

CAT - 021M

C. P. PL 16

Loi aménagement et urbanisme
et autres dispositions

Projet de loi n° 16

Loi modifiant la Loi sur
l'aménagement et l'urbanisme et
d'autres dispositions

Avis déposé au ministère des Affaires municipales

Avril 2023



Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

Rédaction

Sébastien Cottinet
Coordonnateur mobilisation et politiques publiques
(418) 800-1144 poste 7
sebastien@robvq.qc.ca

Révision

Karine Dauphin
Directrice générale
(418) 800-1144 poste 6
karine.dauphin@robvq.qc.ca

Caroline Gagné
Coordonnatrice aux communications corporatives
(418) 800-1144 poste 8 caroline@robvq.qc.ca

Avec la participation de

Mathieu Madison, Président du ROBVQ & de l'Organisme de bassin versant de la rivière du Nord (Abrinord)

Tables des matières

INTRODUCTION	4
Mise en contexte.....	4
Rappel du rôle des OBV	4
LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU (GIRE)	5
La gouvernance de l'eau au Québec	5
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	8
Le choix de cibles environnementales liées à l'eau.....	8
La reddition de comptes des cibles sur les ressources en eau	10
L'incompatibilité des projets miniers déclarée par les municipalités	11
CONCLUSION	12
Pour une gouvernance éclairée et résiliente aux changements climatiques	12

Introduction

Mise en contexte

Ce mémoire présente l'avis du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) sur le Projet de loi n°16, Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et d'autres dispositions.

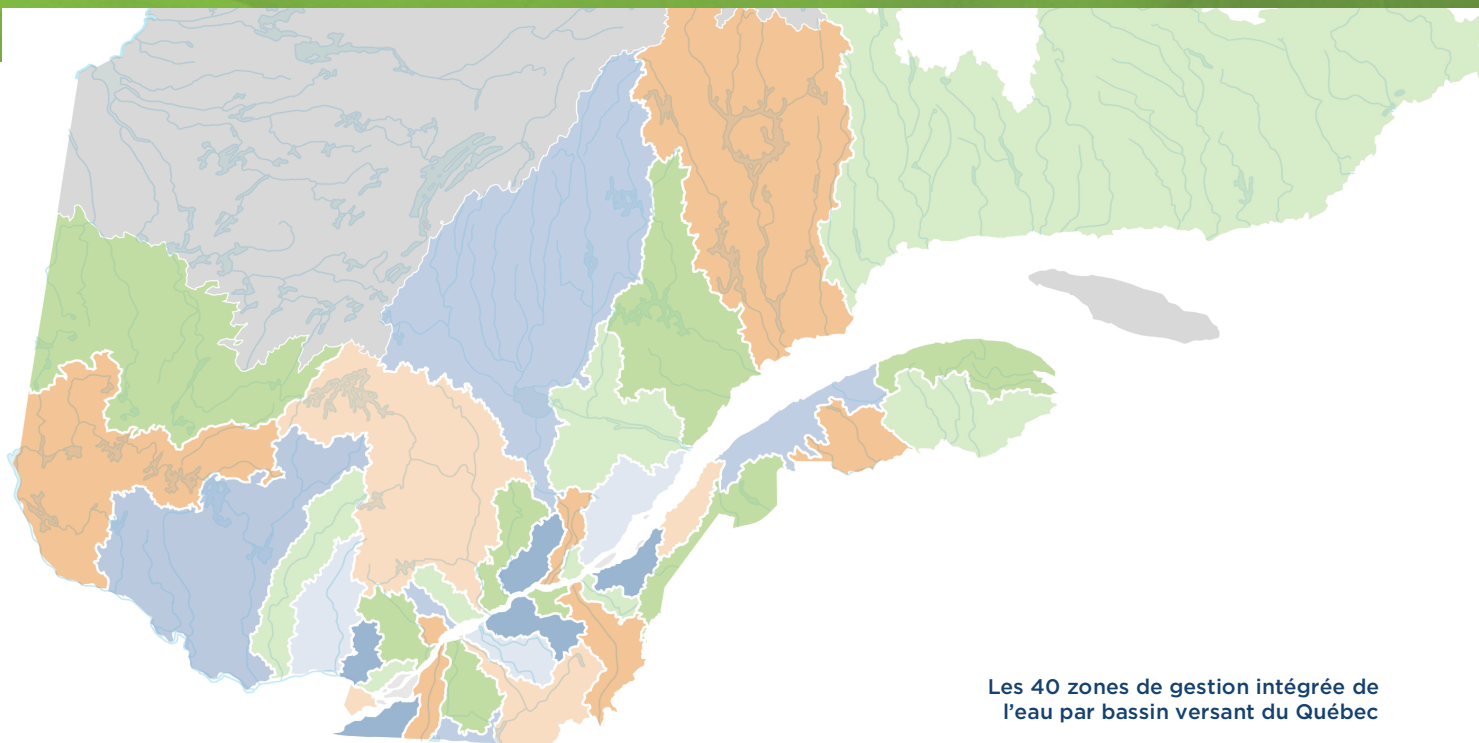
Étant donné les mandats octroyés aux organismes de bassins versants du Québec par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), les recommandations se retrouvant dans le présent avis ciblent les éléments du projet de loi qui touchent expressément à la protection de l'eau, autant dans sa qualité que sa quantité, ainsi que plus largement aux milieux humides et hydriques, ces milieux vivants bien identifiés au sein des schémas d'aménagement et de développement (SAD) des municipalités du Québec.

