

CAT- 027M
C.P. - PL 67
Régime
d'aménagement
dans les zones
inondables

PROJET DE LOI 67
INSTAURANT UN NOUVEAU RÉGIME
D'AMÉNAGEMENT DANS LES ZONES
INONDABLES DES LACS ET DES COURS
D'EAU [...]

AVIS DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ASSEMBLÉE
NATIONALE DU QUÉBEC

27 OCTOBRE 2020



Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

Rédaction

Antoine Verville,
Directeur général

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
(418) 800-1144 poste 6
antoine.verville@robvq.qc.ca

Révision

Sébastien Cottinet,
Coordonnateur mobilisation et politiques publiques
Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
(418) 800-1144 poste 7
sebastien@robvq.qc.ca

Stéphanie Milot,
Chargée de projets | aménagement durable
Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
(418) 800-1144 poste 4
stephanie@robvq.qc.ca

Avec la contribution de

John Husk, président
Mathieu Madison, deuxième vice-président
Alex Martin, administrateur

Synthèse des recommandations

Le tableau suivant présente la synthèse des recommandations du Regroupement des organismes des bassins versants du Québec (ROBVQ) quant au projet de loi 67 et à sa mise en oeuvre. Certaines recommandations dépassent donc la portée du texte de loi pour se pencher sur des actions incontournables à prendre pour assurer le succès de son entrée en vigueur. Les recommandations 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13 et 14 concernant directement le texte du projet de Loi proposé.

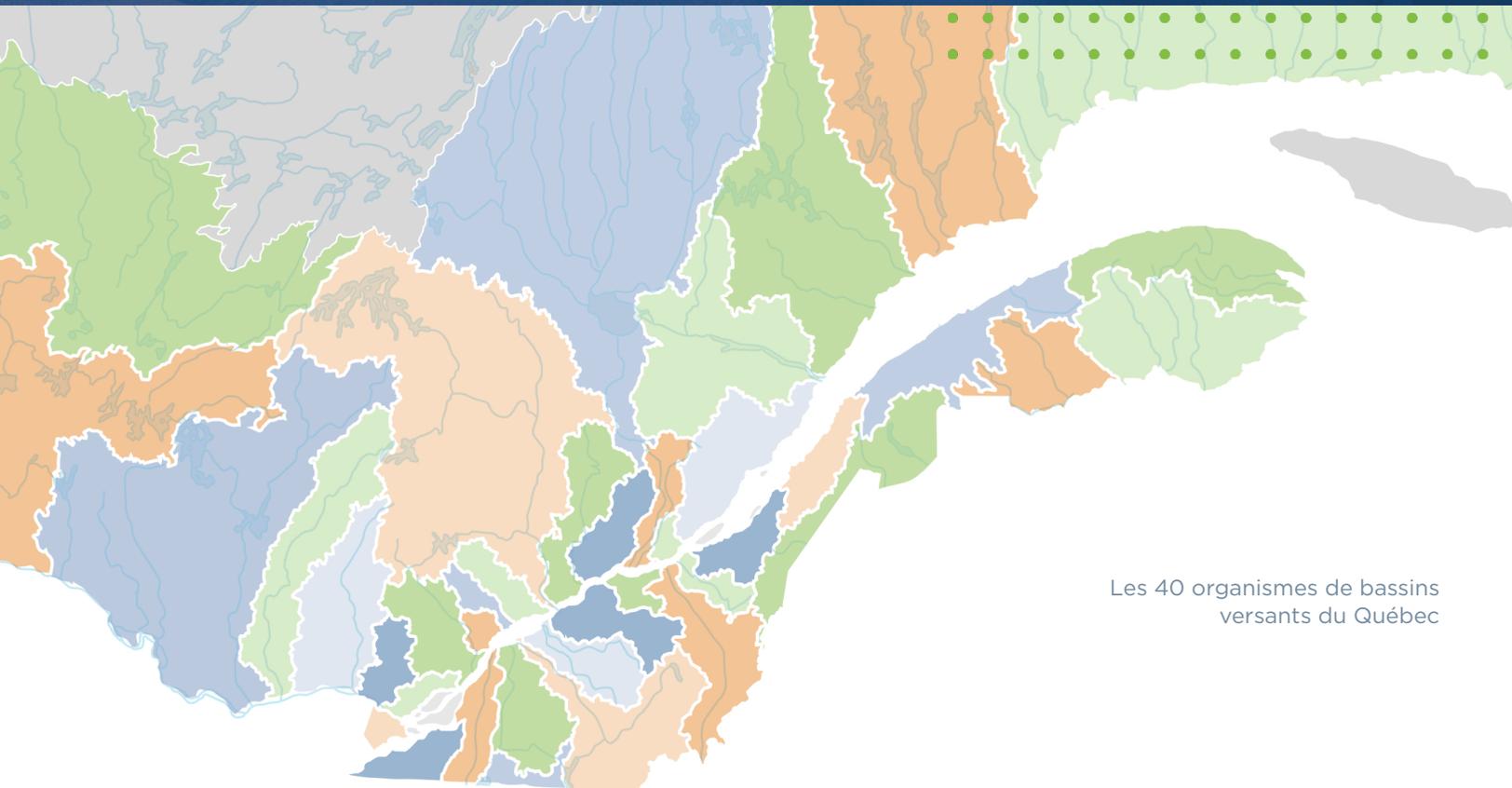
1	Gestion des risques d'inondation	Le ROBVQ recommande que l'article 46.0.2.1. soit remplacé par: « le ministre établit les limites des zones inondables des lacs ou des cours d'eau et les limites des zones de mobilité des cours d'eau. »
2		Le ROBVQ recommande de remplacer l'article 79.9. par : « Le ministre doit, dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution, donner son avis sur la conformité du projet de règlement aux orientations gouvernementales portant notamment sur la <u>gestion par bassin versant et l'impact cumulatif des activités</u> ou sur son respect des critères prévus par un règlement pris en vertu du paragraphe 14° de l'article 46.0.21. de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), selon le cas.
3		Le ROBVQ recommande que l'article 79.18. soit modifié par ce qui suit: « avant de rendre sa décision, le ministre consulte le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le ministre de la Sécurité publique, le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables <u>et l'organisme de bassin versant concerné, sur la base de son plan directeur de l'eau.</u>
4		Le ROBVQ recommande que le pouvoir de réglementation régionale puisse être dévolu aux communautés métropolitaines sur accord de leurs différentes composantes, afin d'assurer une meilleure cohésion territoriale régionale.
5		Le ROBVQ recommande que des mesures d'accompagnement techniques, financières et fiscales soient prévues lorsque les ouvrages de protection sont déclarés de responsabilité municipale afin d'assurer un entretien exemplaire dans le temps et une réduction des risques.
6		Le ROBVQ recommande que le deuxième alinéa de l'article 93. soit modifié par: « par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur » par « , de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur <u>et contribuent à réduire les vulnérabilités des personnes et des biens</u> ».
7	Accès aux lacs et cours d'eau	Le ROBVQ recommande que le rôle des communautés métropolitaines dans l'identification des lacs et cours d'eau présentant un intérêt récréatif soit clarifié.
8		Le ROBVQ recommande que soient prévus, en plus des mesures proposées pour la cessation d'un terrain riverain comme condition d'approbation d'une opération cadastrale, des outils permettant aux municipalités de créer des accès publics sur les lacs et cours d'eau présentant un intérêt d'ordre récréatif, mais dont les rives sont déjà privatisées.
9		Le ROBVQ recommande que le MAMH offre des outils et de l'accompagnement pour faciliter le processus de demande d'autorisation des municipalités au gouvernement fédéral en ce qui concerne la restriction à la conduite des bateaux et ce, afin que les municipalités québécoises disposent facilement des outils réglementaires nécessaires lors de la création des nouveaux accès publics.
10		Le ROBVQ recommande que le projet de loi ou ses règlements d'application prévoient que l'inspection et le lavage des embarcations soient obligatoires pour tout accès public à l'eau permettant la mise à l'eau d'une embarcation.

