

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Le 29 mai 2024

Monsieur André Lamontagne
Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation

Madame Maïté Blanchette-Vézina
Ministre des Ressources naturelles
et des Forêts

TITRE : Projets de règlements sur les milieux hydriques et sur les ouvrages de protection contre les inondations

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Historiquement, les communautés du Québec se sont développées à proximité des cours d'eau pour avoir un meilleur accès à la ressource et pour faciliter les déplacements. Cette pratique a rendu ces communautés vulnérables aux inondations qui se produisent annuellement. Certaines crues historiques ont été particulièrement marquantes, comme celle survenue au Saguenay–Lac-Saint-Jean en 1996 et celle ayant touché la rivière Richelieu et la baie Missisquoi en 2011.

En 2017, la crue des eaux a touché 293 municipalités dans 15 régions, inondant environ 5 400 résidences et forçant l'évacuation de plus de 4 000 personnes ainsi que la fermeture de plusieurs routes. En 2019, la crue des eaux a touché plus de 240 municipalités, inondé des milliers de résidences, forcé l'évacuation de plus de 10 000 personnes, provoqué la fermeture de plusieurs routes et causé la rupture soudaine d'une digue à Sainte-Marthe-sur-le-Lac, entraînant l'inondation rapide de plus de 2 600 propriétés et l'évacuation en urgence d'environ 6 500 personnes. De même, au printemps 2023 à Baie-Saint-Paul et à Saint-Urbain dans Charlevoix, ce sont près de 300 propriétés qui ont été affectées à différents degrés par les inondations et la mobilité des cours d'eau, alors qu'au même moment la rivière des Mares sortait de son lit, isolant partiellement la région pendant plusieurs jours et causant d'importants dommages. Deux pompiers en service ont perdu la vie lors des événements.

De telles inondations génèrent des coûts importants pour la société. Pour les inondations de 2019, le ministère de la Sécurité publique (MSP) a versé plus de 460 millions de dollars en indemnisation et assistance financière, et les dépenses de fonctionnement du gouvernement nécessaires à la gestion du sinistre se sont élevées à une quarantaine de

millions de dollars. Dans leur ensemble, les inondations de 2017 et de 2019 ont coûté plus d'un milliard de dollars.

Dans la foulée des événements de 2011, de 2017 et de 2019, le gouvernement instaurait une zone d'intervention spéciale (ZIS) se substituant à la réglementation locale et régionale afin de favoriser une meilleure gestion des zones inondables et d'assurer la sécurité des personnes et la protection des biens. De même, le gouvernement adoptait, en avril 2020, le Plan de protection du territoire face aux inondations : des solutions durables pour mieux protéger nos milieux de vie (PPTFI)¹. Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) est responsable de la mise en œuvre de plusieurs mesures de ce plan, dont :

- la cartographie de l'aléa inondation à l'échelle des bassins versants (Mesure 3);
- la révision des normes encadrant la gestion des zones inondables en vigueur au Québec (Mesure 5);
- l'établissement de règles sur la gouvernance et la responsabilité des ouvrages de protection contre les inondations (OPI), tels que les digues et les murs anti-crues (Mesure 8);
- le développement des connaissances sur l'espace de mobilité des cours d'eau (Mesure 18).

Des modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) en mars 2021 ont intégré au régime d'autorisation environnementale les objectifs de sécurité des personnes et de protection des biens pour les projets dont l'autorisation relève du MELCCFP ou du gouvernement. Ces modifications ont également donné des pouvoirs au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs :

- permettant de remplacer la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) par un règlement gouvernemental d'application municipale;
- permettant d'établir des normes applicables à la gestion des OPI et de réglementer les activités pouvant être réalisées sur un OPI;
- donnant la responsabilité exclusive d'établir les limites des zones inondables et des zones de mobilité.

¹ L'adoption du PPTFI découle des rapports des comités consultatifs (scientifique et municipal) mandatés par le groupe d'action ministérielle en matière d'aménagement du territoire relatif aux inondations, coprésidé à l'époque par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, afin de proposer des pistes de solutions aux problématiques liées à la gestion des zones inondables.

En vertu de ces pouvoirs, le 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 (ci-après « règlement transitoire ») a été adopté en mars 2022, levant au même moment les ZIS décrétées en 2011 et 2019. Ce règlement a instauré un régime transitoire de gestion des rives, du littoral et des zones inondables le temps qu'un nouveau régime réglementaire permanent basé sur la gestion des risques et des impacts sur l'environnement soit mis en place et qu'une nouvelle cartographie des zones inondables et des zones de mobilité soit publiée.

2- Raison d'être de l'intervention

Les inondations majeures de 2017 et 2019, et plus récemment de 2023 dans Charlevoix, ont mis à l'avant-plan la nécessité pour le Québec de repenser sa façon de planifier l'aménagement du territoire à proximité des cours d'eau selon une approche de gestion des risques et des impacts sur l'environnement.

L'imposition en 2019 de la ZIS, puis l'adoption en 2022 du règlement transitoire venaient résoudre de façon temporaire les problématiques les plus urgentes et les lacunes de la PPRLPI dont, notamment l'encadrement insuffisant de la construction résidentielle en zone inondable de faible courant et le manque d'uniformisation dans son application.

Avec la mise à jour de la cartographie des zones inondables, le projet de régime permanent se veut une solution pérenne pour doter le Québec d'assises légales solides en gestion des milieux hydriques, en concrétisant, notamment les pouvoirs octroyés au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs par les modifications de 2021 à la LQE.

3- Objectifs poursuivis

Les projets de règlements poursuivent l'objectif d'accroître la sécurité des personnes et la protection des biens face aux inondations et à la mobilité des cours d'eau. Plus spécifiquement, une fois adoptés, ils permettraient :

- d'accroître la résilience de la population québécoise face aux inondations et à la mobilité des cours d'eau, dans un contexte de changements climatiques, par la mise en place de normes uniformes relatives aux activités permises en zones inondables, en zones de mobilité, sur un OPI et derrière un OPI;
- de maintenir les fonctions écologiques du littoral, des rives, des zones inondables et des zones de mobilité par l'encadrement des activités susceptibles de modifier le régime hydrique, de nuire à la libre circulation des eaux en période de crue et de perturber les habitats fauniques ou floristiques;
- d'évoluer vers une approche de gestion des risques, dans laquelle le régime d'autorisation relatif aux interventions en milieux hydriques sera régi en fonction de l'impact de l'activité sur l'environnement, sur la sécurité des personnes et sur la protection des biens, plutôt que sur leur finalité;

- de diminuer les conséquences découlant de la défaillance d'un OPI et de mettre en place des conditions pour qu'une municipalité puisse bénéficier d'un assouplissement des règles d'aménagement derrière l'ouvrage et d'une exonération de responsabilité;
- de simplifier l'application du cadre réglementaire en créant un règlement autoportant d'application municipale.

