

SD

14

Q3A4

Q3P

1981

SP

14

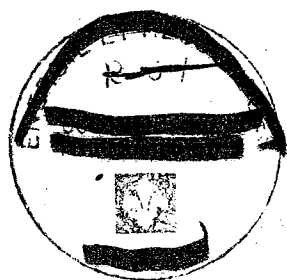
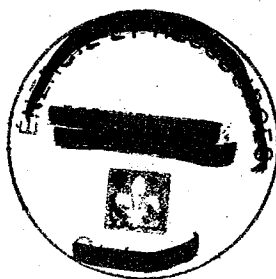
Q3A4

Q3P

1981



POLITIQUE DE GESTION
DES ILES PUBLIQUES



Gouvernement du Québec
Ministère de l'Énergie et des Ressources
Direction de la Gestion du territoire
Service de l'Aménagement des terres
Février 1981

TABLE DES MATIERES

	Page
I LA PROBLEMATIQUE	
Introduction.....	1
1.1 Impact sur la faune.....	2
1.2 Impact sur la végétation.....	3
1.3 Impact sur le paysage.....	5
1.4 Impact sur l'environnement.....	5
1.5 Impact sur le caractère public de la ressource.....	5
Conclusion.....	6
II LES ELEMENTS DE POLITIQUE	
2.1 L'orientation.....	7
2.2 La réglementation.....	8
Conclusion.....	10
Annexe.....	11
BIBLIOGRAPHIE	

I - LA PROBLEMATIQUE

Introduction

Les îles ont toujours constitué des milieux fort convoités pour l'occupation humaine. Leur caractère isolé et sauvage, l'accessibilité limitée, leur position privilégiée comme point de départ pour les activités reliées à l'eau, l'absence de moustiques, la présence de plages sont autant de qualités qui suscitent l'appropriation de la part d'intérêts particuliers. Cette situation se traduit par la présence d'occupations non autorisées sur les îles publiques ainsi que par la multiplication des demandes de droits d'utilisation.

Mais la spécificité du milieu insulaire nous dicte l'adoption de précautions particulières dans la détermination de leur utilisation future.

Selon Guy Morin ¹, les îles constituent "un écosystème en parfait équilibre dont la moindre perturbation mène droit au désastre". L'Office de Planification et du Développement du Québec parle de "la fragilité écologique de plusieurs îles (...), des problèmes d'inondation et d'accessibilité qui représentent autant de contraintes à la mise en valeur de leur potentiel récréatif"².

Les problèmes amenés par un développement inconsidéré des îles se retrouvent à divers niveaux. L'étude des différents aspects impliqués dans la modification de ces systèmes nous informe sur les paramètres qui déterminent le degré de sensibilité de ces milieux.

(1) Guy Morin, "Etudes écologiques de l'encadrement forestier des rives et du littoral d'un lac," Forêt conservation, Vol. 41, No. 7, (sept. 1975), p. 28.

(2) Québec (prov.) Office de Planification et de Développement du Québec, Le couloir fluvial entre Montréal et le lac St-Pierre, Bibliothèque nationale du Québec, 1977.

1.1 Impact sur la faune

Il est établi que les îles constituent des sites particulièrement choisis par la faune ailée pour y établir ses aires de reproduction et de nidification³. On constate dans une étude sur les potentiels de nidification en Alberta⁴ que, sur un échantillon de 26 nids, 25 étaient situés sur des îles tandis qu'un seul se trouvait en bordure des terres. Cette attirance se situe à un niveau tel qu'on a observé à quelques reprises, des cas de surpopulation qui causèrent des problèmes de luttes intraspécifiques pour la sauvegarde de l'espace vital des couples reproducteurs. On explique cette préférence marquée pour les îles 1) par l'absence de prédateurs naturels, 2) par la plus grande capacité d'occupation à cause de la forte proportion de berges par rapport à la superficie de terre et 3), par la proximité de l'eau, de la nourriture et de l'abri nécessaires à la reproduction des espèces. Leur isolement faciliterait aussi le repérage et le débusquage des prédateurs éventuels.

