FQDLC
Fédération québécoise
de défense des lacs et cours d'eau

Le 18 novembre 2024

Objet : Commentaire général
Soumis à la consultation de Transports Canada
Phase 3 du processus de modernisation du Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments (RRVUB) paru dans la Gazette officielle le 14 septembre 2024

Incorporée en 2022, la **Fédération québécoise de défense des lacs et cours d'eau (FQDLC)** est un organisme à but non lucratif dont la mission est de donner une voix aux associations, aux municipalités et organismes engagés dans la protection des plans d'eau du Québec. Nous comptons près de 150 membres provenant de 11 régions administratives. Nos membres ont manifesté un vif intérêt pour les enjeux relatifs à la navigation de plaisance. C'est à leur insistance que nous avons participé et soumis des avis lors des trois dernières consultations en ligne portant sur le **Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments (RRVUB**), soit aux mois de janvier, août et décembre 2023. Ces avis ont été cosignés par 35 associations de protection des lacs.

La Fédération reconnaît les efforts du gouvernement fédéral pour moderniser le RRVUB sous sa forme actuelle, toutefois, elle souhaite plaider pour une refonte majeure de la réglementation entourant la navigation de plaisance.

UN APPUI AUX MODIFICATIONS PROPOSÉES

La Fédération a pris connaissance du Règlement modifiant le Règlement sur les restrictions visant l'utilisation des bâtiments (RRVUB).

Elle donne son appui aux principales modifications proposées soient :

- L'abrogation des huit annexes du RRVUB pour les déplacer dans une publication de TC.
  - La FQDLC reconnaît que cette modification peut potentiellement réduire les délais d'approbation à TC;
- L'utilisation du nouveau pouvoir de désignation des agents de l'autorité locale.
  - La FQDLC reconnaît que cette désignation pourrait accélérer la mise en application de la réglementation;
- Les corrections administratives à l'article 2(3) qui précise clairement que les moteurs à propulsion mécanique sont interdits sur les plans d'eau visés par l'annexe 3.
  - En regard de cette dernière modification, la Fédération est heureuse de constater que TC a accédé spécifiquement à sa demande en ce sens.

DES MODIFICATIONS SPÉCIFIQUES SONT SOUHAITÉES

La Fédération souhaite à cette occasion apporter des propositions de modification spécifiques dans le cadre du règlement actuel :

- Elle réitère, conformément à ce qu'elle avait avancé lors de la consultation de décembre 2023, que les autorités locales dont un plan d'eau est inscrit à l'annexe 3 devraient avoir la possibilité d'établir une limite de puissance inférieure à 7,5kW, pour exercer un contrôle, par exemple, sur de nouvelles embarcations légères à propulsion électrique qui peuvent atteindre des vitesses de 50 km/h avec une puissance de l'ordre de 3 à 5kW. Ceci est d'autant plus justifié que dans le cadre de la présente consultation, il est mentionné ce qui suit : ***Lorsque le paragraphe 2(3) est entré en vigueur à l'origine, il a été conçu pour interdire les bâtiments à propulsion mécanique, mais permettre l'utilisation de moteurs à propulsion électrique faible (par exemple moteurs à chalutage de 1,5 kW pour la pêche).*** Il s'agissait donc d'embarcations pouvant atteindre des vitesses très limitées. Or, plusieurs autorités locales souhaitent maintenir cette situation pour préserver la quiétude des lieux, assurer la sécurité et préserver l'environnement.

- Au cours des derniers mois, plusieurs associations et municipalités ont souligné à la Fédération la difficulté d'application en lien avec la nouvelle annexe 7.1 qui vise à encadrer les activités de surf sur sillage. Cette annexe ne permet pas d'encadrer la pratique du wakeboard bien que celle-ci implique le remorquage par un « wake boat ». Or, la source du problème au plan environnemental est la vague générée par ces embarcations. Comme le wakeboard est vu comme une simple activité de remorquage (annexe 7), son interdiction s'appliquerait également à toute activité de remorquage (ex. : ski nautique). Or, cette situation n'est pas souhaitée sur plusieurs plans d'eau. À notre avis, l'annexe 7.1 devrait s'appliquer à toutes activités impliquant un « wake boat », la source du problème environnemental.