4- Proposition

Il est proposé de moderniser le régime réglementaire de la gestion des rives, du littoral, des zones inondables, des zones de mobilité et des OPI. Plus spécifiquement, ce projet de régime permanent :

- reprendrait les dispositions réglementaires du régime transitoire relatives aux rives, au littoral et aux zones inondables, en les resserrant ou en les assouplissant lorsque requis;
- mettrait en place une nouvelle matrice de classification de l'aléa inondation basée sur une approche des risques et des impacts sur l'environnement;
- définirait et encadrerait les OPI et les zones de mobilité dans l'optique d'accroître la sécurité des personnes et la protection des biens à proximité.

Les dispositions relatives aux zones inondables et aux zones de mobilité s'appliqueraient à la suite de la publication progressive d'une nouvelle cartographie suivant la mesure 3 du PPTFI, laquelle prévoit la cartographie des aléas inondation à l'échelle des bassins versants. Pour les territoires dont la nouvelle cartographie ne serait pas publiée lors de l'entrée en vigueur du régime permanent, les normes du régime transitoire seraient reconduites et continueraient de s'appliquer.

Ce projet de régime permanent se déploierait à travers plusieurs règlements, complémentaires les uns aux autres, dont deux nouveaux règlements :

- Un nouveau règlement d'application municipale déterminerait quelles activités (travaux, constructions ou autres interventions) en rives, en littoral, en zones inondables, en zones de mobilité et réalisées sur un OPI seraient assujetties à une autorisation municipale. Le règlement prévoirait également les modalités applicables à ces autorisations, les conditions de réalisation des activités, les exigences de redditions de comptes et le régime de sanctions applicable en cas de contravention. Ce règlement remplacerait le règlement transitoire;
- Un nouveau règlement viendrait définir les OPI et encadrer leur gestion sur le territoire. Ce règlement proposerait des dispositions applicables par les municipalités afin d'accroître la sécurité des collectivités, en particulier celles qui vivent derrière un OPI, mais également celles où des projets de nouveaux OPI pourraient voir le jour. Il établirait les renseignements sur les OPI qui seraient

progressivement intégrés dans un registre public et qui pourraient être consultés par l'ensemble des citoyens;

- Le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) serait modifié afin de tenir compte, en plus des impacts environnementaux déjà pris en compte, des répercussions de certaines activités sur la sécurité des personnes et la protection des biens. Le REAFIE encadre les activités soumises à une autorisation ministérielle du MELCCFP. Il établit actuellement le classement des activités selon leur niveau de risque environnemental et il établit les modalités applicables aux demandes d'autorisation, de même que les activités admissibles à une déclaration de conformité ou exemptées d'une autorisation;
- Le Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS) serait refondu et intégrerait les normes de réalisation des activités en rives, en littoral, en zones inondables et en zones de mobilité, ainsi que les mesures d'adaptation face aux inondations devant être appliquées lors de certains travaux, lorsque ces activités ne sont pas visées par le règlement d'application municipale. Le RAMHHS prévoit les conditions de réalisation des activités effectuées en milieu humide ou hydrique, dont les mesures d'adaptation des bâtiments en zone inondable, la gestion de la machinerie ou la remise en état des lieux à la suite de travaux. Il établit également des interdictions générales ou spécifiques selon l'activité et le milieu;
- Le Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets (REEIE) serait modifié afin de considérer les enjeux relatifs aux OPI lors de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). La PEEIE vise à considérer les enjeux d'un projet en intégrant les préoccupations environnementales, sociales et économiques à toutes ses phases (réalisation, exploitation, démantèlement). Elle aide l'initiateur de projet à concevoir un projet plus soucieux et mieux adapté au milieu récepteur. Les projets assujettis à la PEEIE appartiennent à la catégorie du risque environnemental élevé. Cette procédure gouvernementale est administrée par le MELCCFP.

Des dispositions modificatives de concordance sont également proposées à l'égard de plusieurs autres règlements, notamment pour préciser le sens des références et harmoniser la terminologie utilisée à l'égard des zones inondables.

4.1. Territoire d'application

Les projets de règlements s'appliqueraient au littoral, de même qu'aux rives des lacs et des cours d'eau du Québec. La délimitation de la limite du littoral reprendrait les critères du régime transitoire avec certaines adaptations méthodologiques.

À l'égard des zones inondables et des zones de mobilité, le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs est responsable de la cartographie, dont il réalise actuellement le développement à travers les travaux du projet INFO-Crue. Il peut toutefois en déléguer la responsabilité à une municipalité. Les projets de règlements s'appliqueraient aux limites établies selon la nouvelle cartographie approuvée par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements

climatiques, de la Faune et des Parcs en vertu de la LQE. Cette nouvelle cartographie serait publiée progressivement selon l'avancée des travaux et ne nécessiterait pas d'être intégrée à la réglementation régionale ou locale pour être applicable.

Quant aux OPI, afin d'éviter de nuire à la sécurité d'un ouvrage et de faciliter l'accès et l'inspection de l'ouvrage, la réalisation des activités sur l'ouvrage et dans une distance de trois mètres de part et d'autre de celui-ci serait encadrée. Également, une zone de précaution serait mise en place derrière tous les OPI. Celle-ci correspondrait à la zone présumée la plus vulnérable en cas de défaillance de l'ouvrage et les normes d'aménagement les plus sévères s'y appliqueraient. Un régime particulier d'aménagement serait mis en place seulement pour les OPI déclarés sous la responsabilité d'une municipalité par décret du gouvernement. Ce régime particulier viserait à reconnaître une zone protégée à risque résiduel et permettrait ainsi un allègement des normes en matière d'aménagement du territoire dans cette zone.

Enfin, selon un inventaire préliminaire, environ 116 barrages exerceraient une influence sur l'atténuation de la crue en cas d'inondation au Québec. Pour ces systèmes dits gérés, les secteurs en amont et en aval de ceux-ci feraient également l'objet d'une cartographie.

4.2. Activités réalisées en rives et dans le littoral

À l'égard des activités réalisées dans les rives et le littoral, les projets de règlements, et plus particulièrement le règlement d'application municipale, s'inscriraient généralement dans la continuité des normes du régime transitoire, avec certains resserrements ou assouplissements ciblés. De nouvelles activités deviendraient exemptées d'une autorisation ministérielle ou d'une déclaration de conformité, comme l'implantation d'un chemin temporaire, tandis que d'autres seraient nommément interdites, telles que l'implantation de bâtiments et d'ouvrages résidentiels accessoires. Dans certains cas, une autorisation municipale devrait être délivrée préalablement à la réalisation de travaux.