Mais le seul fait qu'une masse de terre soit entourée d'eau ne suffit pas pour constituer des aires de nidification. La distance entre l'île et la terre ferme, sa superficie, la nature des berges, la présence de zones humides constituent autant de variables qui en modifient le potentiel réel. D'après les différentes observations, il semble qu'une distance minimum d'une centaine de mètres sur une profondeur de 0,5 m d'eau serait nécessaire afin d'empêcher les principaux prédateurs d'atteindre l'île. Concernant la nature des berges, la présence d'herbes hautes et denses contribue, dans une très large part, à assurer le potentiel de nidification. Il en est de même lorsqu'on retrouve des zones humides qui arborent ce type de végétation. Quant à la surface totale d'une île, il semble que le potentiel faunique exceptionnel décroît proportionnellement avec l'augmentation de celle-ci. En effet, de très

(3) M.C. Hammond, G.E. Mann, "Waterfowl Nesting Islands" The Journal of Wildlife Management, Vol. 20, No.4 (oct. 1956) p. 345.

(4) Kees Vermeer, "Some aspects of the nesting requirements of common loons in Alberta" The Wilson Bulletin, Vol. 85, No.4, (déc. 1973), p. 429-435.

grandes îles peuvent abriter et nourrir des prédateurs, leur rapport berges-terre diminue d'autant et l'accessibilité à l'eau, à la nourriture et à l'abri se compare à ce qu'on retrouve sur le milieu riverain. Il n'a pas été possible de retrouver une définition ou une catégorisation des îles d'après leur superficie. La forme semble toutefois tenir un (5) rôle important dans l'établissement du potentiel. Hammond et Mann stipulent que les îles entre cinq (5) et dix (10) mètres de largeur, sans égard à leur longueur, présentent une plus grande productivité faunique par acre, que celles qui sont de largeur supérieure.

Le potentiel faunique est aussi fonction du degré d'artificialisation du milieu provoqué par l'utilisation humaine. Vermeer (6) note qu'il existe une corrélation inverse entre le potentiel de nidification et le degré d'occupation des rives du lac. On souligne aussi que les nids sont souvent détruits par l'action des vagues dues aux embarcations motorisées. De plus, l'intensification de l'utilisation des îles comme sites de camping par les canoteurs provoque souvent l'abandon des nids par les couveurs.

Face à un objectif de protection de la faune ailée, qui englobe dans une large mesure les différentes variétés de gibiers d'eau, la politique de gestion des îles doit assurer la sauvegarde des sites propices à constituer un potentiel de reproduction et de nidification de ces espèces.

1.2 Impact sur la végétation

Toute utilisation humaine entraîne nécessairement une modification du milieu physique. Les modifications les plus apparentes s'inscrivent d'abord sur la végétation et se répercutent par le biais de l'érosion, sur la configuration des sols et la qualité de l'eau.

(5) M.C. Hammond, G.E., Mann, loc. cit. note 3, p. 2.

(6) Kees Vermeer, loc. cit. note 6, p. 2.

Il va sans dire que l'impact sur le milieu est directement proportionnel à la nature et à l'intensité de l'utilisation. Certains sont tolérables tandis que d'autres, par l'ampleur des répercussions, exigent un coût élevé par rapport aux avantages qu'ils procurent.

Les îles sont particulièrement sujettes à ce type de répercussion, d'où leur appellation "d'écosystèmes fragiles". En effet, leur exposition au vent, qui chasse entre autre les moustiques, augmente d'autant les risques de chablis lorsque les strates arborescentes ou arbustives sont entamées. L'altération du couvert herbacé, que ce soit par nivellement ou compactage dû au piétinement, laisse prise à l'érosion qui est particulièrement active dans ces milieux où les berges occupent une grande importance.

Certains profils de végétation présentent une très forte susceptibilité au chablis. Ainsi, les peuplements de conifères mûrs sont particulièrement sensibles au vent. Par contre, les forêts mélangées et inéquiennes sont plus résistantes aux modifications de la densité du couvert.

Toutes ces considérations obligent donc avant d'accorder une quelconque concession, à porter une attention particulière envers les activités qui demandent un fort déboisement. La villégiature, par exemple, qui nécessite invariablement des trouées dans le couvert forestier pour l'implantation et la construction et, par la suite, pour l'approvisionnement en bois de chauffage, présente un profil à haut risque pour l'équilibre des îles. Dans le même ordre d'idée, mais à un degré moindre, le camping intensif comporte aussi ces caractéristiques.

