toutefois, il serait bon de pousser plus loin la validation et d'établir quels sont les critères qui ont été développés et inscrits dans les règlements municipaux pour juger de la pertinence des solutions proposées lors d'une demande de permis ou certificat pour des projets de stabilisation de rives.

2.4.4 Question 16

La stabilisation mécanique des rives est-elle réservée aux seuls cas où les conditions physiques du milieu le nécessitent?

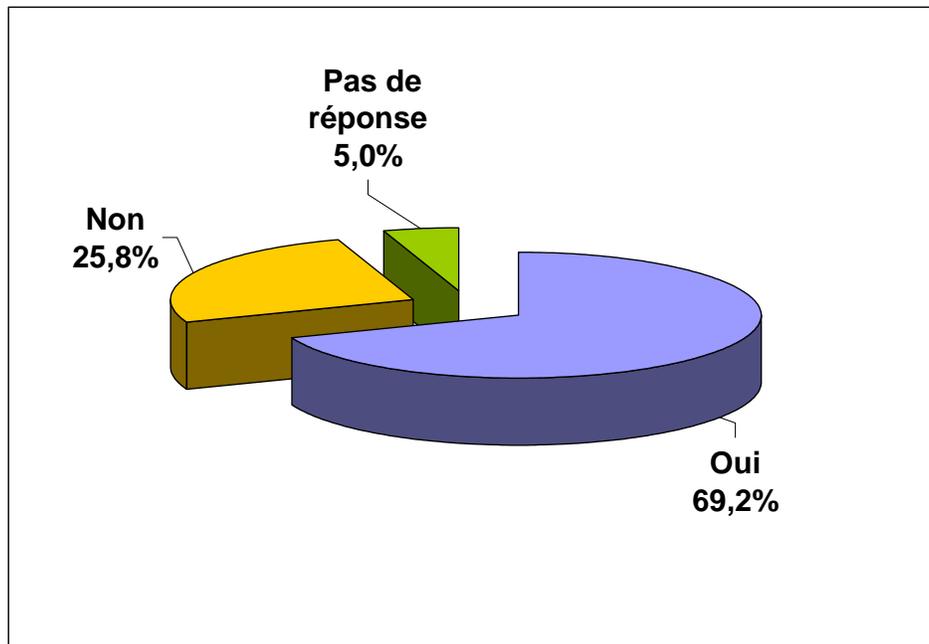


Figure 6 : Permission pour la stabilisation mécanique des berges

Bien que 69% des municipalités s'assurent d'appliquer des méthodes mécaniques de stabilisation de rives uniquement au cas où les conditions physiques du milieu le nécessitent, un quart d'entre elles fait abstraction des objectifs fondamentaux de la PPRLPI à ce sujet. Ce constat révèle que les réglementations municipales n'encadrent pas suffisamment les choix des techniques de stabilisation et, de ce fait, ne soutiennent pas les officiers municipaux dans leurs tâches pour déterminer si les travaux soumis à autorisation peuvent être permis.

2.4.5 Questions 17 et 18

Question 17 : Votre réglementation permet-elle la construction d'un seuil ou d'un barrage à des fins agricoles ou récréatives?

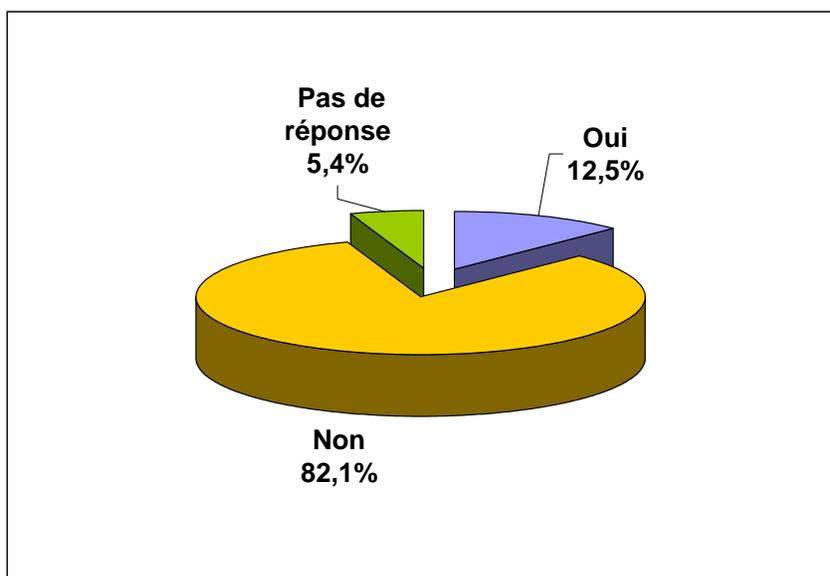


Figure 7 : Réglementation permettant la construction d'un seuil ou d'un barrage à des fins agricoles ou récréatives

Question 18 : Votre réglementation permet-elle l'aménagement d'un canal de dérivation en rive pour alimenter un lac artificiel?

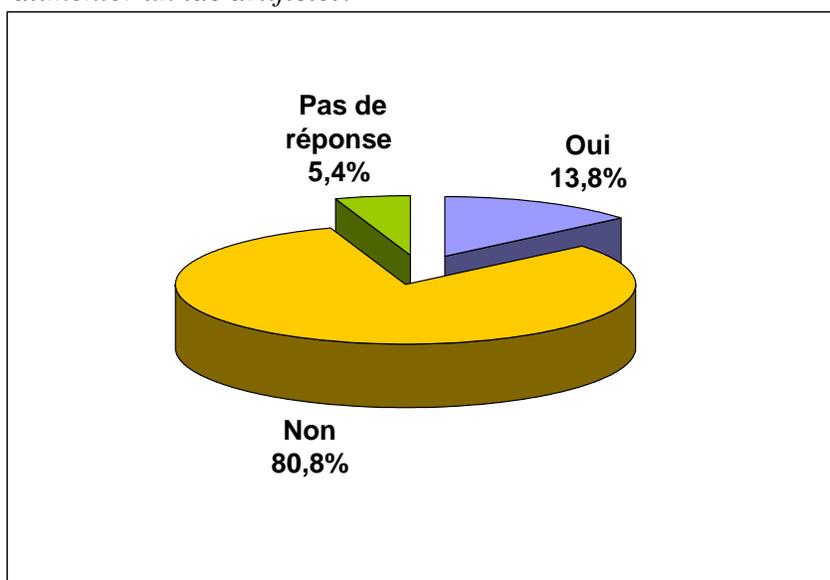


Figure 8 : Réglementation permettant l'aménagement de canal de dérivation pour l'alimentation de lacs artificiels

Une réglementation conforme à la Politique ne devrait pas permettre la construction de seuils ou de barrages à des fins agricoles ou récréatives, ni l'aménagement d'un canal de dérivation en rive pour l'alimentation d'un lac artificiel à des fins privées. Plus de 80% des municipalités interrogées possèdent donc un règlement conforme sur ce point (figure 7).