11	Imperméab.	Le ROBVQ recommande que le projet de Loi soit légèrement ajusté afin que l'article 83. de la LAU soit modifié par l'ajout, à la fin, du paragraphe suivant: « 4° l'identification de toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain <u>ou à un problème de ruissellement de surface</u> , ainsi que la description de toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques.
12	Milieux humides	Le ROBVQ recommande que le gouvernement du Québec, en plus de la délimitation des zones inondables et de mobilité, investisse dans le développement d'outils facilitant leur caractérisation (tel que l'indice de qualité morphologique des cours d'eau ou les indicateurs de diversité hydrologique), le suivi de l'évolution du territoire et la fixation de cibles à atteindre.
13	Autres thématiques	Le ROBVQ recommande que le projet de Loi 67 soit modifié pour y ajouter des articles prévoyant: (1) les critères de prise en considération du plan directeur de l'eau lors de l'adoption de plans d'urbanisme, de schémas d'aménagement et de développement, de plans métropolitains d'aménagement et de développement, de plans régionaux des milieux humides et hydriques et de plans sectoriels de gestion des risques liés aux inondations; (2) la production d'un avis par l'organisme de bassin versant sur la prise en considération du plan directeur de l'eau lors de l'adoption de ces mêmes outils (3) les mécanismes de conformité ou d'ajustement prévus suite à la production de ces avis.
14	Autres thématiques	Le ROBVQ recommande que l'article 79.3. du projet de loi 67 soit modifié par ce qui suit: « le conseil d'une municipalité régionale de comté peut établir par règlement toute norme relative à <u>la voirie forestière et la récolte de la ressource</u> dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée ».

Tables des matières

Introduction	6
Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)	6
Les organismes de bassins versants (OBV)	6
Mise en contexte	7
Gestion des risques d'inondation	7
Règlementation gouvernementale.....	7
Règlementation régionale.....	8
Ouvrages de protection.....	10
Approche de gestion de risques.....	10
Accès aux lacs et cours d'eau	11
Imperméabilisation et ilots de chaleur.....	13
Gestion des milieux humides et hydriques.....	14
Autres thématiques	14
Prise en compte des PDE et autres outils de planification territoriale.....	14
Plantation et abattage d'arbres	15
Conclusion	17
Synthèse des recommandations	16

Introduction



Les 40 organismes de bassins versants du Québec

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)

Le ROBVQ compte comme membres les quarante (40) OBV du Québec. Il a pour mission de rassembler les organismes de bassins versants du Québec afin de favoriser la gouvernance de l'eau dans le cadre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant dans une perspective de développement durable. Dans le cadre de ce mandat, il est le partenaire privilégié du gouvernement du Québec.