1.3 Impact sur le paysage

La position pour le moins stratégique des îles augmentent l'impact causé par les altérations dans l'encadrement naturel. Guy Morin⁷ propose que celles-ci fassent partie d'une zone de conservation car "rien n'enlève plus à la beauté et à l'aspect sauvage d'un lac que de coloniser les îles". Il est cependant possible de prévoir certaines formes d'utilisation qui permettront la conservation intégrale du caractère naturel du paysage. Ainsi, une aire de pique-nique ou de camping sauvage, et parfois même, dans de rares cas, un développement de villégiature pour de très grandes îles qui pourront absorber ces équipements, devront comporter des normes sévères d'implantation visant à protéger la qualité visuelle du milieu.

1.4 Impact sur l'environnement

Lorsqu'il est prévu d'autoriser une utilisation quelconque d'un territoire, il importe de s'assurer que les équipements nécessaires à la minimisation des impacts sur l'environnement soient effectivement installés. Ainsi, l'implantation d'un pique-nique ou d'un camping devra obligatoirement nécessiter l'installation d'une toilette sèche. Il faudra aussi spécifier la possibilité ou l'interdiction de faire des feux selon la capacité de l'île à absorber le déboisement impliqué. En outre, les normes minimales du ministère de l'Environnement concernant la protection des berges devront être respectées.

1.5 Impact sur le caractère public de la ressource

Les îles possèdent, avec les lacs et les rivières, les potentiels les plus recherchés des terres publiques. Il importe donc, dans une politique d'accessibilité à ces potentiels, d'en sauvegarder

(7) Guy Morin, *loc. cit.* note 1, p. 1.

le caractère public.

Le découpage et la délimitation naturels des îles favorisent, de la part de l'occupant, le développement d'un sentiment d'appartenance qui constitue souvent une barrière pour l'utilisateur itinérant. Il serait présomptueux, par exemple, de penser qu'une île de cinq (5) acres dont deux (2) acres auraient été concédés pour de la villégiature privée, conserve encore son "accessibilité" pour l'utilisation publique. Ces considérations incitent donc le gestionnaire à préconiser pour les îles, l'abandon des concessions de type privatisants pour n'autoriser que celles qui sont susceptibles de permettre un véritable accès à la population.

Conclusion

Les îles forment, pour la majorité, des sites privilégiés pour la reproduction faunique où les forts potentiels d'ambiance naturelle n'ont d'égale que la fragilité des écosystèmes en place. Ces particularités dictent indubitablement une orientation de protection et de conservation pour ces milieux.

Cependant, il semble que ces caractéristiques se retrouvent de façon moins marquée à mesure que la superficie augmente. Ainsi les très grandes îles possèderaient, à peu de choses près, les mêmes propriétés que la terre ferme.

Mais les cas où les îles pourraient être traitées comme la terre ferme, et par conséquent recevoir des aménagements intensifs, demeurent des exceptions. Une saine politique de gestion doit être en mesure de les prévoir tout en comportant suffisamment de balises pour qu'ils demeurent effectivement des cas exceptionnels.

II LES ELEMENTS DE POLITIQUE

2.1 L'orientation

Le chapitre précédent démontre qu'il existe plusieurs aspects à considérer lorsque l'on songe à autoriser une utilisation sur une île. La faune, la végétation, le paysage, l'environnement, le caractère public constituent autant de facettes contraignantes à l'harmonisation des occupations avec le milieu. L'étude de certains de ces aspects peut fournir des variables mesurables d'où quelques normes minimales d'utilisation peuvent être tirées. D'autres, par contre, dépendent d'un grand nombre de facteurs et d'un contexte parfois tellement changeant que quelques indices ne permettent pas de cerner l'ensemble des situations que l'on peut retrouver sur le milieu. Une batterie de normes "sécuritaires" sur l'utilisation rationnelle des îles publiques alourdirait considérablement l'administration foncière de ces secteurs tout en aboutissant, dans la grande majorité des cas, à des vocations de conservation intégrale, étant donné la fragilité particulière de ces systèmes. Dans cette perspective les quelques cas d'exception qui pourraient accepter un développement ne justifieraient pas les énergies consacrées pour les identifier.