Pourtant, les figures 7 et 8 montrent que 12,5% des intervenants dans le premier cas et 13,8% dans le second autorisent ces types de travaux. Ce constat reflète soit une interprétation erronée de la réglementation et, par voie de conséquence, un manque de connaissance ou de formation des responsables de l'application de la réglementation, soit un règlement non conforme à la PPRLPI.

2.4.6 Question 19

Est-ce que votre réglementation sur les rives et le littoral interdit la culture du sol (labourage, semis, récolte) sur une bande de terre mesurée à partir de la ligne des hautes eaux? Si oui, quelle est la largeur de cette bande?

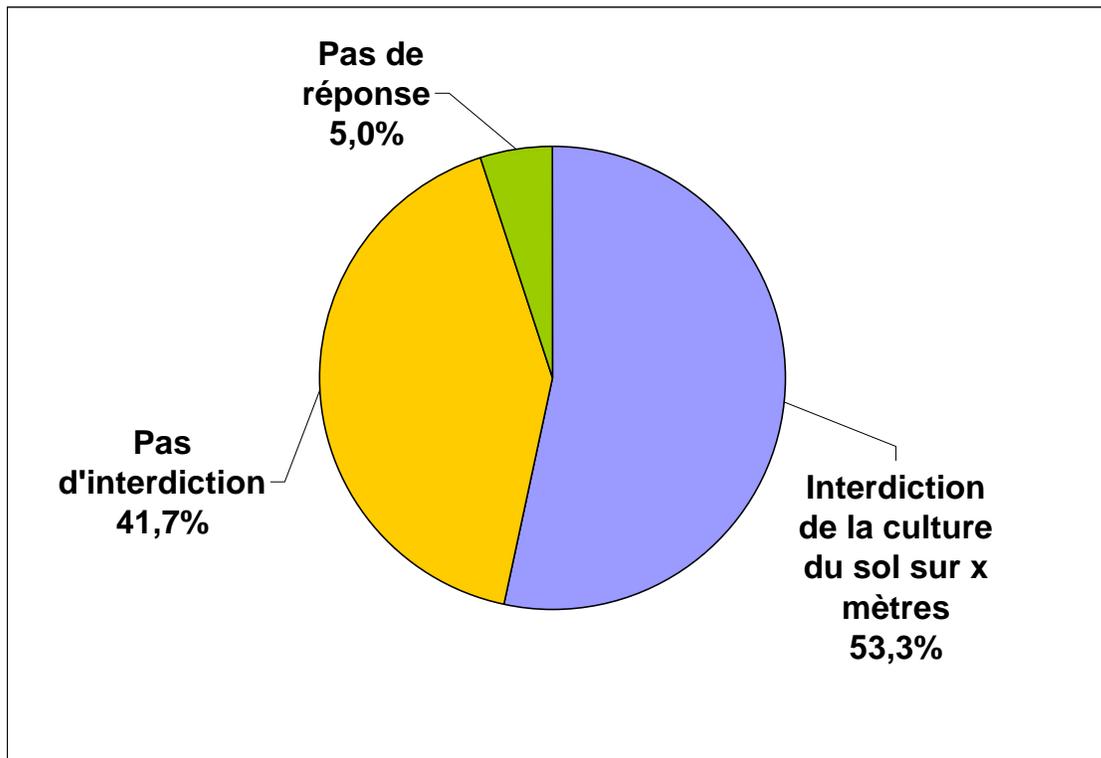


Figure 9 : Interdiction de la culture du sol sur une bande riveraine

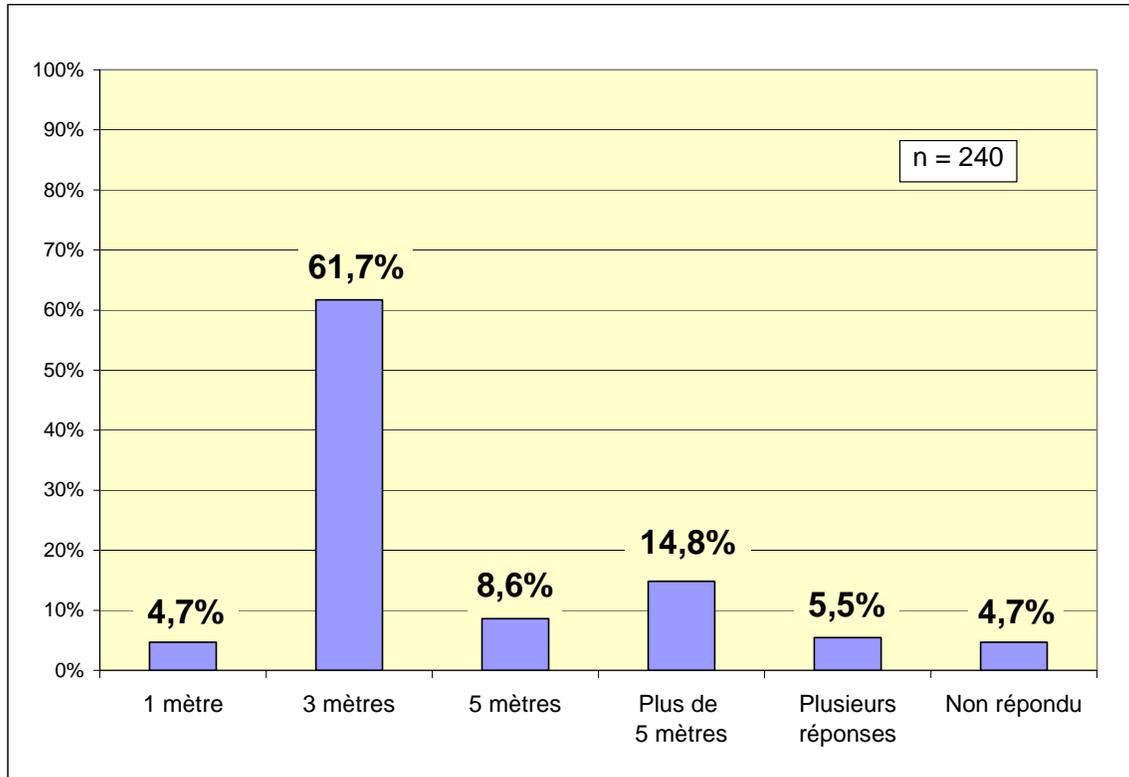


Figure 10 : Largeur de la bande riveraine à respecter

À la lecture des résultats de la figure 9, plus de la moitié des municipalités dispose d'une réglementation qui interdit la culture du sol sur une bande de terre mesurée à partir de la ligne des hautes eaux. Cependant, 42% d'entre elles n'ont pas dans leur règlement d'interdiction pour la culture du sol en bande riveraine. À cela, trois raisons :

- La réglementation n'est conforme à aucune PPRLPI;
- La réglementation est conforme à la Politique de 1987 et aucun des cours d'eau de la municipalité n'est visé par les prescriptions de cette politique en milieu agricole;
- Il n'existe pas de zone agricole sur le territoire de la municipalité.