Concernant la pratique de l'agriculture en littoral, un délai serait accordé aux exploitants agricoles jusqu'en 2027 pour s'adapter aux nouvelles exigences concernant les bandes végétalisées. Ainsi, certaines normes définies dans les règlements sectoriels, soit le Règlement sur les exploitations agricoles (REA), le RAMHHS, et le Code de gestion des pesticides seraient suspendues. Les normes en question portent sur la présence d'une bande de protection végétalisée vivace à l'état naturel le long des cours d'eau et des fossés, l'établissement de pourcentages minimaux de superficies cultivées en plantes vivaces ou naturelles, ainsi que des conditions d'épandage de matières fertilisantes et de pesticides.

4.3. Activités réalisées en zones inondables

En zones inondables, la cartographie se baserait sur une matrice divisée en quatre classes d'intensité de l'aléa : les classes très élevée, élevée, modérée et faible. Ces classes d'intensité seraient établies en fonction de la probabilité qu'une inondation se produise sur une période de 50 ans et de la profondeur d'eau pouvant être atteinte lors d'une inondation dans un contexte de changement climatique. Les projets de règlements énonceraient des normes différentes selon l'intensité de l'aléa.

Pour les territoires n'ayant toujours pas fait l'objet d'une nouvelle cartographie, les normes déjà applicables à la zone inondable de grand courant ou de faible courant seraient

maintenues, sous réserve des adaptations applicables prévues au régime permanent afin de tenir compte de nouvelles définitions. Dans le cas du régime particulier applicable à l'égard de certains territoires de la Municipalité régionale de comté (MRC) de Deux-Montagnes, celui-ci ne serait pas reconduit.

4.3.1. Classe d'intensité très élevée

Dans cette classe d'intensité, et à l'instar de la zone de grand courant qui prévaut au régime transitoire, la plupart des activités relatives aux bâtiments résidentiels seraient restreintes. L'implantation de nouveaux bâtiments accessoires serait prohibée de même que l'ajout de nouveaux logements dans un bâtiment existant.

La reconstruction d'un bâtiment résidentiel à la suite d'un sinistre autre qu'une inondation resterait autorisée. Toutefois, cette reconstruction devrait être réalisée à l'intérieur d'un délai de trois ans. Il ne serait également plus possible de changer l'usage d'un bâtiment non résidentiel en bâtiment résidentiel ou de réaliser certaines activités d'entreposage.

L'implantation de bâtiments non résidentiels, tels qu'un commerce ou une industrie, resterait des activités assujetties à une autorisation ministérielle. Toutefois, dans le cas d'un établissement public ou de sécurité publique, son implantation resterait prohibée en tout temps, comme actuellement prévue dans le régime transitoire.

La classe d'intensité très élevée serait également la classe d'intensité de l'aléa applicable à toute zone d'inondation par embâcle de glace.

4.3.2. Classe d'intensité élevée

La classe d'intensité élevée reprendrait les dispositions applicables à la classe d'intensité très élevée à l'exception que l'implantation de bâtiments accessoires à un bâtiment résidentiel principal pourrait être autorisée. L'empiètement cumulatif des bâtiments et des ouvrages accessoires serait toutefois limité.

Il serait également possible de permettre la requalification de secteurs urbains existants lorsqu'il serait démontré dans un plan de gestion des risques liés aux inondations², adopté par une MRC, que la vulnérabilité des personnes et des biens est réduite.

4.3.3. Classe d'intensité modérée

La classe d'intensité modérée reprendrait la plupart des dispositions de la classe élevée.

L'agrandissement d'un bâtiment résidentiel principal pourrait toutefois être autorisé dans la mesure où cet agrandissement n'excède pas une superficie cumulative de 15 m². De même, l'implantation de nouveaux bâtiments résidentiels principaux ou le changement d'usage d'un bâtiment non résidentiel en bâtiment résidentiel serait permis si la MRC adopte un plan de gestion des risques liés aux inondations sur le territoire visé.

² Voir section 4.3.8.

4.3.4. Classe d'intensité faible

La classe d'intensité faible reprendrait en partie les dispositions applicables à la classe d'intensité modérée. Toutefois, l'implantation de bâtiment résidentiel principal serait autorisable directement par la municipalité sans plan de gestion. De même, l'agrandissement de bâtiment résidentiel pourrait être autorisé.

4.3.5. Mesures d'adaptation

Comme pour le régime transitoire, les projets de règlements exigeraient que des mesures soient mises en place lors de la réalisation de certains travaux sur un bâtiment ou sur un ouvrage dans le but de diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens face aux inondations. Ces mesures d'adaptation devraient respecter trois objectifs de protection en fonction de la vulnérabilité qui leur est associée : minimale, moyenne et maximale. Ces objectifs s'appliqueraient en utilisant comme point de référence la cote de crue de récurrence 350 ans à laquelle s'additionnerait une hauteur supplémentaire, selon le niveau de protection visé.

L'objectif de protection maximale s'appliquerait aux bâtiments et aux ouvrages les plus vulnérables, tels que les bâtiments résidentiels principaux. Les objectifs de protection moyenne et minimale s'appliqueraient aux bâtiments non résidentiels et à certains ouvrages tels que les chemins.

4.3.6. Régime propre aux biens patrimoniaux

Les projets de règlements proposés reprendraient dans l'ensemble les dispositions du régime propre aux biens patrimoniaux établi dans le régime transitoire en l'adaptant aux nouvelles classes d'intensité. À titre d'exemple, même si la reconstruction d'un bâtiment principal à la suite d'une inondation était interdite dans la zone inondable de classe d'intensité très élevée, elle pourrait être permise pour un bâtiment patrimonial classé, donc protégé en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel, sous réserve de l'autorisation préalable du ministre de la Culture et des Communications.

4.3.7. Régime particulier associé à l'aval d'un système géré

Les projets de règlements prévoiraient un encadrement particulier pour les secteurs cartographiés en aval de certains barrages. Ces barrages, en fonction de leur conception ou de leur opération, contribuent à un effort de contrôle des crues et peuvent influencer le niveau du cours d'eau en raison de l'atténuation consécutive de la crue lors d'une inondation. Ces barrages ont aussi, de façon générale, un effet sur le niveau des eaux en amont.

