

Villégiature et protection de l'environnement au Québec L'évaluation de la réglementation municipale

Guy Lemay et Michèle Dubé

Volume 7, numéro 2, juillet 1988

Villégiature et tourisme

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1080414ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1080414ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (imprimé)

1923-2705 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemay, G. & Dubé, M. (1988). Villégiature et protection de l'environnement au Québec : l'évaluation de la réglementation municipale. *Téoros*, 7(2), 30-33.
<https://doi.org/10.7202/1080414ar>

Villégiature et protection de l'environnement au Québec



La villégiature: un mode de vie en mutation

L'objet de cet article appuie son cadre d'analyse sur des travaux antérieurs qui ont diagnostiqué les problèmes de la dégradation de l'environnement et de la qualité de vie provoqués par les us et coutumes des villégiateurs québécois. L'orientation et les résultats de ces premières réflexions ont éclairci les notions qui englobent le phénomène de la villégiature et la question de la protection de l'environnement au Québec.

Depuis une vingtaine d'années, les régions périphériques des principales zones urbaines du Québec connaissent une intensification croissante de leurs activités touristiques et récréatives. C'est sans conteste le poids des agglomérations urbaines et leur dynamisme qui conditionnent le plus le développement et l'occupation des Laurentides et des Appalaches.

La villégiature se caractérise ici par le déploiement intensif de l'habitat de résidences secondaires en zone pionnière écologiquement fragile. Elle représente aussi un choix prioritaire vis-à-vis une forme de "consommation" des temps de loisirs de la société québécoise maintenant fortement urbanisée et industrialisée. Par conséquent, ce type d'activité de "colonisation" et d'occupation des nouvelles frontières vis-à-vis l'oekoumène implique une transformation du milieu d'accueil.

En matière de protection de l'environnement, la durée et la densité (intensité) d'utilisation du milieu naturel sont fondamentales. Des développements d'envergure peuvent survenir et risquer de porter un préjudice grave à l'intégrité du milieu et à l'équilibre des écosystèmes. La capacité d'absorption de la nature a des seuils de tolérance qu'il faut respecter et d'une façon générale, plus un écosystème est restreint, plus faible sera son aptitude à s'adapter à des déséquilibres momentanés ou permanents.

Notre hypothèse de recherche ainsi que nos objectifs considèrent la villégiature non pas comme une source nuisible aux écosystèmes naturels mais bien plus comme une fonction qui améliore ses propres conditions d'existence et de viabilité. La problématique environnementaliste de la villégiature est en quelque sorte "filtrée" par une approche spécifique vis-à-vis le comportement des individus et de leur statut socio-économique.

Les intervenants dans le domaine de la protection de l'environnement se font de plus en

plus nombreux et selon des approches très variées. De ce fait, la volonté récente du Québec à se doter de mécanismes de contrôle en matière de protection de l'environnement repose beaucoup plus sur la nécessité d'une intervention rapide pour pallier au plus urgent que sur des considérations d'une approche spécifique à l'aménagement et à la protection du territoire. Ainsi la Loi sur la qualité de l'environnement et celle de l'aménagement et de l'urbanisme ont pour objet, essentiellement, d'établir le cadre d'élaboration et d'application des règles relatives à l'aménagement et à la protection du territoire sans toutefois préciser les modalités et les normes d'application.

Ces lois en vigueur répondent à des besoins de gestion et de contrôle du territoire, la nécessité de considérer l'aspect juridique et géographique de la protection du milieu s'impose afin que l'apport de la législation devienne un élément dynamique dans le processus de l'aménagement et de la protection du territoire. Elles suscitent toutefois des difficultés dans leur application parce qu'elles ne contiennent pas suffisamment de critères précis pour guider les municipalités qui doivent s'y conformer.

Cependant, les problèmes appropriés à l'échelle de chaque municipalité doivent être adaptés aux nouvelles exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.Q. 1979, c. 51). Elle attribue aux Municipalités régionales de Comté (M.R.C.) un nouveau pouvoir en matière d'aménagement qui oblige les municipalités locales à adopter une législation complète (plan d'urbanisme, règlements de construction, plan de zonage etc...) conforme au contenu d'aménagement. Dans l'attente de l'acceptation du schéma d'aménagement par le ministère des Affaires municipales et la Commission de la protection du territoire agricole, le règlement de contrôle intérimaire est administré par la M.R.C.. Il s'agit du pouvoir qui permet au conseil de la Municipalité régionale de Comté de contrôler l'utilisation du sol pendant qu'il détermine les grandes orientations qui devront guider l'aménagement du territoire sous sa juridiction. Toutefois, si les municipalités d'une même M.R.C. font face à des problèmes semblables de protection de leur milieu, elles n'ont pas toutes les mêmes points de vue au sujet des normes à retenir pour y remédier.