En outre, selon les prescriptions de la PPRLPI, la largeur de la bande riveraine en milieu agricole est minimalement de 3 mètres. L'analyse de la figure 10 indique que cette largeur est inscrite dans les documents d'urbanisme dans près de 62 % des cas.

2.4.7 Questions 20 et 21

Question 20 : Est-ce que la municipalité, ville ou MRC est déjà intervenue pour s'assurer du respect de (largeur de la bande riveraine, seuils, canal de dérivation, etc.) en milieu agricole?

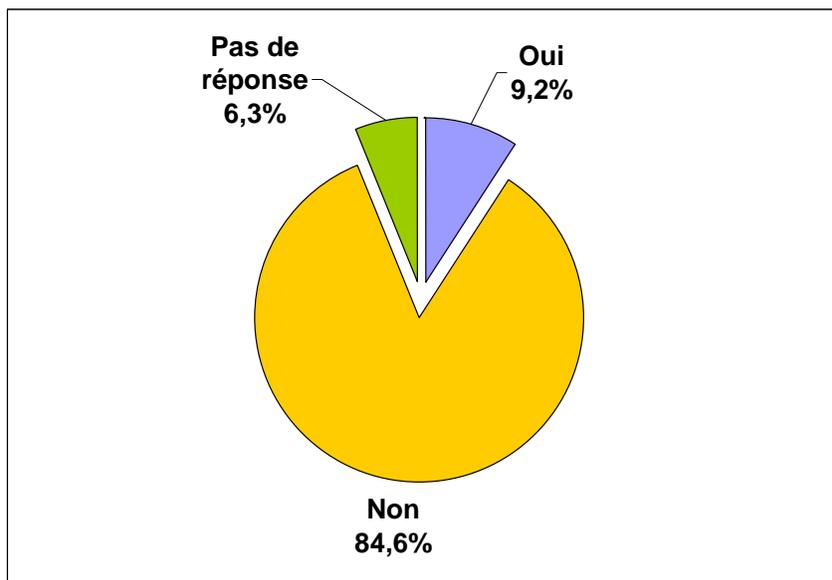


Figure 11 : Vérification du respect des prescriptions en milieu agricole

Question 21 : Considérez-vous que les agriculteurs connaissent les prescriptions propres aux rives et littoral de votre réglementation municipale des cours d'eau en milieu agricole?

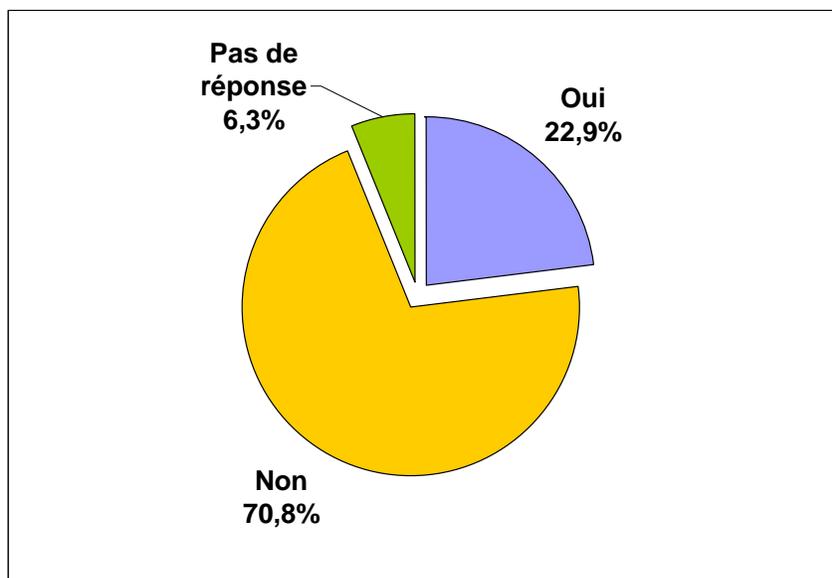


Figure 12 : Connaissance de la PPRLPI par les agriculteurs

2.4.8 Question 22

Considérez-vous que les agriculteurs respectent les prescriptions propres aux rives et littoral de votre réglementation municipale des cours d'eau en milieu agricole?