La matrice en amont d'un système géré serait la même que pour l'inondation en eau libre (très élevée, élevée, modérée et faible). Il en est de même pour les normes établies par classe d'intensité de l'aléa. Pour l'aval d'un système géré, la délimitation permettrait de distinguer les conditions d'atténuation et de non-atténuation de la crue dues à la présence du système. Un encadrement serait associé à chacune des classes d'intensité.

4.3.8. Plan de gestion des risques liés aux inondations

Les projets de règlements permettraient à une MRC d'élaborer un plan de gestion des risques liés aux inondations. L'élaboration d'un plan de gestion offrirait la possibilité aux MRC d'implanter certaines activités autrement interdites en zone inondable en passant par la réalisation d'une planification d'ensemble du secteur visé. Le but de cette planification serait d'élaborer une stratégie d'aménagement selon une approche de gestion des risques sur une partie ou sur la totalité du territoire de la MRC situé en zone inondable. La stratégie d'aménagement proposée par la MRC devrait ensuite s'inscrire dans un règlement régional approuvé par le ministre des Affaires municipales tel que le prévoit l'article 79.17 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les MRC devraient, pour ce faire, obtenir au préalable une expertise professionnelle comprenant une caractérisation de l'aléa et une évaluation de la vulnérabilité du territoire visé, de manière à démontrer que la vulnérabilité des personnes et des biens serait prise en compte et que les activités planifiées n'augmenteraient pas les conséquences et les préjudices liés aux inondations. Les activités qui pourraient être réalisées comprendraient des activités de requalification et de consolidation urbaines et seraient modulées en fonction des classes d'intensité de l'aléa inondation. Les zones inondables situées dans la classe d'intensité très élevée ne pourraient toutefois pas être visées par un plan de gestion.

4.4. Activités réalisées en zone de mobilité

Les projets de règlements intégreraient de nouvelles zones d'aléas par rapport à celles du régime transitoire. Ces nouvelles zones sont les zones de mobilité, c'est-à-dire l'espace dans lequel le lit d'un cours d'eau peut réaliser un déplacement horizontal ou vertical résultant de différents processus physiques, dont l'érosion et la sédimentation. La mobilité fait partie intégrante de la dynamique d'un cours d'eau au même titre que les inondations. Les limites des zones de mobilité seraient établies conformément aux articles 46.0.2.1 à 46.0.2.3 de la LQE.

Les zones de mobilité se diviseraient en deux zones, soit la zone de mobilité court terme et la zone de mobilité long terme, telles que décrites ci-dessous. Les normes associées aux zones de mobilité seraient, notamment inspirées de celles associées à la rive et aux zones inondables.

4.4.1. Mobilité court terme

La zone de mobilité court terme désignerait l'espace où un cours d'eau peut potentiellement migrer dans un horizon de 50 ans ou moins. La zone de mobilité court terme serait déterminée en fonction du dynamisme du cours d'eau et de la projection sur 50 ans des taux historiques de mobilité des chenaux. Elle inclurait également les zones propices aux avulsions³, les cônes alluviaux⁴ et une zone tampon pondérée.

³ Processus naturel de déplacement du tracé d'un cours d'eau.

⁴ Les cônes alluviaux sont des formes d'accumulation en éventail de sédiments de différentes tailles transportés par de petits cours d'eau à écoulement torrentiel déposés au pied du versant d'une vallée.

Les normes associées à la zone de mobilité court terme seraient plus restrictives que celles associées à la zone de mobilité long terme. La plupart des activités relatives aux bâtiments résidentiels seraient restreintes. L'implantation de nouveaux bâtiments ou d'ouvrages résidentiels accessoires serait désormais interdite. Il ne serait également plus possible de changer l'usage d'un bâtiment non résidentiel en bâtiment résidentiel. Cela permettrait de limiter le nombre de résidences à risque dans ces zones et de diminuer le coût des dommages aux infrastructures à long terme. La vulnérabilité des personnes et des biens serait alors réduite.

Dans le cas d'un établissement public ou de sécurité publique, son implantation serait prohibée en tout temps, comme cela est actuellement prévu dans le régime transitoire pour les zones inondables.

4.4.2. Mobilité long terme

La zone de mobilité long terme correspondrait à la zone de mobilité maximale dans laquelle le cours d'eau pourra migrer sur un horizon de 100 ans et plus. La zone de mobilité long terme serait déterminée à l'aide des corridors d'amplitude des méandres. Elle inclurait également la projection sur 50 ans des taux historiques de mobilité des chenaux, les anciens tracés du cours d'eau, les bras morts, les milieux humides ainsi qu'une marge de sécurité de cinq mètres. La zone de mobilité long terme pourrait correspondre à l'expansion maximale estimée du cours d'eau. Ainsi, l'encadrement réglementaire des zones de mobilité long terme permettrait, en partie, de préserver les fonctions écologiques des cours d'eau.

Les dispositions applicables en zone de mobilité long terme reprendraient certaines dispositions de la zone de mobilité court terme. Il ne serait plus possible d'implanter un établissement public ou de sécurité publique ou de l'agrandir, sauf dans le cas des travaux de mises aux normes. En cohérence avec la précédente disposition, les travaux visant à changer l'utilisation d'un bâtiment pour le convertir en bâtiment public ou de sécurité publique seraient interdits.

Par ailleurs, les dispositions permettraient l'implantation et la construction de bâtiment résidentiel en zone de mobilité long terme.