Les organismes de bassins versants (OBV)

La mission dévolue aux OBV est d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau et d'en promouvoir et suivre la mise en oeuvre en vertu de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. Agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional (voir figure ci-dessus), ils doivent dans la réalisation de ces plans assurer une représentation équilibrée des différents milieux d'activité intéressés. Ils regroupent plus de huit cents (800) acteurs de l'eau issus notamment des milieux gouvernementaux, autochtones, municipaux, économiques, environnementaux et agricoles.

Mise en contexte

Le 30 septembre 2020, le gouvernement du Québec présentait le projet de loi no 67, *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau*. Il s'agit d'un projet de loi omnibus, octroyant aussi temporairement aux municipalités « des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions ». Dans cet avis, le ROBVQ se concentrera uniquement sur les aspects liés à son expertise en gestion de l'eau soit: la gestion des risques d'inondation, la planification d'accès aux lacs et cours d'eau, l'imperméabilisation et la lutte aux îlots de chaleur ainsi que la conservation des milieux humides et hydriques.

Le ROBVQ a par ailleurs participé dans les derniers mois à la démarche entamée par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) concernant une révision mineure de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) ainsi qu'aux travaux du comité consultatif mis en place par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques (MELCC) concernant la refonte du cadre normatif en zone inondable. Aussi, le ROBVQ est d'avis qu'il est nécessaire de se doter d'une vision d'avenir en aménagement du territoire, que ce soit par l'adoption d'une Politique nationale d'aménagement du territoire tel que le suggère l'Alliance Ariane, ou par l'adoption d'une stratégie québécoise en la matière, assortie d'orientations gouvernementales claires en gestion de l'eau et issue d'une grande conversation nationale en aménagement du territoire, maintes fois évoquée par la ministre du MAMH, Mme. Andrée Laforest.

Finalement, le ROBVQ est préoccupé par les recommandations du récent rapport du commissaire au développement durable (juin 2020) sur la conservation des ressources en eau. C'est donc sur ces bases que le ROBVQ s'appuie pour proposer que les ajustements légaux présentés dans ce projet de Loi fixent les bases claires d'une telle stratégie/politique, notamment en termes de gestion de l'eau par bassin versant. Cet avis se penchera donc aussi sur des éléments incontournables, mais pourtant absents du projet de Loi, notamment sur la vision à l'échelle du bassin versant et la prise en compte des plans directeurs de l'eau.

Gestion des risques d'inondation

Le projet de loi propose, notamment (1) « de prévoir de nouveaux pouvoirs réglementaires au gouvernement par lesquels il pourrait élaborer un cadre normatif applicable aux rives, au littoral, aux zones inondables et aux zones de mobilité; (2) « d'accorder aux municipalités régionales de comté de nouveaux pouvoirs, dont celui d'adopter des règlements relatifs à la gestion des risques liés aux inondations et à la gestion des contraintes naturelles ou anthropiques » et (3) de mettre en place « un encadrement spécifique aux ouvrages de protection contre les inondations, notamment en octroyant au gouvernement le pouvoir de déclarer une municipalité responsable d'un ouvrage de protection ». Le ROBVQ se penchera ici sur ces trois propositions ainsi que sur l'approche par gestion de risques qui est proposée.

Règlementation gouvernementale

À la lecture du projet de Loi et des documents l'accompagnant, le ROBVQ constate la volonté du gouvernement du Québec d'abroger la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables pour plutôt élaborer un cadre provincial applicable aux rives, au littoral et aux zones inondables ainsi qu'aux zones de mobilité.

Considérant la grande variabilité dans la qualité et la couverture de la cartographie des zones inondables au Québec à ce jour; considérant aussi les délais connus du processus de conformité entre la PPRLPI, intégrés aux documents complémentaires du schéma d'aménagement et de développement des MRC, puis aux plans d'urbanisme des municipalités: le ROBVQ appuie ce nouveau pouvoir réglementaire au gouvernement. Le ROBVQ appuie aussi la proposition à l'effet que ce règlement porterait sur des objets qui sont actuellement régis par les règlements municipaux.

Le ROBVQ souhaite toutefois soulever deux préoccupations. Il est d'abord mentionné dans le document accompagnant le projet de Loi que le règlement gouvernemental rendrait inopérantes les dispositions de tout règlement d'une municipalité locale, d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine qui portent sur le même objet. Il aurait donc comme effet de limiter la possibilité pour ces derniers de régir le littoral, les rives et les zones inondables.