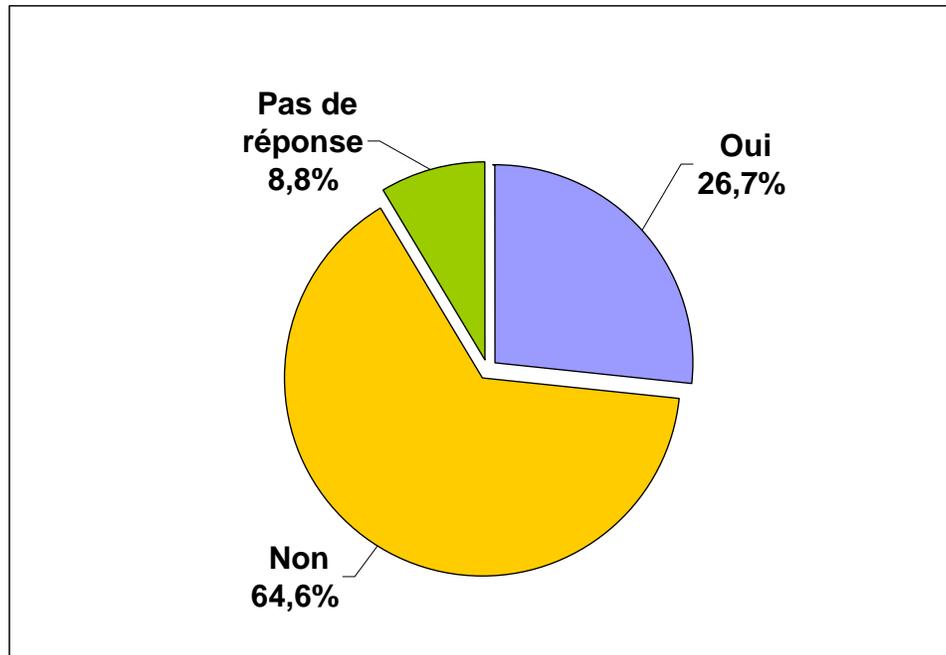


Figure 13 : Respect des prescriptions de la PPRLPI par les agriculteurs

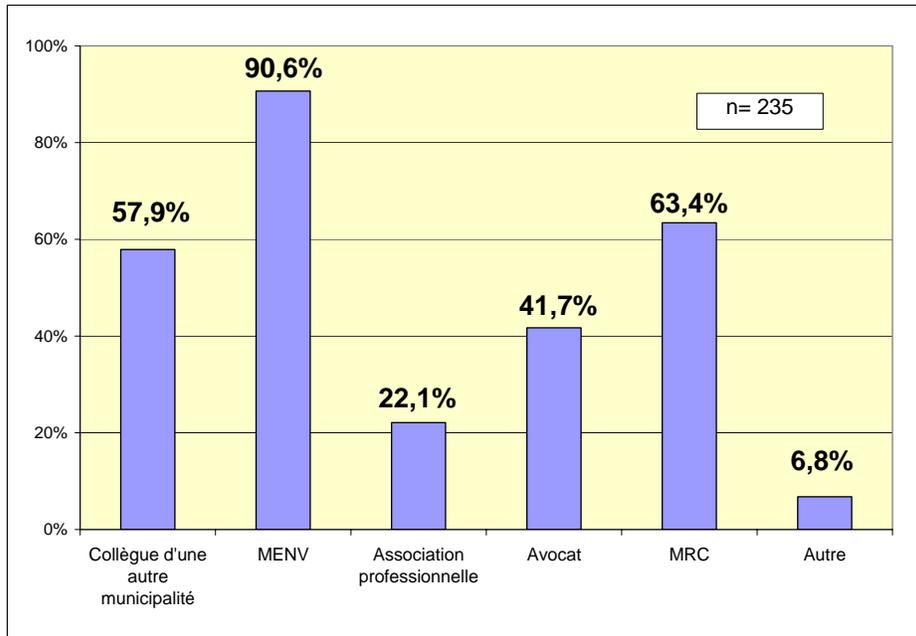
En milieu agricole, les municipalités interviennent peu pour faire respecter les prescriptions de la Politique en raison, probablement, soit des difficultés d'application rencontrées auprès des agriculteurs, soit tout simplement d'une absence de prescription de cet ordre dans leurs règlements (rappelons que les municipalités appliquent majoritairement une réglementation inspirée de la Politique de 1987). Par ailleurs, selon ces administrations, dans environ trois quarts des cas, les agriculteurs ne connaissent pas la réglementation liée à la protection des rives et du littoral et ne respectent pas ces prescriptions municipales. Ceci démontre l'ampleur des travaux de sensibilisation restant à mener dans ce milieu pour assurer une protection adéquate des rives et du littoral adéquate.

2.5 Support technique

Dans la PPRLPI, il est spécifié que le MENV prendra les moyens appropriés pour informer les MRC, les municipalités et le public de la nature des exigences vis-à-vis de la protection des rives et du littoral. De plus, le décret précise que les ministères concernés produiront, avec la collaboration du MENV, les documents d'information destinés à leur clientèle privilégiée. Les questions suivantes visent à vérifier l'efficacité des actions qui ont été mises en œuvre.

2.5.1 Questions 23, 24 et 25

Question 23 : Si vous éprouvez des difficultés de compréhension ou d'interprétation, à qui vous référez-vous?*



* Certains répondants ont coché plus d'une case, ce qui explique que le total soit supérieur à 100%

Figure 14 : Références vis-à-vis des difficultés de compréhension de la Politique

Question 24 : Utilisez-vous le document « Protection des rives, du littoral et des plaines inondables, Guide des bonnes pratiques » publié par le MENV et disponible aux Publications du Québec?

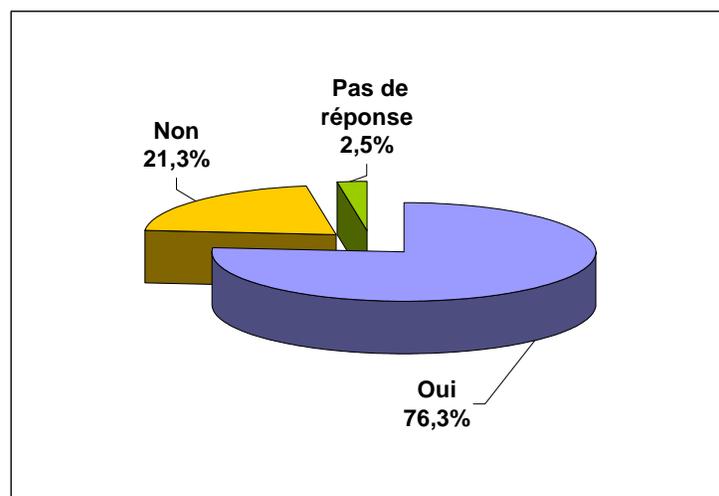


Figure 15 : Utilisation du Guide des bonnes pratiques

Question 25 : Disposez-vous de suffisamment de soutien du ministère de l'Environnement?

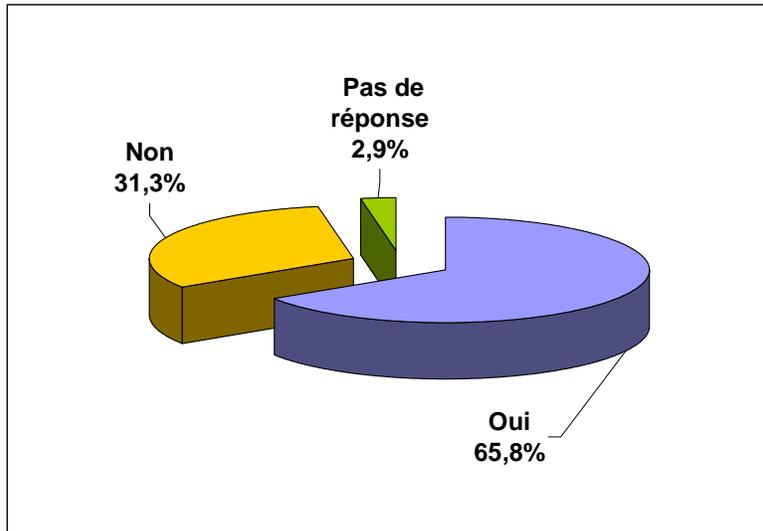


Figure 16 : Soutien du MENV

Sur le plan technique, dans plus de 90% des cas, les intervenants municipaux se réfèrent au MENV lorsqu'ils rencontrent des difficultés dans l'application de leur réglementation relative à la protection des rives et du littoral (figure 14). Dans une moindre mesure, ils s'adressent à un collègue ou à la MRC. Le Guide des bonnes pratiques est utilisé par les trois quarts du personnel municipal (figure 15). Enfin, le soutien du MENV est jugé satisfaisant à 65,8% par les municipalités (figure 16).