4.5. Règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations et normes relatives à l'aménagement

4.5.1. Définition

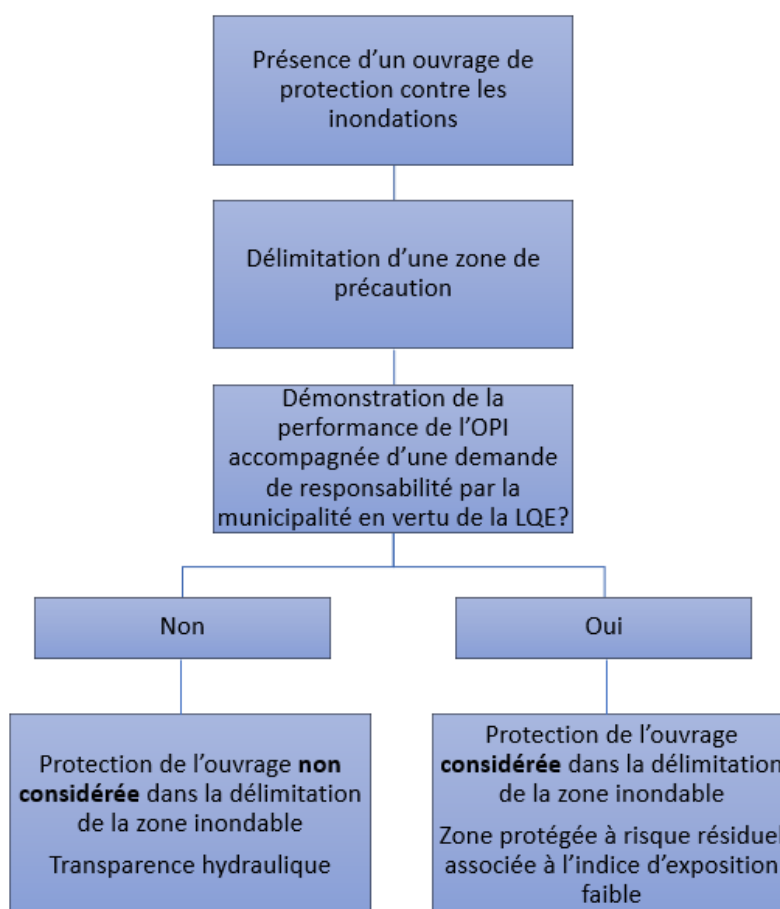
Le projet de règlement définit un OPI comme étant un ouvrage qui a été construit ou modifié pour limiter l'expansion naturelle des eaux d'un lac ou d'un cours d'eau afin de prévenir l'inondation, qui a été construit pour être permanent, qui vise à protéger les personnes et les biens, qui a une vocation d'intérêt public et qui ne crée pas de réservoir permanent. Le projet de règlement prévoit qu'un OPI s'étend sur une distance de trois mètres de son pied aval et de son pied amont, calculée en s'éloignant de l'ouvrage afin de faciliter son entretien et son inspection, de même que pour en faciliter l'accès en toute situation.

Le projet de règlement permettrait donc de distinguer les OPI d'autres infrastructures avec lesquelles ils ne doivent pas être confondus étant donné leur nature même et les enjeux qui leur sont liés. En seraient donc exclus les barrages, les infrastructures de transport, les ouvrages de stabilisation contre l'érosion, les digues agricoles, les mesures d'immunisation visant des bâtiments individuels et non la protection d'une collectivité, les mesures de protection temporaires telles que des sacs de sable, et d'autres infrastructures qui ne jouent pas, à proprement parler, un rôle de protection bien qu'ils puissent avoir un effet sur l'aléa inondation.

Par ailleurs, le projet de règlement s'appliquerait également à d'autres ouvrages et éléments de l'environnement concourant à la protection contre les inondations d'un même territoire lorsque ceux-ci sont considérés comme faisant partie d'un même système de protection contre les inondations. Ceci pourrait s'appliquer, par exemple, à des infrastructures routières ayant une autre vocation que la protection contre les inondations, mais qui y contribuent par la fermeture du système.

La figure suivante résume les normes d'aménagement applicables en présence d'un OPI.

Figure 1 : Régime d'aménagement applicable aux OPI



4.5.2. Dispositions applicables à toute municipalité dont le territoire comporte un ouvrage de protection contre les inondations

Le projet de règlement propose des exigences minimales applicables à toutes les municipalités qui ont des OPI sur leur territoire; l'objectif poursuivi étant d'accroître la sécurité des personnes vivant sur le territoire derrière l'OPI, sans égard à la propriété de l'ouvrage.

Toutes les municipalités qui ont un OPI sur leur territoire seraient tenues de réaliser une étude de caractérisation de l'OPI, dont les différentes composantes seraient prescrites dans le règlement. Un délai de 36 mois suivant l'entrée en vigueur du règlement serait accordé aux municipalités pour la réalisation de cette étude, à l'exception des informations relatives à la délimitation de l'ouvrage qui seraient requises dans un délai de 180 jours suivant la publication du règlement à la *Gazette officielle du Québec*. Une mise à jour de l'étude de caractérisation serait ensuite requise tous les dix ans.

Toutes les municipalités ayant un OPI sur leur territoire devraient intégrer ou annexer à leur plan de sécurité civile un plan particulier en présence d'un OPI. Le contenu de ce plan serait prescrit dans le règlement. Un délai de 12 mois suivant la mise en vigueur du règlement serait accordé aux municipalités pour l'élaboration d'une version préliminaire de ce plan, basée sur les informations dont elles disposent déjà. La municipalité devrait veiller au déploiement des mesures contenues dans ce plan et elle aurait l'obligation de maintenir ce document à jour au fil du temps.

Pour éviter le développement d'une végétation qui pourrait favoriser la présence d'animaux fouisseurs et dont le réseau racinaire pourrait endommager l'OPI, le projet de règlement propose également que la municipalité doive s'assurer de l'entretien de la végétation herbacée et arbustive sur l'OPI.

4.5.3. Zone de précaution applicable derrière tous les OPI

Même si une défaillance demeure un événement peu fréquent, un OPI ne peut pas être considéré comme étant infaillible et les gens qui vivent derrière demeurent vulnérables en cas de défaillance. Le projet de règlement prévoit donc que la nouvelle cartographie des zones inondables intégrerait une zone de précaution à l'arrière de tous les OPI. Cette zone de précaution serait définie comme étant la zone qui est présumée la plus vulnérable en cas de défaillance de l'OPI, notamment en raison des vitesses élevées de l'écoulement de l'eau et de leur effet potentiellement destructeur. Les précisions relatives aux méthodes de délimitation de cette zone seront précisées dans un guide méthodologique qui encadrera la production de cartes de zones inondables de nouvelle génération. Les superficies en zone inondable dans cette zone seraient associées à la classe d'intensité très élevée et aux normes d'aménagement de cette classe.

4.5.4. Dispositions applicables à une municipalité dont un ouvrage de protection contre les inondations fait l'objet d'un décret

Lors de la réalisation ou lors de la mise à jour des cartographies des zones inondables, la LQE prévoit que la protection d'un OPI pourrait être considérée dans la cartographie uniquement si une municipalité, suivant le dépôt d'une demande au gouvernement, en est déclarée responsable par décret. La prise en compte de la protection de l'OPI se

traduit par un assouplissement des normes d'aménagement du territoire dans la zone protégée à risque résiduel. Cette zone délimiterait le territoire qui est peu probable d'être inondé lors du passage d'une crue équivalente au niveau de protection réel de l'ouvrage. Elle serait délimitée en projetant l'élévation du niveau de protection réel sur la topographie du territoire en aval de l'ouvrage. Le territoire situé au-delà de la zone de précaution serait associé à la classe d'intensité faible et aux normes d'aménagement de cette classe.