Afin de permettre aux instances municipales innovantes d'agir en complément au règlement gouvernemental dans des zones de mobilité de cours d'eau par exemple ou sur des portions de territoire où les impacts des changements climatiques sur les aléas fluviaux sont encore méconnus, le ROBVQ tient à souligner qu'il est essentiel que celles-ci puissent aller plus loin que le règlement provincial. **Nous comprenons que l'article 118.3.3. de la Loi sur la qualité de l'environnement s'applique, prévoyant que le ministre puisse approuver un règlement municipal plus contraignant que celui du ministre. Nous sommes d'avis que cette procédure devrait être facilitée, notamment dans les zones de mobilité de cours d'eau, parfois documentées à l'échelle locale ou régionale.**

La seconde préoccupation concerne la cartographie des zones de mobilité. À cet effet, le projet de Loi stipule à l'article 46.0.2.1., que « le ministre établit les limites des zones inondables des lacs ou des cours d'eau. Il **peut** aussi établir les limites des zones de mobilité des cours d'eau. » Le ROBVQ souhaite que la délimitation des zones de mobilité de cours d'eau soit prévue comme un devoir gouvernemental et pas uniquement un pouvoir. Les phénomènes de mobilité sont de plus en plus fréquents dans un contexte de changement climatique et d'évènements de pluies torrentielles. Il importe de mieux gérer ce risque fluvial, au même titre que celui des inondations.

RECOMMANDATION 1 : Le ROBVQ recommande que l'article 46.0.2.1. soit remplacé par: « le ministre établit les limites des zones inondables des lacs ou des cours d'eau et les limites des zones de mobilité des cours d'eau. »

Le ROBVQ est conscient que la délimitation des zones de mobilité de cours d'eau sur l'ensemble du Québec exige un travail ambitieux. Dans ce contexte, il propose qu'une échéance soit prévue au projet de loi pour l'entrée en vigueur de cette obligation (par exemple 3 ou 5 ans). Les OBV du Québec offrent par ailleurs toute leur collaboration pour déployer des campagnes nationales de caractérisation et d'acquisition de données nécessaires à une telle cartographie.

Règlementation régionale

Le document accompagnant la publication du projet de Loi mentionne qu'« il est prévu que le gouvernement autorise, dans des secteurs situés en zones inondables et **dont l'indice d'exposition aux inondations est faible ou négligeable**, certains travaux, constructions ou interventions conditionnellement à l'adoption, par la MRC, d'un plan sectoriel de gestion des risques liés aux inondations. Cette planification sectorielle serait incluse dans un règlement adopté par la MRC et comprendrait des règles d'aménagement adaptées pour les secteurs visés. La LAU serait donc modifiée afin d'habiliter les MRC à adopter de tels règlements ».

Ainsi, le projet de loi prévoit, à l'article 79.1., que « le conseil d'une municipalité régionale de comté peut adopter un règlement afin de mettre en oeuvre tout plan de gestion des risques liés aux inondations élaboré conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 13° de l'article 46.0.21. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2). » et à l'article 79.2. que « le conseil d'une municipalité régionale de comté peut, à l'égard d'un lieu déterminé, établir par règlement toute norme destinée à tenir compte : 1° de tout facteur, propre à la nature du lieu, qui soumet l'occupation du sol à des contraintes liées à la sécurité publique ou à la protection de l'environnement; 2° de la proximité, réelle ou éventuelle, d'un immeuble ou d'une activité qui soumet l'occupation du sol à des contraintes liées à la sécurité publique, à la santé publique ou au bien-être général. »

Le ROBVQ soutient fortement cette orientation, mais souhaite formuler quelques préoccupations et propositions.

D'abord, la notion d'indice d'exposition faible ou négligeable est mentionnée dans le document d'accompagnement, mais à aucun endroit dans le projet de Loi. Le ROBVQ comprend bien que cette précision pourra être apportée dans le cadre normatif à venir, mais tient aujourd'hui à préciser que **son appui à cette orientation est conditionnel au respect de cette notion d'indice d'exposition faible ou négligeable. Le pouvoir de régler régionalement la zone inondable où l'indice d'exposition est modéré ou fort ne devrait en aucun cas être prévu.**

Ensuite, à l'article 79.9., il est prévu que « le ministre doit [...] donner son avis sur la conformité du projet de règlement aux orientations gouvernementales... ». Or, l'orientation gouvernementale en gestion de l'eau n'est toujours pas en vigueur à ce jour et les travaux menant à son adoption sont actuellement sur la glace. Ainsi, rien dans la formulation actuelle ne permet d'être assuré qu'une vision à l'échelle du bassin versant sera prise en considération dans l'élaboration et la vérification de conformité des règlements régionaux. Qui plus est, plusieurs règlements régionaux à l'échelle d'un bassin versant, même en zone de risque faible et négligeable, pourraient avoir un impact cumulatif et entraîner des dommages en portion aval du bassin versant.

RECOMMANDATION 2 : Le ROBVQ recommande de remplacer l'article 79.9. par : « Le ministre doit, dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution, donner son avis sur la conformité du projet de règlement aux orientations gouvernementales *portant notamment sur la gestion par bassin versant et l'impact cumulatif des activités* ou sur son respect des critères prévus par un règlement pris en vertu du paragraphe 14° de l'article 46.0.21. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), selon le cas.