2.5.2 Questions 26 et 27

Question 26 : Avez-vous déjà bénéficié d'une activité de formation dispensée spécifiquement sur la question de la réglementation sur les rives et le littoral? Si oui, avec quel organisme?

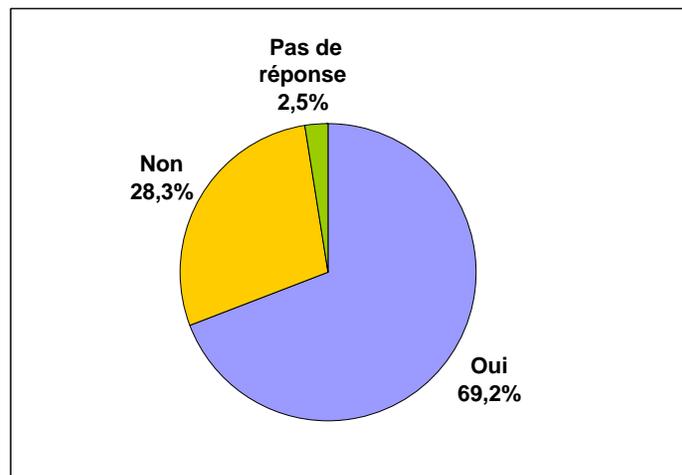


Figure 17 : Participation à des formations sur la PPRLPI

Question 27 : Sentez-vous le besoin d'une telle formation? Si oui, sur quels aspects plus spécifiquement?*

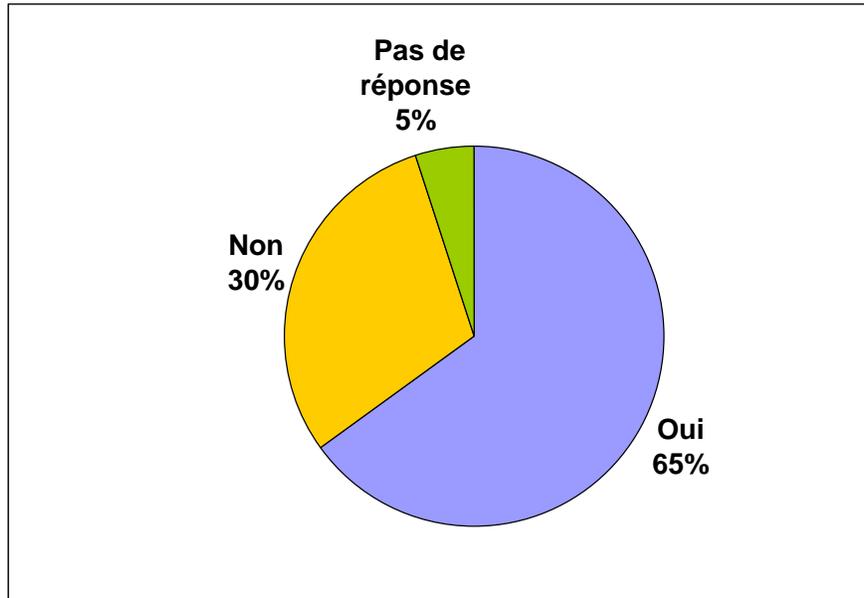
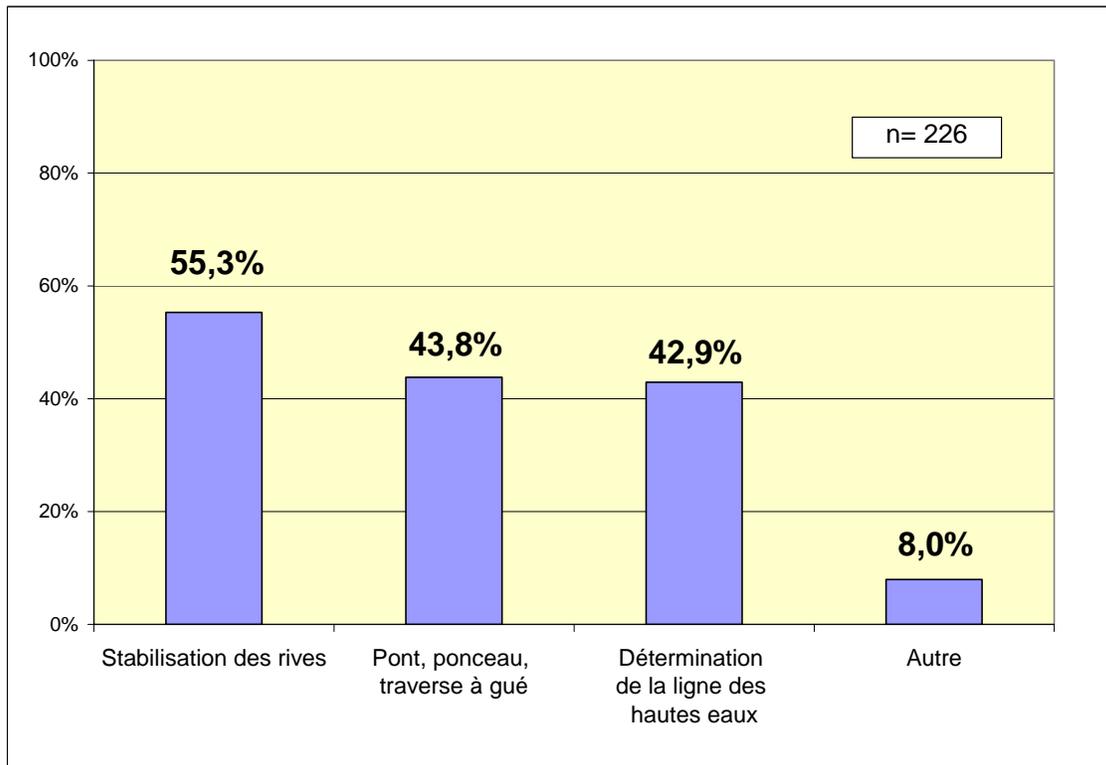


Figure 18 : Nécessité d'une formation



** Certains répondants ont coché plus d'une case, ce qui explique que le total soit supérieur à 100%*

Figure 19 : Thèmes choisis pour une formation

Près de 70% des municipalités ont déjà participé à une activité de formation (figure 17) dispensée principalement par les organismes suivants : la Corporation des officiers municipaux en bâtiment et en environnement du Québec (COMBEQ), le MENV, la Fédération québécoise des municipalités (FQM).