À moins d'une faute lourde ou intentionnelle, l'adoption du décret a également pour effet d'accorder à la municipalité une exonération de responsabilité advenant la défaillance d'un ouvrage dans la mesure où elle a répondu aux exigences de la réglementation.

Le projet de règlement prévoit les conditions devant être respectées au préalable pour que le gouvernement procède à cette déclaration de responsabilité. Il propose qu'une municipalité, qui souhaiterait voir reconnaître la protection offerte par un OPI dans sa cartographie des zones inondables, devrait accompagner sa demande de responsabilité d'une démonstration de la performance de l'OPI. Cette démonstration reposerait sur la réalisation d'une étude de performance qui permettrait, notamment d'établir que l'OPI rencontre les normes suivantes :

- La récurrence de la crue, pour laquelle l'OPI devrait prévenir l'inondation de la zone située derrière et ne devrait pas présenter de mode de défaillance susceptible de compromettre sa stabilité, devrait être supérieure à la récurrence de la crue 100 ans en climat futur, en intégrant une revanche hydraulique⁵;
- La stabilité de l'OPI en condition de crue exceptionnelle (soit une crue millénale) devrait être attestée. Ainsi, advenant que l'eau passe par-dessus l'OPI ou que l'eau envahisse la zone derrière l'OPI par contournement, il devrait être attesté que ceci n'engendrerait pas la rupture de l'ouvrage.

Des activités de surveillance renforcées devraient être réalisées par les municipalités déclarées responsables d'un OPI. Le règlement viendrait en baliser la nature et la fréquence. De même, les municipalités auraient la responsabilité d'entretenir l'OPI et ses dispositifs connexes afin de les maintenir en bon état de fonctionnement au fil des ans. Cette responsabilité prendrait appui sur l'application d'un manuel d'opération et d'entretien réalisé dans le cadre de l'étude de performance. Les activités de surveillance et d'entretien réalisées devraient être consignées dans un journal d'entretien et de surveillance.

Les municipalités responsables d'un OPI devraient déposer un avis au registre foncier comprenant la description technique de l'ouvrage afin de le localiser sur le plan cadastral.

4.5.5. Autorisation des travaux relatifs aux OPI

À la suite des modifications apportées à la LQE en mars 2021, le régime d'autorisation environnementale de la LQE poursuit désormais un objectif de sécurité des personnes et des biens, en plus de la protection de l'environnement. Le ministre doit ainsi prendre en

⁵ Une revanche hydraulique représente une marge de sécurité supplémentaire qui est ajoutée à la conception d'un ouvrage pour prendre en compte certaines incertitudes et les composantes de certains aléas.

compte les conséquences d'un projet sur la sécurité des personnes et des biens avant de les autoriser et, le cas échéant, en prescrire des conditions de réalisation.

Les projets de règlements proposent d'ajouter un déclencheur au REEIE afin que certains travaux relatifs à un OPI soient assujettis à la PEEIE, soit la construction d'un OPI, le prolongement, le rehaussement, le rabaissment ou le raccourcissement d'un OPI, la conversion d'une infrastructure existante en OPI, de même que la démolition ou la neutralisation d'un OPI, à l'exception des projets visant à redonner l'espace de liberté au milieu hydrique et pour lesquels il n'y a aucun enjeu de sécurité. Actuellement, ces projets ne sont pas systématiquement assujettis à la PEEIE.

En sus des impacts sur l'environnement et sur les milieux hydriques, les activités en lien avec les OPI entraînent des conséquences importantes sur les personnes et les biens. En effet, bien qu'un OPI réduise la fréquence des inondations sur un territoire, les conséquences advenant sa rupture peuvent être plus importantes. Les travaux visés sont donc susceptibles de soulever des enjeux d'acceptabilité sociale, d'autant plus qu'ils peuvent parfois impliquer des expropriations, des restrictions d'usages et des modifications aux paysages, ainsi que le déplacement des problématiques d'inondations vers d'autres territoires. De même, la démolition et la neutralisation d'un OPI peuvent comporter des enjeux sociaux et économiques (sur la valeur des propriétés, par exemple), car elles retirent la protection aux inondations dont bénéficiait une population.

Pour tout projet de construction de nouvel OPI, le projet de règlement prévoit que les normes de performance devraient être atteintes.

4.5.6. Autorisation des activités sur un OPI

Le projet de règlement sur les OPI propose d'encadrer les activités pouvant être réalisées sur un OPI en fonction du risque qu'elles peuvent poser à la sécurité de l'ouvrage en nuisant, par exemple, à sa stabilité ou à son imperméabilité ou bien à son inspection et à son entretien. Certaines activités seraient d'emblée interdites par le règlement, par exemple, la plantation d'arbres et d'arbustes alors que d'autres seraient possibles sous réserve de respecter des conditions de réalisation.

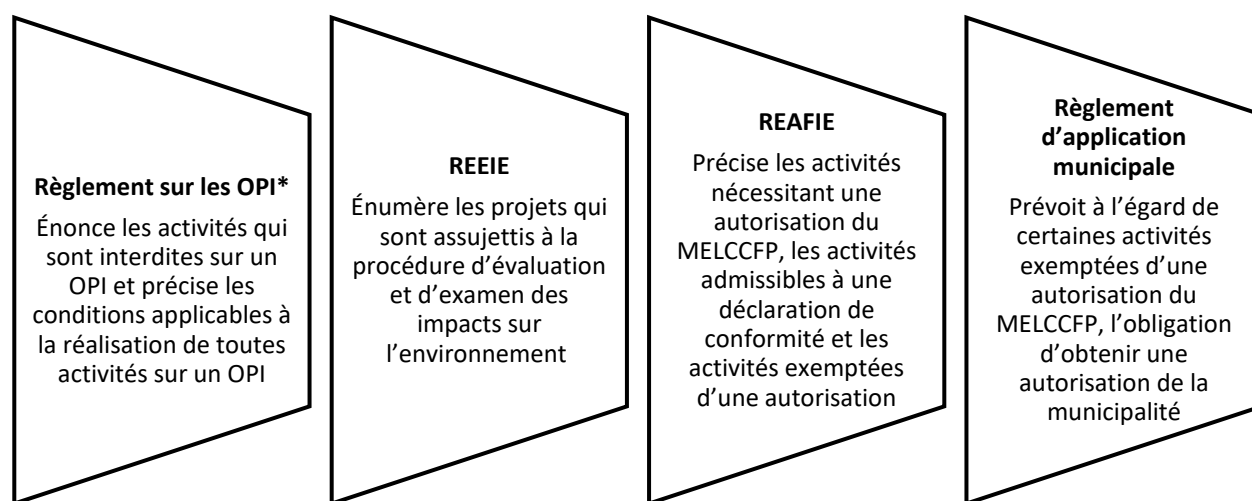
Par ailleurs, le REAFIE viendrait prévoir le type d'autorisation requis selon la nature des activités. Des activités telles que la construction d'infrastructures souterraines linéaires d'utilité publique et la construction d'une conduite d'un système d'égout pourraient être autorisées dans l'assiette d'un OPI, sous réserve de l'obtention d'une autorisation du MELCCFP. D'autres activités nécessiteraient le dépôt d'une déclaration de conformité. Ce serait le cas, par exemple, de la construction de structures telles que des bancs ou des tables à pique-nique, incluant des ancrages ou des socles, de même que de l'aménagement d'un terrain à des fins récréatives. Le REAFIE prévoit que la déclaration de conformité devrait, notamment comprendre un avis d'ingénieur spécifiant les mesures à mettre en place pour faire en sorte que les travaux préservent la sécurité de l'ouvrage.