Les thèmes évalués:

L'ensemble du territoire étudié comprend six régions dont cinq regroupent des municipa-

* Monsieur Guy Lemay est professeur au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal et Madame Michèle Dubé est chargée de cours au même Département. Les auteurs tiennent à remercier M. Patrice Dor pour sa collaboration à la préparation des figures.

lités réparties principalement sur le plateau Laurentien et son contrefort, et une située dans les Appalaches. Les régions sélectionnées au nord du St-Laurent comprennent la région de Québec (32 municipalités), la région de la Mauricie (9 municipalités), la région Laurentides-Lanaudière (67 municipalités), la région Papineau-Labelle (31 municipalités), la région Pontiac-Gatineau (25 municipalités) et la région au Sud du fleuve, l'Estrie (28 municipalités).

La base de notre étude a été effectuée à l'échelle des municipalités regroupées par la suite au niveau des Municipalités régionales de Comté (M.R.C.) puisqu'elles ont dorénavant la responsabilité de l'aménagement du territoire. Nous avons retenu les variables les plus représentatives et significatives face aux problèmes que rencontrent les municipalités pour protéger leur environnement. L'évaluation de la qualité de la réglementation municipale s'est effectuée à partir de 4 thèmes d'intervention. Ces quatre thèmes regroupent un ensemble de 51 variables analysées pour chaque municipalité

I. Les mécanismes de contrôle primaire

Tout ce qui concerne l'aspect de la réglementation (zonage, lotissement et construction) et des types de permis: bâtir, construire et occuper qui sont disponibles au sein d'une même municipalité.

II. Les normes de lotissement:

Cette section regroupe les normes de lotissement selon les zones résidentielles et de villégiature (permis exigés et définition des zones) et les caractéristiques physiques des lots: la superficie et la largeur selon les cas de servitudes.

III. Implantation du résidentiel unifamilial

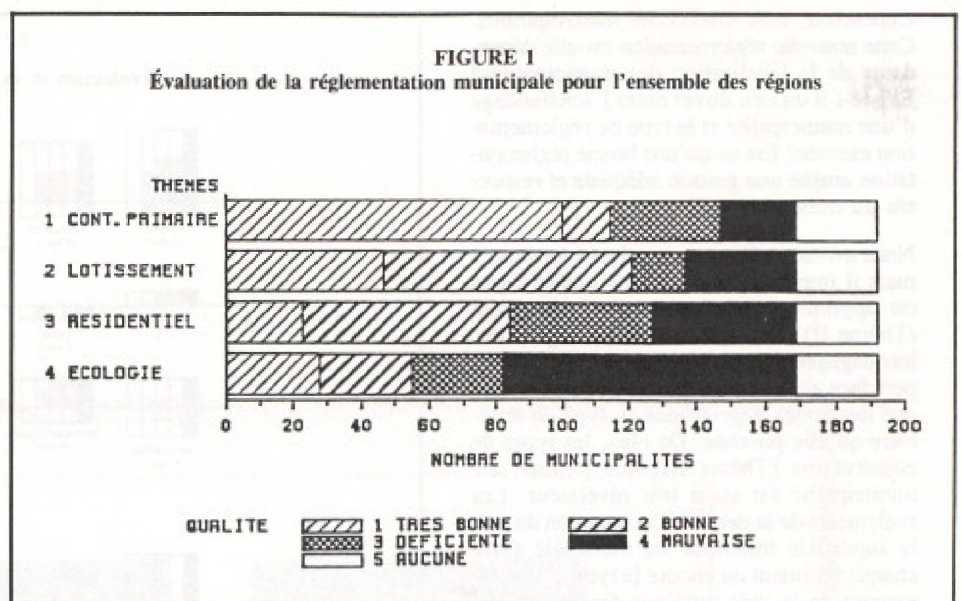
L'analyse de ce thème tient compte du règlement et des permis de construction, de la superficie et de la localisation des bâtiments, et des normes reliées à l'aménagement de la voie publique.