Rappel du rôle des OBV

En guise d'introduction, le ROBVQ tient d'abord à faire un rappel de la section IV de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (Loi sur l'eau, C-6.2). Cette section définit le mandat donné aux organismes de bassins versants. On y retrouve entre autres l'article 13 qui précise que la gestion des ressources en eau et des milieux associés doit être réalisée de manière intégrée et concertée sur les unités hydrographiques désignées (13.1). Il indique également que chacune de ces unités fait l'objet d'une planification visant à assurer la conservation de la ressource en eau et des milieux qui lui sont associés; qu'un plan directeur de l'eau (PDE) est ainsi élaboré par un organisme de bassin versant, plan qui doit être pris en considération par les ministères, les organismes du gouvernement, les communautés métropolitaines, les municipalités et les communautés autochtones (13.3). Plusieurs autres modalités encadrant le plan directeur de l'eau y figurent : soit le fait que le PDE est réalisé dans le cadre d'un processus de concertation régionale et locale (13.4), que le ministre peut déterminer les éléments devant y être traités (13.5) et a pour devoir de l'approuver (13.6). Y sont aussi édictés les termes de sa révision (13.6) et de sa diffusion (13.7).

C'est dans ce contexte que le ROBVQ désire présenter ses recommandations en lien avec le projet de loi 16 modifiant la LAU. Cette mise en contexte vise à faire ressortir l'esprit de concertation des acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire se retrouvant autant dans l'élaboration des plans directeurs de l'eau (PDE) que dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD). Ces SAD sont d'ailleurs l'outil privilégié des municipalités pour la gestion de leur territoire. Dans le même sens, les PDE sont aussi des outils de gestion et de planification du territoire, établis à partir de connaissances scientifiques et mettant de l'avant un diagnostic sur l'état de l'eau qui compose les milieux humides et hydriques d'un bassin versant et de la santé générale de ce dernier. L'objectif premier des PDE est justement de permettre aux décideurs locaux et régionaux une prise de décision éclairée. Cela permet aussi, via le travail des OBV, un accompagnement et une union des multiples acteurs concernés dans la mise en œuvre de solutions faisant face aux diverses problématiques se trouvant sur leur territoire. Avec cette prémisse, le ROBVQ propose au ministère des Affaires municipales d'établir encore plus étroitement un arrimage entre les SAD et les PDE et d'offrir ainsi encore plus de vigueur à la gestion intégrée de l'eau partout au Québec.