Toutefois, 65% d'entre elles souhaiteraient pouvoir bénéficier d'autres formations (figure 18). Trois thèmes sont sortis de façon plus marquante (figure 19). Il s'agit de la stabilisation des rives, de l'implantation de ponts, de ponceaux, et de traverses à gué ainsi que de détermination de la ligne des hautes eaux. Parmi les autres thèmes proposés par les représentants municipaux, on note : la réglementation et la jurisprudence, la notion de cours d'eau et les lacs artificiels.

2.5.3 Question 28

Auriez-vous des recommandations à adresser au gouvernement au regard de vos besoins techniques, juridiques ou autres?

Les commentaires des municipalités et MRC ont été compilés et regroupés en trois thèmes distincts présentés ci-dessous. Il est intéressant de noter que la récurrence des idées apportées par les intervenants est très faible.

Sensibilisation et formation

Il est recommandé que les élus, les agriculteurs et la population d'une manière générale soient sensibilisés à l'importance de la préservation des rives, du littoral et des plaines inondables et en particulier, aux rôles que jouent les bandes riveraines dans la conservation de ces milieux. Plusieurs souhaitent que les élus participent, au même titre que les officiers municipaux, aux formations consacrées à la protection des rives et du littoral.

Les petites municipalités font valoir leurs difficultés eu égard aux activités de formation. Elles n'ont en effet pas toujours les disponibilités d'effectifs, ni les moyens financiers nécessaires pour faire bénéficier leurs inspecteurs d'une participation aux sessions de formations offertes.

Application de la PPRLPI

Le partage des responsabilités municipales, régionales et provinciales quant à l'application de la PPRLPI n'est pas suffisamment explicite de l'avis de certains intervenants. Les recommandations à l'égard de ce partage de responsabilités sont, par ailleurs, divergentes et peuvent se résumer ainsi :

→ Maintenir le partage des responsabilités tel qu'il existe aujourd'hui entre le MENV et le monde municipal, tout en obligeant les municipalités à intégrer dans leur réglementation la Politique de 1996. Certains souhaitent que le pouvoir d'application des mesures municipales relatives à la protection des rives et du littoral soit entièrement légué aux MRC afin de s'écarter des influences politiques locales.

Sans toutefois déroger au partage actuel, quelques répondants suggèrent, d'une part, que les inspecteurs municipaux et les municipalités bénéficient de plus de pouvoir judiciaire pour l'application de la PPRLPI et que, d'autre part, davantage de financement soit accordé au MENV pour assurer le suivi des dossiers.

En outre, il est proposé d'alléger la responsabilité des officiers municipaux en ce qui a trait aux aspects techniques de l'application de la réglementation en obligeant les promoteurs à inclure un plan d'aménagement signé par un professionnel dans leur demande de permis ou de certificat.

→ Charger le MENV de l'application réglementaire de la PPRLPI, le monde municipal intervenant ponctuellement en soutien du Ministère lors de ses tournées d'inspection. Les municipalités pourraient également s'occuper de diffuser l'information auprès des citoyens. Les partisans de cette action estiment en effet que les municipalités n'ont pas de volonté politique en matière d'environnement, ni la capacité financière, pour les municipalités de moindre envergure en particulier, de poursuivre en justice les contrevenants.

→ Établir un nouveau règlement pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables, d'application municipale, à l'instar du Q-2, r.8.

Enfin, des municipalités constatent un manque crucial d'experts et de consultants dans certaines régions pour des projets d'aménagement de rives.

De plus, il est proposé que les interventions des ingénieurs et des contracteurs soient davantage contrôlées.

Contenu de la PPRLPI

La Politique de protection des rives apparaît complexe. Divers intervenants municipaux ont constaté des différences dans l'interprétation de la réglementation relative aux rives, littoral et plaines inondables au sein du MENV et entre le MENV et la FAPAQ.

De plus, certains souhaitent que les définitions de cours d'eau et de fossés soient révisées. Il est suggéré d'utiliser la cartographie comme outil de référence.

Les répondants estiment que les dispositions législatives relatives aux cours d'eau municipaux devraient faire l'objet d'une révision.

Une problématique spécifique est relevée par rapport à la ligne naturelle des hautes eaux. Certains intervenants municipaux éprouvent des difficultés à la déterminer. En outre, le terme « ligne des hautes eaux » est sujet à confusion par nombre de citoyens puisqu'il est également employé par les arpenteurs-géomètres pour définir la limite de propriété de l'état. Il est proposé que la ligne des hautes eaux soit définie comme celle établie pour les zones inondables (par cartographie ou par cote).

Le cas particulier des territoires non organisés a été soulevé. En raison de l'étendue des territoires à administrer et du manque de ressources financières, l'application de la PPRLPI y présente beaucoup plus de difficultés. Outre le contenu de la Politique, sa procédure de mise en œuvre apparaît complexe.

Dans le cas des bandes riveraines en milieu agricole, une harmonisation des pratiques et des normes gouvernementales est recommandée auprès des organismes gouvernementaux (exemple : l'assurance-récolte n'exclut pas dans les calculs des superficies de cultures les fossés et les bandes riveraines). Les outils réglementaires et de contrôle ne sont plus suffisants pour la préservation de ces bandes riveraines en raison, notamment, des grandes étendues de terre à couvrir et tout simplement de l'absence du respect de la réglementation. Aussi, il est suggéré de favoriser la préservation des écosystèmes aquatiques en usant d'incitatifs financiers ou de mesures de soutien et de valorisation. Le MAPAQ est interpellé dans la mise en œuvre de ces incitatifs. Enfin, quelques officiers municipaux souhaitent que la largeur de la bande riveraine en milieu agricole soit augmentée.

Dans une réponse de questionnaire, il est fait mention du souhait d'établir de façon précise des normes et des interventions pour les étangs privés.

CONCLUSION

L'enquête menée conjointement par le MENV et le MAMSL sur l'application de la PPRLPI par les municipalités permet d'établir un premier constat lié à la lenteur du processus de mise en vigueur de la Politique par le biais de la LAU. En 2003, les dispositions de la Politique de 1996 ne sont mises en application que sur une fraction seulement du territoire québécois puisque, selon la présente enquête, seules 14,2% des municipalités interrogées ont adopté un règlement de zonage conforme à la version 1996 de la PPRLPI.

L'analyse des réponses concernant les permis et certificats émis par les municipalités, démontre que ces dernières se limitent essentiellement aux implantations de construction pour la délivrance d'autorisations en bande riveraine. Malgré le fait que les réglementations en vigueur touchent également les ouvrages et les travaux, plusieurs municipalités n'ont pas jugé bon de les assujettir à des permis ou des certificats dans leur réglementation, ce qui pourrait suggérer qu'elles ont peu de préoccupations quant à leurs impacts possibles sur les rives et le littoral.