IV. Protection écologique

Consacré essentiellement à l'aménagement des berges et au recouvrement végétal des lots, ce thème comprend les normes reliées à la marge de recul des constructions riveraines, aux murs de protection, à la conservation végétale et aux spécifications (profondeur, largeur, ouverture) de la bande riveraine.

La typologie choisie pour fin de cartographie et d'analyse se résume à quatre groupes bien distincts. Le premier groupe comprend les municipalités qui ont une réglementation complète et adéquate. Le second regroupe les municipalités dont la réglementation présente quelques lacunes et si on y apportait certaines corrections, elles obtiendraient une qualité de contrôle adéquate.

La troisième classe représente les municipalités dont la réglementation est nettement incomplète et il faudrait la réviser entièrement pour atteindre un niveau d'efficacité et de contrôle valable. Le dernier groupe englobe celles qui ont une réglementation très



partielle, voire même absente et dont la législation est totalement inappropriée en matière de contrôle et de développement de leur territoire.

Le tableau 1 présente une compilation du nombre de municipalités pour chacune des catégories en fonction des thèmes étudiés. Pour l'ensemble des régions, les chiffres indiquent une carence marquée au niveau des règlements. Considérant que les municipalités ont juridiction sur le zonage, le lotissement et la construction de leur territoire, on constate qu'à peine un peu plus de la moitié (52,1%) d'entre elles ont une législation adéquate pour protéger le milieu. Le peu de règlements de premier niveau entraîne une faiblesse accrue dans la mise en place de normes plus spécifiques. La défaillance est de plus en plus accentuée à mesure que l'on prend en considération les normes de lotissement, l'implantation du résidentiel unifamilial et la protection écologique. Près de la moitié (45,3%) des municipalités dont la vocation principale est la villégiature ont une réglementation déficiente au niveau de la protection environnementale. Précisons que ces résultats tiennent compte de la totalité des municipalités. L'analyse par M.R.C. et par région révèle d'autres types de disparités.

Des intérêts divergents

Aux prises avec le problème récent de l'occupation des pourtours des lacs et le long des cours d'eau, nos premiers résultats démontrent que plusieurs municipalités ont été prises de court dans l'adoption d'une réglementation appropriée pour protéger ces milieux fragiles. Ce constat s'explique d'une part parce que ces municipalités, essentiellement à vocation rurale, étaient plus axées vers la gestion du territoire agricole que de villégiature et que dans bien des cas, elles ont considéré (et certaines le considèrent encore) le phénomène de la villégiature comme une extension marginale de l'activité rurale sans trop se soucier des nouvelles contraintes et pressions que cela peut exercer sur leur territoire.

D'autre part, étant donné que la vocation de certaines municipalités passe lentement de rurale à semi-rurale, on a constaté qu'elles ne sont pas toujours attentives à cette transformation spatiale et aux effets sur l'environnement qui en résultent. On a remarqué qu'elles ont un degré de permissivité très élevé au sujet des normes de lotissement et de construction.

Par contre, dans certaines municipalités où la villégiature occupe une place prépondérante, la réglementation est plus appropriée à la protection du milieu. C'est particulièrement évident dans la région des Laurentides où l'on y trouve des règlements fortement axés en fonction de la villégiature avec un haut degré d'exclusivité qui vise essentiellement la conservation de l'habitat naturel et le développement d'un habitat résidentiel.

Dans cette situation, le caractère rural apparaît alors au second plan et il y aurait lieu de lui accorder une attention particulière pour redonner un caractère polyvalent au milieu naturel. Certaines municipalités ont compris l'importance de l'aspect multifonctionnel de leur territoire et ont défini une zone de campagne qui possède ses normes spécifiques.

Dans notre analyse thématique, nous avons remarqué que les mécanismes de contrôle primaire ainsi que les normes de lotissement étaient assez bien respectés (Figure 1). Les municipalités font un effort remarquable en ce qui concerne la réglementation en générale et particulièrement lorsqu'on parle de lotissement. A l'opposé, la tendance montre qu'au niveau du type de construction les municipalités sont beaucoup plus souples.