La gestion intégrée de l'eau (GIRE)



Les 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec

Depuis les 20 dernières années, les organismes de bassins versants du Québec œuvrent à mettre en place et maintenir une gestion intégrée de l'eau partout au Québec. Depuis l'adoption de la Politique de l'eau en 2002, jusqu'aux derniers ajustements à la Loi sur l'eau en 2022, les OBV ont déployé d'importants efforts afin d'assurer une réalisation optimale de leur mandat, attribué par le ministère de l'Environnement.

La gouvernance de l'eau au Québec

Une des particularités notables à travers la coordination de la gestion intégrée de l'eau est la présence significative, voire même majoritaire, des municipalités sur les tables de concertation des organismes de bassins versants dans toutes les zones de gestion. Le ROBVG tient ainsi à souligner cette prépondérance des instances municipales locales et régionales à travers ces mécanismes de la gouvernance québécoise de l'eau et se réjouit de voir préciser en amont des articles de la LAU les fondements conjoints des SAD et des PDE suivants (tirés de l'article 3 du PL-16) :

- **Favoriser un aménagement réfléchi et durable du territoire**

Les PDE, élaborés en concertation avec les acteurs du milieu, contiennent notamment un diagnostic, des objectifs et un plan d'action visant la mise en avant de solutions relativement aux problématiques à moyen et à long terme. Les changements environnementaux souhaités et liés à la qualité et la quantité de l'eau doivent précisément être réfléchis et appliqués dans une perspective durable pour le territoire. Cet objectif concorde en tout point avec celui de la LAU.

- **Assurer la cohérence des décisions par les différents acteurs**

Les processus visant la production des PDE sont réalisés à travers des mécanismes de concertation afin que ce qui en résulte, soit cohérent et rassemble le plus d'acteurs possible. Ceci facilite grandement la mobilisation de ces acteurs au moment de prêter main-forte aux changements nécessaires. Ici encore, cet objectif de la LAU est en accord direct avec les énoncés de la Loi sur l'eau.

- **Conférer aux documents de planification territoriale un rôle prépondérant et fédérateur**

Les SAD sont le point central de la planification territoriale. Ils sont par le fait même fédérateurs pour tous les autres documents similaires, comme les PDE. Ainsi, les PDE ne doivent pas être considérés comme une multiplication des informations stratégiques liées au territoire, mais plutôt comme faisant partie intégrante de ce dernier.

- **Mesurer l'efficacité de la planification afin de soutenir une prise de décision optimale et informée**

La nature même des PDE, parce qu'ils sont construits sur une base scientifique et qu'ils se fondent sur un diagnostic territorial, permet d'apprécier toute la mesure des actions à entreprendre et de leur suivi. Les PDE deviennent ainsi une partie du tableau de bord territorial, complémentaire aux différents documents de planification stratégique et de suivi.

D'ailleurs, pour aller dans le sens des quatre objectifs visés ci-haut, le ROBVQ tient à souligner ici une des finalités de la planification territoriale énoncée dans le projet de loi, présentée dans le chapitre 0.1.1 et plus précisément au paragraphe 12 du 1^{er} alinéa : **la gestion durable et intégrée des ressources en eau**. L'intégration des PDE en annexe aux SAD permettrait de rendre cette gestion intégrée des ressources en eau explicite pour tous les acteurs territoriaux. Sans autre obligation que celle de prendre acte des constats réalisés dans les PDE, et considérant qu'ils sont le résultat d'une concertation dans laquelle les municipalités occupent une place prépondérante, ce document de planification du territoire constitue un complément stratégique essentiel aux réflexions et aux prises de décision sur l'aménagement du territoire. Et comme les PDE sont de surcroît encadrés par la Loi sur l'eau, cette annexe profiterait de la rigueur d'un cadre légal tout comme pour les schémas. D'ailleurs, l'article 13.3 de la Loi sur l'eau nomme ce lien possible entre les PDE et une utilisation de ces derniers par les organismes municipaux.

Section IV de la Loi sur l'eau (chapitre C-6.2)

MESURES LIÉES À LA GOUVERNANCE DE L'EAU ET DES MILIEUX ASSOCIÉS

§ 2. — Planification par unité hydrographique

13.3. *Chaque unité hydrographique fait l'objet d'une planification pour assurer la conservation de la ressource en eau et des milieux qui lui sont associés.*

À cette fin, un plan directeur de l'eau ou un plan de gestion intégrée de tout ou partie du Saint-Laurent est élaboré par un organisme de bassin versant ou une table de concertation régionale constitué ou désigné en vertu de l'un des paragraphes 3^o et 4^o du premier alinéa de l'article 14.