Ainsi, le ministère de l'Energie et des Ressources considérant le caractère particulier des îles publiques, opte, et ce prioritairement à toutes autres formes d'utilisation, pour la conservation et la protection intégrale de ces milieux.

Toutefois, pour certaines catégories d'îles, des utilisations de type *extensif* à caractère public ou communautaire pourront être autorisées. Parfois même, lorsque le milieu aura démontré une capacité d'absorption certaine, des aménagements *intensifs* à caractère public ou communautaire pourront être planifiés.

Enfin, en dernier lieu, dans les cas où sera démontrée l'absence de solution alternative pour satisfaire la demande ainsi que la présence de potentiels d'aménagement exceptionnels, on pourra autoriser l'implantation de développements privés, sous réserve des conditions nécessaires pour l'autorisation des utilisations à caractère intensifs (voir 2.3 la démarche de planification).

2.2 La réglementation

Afin de simplifier le travail de gestion et de laisser la possibilité d'aménager les quelques cas exceptionnels que l'on pourrait retrouver dans la province, un critère de *superficie minimale* pour autoriser des concessions sur les îles sera utilisé.

La superficie constitue un paramètre facile à obtenir qui libère de l'obligation d'effectuer des études sur le terrain. De plus, son utilisation permet aux gestionnaires de s'appuyer sur une base provinciale pour appliquer la réglementation.

Considérant l'objectif premier de la politique de gestion des îles publiques, soit la conservation et la protection, cette superficie minimale est fixée à dix (10) hectares étant donné que la majorité des îles possèdent une dimension inférieure et se trouvent, pas le fait même, protégées.

Ainsi:

- 1- Aucune concession, de quelque nature que ce soit, ne sera autorisée sur les îles de dix (10) hectares ou moins.
- 2- Pour les îles de plus de dix (10) hectares, le ministère de l'Energie et des Ressources préconise, par ordre de priorité:

- 1^o la conservation intégrale
- ✓ 2^o les activités extensives à caractère public (1)
- 3^o les activités extensives à caractère communautaire (1)
- 4^o les activités intensives à caractère public
- 5^o les activités intensives à caractère communautaire
- 6^o les concessions privées (1)

2.3 La démarche de planification

Pour les cas où des concessions sont possibles, le processus de planification se distinguera en fonction de deux types d'utilisation soit:

- 1^o Extensifs: qui ne nécessite peu ou pas de modifications sur le milieu et d'équipements de support.
(ex: pique-nique, camping sauvage, etc.)

L'implantation devra se faire de telle façon que les altérations ne puissent être visuellement perceptibles à partir du plan d'eau. On devra aussi en tout temps respecter les normes de protection des berges du ministère de l'Environnement.

- 2^o Intensifs: qui demande un déboisement et impliquent l'implantation d'équipements lourds permanents ou semi-permanents.
(ex: camping aménagé, villégiature etc.).

Dans ces cas, les îles devront faire l'objet d'une étude exhaustive d'aménagement (2) menant à un plan de développement

(1) cf. ANNEXE

(2) Comprend l'étude des milieux aquatiques, terrestres et riverains, l'analyse des paysages ainsi que les synthèses sectorielles et générales des potentiels.

d'ensemble (3), et ce, préalablement à toute concession (4)
pour les cas où l'affluence des demandes le justifie. (5)

Conclusion

La politique de gestion des îles publiques vise d'abord et avant tout à assurer la conservation et la protection de ces territoires, et c'est précisément dans cette optique qu'une réglementation exigeante, visant à éviter les dérogations à l'orientation de base, a été élaborée.

Toutefois, certains contextes particuliers pourront nécessiter des exceptions à cette politique. Dans ce cas, il appartiendra au gestionnaire régional de soumettre explicitement les dites modifications à la Direction de la gestion du territoire pour approbation, afin de les inclure dans la réglementation, s'il y a lieu.

