

FICHE EXPLICATIVE

PRÉSÉANCE DU RÉGIME TRANSITOIRE SUR LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE VISANT LES RIVES, LE LITTORAL ET LES ZONES INONDABLES

Le [régime transitoire](#) (Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations), édicté le 15 décembre 2021, entre en vigueur le 1^{er} mars 2022. Le nouveau régime d'autorisation municipale pour les activités réalisées dans les milieux hydriques (chapitres I et IV de ce règlement découlant de la Loi sur la qualité de l'environnement) est d'application municipale. Il établit un cadre plus uniforme, à l'échelle de toutes les municipalités du Québec, en matière de gestion des rives, du littoral et des zones inondables. Il aura préséance, sauf exception, sur les règlements municipaux portant sur le même objet. La présente fiche explicative aborde les notions de préséance et de même objet et décrit, de façon générale, leur application au nouveau régime d'autorisation municipale.

Mise en garde : Ce document ne peut en aucun cas se substituer au texte officiel de la Loi sur la qualité de l'environnement (Q-2; ci-après la « LQE ») et du régime transitoire. Il ne constitue pas un avis juridique sur un règlement.

Régime transitoire et préséance sur la réglementation municipale

Qu'est-ce que le principe de préséance ?

L'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (voir l'encadré ci-dessous) assure la préséance des règlements adoptés en vertu de la LQE (ci-après les « règlements provinciaux ») sur les règlements municipaux portant sur le même objet. C'est-à-dire que les dispositions des règlements provinciaux priment sur celles d'un règlement municipal, à moins que ce règlement n'ait été approuvé par le ministre.

Article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement

[118.3.3.](#) Tout règlement pris en vertu de la présente loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales ([chapitre C-47.1](#)).

Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé.

Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*.

Le premier alinéa ne s'applique pas aux dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi qui prévoit qu'un tel règlement ou certains articles de ce règlement sont appliqués par toutes les municipalités, par une certaine catégorie de municipalités ou par une ou plusieurs municipalités lorsque le règlement municipal vise la mise en œuvre des dispositions d'un règlement pris en vertu de la présente loi.

Au sens du premier alinéa, équivaut à une approbation du ministre celle du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire visée à l'article 79.17 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ([chapitre A-19.1](#)). Dans un tel cas, la publication à la *Gazette officielle du Québec* prévue à ce premier alinéa n'est pas requise.

2017, c. 4, a. 187; 2017, c. 14, a. 36; 2021, c. 7, a. 92.

Comme il est indiqué au premier alinéa de cet article, ce principe s'applique malgré le principe d'inconciliabilité de l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales.

La préséance des règlements pris en vertu de la LQE vise notamment à :

- Assurer l'uniformité des normes gouvernementales en matière environnementale et de protection des personnes et des biens contre les inondations sur le territoire québécois;
- Assurer une équité envers les intervenants visés par la réglementation (citoyens, entreprises, municipalités, etc.);
- Permettre la prévisibilité des exigences environnementales;
- Permettre l'application et la mise à jour des normes suivant l'avancement des connaissances scientifiques propres aux domaines réglementés afin d'assurer une protection adéquate de l'environnement.

Suivant ce principe de préséance, ce n'est donc pas nécessairement l'entièreté d'un règlement municipal qui pourrait être inopérant, mais uniquement les dispositions portant sur le même objet qu'un règlement pris en vertu de la LQE.

Toutefois, le 4^e alinéa de l'article 118.3.3 prévoit que l'approbation du ministre n'est pas requise pour des dispositions réglementaires visant la mise en œuvre d'un règlement découlant de la LQE. À titre d'exemple, une disposition municipale précisant par quel moyen une demande doit être acheminée, ou le délai de traitement de l'étude d'une demande de permis, vise la mise en œuvre.

Exception au principe de préséance

À l'article 118.3.3, une mesure d'exception permet au ministre de faire prévaloir un règlement municipal sur tout règlement découlant de la LQE. Cette décision se prend à la lumière d'une analyse du règlement municipal et des justificatifs soumis. Le ministre n'a pas l'obligation d'approuver un règlement soumis. Il est important de noter que l'analyse des règlements municipaux est effectuée seulement dans le cas où les municipalités en font la demande au ministre.