UNE RÉFORME MAJEURE EST NÉCESSAIRE

Au cours des trois consultations officielles sur le RRVUB tenues en 2023, la Fédération a fait valoir qu'il était fondamental que les processus pour avoir accès à la réglementation soient allégés. Jusqu'à maintenant les allègements obtenus visent essentiellement les délais imputables au processus réglementaire une fois qu'une demande est transmise à TC. Les exigences posées aux autorités locales sont demeurées les mêmes. De plus, il est clairement spécifié dans la présente consultation que les exigences pour les autorités locales, celles du Guide des administrations locales, demeurent en vigueur. On propose d'y ajouter des détails et des exemples pour faciliter la tâche des autorités locales. Tout en étant louable, cette approche ne contribue pas significativement à réduire la tâche des administrations locales.

Nous vous faisons part de trois constats qui ont émergé au cours de notre participation aux consultations passées de TC, qui se sont depuis précisés lors de nos échanges avec les municipalités et associations et qui sont au centre de notre réflexion et de notre engagement relatif à la navigation de plaisance.

La quasi- impossibilité d'avoir d'accès à un règlement fédéral représente un déficit démocratique important pour la majorité des municipalités du Québec.

1er constat : Éviter un déficit démocratique

On apprend dans la présente consultation que Transports Canada (TC) reçoit en moyenne trois demandes par année relatives au RRVUB.

Or à cette même date, le Québec recense 1104 municipalités, dont environ 700 ont moins de 2000 habitants. Le Québec compte plus de 500 000 lacs sur son territoire. Loin de nous la suggestion que toutes les municipalités du Québec souhaitent réglementer la navigation de plaisance. Cependant, notre jeune fédération reçoit annuellement beaucoup plus que trois demandes par année d'aide quant au RRVUB, provenant d'associations de protection et de municipalités. Cet écart exige de voir la situation de plus près.

Selon l'analyse d'impact de la réglementation (de TC) publiée en 2023, il y est estimé qu'***il faudrait 2380 heures aux administrations locales pour remplir une seule demande d'inscription à l'annexe 4, ce qui représente un coût global de près de 100 000 $.*** Or, la vaste majorité des petites municipalités, du Québec et des autres provinces, n'ont ni les ressources financières ni professionnelles pour entreprendre une telle démarche. Il est clair que ces conditions découragent les élus locaux de se prévaloir des mesures de protection des lacs qu'offre cette réglementation.

De plus, la volonté de TC de continuer à exiger l'utilisation du Guide ne fera que maintenir le statu quo quant à la difficulté de soumettre une demande de modification réglementaire. Nous déplorons le fait que TC n'envisage pas de simplifier le processus de demande de modification réglementaire au-delà du libellé du Guide.

Devant ce constat, nous proposons d'introduire un nouveau processus simple, permettant à une municipalité **de demander à TC un amendement** à une autorisation réglementaire existante, pour la modifier, sans en changer le motif. Les renseignements ayant déjà été fournis dans le cadre de la demande initiale, il devrait suffire de préciser en quoi la portée du règlement existant n'est plus une réponse adéquate pour justifier son application sans avoir à faire une nouvelle demande d'autorisation. Un tel processus, s'il est vraiment léger, fournirait la flexibilité aux municipalités pour s'adapter aux changements sur le terrain, par exemple l'introduction de nouvelles technologies.

La FQDLC est d'avis :

- **Que c'est à Transports Canada que revient le devoir d'assurer que les autorités locales puissent se prévaloir des avantages que procurent un règlement fédéral et ce sans délais, sans contraintes excessives, ni à des coûts restrictifs et de proposer un cadre réglementaire souple permettant aux autorités locales de répondre rapidement aux défis émergents.**

- **Qu'à défaut de modifier en profondeur le processus de demande, nous proposons d'introduire un nouveau processus simple, permettant à une municipalité de demander à TC un amendement à une autorisation réglementaire existante, fournissant ainsi la flexibilité nécessaire aux municipalités pour permettre de s'adapter aux changements sur le terrain.**

Tenant compte de la rapidité des changements technologiques, sans oublier l'impact climatique, le cadre réglementaire doit pouvoir s'adapter aux défis émergents, ce qui nous amène à notre second constat.