Pour s'assurer du respect de leur réglementation, les municipalités procèdent principalement à des vérifications à la suite de plaintes pour des travaux, constructions ou ouvrages en bande riveraine. Le nombre d'avis d'infractions (1,2 de 1998 à 2003) émis par chaque municipalité paraît plutôt faible comparativement aux irrégularités observées sur le terrain par le MENV. Cette discordance peut s'expliquer par le manque de moyens des municipalités pour le contrôle réglementaire, par leur méconnaissance de leur réglementation ou par le peu d'importance qu'elles accordent à la protection des rives et du littoral. Ces résultats laissent aussi présumer que les officiers municipaux tentent davantage de négocier des correctifs sur le terrain avec les citoyens que de sévir. Enfin, probablement en raison du lourd investissement en temps et en argent qu'occasionnent les poursuites en cour, seul le quart des municipalités poursuit les responsables d'infractions.

Le contenu de la Politique est jugé complexe en raison des difficultés qu'ont manifesté les officiers municipaux à saisir la portée de certaines prescriptions et à déterminer leur champ d'application telle que la ligne naturelle des hautes eaux ou la distinction entre « cours d'eau » et « fossé ». La ligne de partage entre responsabilités municipales, régionales ou provinciales est confuse. Les recommandations avancées à l'égard de ce partage de responsabilités ne permettent toutefois pas d'établir de consensus sur des solutions.

La Politique recommande aux municipalités de régir les projets de stabilisation de rives en adaptant, dans leur réglementation, les solutions aux caractéristiques du milieu. Cette possibilité semble peu utilisée. De ce fait, l'objectif fondamental de la PPRLPI de promouvoir la restauration des milieux dégradés en privilégiant l'usage de techniques les plus naturelles possibles n'est pas atteint. Cela suppose que le gouvernement n'a peut-être pas suffisamment soutenu les municipalités dans l'élaboration de leur réglementation relative à la stabilisation des rives.

Par ailleurs, les prescriptions de la politique sont peu appliquées en milieu agricole, en raison vraisemblablement, soit d'un intérêt mitigé que portent les exploitants agricoles à la préservation des écosystèmes aquatiques, soit d'une absence de prescriptions de cet ordre dans les réglementations municipales. La mise en place d'incitatifs financiers et de mesures de soutien et de valorisation est suggérée pour la préservation et l'implantation de bandes riveraines en milieu agricole.

Enfin, malgré les efforts consentis en matière de formation par le MENV et les organisations municipales, les intervenants se trouvent encore trop souvent démunis face à l'application réglementaire pour la protection des rives et du littoral. Ces derniers recommandent par ailleurs que les élus, les agriculteurs et la population québécoise d'une manière générale soient sensibilisés à l'importance de la préservation des écosystèmes aquatiques.

En résumé, les résultats de l'enquête permettent d'énoncer les constats suivants à l'égard de la PPRLPI : le processus choisi pour la mise en œuvre de ses prescriptions, soit la LAU, est trop long, son contenu est jugé complexe, les municipalités locales manquent de ressources humaines et financières, de temps, d'expertise et parfois d'engagement pour assurer adéquatement son application, ses prescriptions sont peu appliquées en milieu agricole et enfin, l'importance de la préservation des rives pour la protection des écosystèmes aquatiques n'est pas suffisamment reconnue socialement.

ANNEXE

Protection des rives et du littoral

DENOMINATION

1. Nom de la municipalité _____
2. Nom de la municipalité régionale de comté _____
3. Est-ce que le règlement de zonage que vous appliquez est conforme aux prescriptions :

| | Oui | Non |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - D'un schéma d'aménagement de première génération | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - D'un schéma d'aménagement révisé | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
4. Dans votre municipalité, ville ou MRC, qui est responsable de l'application de la réglementation sur la protection des rives et le littoral?

| | | |
|--|--------------------------|--|
| - L'inspecteur municipal et inspecteur de la voirie | <input type="checkbox"/> | |
| - L'inspecteur en environnement | <input type="checkbox"/> | |
| - Un inspecteur qui relève d'une entente intermunicipale | <input type="checkbox"/> | |
| - L'inspecteur en bâtiment | <input type="checkbox"/> | |
| - L'inspecteur régional de la MRC | <input type="checkbox"/> | |
| - Autre, précisez _____ | <input type="checkbox"/> | |

Quel est son statut? Permanent Temporaire

PERMIS OU CERTIFICATS

5. Est-ce que la réglementation exige un permis ou un certificat d'autorisation pour les travaux suivants exécutés en rive ou dans le littoral?

| | Oui | Non |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire de type garage, remise, cabanon ou piscine | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les travaux sylvicoles (ex. : coupes forestières) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La culture du sol à des fins d'exploitation agricole | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'installation de clôtures dans la zone agricole | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'installation de clôtures dans les zones urbaines et de villégiature | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'implantation ou la réalisation d'exutoires de réseaux de drainage et les | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

stations de pompage

| | Oui | Non |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - L'aménagement de traverses de cours d'eau (pont, ponceau, traverse à gué) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les équipements nécessaires à l'aquaculture | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Toute installation septique conforme au Q-2, r. 8 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les ouvrages et les travaux de stabilisation à l'aide de perré, de gabion ou d'un mur de soutènement | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les puits individuels | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La reconstruction ou l'élargissement d'une route existante incluant les chemins de ferme et forestiers | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les prises d'eau potable | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Autre, précisez | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

6. En moyenne, combien de permis ou certificats ont été émis, sur une base annuelle, au cours des 5 dernières années, en application de la réglementation sur les rives et le littoral?

| | Permis | Certific. |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La construction ou l'agrandissement d'un bâtiment principal | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'érection d'une construction ou d'un bâtiment auxiliaire ou accessoire de type garage, remise, cabanon ou piscine | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les travaux sylvicoles (ex. : coupes forestières) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Le dragage | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'implantation de barrages et de seuils | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La culture du sol à des fins d'exploitation agricole | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'installation de clôtures dans la zone agricole | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'installation de clôture dans les zones urbaines et de villégiature | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La formation de lac artificiel | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'implantation ou la réalisation d'exutoires de réseaux de drainage et les stations de pompage | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - L'aménagement de traverses de cours d'eau (pont, ponceau, traverse à gué) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les équipements nécessaires à l'aquaculture | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Toute installation septique conforme au Q-2, r. 8 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Les ouvrages et les travaux de stabilisation à l'aide de perré, de gabion ou d'un mur de soutènement | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- Les puits individuels

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|
- La reconstruction ou l'élargissement d'une route existante incluant les chemins de ferme et forestiers

| | |
|--------|-----------|
| Permis | Certific. |
| | |
- Les quais, abris ou débarcadères sur pilotis

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|
- Les prises d'eau potable

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|
- Autre, précisez

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|

7. Dans le cadre de l'administration d'une demande de permis ou certificat en rive ou sur le littoral, quels sont les documents exigés à l'appui de la demande? (Exemples : Certificat de localisation, ligne des hautes eaux, cotes d'élévation, installation septique, boisés, puits d'eau potable, caractéristiques naturelles du terrain, plan des travaux, test de percolation)

Certificat :

Permis :

INFRACTIONS

8. De quelle façon votre municipalité procède-t-elle pour s'assurer du respect de la réglementation sur les rives et le littoral?