Le plan ainsi élaboré doit 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.

Recommandation 1

À la lumière des concordances entre les objectifs visés par la LAU, son énoncé de vision et ceux de la Loi sur l'eau, le ROBVQ recommande **que les plans directeurs de l'eau (PDE) produits par les organismes de bassins versants soient proposés à travers la LAU aux organismes compétents en qualité d'annexe au schéma d'aménagement et de développement (SAD)**. Cet ajout dans la loi permettra ainsi une plus grande cohérence des décisions liées à l'eau et optimisera ces dernières, parce qu'elles sont fondées sur la science et la concertation des acteurs. Cette recommandation pourra prendre la forme d'un nouvel article dans la LAU, inséré immédiatement après l'article 7 :

7.1 Un schéma doit aussi contenir, sous forme d'annexe, un plan directeur de l'eau pour chacune des unités hydrographiques se trouvant sur le territoire couvert par ce même schéma en conformité avec la Loi sur l'eau (chapitre C-6.2, article 13.3). Si des cibles en lien avec la gestion durable et intégrée des ressources en eau sont choisies, ces dernières doivent faire références aux éléments de diagnostic compris dans le plan directeur de l'eau.

Le choix de cibles pour les ressources en eau

Le ROBVQ salue la décision du ministère d'ajouter des cibles dans les schémas afin pouvoir apprécier la progression de la planification territoriale et ainsi en mesurer l'efficacité. En ce sens, le ROBVQ propose d'emblée que la LAU offre directement la possibilité d'intégrer des cibles liées aux ressources en eau. Étant déjà inscrites dans les PDE, il est évident que le choix d'intégrer certaines de ces cibles serait légué aux organismes compétents. En nommant tout d'abord clairement cette possibilité dans la Loi, et si de surcroît le PDE est également intégré en annexe du schéma (1^{re} recommandation), l'importance de l'implication des acteurs de l'eau sur le territoire serait ainsi confirmée. Et comme mentionné un peu plus haut, les plans directeurs de l'eau (PDE) sont déjà considérés par les municipalités. Ces dernières occupent déjà une place prépondérante sur les tables de concertations au sein desquelles elles ont notamment pris part à la priorisation des problématiques touchant leur territoire.

Recommandation 2

En cohérence avec sa première recommandation, le ROBVQ recommande les changements suivants afin de faciliter la possibilité d'intégrer au schéma des cibles sur les ressources en eau provenant des PDE :

Pour l'article 13 du PL16 (modifiant l'article 2.24 de la LAU), l'ajout du paragraphe suivant au 2^e alinéa :

9° la gestion intégrée et durable des ressources en eau et de l'atteinte des cibles visées;

Pour l'article 16 du PL16 (modifiant l'article 5 de la LAU), l'ajout au 8^e paragraphe des éléments suivants :

8° planifier l'aménagement d'une manière compatible avec la protection et la disponibilité des ressources en eau, dans l'optique d'une gestion intégrée de ces dernières et de l'atteinte des cibles visées;

Pour l'article 70 du PL16 (modifiant l'article 83 de la LAU), l'ajout au 7^e paragraphe du 2^e alinéa des éléments suivants :

7° prévoir des mesures en vue d'assurer la protection et la disponibilité des ressources en eau, dans l'optique d'une gestion intégrée de ces dernières et de l'atteinte des cibles visées;

Les orientations gouvernementales et la gestion intégrée de l'eau

Au Québec, les orientations gouvernementales en aménagement du territoire ont pris naissance en 1994 et avaient (et ont toujours) comme prémisses « l'aménagement concerté du territoire ». Ce mécanisme d'arrimage est au cœur de l'esprit de la LAU. À travers le présent projet de loi, le ministère des Affaires municipales souhaite accélérer les mécanismes d'arrimage entre les différentes orientations prises par les ministères et la planification territoriale dans les schémas d'aménagement. Le souhait manifesté par le ministère s'accompagne aussi de nouvelles mesures de suivi par l'entremise de choix de cibles à intégrer dans la planification. Les organismes municipaux ont aussi le souci de l'efficacité, de la prise de décision éclairée et tout cela au service d'un développement durable du territoire. Cependant, l'ajout de processus liés à la mise en œuvre et au suivi des schémas d'aménagements est aussi synonyme d'un besoin de ressources supplémentaires.