-
- (3) Comprend le schéma d'aménagement de l'ensemble de l'île, établi après consultation et concertation des intéressés, qui consacre définitivement la vocation des différents secteurs; suivi du plan masse d'aménagement accompagné d'un devis descriptif des travaux à réaliser pour les cinq (5) premières années.
 - (4) C'est-à-dire qu'aucune concession, même temporaire et n'affectant qu'une partie de l'île, ne pourra s'effectuer avant que l'étude et le plan d'aménagement d'ensemble ne soient complétés.
 - (5) Il appartiendra au responsable du projet de faire la preuve de l'importance stratégique de la demande, de l'adéquation entre le choix du site et la nature du besoin, ainsi que de l'absence de solution alternative.

ANNEXE

Terminologie des différents types d'accès aux terres publiques en fonction de la clientèle desservie.

- Public:** destiné à l'usage de la population en général sans préséance pour quelque type de clientèle que ce soit. Ils sont généralement situés de façon à rendre accessible les meilleurs potentiels et consacrent ainsi leur caractère collectif.
- Communautaire:** disponible pour l'usage de la population mais leur situation, l'organisation des voies d'accès ainsi que la spécificité des fonctions font qu'ils sont plus particulièrement destinés à une utilisation par des groupes déterminés, tels des villégiateurs, associations sportives ou de plein-air, etc.
- Privé:** où le public n'a pas accès, que ce soit par concession locative ou par cession définitive du site concerné.

BIBLIOGRAPHIE

- . Le couloir fluvial entre Montréal et le lac St-Pierre, O.P.D.Q.
Bibliothèque nationale du Québec, troisième trimestre 1977.
- . Projet de règlement municipal relatif aux rives et au littoral des lacs et cours d'eau, Gouvernement du Québec, ministère de l'Environnement, Direction de l'aménagement des lacs et des cours d'eau, Montréal, Québec.
- . Aménagement des berges et des rivières, Gouvernement du Québec, Conseil consultatif de l'Environnement, Editeur officiel du Québec. 1976.
- . Guy Morin, Etudes écologiques de l'encadrement forestier des rives et du littoral d'un lac. Forêt Conservation, vol. 41 No. 9, 1975.
- . Kees Vermeer, Some aspects of the nesting requirements of common loons in Alberta, The Wilson Bulletin, vol. 85 No. 4, décembre 1973, pp.429-435.
- . M.C. Hammond and G.E. Mann, Waterfowl Nesting Islands, The journal of Wildlife management, vol. 20, No. 4, octobre 1956.
- . D.A. Hughes, Recreational land and islands, Texte de la convention de juin 1980 de l'Institut des Evaluateurs du Canada, Moncton, N.B.
- . André Plamondon, Gaston Dery, La bande verte est-elle une panacée pour la protection des plans d'eau, De toute urgence, mars 1979.

ELEMENTS DE POLITIQUE CONCERNANT

L'OCCUPATION DES ILES PUBLIQUES

Ministère de l'Energie et des Ressources
Direction générale du Domaine territorial
Direction de la Gestion du territoire
Février 1981

NOTES EXPLICATIVES

Les propositions contenues dans le tableau qui suit s'insèrent dans le cadre d'une politique globale de gestion des îles publiques et précisent l'action du ministère de l'Energie et des Ressources en ce qui a trait aux modalités de concession desdites parcelles de territoire.

Le lecteur voudra bien noter que les éléments de politique contenus dans ce document ne tiennent pas compte des propositions de politique générale de concession des terres publiques énoncées dans le projet d'arrêté ministériel préparé par la direction de la Gestion du territoire et qui sera soumis incessamment aux autorités supérieures du ministère.

Par ailleurs, l'expression "conforme à la politique du M.E.R." utilisée dans ledit document réfère à la politique de gestion des îles publiques qui a été élaborée par le service de l'Aménagement des terres dudit ministère.

Enfin, les dates du 23 juillet 1980 et du 1^e avril 1965 dont il est fait mention dans ce document, sous la rubrique des occupations sans titre et des occupations en vertu de titres précaires : respectivement réfèrent, d'une part, à une directive de monsieur Maurice Duval, sous-ministre adjoint, à l'effet d'entreprendre des procédures en éviction contre tout occupant illégal installé après ladite date, et, d'autre part, à un énoncé de politique visant à conserver les îles dans le domaine public.