L'analyse des mécanismes de contrôle primaire (Thème I) nous a montré jusqu'à quel point des municipalités étaient engagées vis à vis leur milieu en se dotant de zones, faunique, de villégiature ou autres. Elles adoptent des règlements de zonage, de construction ou de lotissement très spécifiques à ces zones de conservation.

Cependant, cela suscite des interrogations. Cette nouvelle réglementation est-elle dépendante de la localisation des municipalités? Existe-t-il un lien direct entre l'achalandage d'une municipalité et le type de réglementation exercée? Est-ce qu'une bonne réglementation amène une gestion adéquate et respectée du milieu naturel?

Nous avons pu discerner quelques tendances mais il importait de savoir de quelle façon on applique le règlement de lotissement (Thème II). La superficie et la largeur des lots engagent la municipalité à un certain respect face au milieu surtout lorsqu'elle a désigné des zones appropriées au type de territoire qu'elle possède. De plus, les types de construction (Thème III) que permet une municipalité est aussi très révélateur. Les règlements de la densité d'occupation du sol, la superficie minimale ou maximale entre chaque bâtiment ou encore le type d'aménagement de la voie publique favorisent une protection du milieu dans les municipalités qui ont adopté de tels règlements.

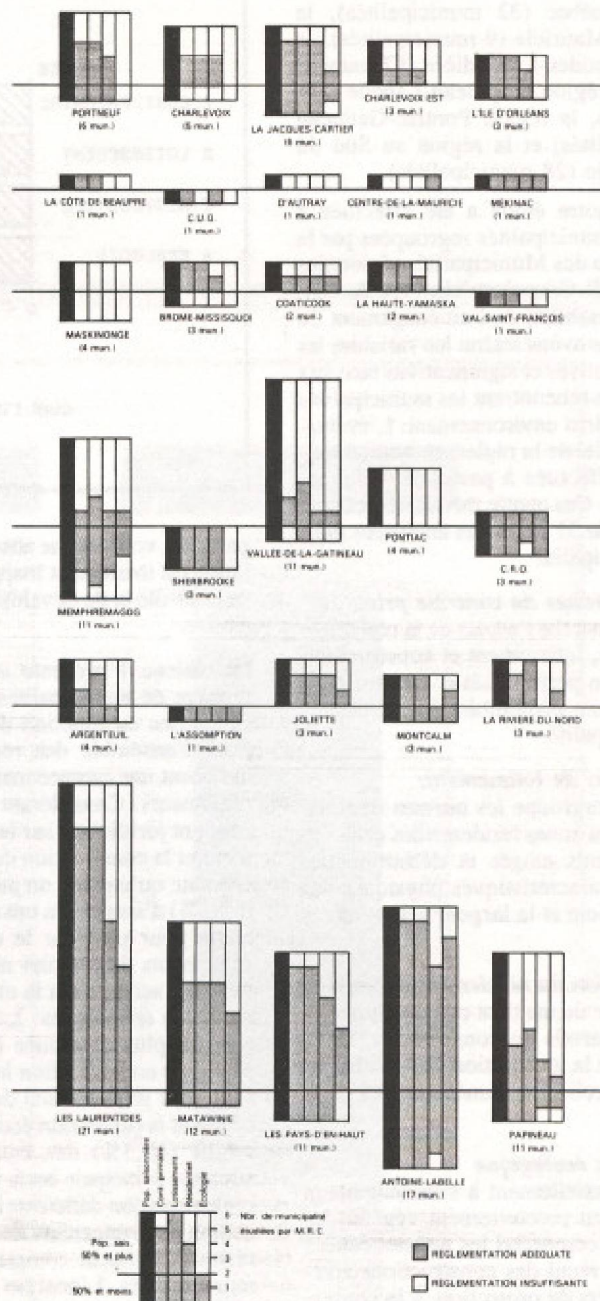
Nous avons évalué le respect des municipalités face à leur environnement (Thème IV: Protection de la végétation des lots et aménagement des berges) principalement par la marge de recul des constructions par rapport aux berges des lacs et des rivières, du boisement minimum et à la profondeur minimale de la bande riveraine. Notre intérêt est allé dans ce sens pour connaître les rapports entre les conditions d'implantation des villégiateurs et l'environnement. Notre première analyse démontre que la protection écologique est de beaucoup défavorisée par rapport aux autres thèmes élaborés (Figure 1). L'industrie touristique représente un apport économique appréciable pour certaines municipalités et on a tendance à négliger l'environnement au détriment de l'industrie touristique. Parfois, on a observé que des municipalités accordent une importance marquée aux villégiateurs au détriment des conditions de vie de leur population permanente.