- | | Oui | Non |
|---|-----|-----|
| - Tournées systématiques | | |
| - Vérification à la suite d'une plainte | | |
| - Aucun contrôle terrain | | |
| - Autre, précisez | | |

9. Au cours des 5 dernières années, combien d'infractions (constructions, travaux, ouvrages) concernant l'application de la réglementation sur les rives et le littoral ont été détectées par année?

1998 1999 2000 2001 2002

10. Au cours des 5 dernières années, quels sont le nombre et l'origine des infractions recensées?

- | | Tournée
d'ins-
pection | Plainte | Non-
conforme
au permis |
|--|------------------------------|---------|-------------------------------|
| - Les travaux, constructions, ouvrages effectués sans permis | | | |
| - La culture du sol à des fins agricoles | | | |
| - L'élimination de la végétation | | | |
| - La stabilisation des rives | | | |
| - | | | |
| - La sylviculture y compris l'abattage d'arbres | | | |

| | Tournée d'ins- pection | Plainte | Non- conforme au permis |
|----------------------------------|------------------------------|---------|-------------------------------|
| - Le remblayage | | | |
| - Le chargement de plage | | | |
| - Le dragage | | | |
| - Les lacs artificiels | | | |
| - Le drainage de milieux humides | | | |
| - Les barrages, les seuils | | | |
| - Autre, précisez | | | |

11. La municipalité, ville ou MRC a-t-elle déjà poursuivi un contrevenant à la réglementation sur les rives et le littoral?

Oui Non Combien au cours des 5 dernières années?

A-t-elle déjà exigé une restauration des lieux? Oui Non

ADMINISTRATION DE LA RÉGLEMENTATION

12. Quelle est la répartition en % du temps que vous consacrez à l'application de la réglementation sur les rives et le littoral?

| | |
|--|-------|
| - Analyse et émission des permis | |
| - Visite préalable des lieux | |
| - Visites d'inspection de conformité des travaux | |
| - Tournées d'inspection (détection) | |
| - Analyse des plaintes | |
| - Préparation des dossiers d'infraction | |
| - Autre, précisez | |
| | 100 % |

DIFFICULTÉS D'APPLICATION

13. Éprouvez-vous des difficultés à :

| | Oui | Non |
|---|-----|-----|
| - Déterminer la ligne des hautes eaux | | |
| - Distinguer les cours d'eau des fossés | | |
| - Départager les responsabilités provinciale, régionale et municipale | | |
| - Identifier les cours d'eau visés par votre réglementation | | |
| - Autre, précisez | | |

14. Votre réglementation sur les rives et le littoral s'applique :

| | Oui | Non | Ignore |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| - À tous les lacs | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À tous les cours d'eau permanents | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À tous les cours d'eau intermittents | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À toutes dépressions drainant plus de 2 terrains | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À toutes dépressions drainant plus de 2 lots | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À une énumération de lacs et cours d'eau | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - À tous les cours d'eau réglementés, verbalisés ou par acte d'accord | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

15. Au moment du dépôt d'une demande de permis de stabilisation des rives, y a-t-il :

| | Oui | Non |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Un questionnement concernant la pertinence d'une stabilisation | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Un questionnement concernant le choix de la méthode de stabilisation | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Recours à un expert | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16. À l'intérieur de la réglementation, la stabilisation mécanique des rives (mur de soutènement, perré, etc.) est-elle réservée aux seuls cas où les conditions physiques du milieu (érosion, etc.) le nécessitent?

Oui Non

17. Votre réglementation sur les rives et le littoral permet-elle la construction d'un seuil ou d'un barrage à des fins agricoles ou récréatives dans un cours d'eau?

Oui Non

18. Votre réglementation sur les rives et le littoral permet-elle l'aménagement d'un canal de dérivation en rive pour alimenter un lac artificiel?

Oui Non

19. Est-ce que votre réglementation sur les rives et le littoral interdit la culture du sol (labourage, semis, récolte) sur une bande de terre mesurée à partir de la ligne des hautes eaux?

Oui Non

Si oui, cette bande est de : 1 mètre 3 mètres 5 mètres
plus de 5 mètres

20. Est-ce que la municipalité, ville ou MRC est déjà intervenue pour s'assurer du respect de ces prescriptions en milieu agricole?

Oui Non

21. Considérez-vous que les agriculteurs connaissent les prescriptions propres aux rives et littoral de votre réglementation municipale des cours d'eau en milieu agricole?

Oui Non

22. Considérez-vous que les agriculteurs respectent les prescriptions propres aux rives et littoral de votre réglementation municipale des cours d'eau en milieu agricole?

Oui Non

SUPPORT TECHNIQUE

23. Si vous éprouvez des difficultés de compréhension ou d'interprétation, à qui vous référez-vous?

| | Oui | Non |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Un collègue d'une autre municipalité | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Le ministère de l'Environnement | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Votre association professionnelle | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Un avocat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La MRC | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Autre, précisez | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

24. Utilisez-vous le document *Protection des rives, du littoral et des plaines inondables, Guide des bonnes pratiques* publié par le ministère de l'Environnement et disponible aux Publications du Québec?

Oui Non

25. Disposez-vous de suffisamment de soutien du ministère de l'Environnement eu égard à votre réglementation sur les rives et le littoral?

Oui Non

26. Avez-vous déjà bénéficié d'une activité de formation dispensée spécifiquement sur la question de la réglementation sur les rives et le littoral?

Oui Non Par quel organisme :

27. Sentez-vous le besoin d'une telle formation?

Oui Non

Si oui, sur quels aspects plus spécifiquement :

- Stabilisation des rives
- Pont, ponceau, traverse à gué
- Détermination de la ligne des hautes eaux
- Autre, précisez

28. Auriez-vous des recommandations à adresser au gouvernement au regard de vos besoins techniques, juridiques ou autres?