En outre, le ROBVQ se questionne sur l'échelle identifiée de la MRC pour les planifications régionales. Il est clair que la MRC est une unité de planification territoriale plus adaptée que celle de la municipalité pour assurer une certaine forme de cohérence territoriale dans l'aménagement des zones inondables à risque faible ou modéré. En ce sens, le ROBVQ appuie la proposition actuelle. Toutefois, d'autres échelles devraient être mises à profit.

D'abord, il apparaît essentiel pour le ROBVQ d'assurer une cohérence à l'échelle de l'unité naturelle d'écoulement des eaux: le bassin versant. Ainsi, **le ROBVQ est d'avis que les analyses de risques qui devront être effectuées pour soutenir l'élaboration des plans de gestion régionaux devraient être réalisées à l'échelle du bassin versant du cours d'eau et partagées par les différentes MRC** souhaitant élaborer de tels plans.

Pour ce faire, le ROBVQ propose qu'une consultation de l'organisme de bassin versant soit prévue. L'article 79.18. prévoit qu'« avant de rendre sa décision, le ministre consulte le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le ministre de la Sécurité publique et le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables ».

RECOMMANDATION 3 : Le ROBVQ recommande que l'article 79.18. soit modifié par ce qui suit: « avant de rendre sa décision, le ministre consulte le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le ministre de la Sécurité publique, le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables *et l'organisme de bassin versant concerné, sur la base de son plan directeur de l'eau.*

Toujours en matière d'échelle de planification, les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec jouent actuellement un rôle actif dans la cartographie des zones inondables et la planification du territoire via leurs plans métropolitains d'aménagement et de développement et des projets de trames vertes et bleues.

RECOMMANDATION 4 : Le ROBVQ recommande que le pouvoir de réglementation régionale puisse être dévolu aux communautés métropolitaines sur accord de leurs différentes composantes, afin d'assurer une meilleure cohésion territoriale régionale.

Ouvrages de protection

Concernant les ouvrages de protection, l'article 46.0.20. du projet de loi prévoit que « le ministre tient un registre des ouvrages de protection contre les inondations visés par un décret pris en application de l'article 46.0.13. et, le cas échéant, de l'article 46.0.14. » et qu' « un règlement du gouvernement prescrit les renseignements qui doivent être consignés au registre, la personne qui doit les fournir et les délais pour ce faire. »

Le ROBVQ appuie ceci sans réserve. Les ouvrages de protection doivent être mieux documentés et référencés.

Par ailleurs, le projet de Loi « vise aussi la mise en place d'un encadrement spécifique aux ouvrages de protection contre les inondations, notamment en octroyant au gouvernement le pouvoir de déclarer une municipalité responsable d'un ouvrage de protection». Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques « disposerait d'un pouvoir d'ordonnance à l'égard d'une personne ou d'une municipalité pour l'accomplissement de certaines tâches relatives à un ouvrage de protection contre les inondations afin, notamment, d'accroître la protection des personnes et des biens. »

Le ROBVQ appuie aussi ceci, mais s'interroge sur la capacité financière et technique de certaines municipalités de prendre en charge ces responsabilités. Des ouvrages, tels que des barrages ou des quais, ont déjà vu leur responsabilité déléguée aux municipalités, soulevant dans plusieurs cas un enjeu de capacité d'entretien.

RECOMMANDATION 5 : Le ROBVQ recommande que des mesures d'accompagnement techniques, financières et fiscales soient prévues lorsque les ouvrages de protection sont déclarés de responsabilité municipale afin d'assurer un entretien exemplaire dans le temps et une réduction des risques.

Approche de gestion de risques

À la fois dans le projet de Loi et dans le document d'accompagnement, le gouvernement du Québec évoque à plusieurs reprises sa volonté de passer à une cartographie et un cadre normatif axés sur la gestion des risques. Le ROBVQ est d'avis qu'une bonne gestion de risques doit tenir compte non seulement des zones exposées aux aléas (inondation et mobilité), mais aussi de la vulnérabilité des personnes et des infrastructures. Cette vulnérabilité pourra être altérée par le nombre de personnes et d'infrastructures exposées, mais aussi par les mesures d'immunisation mises en place, les approches de culture du risque, les caractéristiques sociodémographiques des populations, la désuétude des bâtiments, etc.

Or, dans les dispositions générales concernant les ajustements proposés à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il est proposé à l'article 93. de modifier l'article 46.0.1. pour y lire «de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur et de contribuer à limiter le nombre de personnes et de biens exposés aux inondations». Or, le ROBVQ est d'avis que les vulnérabilités sociales et territoriales devraient être considérées de façon plus inclusive, afin de tenir compte à la fois du dénombrement, mais aussi d'autres critères.

RECOMMANDATION 6 : Le ROBVQ recommande que le deuxième alinéa de l'article 93. soit modifié par: « par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur » par « , de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur *et contribuent à réduire les vulnérabilités des personnes et des biens* ».

Accès aux lacs et cours d'eau

Ce projet de loi modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin, notamment « d'exiger que les lacs et les cours d'eau d'intérêt pour la pratique d'activités récréatives soient identifiés à tout schéma d'aménagement et de développement » et « d'accorder aux municipalités locales de nouveaux pouvoirs aux fins de l'aménagement d'accès publics à l'eau ».