En parallèle du suivi de la mise en œuvre des SAD, le Québec met d'ores et déjà à disposition un espace de la mise en œuvre et du suivi des PDE par le réseau des organismes de bassins versants. La Loi sur l'eau, telle que mentionnée précédemment, constitue en soi une orientation gouvernementale qui influence directement l'aménagement du territoire. Les organismes de bassins versants animent un espace privilégié dans lequel, pour l'intérêt de la gestion intégrée des ressources en eau, les acteurs territoriaux, dont les municipalités, construisent ensemble la concertation nécessaire pour un passage à l'action.

C'est donc sans coût additionnel que le gouvernement du Québec et l'ensemble des organismes municipaux ont à tirer avantage de la réalisation du mandat des organismes de bassins versants. Ces derniers effectuent déjà le travail de concertation et produisent des documents de planification territoriale en lien avec la gestion durable et intégrée des ressources en eau. La LAU devrait refléter ce que la Loi sur l'eau initie déjà par l'encadrement de la production des plans directeurs de l'eau. Comme cette documentation existe déjà, il n'y a qu'un pas à franchir pour en assurer l'intégration.

L'expertise disponible au sein du réseau des organismes de bassins versants est aussi garante d'une meilleure opérationnalisation des orientations gouvernementales en matière de gestion intégrée de l'eau : les réalités territoriales québécoises sont multiples et nécessitent une modulation en fonction de ces différences régionales. Les OBV du Québec sont prêts à prendre part pour étendre la portée de la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau.

Recommandation 3

Dans une éventuelle mise en place des orientations gouvernementales liées directement à la gestion intégrée des ressources en eau, **le ROBVQ recommande au ministère des Affaires municipales de bénéficier du réseau des OBV du Québec**, en l'occurrence des documents de planification territoriale qu'ils produisent et des espaces de concertation qu'ils animent afin de faire profiter au monde municipal de toute l'expertise disponible en ce domaine à travers les 40 zones de gestion intégrées de l'eau de la province. Bref, le ROBVQ suggère de mettre à disposition, à l'ensemble des décideurs, l'expertise d'organismes dont leurs mandats reposent sur la science de l'eau, la concertation et la mobilisation des acteurs locaux.

La reddition de comptes des cibles sur les ressources en eau

Il va de soi, lorsque l'on fait le choix d'utiliser des cibles sur les ressources en eau, l'horizon pour atteindre des résultats significatifs dépasse le cycle de cinq ans de la révision des schémas. Il est important que le suivi de ce type de cibles considère un cycle plutôt à moyen ou à long terme de 10, 15 ou 20 ans.

Les 20 dernières années de mise en œuvre de la Politique de l'Eau du gouvernement du Québec ont permis aux organismes de bassins versants de se spécialiser dans le suivi de cibles qui concernent l'eau. Un des constats réalisés par les OBV est celui de l'importance de **redéfinir la notion de succès**. Ce n'est pas tant que l'atteinte d'une cible soit secondaire, mais la progression pour y arriver et la constance dans son suivi prennent une tout autre mesure lorsque cela se combine à des efforts de mobilisation des acteurs. Les facteurs qui influencent l'eau sont complexes et nombreux. Dans l'atteinte pouvant sembler timide d'une cible peut se cacher une somme colossale d'efforts et un niveau de mobilisation sans précédent. Il est donc important de mesurer le succès de manière progressive en tenant compte des aspects collectifs liés à l'engagement des acteurs. Ce constat est d'autant plus pertinent dans un contexte de changements climatiques qui s'intensifient et qui demandent une capacité de résilience de plus en plus importante. Cette résilience qui doit-on le rappeler repose d'abord sur la qualité de la mobilisation des acteurs du territoire.