2e constat : Reconnaître les menaces à l'environnement comme motif principal d'une restriction

La modernisation du règlement doit être entreprise dans une perspective de protection de l'environnement. Si les enjeux de sécurité et de quiétude demeurent importants, les menaces environnementales et leurs conséquences sont de plus en plus sérieuses. Ainsi, plusieurs plans d'eau au Canada, notamment dans la partie méridionale, là où les activités humaines sont plus intenses, présentent des signes d'eutrophisation accélérée.

Bien que la dégradation soit multifactorielle, un nombre important d'études scientifiques font le lien entre certaines activités nautiques et un impact significatif sur la qualité de l'eau.

Déjà en 2017, les auteurs de l'étude portant sur le lac Noir dans la région de Lanaudière, déploraient la désuétude du règlement actuel pour répondre aux nouvelles réalités.

> *« Les règlements existants (limitation de vitesse, distance par rapport aux berges) sont devenus insuffisants par rapport à l'évolution de la puissance des bateaux et des pratiques nautiques. La réglementation et donc la législation se doivent d'évoluer et se renforcer pour s'arrimer à la réalité actuelle. »* [1]

Tout effort de modernisation doit prendre appui sur un ensemble de facteurs, à savoir :

- L'évolution de la puissance, les tendances et les innovations technologiques dans le nautisme;
- Les caractéristiques des plans d'eau ; la taille, la profondeur, son état d'eutrophisation;
- La menace à l'environnement : la fréquence des éclosions de cyanobactéries, le risque d'introduction d'espèces aquatiques exotiques envahissantes et la protection d'espèces menacées ou vulnérables.

Ainsi, la FQDLC est d'avis :

- **Qu'il est plus que temps que la mise à jour du règlement intègre et priorise les menaces à l'environnement comme motif principal d'une restriction**

- **Et conséquemment être accompagnée d'une révision des normes d'attribution qui priorise les réponses rapides à une urgence environnementale.**

[1] Raymond, S. et Galvez, R. Étude environnementale sur la qualité des sédiments du Lac Noir et les impacts de la navigation de bateaux à moteurs, Janvier 2017, Université Laval.

Finalement, nous sommes d'avis que le RRVUB doit être repensé de fond en comble afin que TC assume le leadership national qui est le sien dans la gestion des activités de navigation de plaisance au Canada.

3e constat : Exercer un leadership gouvernemental responsable

Bien que nous saluons les mesures mises en place, dans le cadre des phases 1 à 3 du processus de modernisation du RRVUB, celles-ci demeurent incomplètes dans un contexte où le gouvernement fédéral dit souhaiter moderniser le RRVUB. La modernisation doit être soutenue par une vision globale qui s'articule autour de solutions concrètes que le gouvernement propose et met en place. Nous vous présentons ici des solutions qui seraient (relativement) rapidement accessibles et qui à notre avis représentent un leadership responsable.

A. Instaurer des normes universelles

Tous les plans d'eau ne peuvent supporter tous les types d'activité nautique. La bonne activité au bon endroit devrait être un principe central dans la modernisation du RRVUB. Un tel zonage permettrait de réduire le nombre d'exceptions dans la réglementation, de la rendre plus compréhensible pour le public et plus simple à appliquer. L'instauration par le gouvernement de normes universelles présente plusieurs avantages, soit :

- De limiter la complexité de la réglementation fédérale
- D'assurer une protection environnementale additionnelle;
- D'éviter à chaque autorité locale de faire une demande distincte pour chaque plan d'eau;
- De faciliter la communication et l'application de la réglementation;
- D'alléger le poids politique sur les autorités locales.