En vertu du projet de Loi, l'article 5. de la LAU serait modifié pour y ajouter que le schéma d'aménagement doit « déterminer tout lac ou cours d'eau présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre récréatif ».

Il est par ailleurs prévu de « permettre aux municipalités d'exiger la cession d'un terrain riverain comme condition d'approbation d'une opération cadastrale et, accessoirement, une contribution financière pour l'aménagement d'un accès public à l'eau. » et de « contraindre les municipalités, par l'entremise du document complémentaire, à imposer cette contribution en terrain sur les plans d'eau identifiés au SAD. »

Le ROBVQ se réjouit de cette proposition et soutient le projet de règlement en ce sens. Les plans directeurs de l'eau des organismes de bassins versants du Québec démontrent que l'enjeu de l'accès aux lacs et cours d'eau est présent dans pratiquement toutes les régions du Québec en raison de la privatisation des rives et que cette problématique est en croissance. Il convient donc d'agir pour rectifier le tir.

Le ROBVQ souhaite toutefois soulever certains questionnements et préoccupations à cet égard.

D'abord, les accès aux lacs et cours d'eau devraient miser sur la proximité des milieux de vie. Considérant qu'une vaste part de la population québécoise est établie sur le territoire des deux communautés métropolitaines (Québec et Montréal), le ROBVQ est d'avis qu'une cohérence à l'échelle métropolitaine est aussi de mise. Plusieurs événements ont d'ailleurs soulevé l'attention médiatique à l'été 2020 et démontrent cette nécessité, dont notamment une surutilisation d'un accès public à Rawdon par des visiteurs en provenance du territoire de la CMM notamment ou de celui de Shannon par des visiteurs du territoire de la CMQ notamment.

RECOMMANDATION 7 : Le ROBVQ recommande que le rôle des communautés métropolitaines dans l'identification des lacs et cours d'eau présentant un intérêt récréatif soit clarifié.

En outre, bien que les mesures proposées soient intéressantes pour assurer la conservation d'accès lors de nouveaux développements, elles ne permettront pas de remédier à la carence actuelle en accès publics à proximité des milieux de vie des Québécoises et des Québécois.

RECOMMANDATION 8 : Le ROBVQ recommande que soient prévus, en plus des mesures proposées pour la cessation d'un terrain riverain comme condition d'approbation d'une opération cadastrale, des outils permettant aux municipalités de créer des accès publics sur les lacs et cours d'eau présentant un intérêt d'ordre récréatif, mais dont les rives sont déjà privatisées.

En outre, le ROBVQ tient à soulever l'importance que des critères, tels que la capacité du support du lac et sa bathymétrie, puissent être utilisés pour régir le type d'activités récréatives permises. Alors que des activités douces, telles que la baignade ou les sports nautiques non motorisés, auront un impact plus faible sur les milieux, l'accès d'embarcations à moteur peut quant à lui avoir un impact majeur sur l'équilibre écologique du milieu.

À ce jour, la gestion de la navigation demeure une compétence fédérale. Ainsi, la municipalité « peut demander au fédéral certaines restrictions à la conduite des bateaux, sur un ou plusieurs plans d'eau de son territoire »¹. Or, cette démarche est fastidieuse et très peu de municipalités y sont arrivées, les poussant ainsi à utiliser des moyens détournés pour restreindre l'accès, comme des tarifs exorbitants.

RECOMMANDATION 9 : Le ROBVQ recommande que le MAMH offre des outils et de l'accompagnement pour faciliter le processus de demande d'autorisation des municipalités au gouvernement fédéral en ce qui concerne la restriction à la conduite des bateaux et ce, afin que les municipalités québécoises disposent facilement des outils réglementaires nécessaires lors de la création des nouveaux accès publics.

Finalement, la création d'accès publics, que soutient le ROBVQ, ne peut être analysée sans s'attarder à l'enjeu de la propagation des espèces exotiques envahissantes, dont le myriophylle à épi, qui colonise nos lacs.

RECOMMANDATION 10 : Le ROBVQ recommande que le projet de loi ou ses règlements d'application prévoient que l'inspection et le lavage des embarcations soient obligatoires pour tout accès public à l'eau permettant la mise à l'eau d'une embarcation.

¹ <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/protection-de-lenvironnement/limites-concernant-la-navigation-de-plaisance/>

Les programmes de soutien financier existants devraient ainsi être renforcés et les stations de lavage documentées, référencées et inspectées. Il est à noter qu'un premier recensement est en cours de réalisation par les OBV du Québec, avec le soutien de Pêches et Océans Canada et la collaboration du MELCC et du MFFP.

Imperméabilisation et îlots de chaleur

Le projet de loi 67 modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin, notamment « d'exiger que les zones sujettes au phénomène d'îlot de chaleur urbain soient identifiées à tout plan d'urbanisme. » En effet, tel que le mentionne le document d'accompagnement du projet de Loi, « l'effet d'îlot de chaleur urbain est un problème constaté dans plusieurs municipalités du Québec, majoritairement les plus urbanisées. Il est causé par différents facteurs jouant essentiellement à l'échelle locale, dont les principaux sont un manque de couvert végétal et une imperméabilisation importante des sols ».