C'est dans ce contexte que le ROBVQ invite le ministère à considérer ainsi le caractère collectif du succès, soit autant la cible que la progression des acteurs territoriaux pour atteindre celle-ci. Dans le cas où une cible serait difficilement atteignable en raison d'un événement extrême (lessivages des sols à la suite d'inondations, sécheresses intenses, etc.), le suivi des acquis cumulés permettrait de mesurer l'atteinte progressive et collective d'une cible : une mobilisation combien précieuse dans un contexte d'aménagement et de développement durable de nos communautés.

Recommandation 4

Dans le cas où des cibles touchant les ressources en eau sont choisies, le ROBVQ recommande que le ministère des Affaires municipales prenne en compte **un horizon à moyens ou longs termes de 10 à 20 ans**, donc un minimum de deux cycles de révision du schéma d'aménagement et de développement. Dans l'optique d'une plus longue échéance, une attention particulière devrait être portée à la documentation portant sur la progression des acteurs, leurs défis et leurs succès à différentes étapes du cheminement afin de mesurer aussi le capital collectif investi dans l'atteinte des cibles.

L'incompatibilité des projets miniers déclarée par les municipalités

Finalement, selon le projet de loi 16 qui modifiera l'article 5 de la LAU, un « schéma peut délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière ». À cet égard, il est proposé d'abroger l'article 246 qui mentionne :

246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1)

Garder la modification de l'article 5 sans abroger l'article 246 reviendrait à enlever toute valeur légale à une délimitation faite par un organisme compétent d'une zone à protéger. D'ailleurs, dans la plupart des cas, la désignation d'une zone protégée résulte d'une consultation et d'une concertation des acteurs sur le territoire. En ce sens, le ROBVQ rappelle que le ministère des Affaires municipales ainsi que trois autres ministères (MELCCFP, MRNF et MAPAQ) auront à se pencher sur des *plans régionaux des milieux humides et hydriques* (PRMHH) produits par les MRC à travers lesquels il leur est demandé d'identifier des zones sensibles sur le territoire. Cette démarche est clairement énoncée dans l'article 15.4 de la Loi sur l'eau :

15.4. Un projet de plan régional des milieux humides et hydriques doit être soumis au ministre pour approbation, après consultation des ministres responsables des affaires municipales, de l'agriculture, de la faune, de l'énergie et des ressources naturelles. [...]

L'abrogation de l'article 246 de la LAU empêcherait que tout le travail de désignation fait par les acteurs du territoire, puis entériné par les organismes compétents, puisse être invalidé par un recours à la Loi sur les mines (ch. M-13.1).

Recommandation 4

Le ROBVQ recommande **l'abrogation de l'article 246 de la LAU** afin de permettre la pleine application d'une partie de l'article 5 de cette même loi, modifié par le projet de loi 16, et qui mentionne que :

Le schéma peut délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière au sens de l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1).



Pour une gouvernance éclairée et résiliente aux changements climatiques

Les cycles des prochaines générations de schémas d'aménagement et de développement devront permettre une souplesse et une capacité d'agir de façon plus éclairée pour les décideurs dans nos communautés locales et régionales. L'élargissement de la mobilisation des acteurs du territoire, par l'entremise d'une intégration franche des plans directeurs de l'eau (PDE) à l'intérieur des schémas, permettra de fédérer les forces du milieu. Cette concentration des efforts viendra donner la pleine capacité aux SAD d'être ce véritable point de convergence de toutes les stratégies visant à rendre nos milieux de vie durables et nos actions viables et concertées.

Le ROBVQ et tous les OBV qu'il représente réitèrent ensemble au ministère des Affaires municipales leur entière collaboration et leur disponibilité à participer à tous travaux menant à une meilleure gouvernance de l'eau et du territoire.



ROBVQ

Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

870, avenue De Salaberry, bureau R35
Québec (Québec) G1R 2T9

Téléphone : 418 800-1144