Certaines activités seraient, pour leur part, exemptées d'une autorisation ministérielle. Ce serait, notamment le cas des travaux d'entretien d'une infrastructure ne nécessitant pas de déblai important.

Enfin, certains projets exemptés d'une autorisation ministérielle seraient assujettis à l'obtention d'une autorisation municipale. Ainsi, lorsqu'ils impliqueraient du remblai et du déblai dans l'assiette de l'OPI, les travaux de construction ou d'entretien sur un bâtiment résidentiel principal existant, sur ses bâtiments et ouvrages accessoires et sur les accès requis, de même que les travaux sur certains bâtiments non résidentiels, nécessiteraient une autorisation de la municipalité.

La complémentarité des différents règlements relatifs à la gestion des OPI est présentée à la figure suivante :

Figure 2 : Complémentarité des règlements par rapport aux OPI



* Certaines dispositions du RAMHHS peuvent aussi être applicables pour certains projets, notamment pour les travaux de construction d'OPI

4.5.7. Registre public des OPI

Conformément à la LQE qui requiert du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs qu'il tienne un registre de l'ensemble des OPI, les renseignements devant être consignés dans ce registre seraient prescrits par le projet de règlement. Une fois mis en place, le registre serait accessible au public via un site Web.

4.6. Régime de sanction

Les projets de règlements incluraient tous les outils nécessaires à son application par le MELCCFP et par les municipalités. Le règlement d'application municipale reprendrait les sanctions pénales prévues au régime transitoire ainsi que les sanctions prévues au RAMHHS lorsqu'elles visent une disposition dont l'application est d'application municipale. De plus, les municipalités pourraient désormais intervenir afin de faire remettre en état un site à la suite d'une contravention à la réglementation. Le MELCCFP conserverait néanmoins un droit de sanction et d'intervention en vertu des pouvoirs prévus à la LQE.

De même, le règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations prévoit un régime de sanctions administratives pécuniaires et de sanctions pénales pour toutes

personnes (physique ou autre), de même que pour toutes municipalités, qui contreviendraient au règlement.

5- Autres options

Depuis 2018, le MELCCFP a mis en place des interventions de nature non réglementaire, dont le développement d'une nouvelle cartographie des zones inondables. Par ailleurs, le projet INFO-Crue a mis de l'avant un volet d'information, de sensibilisation et d'éducation. Ainsi, les propriétaires d'actifs situés en zone inondable seront au fait du risque réel auquel ils s'exposent et pourraient prendre des décisions mieux adaptées à cette situation.

En 2021, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a également lancé le Programme de résilience et d'adaptation face aux inondations (PRAFI), un programme de soutien financier qui a pour but d'accroître la sécurité des personnes et la protection des biens face aux inondations dans les milieux bâtis. Ce programme vise à augmenter la résilience des communautés et des écosystèmes devant l'intensification des risques d'inondation causée par les changements climatiques.

Cependant, la décision d'un acteur de s'installer dans une zone inondable a des impacts négatifs sur ses voisins, sur l'environnement, sur le gouvernement et sur les municipalités. Sans intervention de l'État, une partie de ces impacts ne serait pas internalisée par les citoyens et les entreprises. Ceux-ci échapperaient alors à une partie des coûts découlant de leur décision. Par ailleurs, l'ampleur des impacts fluctue en fonction du niveau d'adaptation des bâtiments et des ouvrages établis en zone inondable.

Considérant les enjeux majeurs des inondations sur la sécurité des personnes et la protection des biens de même que le rôle des rives, du littoral, des zones inondables et des zones de mobilité dans la survie des composantes écologiques et biologiques des cours d'eau et des plans d'eau, de telles mesures ne peuvent se substituer à l'application d'un cadre réglementaire, mais doivent y être complémentaires. Il est essentiel que les activités en milieu hydrique fassent l'objet d'un contrôle préalable dans le cadre de la délivrance d'une autorisation, par les autorités municipales ou par le gouvernement, selon les compétences respectives de chacun.

Le PPTFI prévoit des travaux s'échelonnant sur plusieurs années afin de déployer des cartographies des zones inondables sur le territoire, lesquelles seraient nécessaires à l'application du régime réglementaire permanent. Dans l'éventualité où le gouvernement déciderait de ne pas aller de l'avant avec la mise en place d'un régime permanent, comme proposé dans ce plan, cela aurait pour effet de prolonger l'application du régime transitoire sur le territoire.

Enfin, la mise en place de normes visant la conception et la gestion des OPI est impérative afin d'améliorer la sécurité des personnes et offrir une meilleure protection des

actifs derrière ces ouvrages. D'ailleurs, le projet de règlement propose les conditions à respecter pour mener à une reconnaissance de la protection offerte par les OPI.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1. Sécurité des personnes et protection des biens

La mise en œuvre du projet de régime permanent aurait un impact positif sur la sécurité des personnes et la protection des biens. En effet, ses mesures viseraient, notamment à restreindre ou à encadrer les activités en rives, en littoral, en zones inondables, en zones de mobilité ainsi que sur et derrière un OPI, de façon à accroître la résilience des territoires face aux inondations et à la mobilité des cours d'eau.