Il est proposé que l'article 83. de la LAU soit modifié par l'ajout, à la fin, du paragraphe suivant: « 4° l'identification de toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain, ainsi que la description de toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques. ».

Le ROBVQ soutient cette proposition. Il est toutefois d'avis qu'en plus du phénomène d'îlot de chaleur, celui de ruissellement de surface et de gestion durable des eaux pluviales soient pris en considération. En effet, les surfaces peu végétalisées et très imperméabilisées peuvent aussi causer des problèmes d'inondation ou de dommage par ruissellement de surface, de contamination des milieux récepteurs en raison de leur charge en contaminants, etc.

RECOMMANDATION 11 : Le ROBVQ recommande que le projet de Loi soit légèrement ajusté afin que l'article 83. de la LAU soit modifié par l'ajout, à la fin, du paragraphe suivant: « 4° l'identification de toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain ou à un problème de ruissellement de surface, ainsi que la description de toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques.

Afin de soutenir cette avancée légale, il serait fort pertinent d'investir dans le développement d'indices permettant d'évaluer facilement le taux d'imperméabilisation des milieux bâtis à différentes échelles, dont celle des bassins versants, de suivre l'évolution de ce taux et de fixer des cibles à atteindre.

Les organismes de bassins versants du Québec disposent d'une expertise et d'outils en matière de gestion durable des eaux pluviales² et proposent leur collaboration au gouvernement du Québec et au milieu municipal dans la mise en oeuvre de cette avancée légale.

² <https://robvq.qc.ca/public/documents/bibliotheque/uploaded/0Boendum.pdf> ; <https://robvq.qc.ca/public/documents/bibliotheque/uploaded/nmtttlvz.pdf>

Gestion des milieux humides et hydriques

Le projet de loi vise à modifier l'encadrement applicable à la gestion des milieux hydriques, prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ainsi, il confie au ministre responsable de cette Loi de nouveaux pouvoirs, tels que ceux d'établir, tenir à jour et rendre publique les limites des zones inondables des lacs et des cours d'eau ainsi que des zones de mobilité des cours d'eau. Il prévoit par ailleurs que l'article 15.2. de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (chapitre C-6.2) soit modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : « Dans le cadre de l'identification des milieux humides et hydriques prévue au paragraphe 1^o du deuxième alinéa, une municipalité régionale de comté doit intégrer au plan les limites des zones visées au paragraphe 2.1^o du troisième alinéa de l'article 46.0.2. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2). ».

Le ROBVQ soutient cette modification. Les OBV du Québec accompagnent actuellement les MRC dans l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques et élaborent eux-mêmes des objectifs de conservation des milieux humides et hydriques. Force est de constater qu'à l'heure actuelle, les connaissances et méthodologies concernant les milieux humides sont plus accessibles que celle sur les milieux hydriques.

La délimitation des zones inondables et de mobilité fournira une donnée de base à l'échelle du Québec pour accroître la qualité de la planification de nos milieux hydriques.

RECOMMANDATION 12 : Le ROBVQ recommande que le gouvernement du Québec, en plus de la délimitation des zones inondables et de mobilité, investisse dans le développement d'outils facilitant leur caractérisation (tel que l'indice de qualité morphologique des cours d'eau ou les indicateurs de diversité hydrologique), le suivi de l'évolution du territoire et la fixation de cibles à atteindre.

Autres thématiques

Prise en compte des PDE et autres outils de planification territoriale

Le projet de Loi à l'étude s'inscrit dans un contexte très particulier.

D'abord, une démarche de consultation fut entamée dans les derniers mois par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) concernant une révision mineure de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Plusieurs propositions avancées lors de cette consultation se retrouvent dans le projet de Loi actuel, mais l'enjeu de la cohésion et de l'intégration des différentes planifications territoriales n'y figure pas. Parmi ces outils, le ROBVQ s'intéresse particulièrement au plan directeur de l'eau, produit par les organismes de bassins versants du Québec, qui offre un regard à l'échelle du bassin versant, et qui encore une fois dans cette réforme réglementaire, ne voit pas son rôle en matière d'aménagement du territoire clarifié.

Les plans directeurs de l'eau sont élaborés par les organismes de bassins versants du Québec en vertu de la législation québécoise puisqu'ils sont inscrits à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. Cette même Loi, datant de 2009, prévoit que « le plan [directeur de l'eau] ainsi élaboré soit être pris en considération par les ministères, les organismes du gouvernement, les

communautés métropolitaines, les municipalités et les communautés autochtones représentées par leur conseil de bande dans l'exercice de leurs attributions. »

Pourtant, cette prise en considération n'est toujours pas effective 11 ans plus tard. Le récent rapport du commissaire au développement durable (juin 2020) sur la conservation des ressources en eau, faisant suite à celui de 2013 sur la gouvernance de l'eau, stipule clairement que l'engagement et la collaboration du MELCC et du MAMH ne sont pas assurés, bien qu'ils soient essentiels à la cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants » et que « des actions structurantes doivent être accomplies **pour que les problématiques et les enjeux identifiés à l'échelle des bassins versants soient pris en considération dans les outils de planification du territoire du milieu municipal** ».