Il existe déjà des exemples de normes universelles. La restriction de vitesse universelle à une distance déterminée (30 mètres par exemple) des rives, comme il existe dans plusieurs provinces canadiennes, constitue un bel exemple de norme universelle. Malheureusement, le Québec n'a toujours pas adhéré à cette disposition. Ailleurs, dans l'état du Vermont, depuis cette année, les sports de wake sont permis uniquement dans un lac, un réservoir ou un étang dans des zones qui ont les caractéristiques suivantes : ayant 50 acres en continuité, à une distance de 500 pieds des rives, à 20 pieds minimum de profondeur et dans un corridor d'une largeur de 200 pieds.

B. Inclure la notion de prévention dans les demandes de restrictions

Plusieurs études scientifiques établissent la relation entre l'action des vagues de certains types de bateaux sur le relargage du phosphore dans la colonne d'eau et conséquemment sur les floraisons de cyanobactéries.

« L'action des vagues et la turbulence comme conséquences de la navigation en eaux peu profondes des lacs produisent d'évidentes remises en suspension de sédiments et le relargage de nutriments et polluants dans la colonne d'eau ayant un impact sur la qualité de l'eau » [2]

2 Raymond S, Ph.D et Galvez, R, Ph.D, Ing. 2017 Étude environnementale sur la qualité des sédiments du lac Noir et les impacts de la navigation de bateaux à moteur. Université Laval. Rapport rédigé pour l'association du lac Noir. 53 p.

« Quand les sédiments sont très chargés, et surtout lorsqu'il y a un manque d'oxygène au fond de l'eau, le phosphore se libère en grandes quantités vers la colonne d'eau, alimentant ainsi les algues et, notamment, les cyanobactéries qui vivent plus près des sédiments que les autres algues »[3]

La détérioration de la qualité de l'eau peut avoir des impacts économiques majeurs en rapport avec les coûts d'approvisionnement en eau, la restauration des milieux, le tourisme, etc. En outre, un des impacts peu connus est celui lié à la valeur des propriétés riveraines.

Une étude publiée en 2021, sous l'égide des HEC Montréal, nous append ;
«(…) *qu'un lac touché par les cyanobactéries affecte négativement la valeur des propriétés de 52,2 % en moyenne, et allonge le temps avant la vente de la propriété de 100 jours en moyenne. (...) Les ménages sont donc aux prises avec un actif qui perd de sa valeur et les municipalités perdent en revenu foncier* ». [4]

Pour un nombre important de municipalités rurales et de villégiature, une partie significative de leur assiette fiscale repose sur la valeur des propriétés riveraines, or une telle perte serait une catastrophe économique pour toute une collectivité. Elles ne peuvent, et ne doivent, pas attendre que la situation environnementale, et même sociale devienne catastrophique avant d'intervenir, les processus étant alors souvent irréversibles.

Ainsi, la FQDLC est d'avis :

- **Que les notions de prévention et de santé doivent pouvoir être invoquées pour appuyer une demande de restriction. Le pouvoir d'ordonnance du ministre lui fournit maintenant un outil pour répondre à de telles demandes. Le processus doit être suffisamment simple pour permettre aux municipalités de s'en prévaloir.**

- **Que les élus du gouvernement fédéral et les dirigeants de TC doivent résolument prendre un tournant et instaurer formellement la prévention et l'application de normes nationales dans la modernisation du RRVUB et ce afin de diminuer les risques : économiques pour les collectivités, de santé environnementale et de santé du public.**

Texte adopté par le CA de la FQDLC le 18 novembre 2024 :

Source : Constance Ramacieri
Présidente FQDLC
infos@fqdlc.org

Claude Sicard
Marthe Robitaille
Henri Fournier
Membres du conseil d'administration

3 Le programme de recherche sur les cyanobactéries au lac Bromont _Cahier_2_Connaissances_et_concepts.pdf; UQAM – recherche dans le cadre des services aux collectivités, Volet 2

4 Lauzon Cassandre, 2021. Prolifération d'algues bleu vert au Québec : Impact sur le marché immobilier, HEC MONTRÉAL Sciences de la gestion