Le ministre accorde cette préséance dans la mesure qu'il détermine, par le biais d'une approbation. Ainsi, par exemple, il pourrait donner la préséance à une seule des normes ou dispositions du règlement municipal soumis.

Le ministre peut aussi tenir compte d'une situation particulière à une municipalité qui pourrait constituer une mesure d'exception à laquelle des normes générales, applicables à l'ensemble du territoire québécois, ne permettent pas de répondre adéquatement.

Par exemple, dans le cadre d'une demande d'approbation en lien avec le régime transitoire, une municipalité pourrait démontrer en quoi les caractéristiques particulières de son territoire nécessitent l'application de normes différentes de celles du régime transitoire. Pour ce faire, la municipalité devrait présenter dans sa demande d'approbation, outre son règlement municipal et la résolution l'adoptant, certains justificatifs.

Le ministre, en accordant la primauté à un règlement municipal :

- Accepte que les dispositions d'un règlement municipal remplacent celles des règlements découlant de la LQE pour une municipalité donnée;
- Reconnaît que la protection de l'environnement puisse être différente sur l'ensemble du territoire québécois;
- Juge que le règlement municipal offre une protection adéquate (la réglementation municipale une fois approuvée proposera une protection distincte et particulière pour le territoire de la municipalité);
- Dans certains cas, spécifie les dispositions du règlement municipal qui doivent prévaloir, les dispositions du règlement provincial qui deviennent inopérantes sur le territoire correspondant et celles qui continuent de s'appliquer.

À noter que cette approbation ministérielle peut être révoquée advenant l'adoption ou la modification d'un règlement pris en vertu de la LQE portant sur le même objet. De même, lorsqu'une municipalité apporte une modification à un règlement municipal qui aurait été approuvé par le ministre, l'approbation du ministre doit être sollicitée de nouveau.

À quoi réfère la notion de « même objet »?

La LQE ne définit pas cette notion. Toutefois, lorsqu'il examine un règlement municipal soumis pour approbation, le ministre se base sur des principes jurisprudentiels en la matière et considère notamment la finalité du règlement municipal, son objet dominant et son caractère véritable.

De plus, l'analyse et la décision d'accorder la préséance au règlement municipal sur le règlement provincial visé ne sont pas limitées par le fait que ce règlement municipal puisse être :

- en contradiction formelle avec le règlement adopté par le gouvernement;
- plus sévère ou plus contraignant que celui-ci;
- compatible avec ce règlement ou complémentaire à celui-ci.

Qu'arrive-t-il si une municipalité ne soumet pas au ministre, pour approbation, son règlement portant sur le même objet que le régime transitoire?

Dans un tel cas, le régime transitoire a préséance et s'appliquera sur le territoire de la municipalité, même si cette dernière a réglementé sur le même objet que les articles du régime transitoire visés par l'article 118.3.3 (voir plus bas). Toutes normes ou dispositions différentes du régime transitoire, si elles sont appliquées, pourront être déclarées inopérantes par un tribunal.

De plus, rappelons qu'aucune municipalité n'est soustraite aux obligations de reddition de comptes et aux sanctions applicables du régime transitoire.

Le régime transitoire est-il visé par l'article 118.3.3 de la LQE?

Le régime transitoire (Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations), pris en vertu de la LQE, est un règlement qui apporte deux nouveautés :

- Il introduit un régime d'autorisation municipale uniforme pour certaines activités réalisées en milieux hydriques;
- Il modifie certains règlements existants pour l'application de la LQE, tels que le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) et le Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS).

Concernant le régime d'autorisation municipale pour les activités en milieux hydriques :

Comme il a été mentionné précédemment, le principe de préséance de l'article 118.3.3 s'applique au régime d'autorisation municipale pour les activités réalisées dans les milieux hydriques (les chapitres I et IV du Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations), notamment aux dispositions des articles 6, 7 et 8.