L'importance de la prise en compte de l'échelle du bassin versant fut par ailleurs mentionnée dans les rapports des comités scientifique et municipal ayant mené à l'adoption du Plan de protection du territoire face aux inondations. Des bureaux de projets sur les inondations par bassin versant seront par ailleurs mis en place dans les prochains mois par le MAMH.

Dans ce contexte, le ROBVQ est d'avis qu'il faut dès aujourd'hui saisir l'opportunité du projet de loi 67 pour proposer des mesures encadrant la prise en considération des plans directeurs de l'eau.

RECOMMANDATION 13 : Le ROBVQ recommande que le projet de Loi 67 soit modifié pour y ajouter des articles prévoyant: (1) les critères de prise en considération du plan directeur de l'eau lors de l'adoption de plans d'urbanisme, de schémas d'aménagement et de développement, de plans métropolitains d'aménagement et de développement, de plans régionaux des milieux humides et hydriques et de plans sectoriels de gestion des risques liés aux inondations; (2) la production d'un avis par l'organisme de bassin versant sur la prise en considération du plan directeur de l'eau lors de l'adoption de ces mêmes outils (3) les mécanismes de conformité ou d'ajustement prévus suite à la production de ces avis.

Il est ici essentiel de mentionner que le ROBVQ et les OBV du Québec reconnaissent entièrement la compétence des entités municipales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il n'est donc pas ici question d'empiéter sur ce pouvoir, mais bien de s'assurer de la prise en considération efficace de l'échelle du bassin versant lors de l'exécution de leurs compétences.

Plantation et abattage d'arbres

L'article 79.3. du projet de loi prévoit que « le conseil d'une municipalité régionale de comté peut établir par règlement toute norme relative à la plantation et à l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée. »

RECOMMANDATION 14 : Le ROBVQ recommande que l'article 79.3. du projet de loi 67 soit modifié par ce qui suit: « le conseil d'une municipalité régionale de comté peut établir par règlement toute norme relative à *la voirie forestière et la récolte de la ressource* dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée ».

Le ROBVQ soutient cette orientation puisque l'échelle régionale apparaît adaptée à l'encadrement de l'aménagement de la forêt privée afin d'assurer une cohérence régionale. Il existe d'ailleurs déjà plusieurs exemples de règlements régionaux en la matière qui ont démontré leur pertinence³.

Selon le guide d'accompagnement de l'autodiagnostic municipal en gestion durable des eaux pluviales, produit par le ROBVQ pour le MELCC⁴:

« Bien que le règlement sur l'abattage d'arbres soit un outil réglementaire abondamment utilisé à ce jour pour régir l'aménagement forestier ou la récolte de peuplement, ce dernier vise d'abord à encadrer l'abattage d'arbres à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des municipalités en exigeant l'obtention d'un permis pour abattre des arbres sur les terrains privés en milieu urbain. Il peut être difficilement transposable au secteur forestier et limiter inutilement l'abattage d'arbres et la récolte forestière en dehors du périmètre d'urbanisation, empêchant ainsi les professionnels de la forêt de faire leur travail adéquatement. Un règlement non applicable en forêt privée peut encourager les propriétaires forestiers à agir sans conseil forestier, mais aussi à l'encontre des règlements municipaux. Afin de tenir compte des principaux enjeux et problématiques liés à la gestion durable des eaux pluviales en milieu forestier, il est souhaitable de se doter d'un règlement spécifique à l'aménagement forestier. Ce règlement devrait minimalement encadrer la voirie forestière et la récolte de la ressource. Cette manière de réglementer permet de tenir compte de la réalité spécifique des forêts privées dans un contexte municipal. »

³ La MRC de Brome-Missisquoi s'est jointe, en 2012, à l'Agence forestière de la Montérégie pour expérimenter des traverses de cours d'eau temporaires réutilisables. Un autre exemple est celui de la MRC de Maskinongé qui a travaillé en collaboration avec des ingénieurs forestiers représentant divers organismes locaux et régionaux pour rédiger son Règlement régional concernant la forêt privée.

⁴ <https://robvq.qc.ca/public/documents/bibliotheque/uploaded/nmttlvtz.pdf>

Conclusion

Tel que détaillé dans le présent avis, le ROBVQ soutient fortement plusieurs des réformes légales proposées dans le projet de Loi 67, notamment concernant la gestion des risques en zone inondable, les accès aux lacs et aux cours d'eau, la conservation des milieux humides et hydriques ou encore l'imperméabilisation des sols.

Des recommandations ont toutefois été formulées par le ROBVQ afin d'assurer une vision et une cohésion à l'échelle du bassin versant, tel que prévu à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. La mise en oeuvre de ces recommandations permettrait à l'état québécois de répondre aux recommandations du commissaire au développement durable du Québec énoncées en 2013 et 2020 et d'assurer une meilleure cohésion de la planification et du développement du territoire québécois en matière de gestion de l'eau.

Les OBV du Québec offrent leur entière collaboration en ce sens pour faire du Québec un leader mondial en matière de développement territorial respectueux de l'eau, notre patrimoine collectif dont l'État est le gardien.



ROBVQ

Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

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

Téléphone : 418 800-1144

Télécopie : 418 780-6666