Des disparités importantes

Avec la création des M.R.C., comment les municipalités régissent-elles leur territoire? Depuis l'implantation du règlement de contrôle intérimaire, l'uniformisation spatiale au niveau de la réglementation est-elle souhaitable?

Dans cette optique, l'étude de la réglementation municipale au sein d'une M.R.C. se révèle intéressante. Les histogrammes (Figure 2) indiquent dans l'ensemble que les M.R.C. ont su se doter de règlements au moins valables en ce qui concerne les mécanismes de contrôle primaire, les normes de lotissement et les règlements de construction. Cependant, on constate qu'on ne peut pas établir de relation directe entre la population saisonnière et la réglementation d'une M.R.C. Il semble que la population saisonnière n'influence pas directement la mise sur pied de politiques en matière de protection de l'environnement. Il s'agit plutôt d'une volonté intrinsèque des élus (es) locaux. En

FIGURE 2
Évaluation de la réglementation par M.R.C.



fait, la réglementation versus la population saisonnière semble d'avantage dépendre du genre de la population saisonnière que du nombre de villégiateurs.

Les mécanismes de contrôle primaire et les normes de lotissement semblent être appliqués au sein d'une M.R.C. de façon comparable. Dans quelques cas, les municipalités possèdent une mauvaise réglementation de zonage, de lotissement et de construction mais leurs normes de lotissement sont valables. L'inverse se produit dans le cas de la Communauté Urbaine de Québec où on note la présence des mécanismes de contrôle primaire valables et des normes de lotissement déficientes.

Ainsi la législation municipale dépend plus directement de la réglementation au niveau du lotissement et on insisterait beaucoup moins en ce qui concerne les règlements de construction. En effet, on remarque que l'implantation du résidentiel unifamilial est beaucoup plus aléatoire que les règlements de zonage et de lotissement. Enfin, la protection de la végétation des lots et l'aménagement des berges est sans conteste le thème le moins privilégié de tous au sein d'une M.R.C. Elle est souvent même complètement oubliée.

Les schémas comparatifs par M.R.C. visualisent leurs forces et lacunes, selon le type de réglementation. Cela indique le rapport

entre l'évaluation de la réglementation et la population saisonnière et les incite à adopter de nouvelles mesures de protection en environnement.

On ne peut déceler de "pattern" vraiment fiable entre le nombre de la population saisonnière et les règlements. Toutefois, pour chacune des régions, on distingue des particularités. De celles-ci, il est possible de dégager les grandes orientations générales en matière de réglementation visant à atténuer l'impact des conséquences de la villégiature sur le milieu naturel. D'une région à l'autre, nous avons vu apparaître de grandes différences au niveau du type et de la qualité de la réglementation utilisée pour minimiser les impacts environnementaux de la villégiature.

Par contre, on observe que les municipalités qui ont une population saisonnière de 50% et moins (Figure 2) ont tendance en général à se doter d'une réglementation plus complète. Cependant, on peut supposer que l'ancienneté et la forme d'occupation du sol assujetties au comportement de la population saisonnière déterminent, dans une large mesure, la mise en oeuvre de la réglementation en fonction de la villégiature.

En effet, si les régions de Québec, des Laurentides et de l'Estrie sont forts bien pourvues au chapitre des mécanismes de contrôle primaire, il semble qu'elles le soient beaucoup moins au niveau de la protection de leur environnement. Aussi, les régions de la Mauricie et de Pontiac-Gatineau possèdent une réglementation déficiente et leur milieu environnant en souffre. La région Papineau-Labelle s'est révélée être la plus préoccupée de légiférer pour protéger son milieu naturel. Nous devons souligner que dans cette région, deux tendances opposées se dessinent en passant d'une M.R.C. à l'autre. En fait, tout le mérite de la région repose sur la réglementation exercée par la M.R.C. d'Antoine-Labelle qui, rappelons-le, fut l'assise de projet pilote au niveau de l'aménagement territorial.