Toutefois, l'article 117 du régime transitoire prévoit une exception à l'application de cette règle :

« 117. L'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ne s'applique pas à une municipalité qui règlemente sur l'une des matières suivantes pour l'application du règlement concerné :

- 1° le libre écoulement de l'eau, à l'exception des ponceaux visés aux articles 6 et 7;
- 2° la gestion de la végétation dans la rive;
- 3° l'aménagement de sentier ou d'escalier permettant l'accès à l'eau;
- 4° la distance d'une bande d'un lac, d'un cours d'eau, d'un milieu humide ou d'un fossé dans laquelle il est interdit d'épandre des matières fertilisantes en vertu de l'article 30 du Règlement sur les exploitations agricoles (chapitre Q-2, r. 26), tel que modifié par l'article 87 du présent règlement;
- 5° la gestion des quais, notamment le nombre permis par lot, les matériaux acceptés ainsi que les cas interdits et ceux pour lesquels une autorisation municipale préalable est requise;
- 6° les mesures de contrôle à implanter lors de la réalisation de travaux pour limiter l'érosion et les sédiments;
- 7° la gestion des travaux de stabilisation d'un talus, notamment les techniques à utiliser et les conditions à respecter.

Le premier alinéa n'a pas pour effet de dispenser une municipalité d'appliquer une disposition du Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (chapitre Q-2, r. 0.1) qu'elle est tenue d'appliquer conformément à l'article 59.1 de ce règlement, tel qu'introduit par l'article 58 du présent règlement. »

Ceci veut dire qu'une municipalité peut règlementer sur le même objet que les matières précisées à l'article 117. Par exemple, elle pourrait adopter et appliquer des dispositions ou des normes plus sévères ou plus contraignantes que celles du régime transitoire si l'activité n'est pas assujettie à une autorisation municipale par le nouveau régime d'autorisation municipale (art. 6, 7 et 8), comme le retrait et la taille de végétaux. De plus, elle pourrait par exemple prévoir une rive plus large que celle prévue par le RAMHHS (art. 4, dernier alinéa) et pourrait l'appliquer pour les activités de compétence municipale. Toutefois, le règlement municipal ne doit être inconciliable avec aucun règlement découlant de la LQE.

Concernant les dispositions du REAFIE et du RAMHHS :

En outre, l'article 118.3.3 ne s'applique pas au REAFIE et au RAMHHS, à l'exception des dispositions liées à une activité visée aux articles 6, 7 ou 8 du régime transitoire (voir respectivement art. 2.1 du REAFIE et 3.1 du RAMHHS).

Cela signifie que, hormis pour les activités assujetties à une autorisation municipale (par exemple, les aqueducs et égouts, ou les normes d'immunisation applicables à la construction de bâtiments résidentiels), une municipalité peut adopter et appliquer des dispositions ou normes différentes des dispositions du RAMHHS et du REAFIE, en autant qu'elles ne soient pas inconciliables avec celles-ci ou avec celles d'un autre règlement découlant de la LQE.

De plus, la Loi sur les compétences municipales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permettent aux municipalités d'adopter des règlements sur diverses matières, dont les nuisances, le libre écoulement de l'eau et la protection de milieux d'intérêt. Ainsi, les règlements municipaux **ne portant pas** sur le même objet que le régime transitoire s'appliquent, dans le respect du principe d'inconciliabilité. Par exemple, si les marges de recul du règlement de zonage font en sorte que le projet ne peut pas respecter un article du régime transitoire, les travaux ne pourraient être autorisés.

Rappelons que l'application du régime transitoire ne nécessite pas d'intégration aux outils d'aménagement du territoire, contrairement à l'ancienne Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, maintenant abrogée. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du régime transitoire le 1^{er} mars 2022, les dispositions et normes de tout règlement municipal portant sur le même objet que celles des chapitres I et IV du régime transitoire sont remplacées par ces dernières selon le principe de préséance. C'est le cas, par exemple, de dispositions visant la construction d'un bâtiment résidentiel principal ou accessoire en zone inondable, de l'agrandissement d'un bâtiment résidentiel principal situé en rive ou de la construction ou de la reconstruction d'un ponceau de moins de 4,5 mètres d'ouverture.