Nous avons pu constater dans plusieurs cas qu'une bonne réglementation au niveau du zonage, de la construction ou du lotissement n'amène pas nécessairement une bonne réglementation environnementale. Dans le cas de la M.R.C. le Centre-de-la-Mauricie, nous retrouvons une bonne réglementation au niveau de la protection écologique et aucune législation au niveau des normes de construction, de lotissement, de zonage ou d'aménagement...

Globalement, l'hétérogénéité identifiée dans le contenu des règlements apparaît principalement dans les normes de densité d'occupation. Les superficies minimales des lots devraient en effet varier selon des conditions biophysiques locales (fragilité par rapport à la nature du sol, la géologie, la faune ou la végétation). Cependant, ce n'est pas le cas et nous avons observé deux types de disparités spatiales.

TABLEAU 1
Évaluation de la réglementation municipale pour l'ensemble des municipalités

	Thème I		Thème II		Thème III		Thème IV	
	Mécanismes de contrôle primaire		Normes de lotissement		Implantation du résidentiel		Protection écologique	
	Nbre de municipalités	%	Nbre de municipalités	%	Nbre de municipalités	%	Nbre de municipalités	%
Très bonne réglementation	100	52,1	47	24,6	23	11,9	28	14,6
Réglementation avec lacunes	15	7,8	74	38,5	61	31,8	27	14,1
Réglementation incomplète	32	16,7	16	8,3	43	22,5	27	14,1
Mauvaise ou aucune réglementation	22	11,5	32	16,7	42	21,9	87	45,3
Sans information (exclus de l'échantillon)	23	11,9	23	11,9	23	11,9	23	11,9
TOTAL:	192	100	192	100	192	100	192	100

Le premier se retrouve surtout dans les secteurs où les promoteurs privés sont à l'oeuvre. On a remarqué une utilisation abusive du milieu et très souvent des installations sanitaires inadéquates et même inexistantes, même si toutes les municipalités doivent maintenant se conformer au décret du Service de la Protection de l'Environnement. Ce type d'aménagement récréatif à forte densité entraîne généralement une grave détérioration de la qualité des écosystèmes, car il va à l'encontre des impératifs écologiques définis par la capacité de support du milieu. À l'autre extrême, le second type de disparités se réfère à une quasi absence d'utilisateurs par rapport à la capacité de charge du milieu. C'est la situation qui prévaut dans certaines municipalités où les sites offrent un faible potentiel récréatif ou, au contraire lorsqu'un site d'intérêt élevé a amené l'acquisition de vastes étendues par un petit nombre de privilégiés qui en excluent, à toute fin pratique, l'accès public par l'adoption d'une réglementation extrêmement restrictive.

L'industrie touristique de plus en plus présente au Québec soulève des problèmes nouveaux où la compétition entre municipalités n'est pas sans soulever des questions environnementales. Toutes les municipalités veulent profiter au maximum des retombées économiques de cette activité. Comme nous l'avons souligné, l'impact de la villégiature croît sans cesse et exerce sur le milieu des pressions qui ne sont pas toujours compatibles avec le potentiel touristique. Il en résulte, des difficultés en matière de contrôle et de protection de l'environnement qui obli-

gent à définir un mode d'intervention spécifique.

Dans l'ensemble, on a constaté que les municipalités sont de plus en plus conscientes de l'importance de la protection de leur milieu. Souvent laissées à elles-mêmes, elles ne possèdent pas les informations et les ressources pour se doter d'outils législatifs appropriés. Les préoccupations croissantes vers une amélioration du cadre de vie ont favorisé une prise de conscience collective qui commence à se traduire par une réglementation plus "musclée". Si on note que l'importance est accordée avant tout aux permis, au zonage et au lotissement et que la gestion de la protection écologique est quelque peu laissée pour contre, on observe néanmoins un intérêt de plus en plus marqué de cet aspect fortement négligé jusqu'à récemment.

Maintenant que les municipalités sont regroupées en M.R.C., il y a lieu d'espérer que celles qui sont les plus avangardistes auront un effet d'entraînement. Dorénavant, la gestion du territoire dans les milieux de villégiature doit se faire en conformité avec les aspirations de la société québécoise dans le processus de développement de son potentiel touristique et récréatif et tout porte à croire que les principaux intervenants dans le domaine de la villégiature seront de plus en plus vigilants. †