Même s'il réduit la fréquence d'inondation d'un territoire, un OPI représente un risque important pour la population qui se trouve derrière en cas de défaillance (par exemple, en cas de rupture). Ce type d'ouvrage doit donc constituer une option de dernier recours face aux problématiques d'inondation. L'entretien et la surveillance des OPI, de façon régulière, sont particulièrement importants pour minimiser les risques de défaillance. Les études qui seraient réalisées sur un OPI permettraient d'identifier et, dans certains cas, d'évaluer l'ensemble des aléas pouvant compromettre la sécurité d'un OPI, et donc de documenter les risques. Pour qu'une municipalité puisse être déclarée responsable d'un OPI, le règlement établirait des normes en ces matières. Toutefois, un OPI ne doit jamais être considéré comme infaillible. C'est pourquoi un plan particulier en présence d'un OPI devrait être intégré au plan de sécurité civile de la municipalité.

6.2. Municipalités

Du fait qu'il restreindrait la possibilité de construire un bâtiment résidentiel principal dans les zones inondables et les zones de mobilité, le projet de règlement pourrait limiter le développement de certaines municipalités et, conséquemment, limiter l'élargissement possible de leur assiette fiscale. Toutefois, la désignation d'un territoire à titre de zone inondable a un faible impact sur la valeur foncière⁶. De même, en restreignant l'implantation des activités dans les zones inondables, la responsabilité des municipalités à l'égard de la mise en œuvre des mesures d'urgence serait amoindrie.

Le projet de règlement toucherait les municipalités ayant un OPI sur leur territoire. De façon préliminaire, une trentaine d'OPI ont été identifiés sur le territoire du Québec. Toutes les municipalités dont le territoire comporte un OPI devraient se conformer à certaines exigences, dont la réalisation d'une étude de caractérisation. Du financement public permettrait de financer, en partie, ces études, notamment le PRAFI administré par le MAMH.

⁶ Philippe Bélanger, Michael Bourdeau-Brien & Maxence Dumestre (2018) The Impact of Flood Zones on Residential Property Prices: The Case of Canada, *Journal of Sustainable Real Estate*, 10:1, 135-162.

Le projet de règlement propose les conditions devant être respectées pour qu'une municipalité puisse demander la responsabilité d'un OPI présent sur son territoire, si elle le juge opportun. Une municipalité pourrait demander la responsabilité d'un OPI si elle évalue que les avantages qui découlent de cette prise de responsabilité dépassent les coûts liés aux exigences du règlement, par exemple pour la surveillance et l'entretien de l'infrastructure et, éventuellement, sa mise aux normes. Advenant qu'une mise aux normes de l'OPI soit requise pour le rendre conforme aux exigences du règlement, le PRAFI pourrait permettre de soutenir financièrement une municipalité dans de tels travaux. Les bureaux de projets pilotés par le MAMH pourront accompagner les municipalités dans cette réflexion.

6.3. Citoyens et entreprises

Pour les citoyens et les entreprises qui ne sont pas situés en zones inondables ou en zones de mobilité cartographiées, mais qui le deviendraient à la suite de l'adoption de la nouvelle cartographie, le projet de régime permanent représenterait des contraintes dans l'aménagement de leurs propriétés. Pour ceux qui sont déjà situés en zones inondables selon la cartographie en vigueur au régime transitoire, le projet de régime permanent pourrait représenter des contraintes ou des allègements selon la classe d'intensité de l'aléa applicable.

De même, pour les citoyens et les entreprises qui sont situés en rives et en littoral par rapport à ceux qui sont situés à l'extérieur de ces zones, le projet de régime permanent représenterait aussi des contraintes dans l'aménagement de leurs propriétés. Puisque les méthodes de délimitation de la limite du littoral resteraient dans l'ensemble similaires à celles du régime transitoire, les propriétés qui sont situées dans une rive ou dans un littoral devraient rester les mêmes, et inversement.

6.4. Environnement et changements climatiques

Les changements climatiques influenceront l'intensité des inondations et affecteront l'étendue des territoires touchés par celles-ci. Les simulations climatiques prévoient des modifications dans les températures, les précipitations ou le couvert de neige, affectant les volumes d'eau et les crues qui en résultent. Cette évolution de l'aléa inondation serait intégrée dans la nouvelle cartographie des zones inondables en considérant autant les crues qui peuvent survenir actuellement que celles qui pourront survenir sur un horizon s'étendant jusqu'en 2100. De même, les normes minimales de conception d'un OPI proposées permettraient de considérer le niveau des crues en fonction d'une évaluation du climat futur. De façon conséquente, le projet de règlement propose également l'intégration de la prise en compte des changements climatiques dans l'évaluation de la performance d'un OPI.

Sur le plan environnemental, les dispositions du projet de régime permanent viseraient à maintenir les fonctions écologiques des rives, du littoral, des zones inondables et des zones de mobilité. Il permettrait de restreindre les pressions du développement sur ces milieux.

Un OPI peut avoir des impacts environnementaux sur le littoral, les rives et les zones inondables, de même que sur les milieux humides et côtiers, puisqu'il modifie l'écoulement naturel du cours d'eau, artificialise les milieux naturels et prive les zones riveraines et inondables d'un apport sédimentaire. Le projet de règlement pourrait amener des municipalités à réaliser des travaux correctifs sur leur OPI, ce qui aurait des conséquences sur le milieu naturel. Pour minimiser les impacts de ces projets, le projet de règlement propose d'ajouter un déclencheur au REEIE et d'assujettir à la PEEIE certains travaux relatifs à un OPI.

6.5. Gouvernance

Le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités en ce qui concerne l'autorisation des activités en rives, en littoral, en zones inondables et en zone de mobilité resterait basé sur l'impact des projets sur l'environnement et sur la sécurité des personnes et des biens. Au fur et à mesure que les nouvelles cartographies de zones inondables seront rendues disponibles, le régime permanent impliquerait un défi de compréhension, de communication et d'appropriation. Les dispositions du projet de régime, dont l'application relèverait des municipalités, seraient toutefois regroupées dans un même règlement, ce qui faciliterait l'application et la compréhension du régime.

Les municipalités auraient la possibilité d'adopter des dispositions réglementaires plus sévères que celles prévues au règlement d'application municipale sans que ces dispositions doivent être approuvées préalablement par le ministre afin d'avoir application. Cette proposition, qui découle d'une demande du milieu municipal, permettrait aux municipalités compétentes de réglementer sur certains sujets afin de mieux tenir compte de leurs particularités territoriales. Les municipalités ne pourraient toutefois pas réglementer pour délimiter une zone inondable ou une zone de mobilité qui différerait de celle approuvée par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

La rupture de la digue à Sainte-Marthe-sur-le-Lac en 2019 et celle d'un muret lors des inondations à Baie-Saint-Paul au printemps 2023 ont fait ressortir des enjeux en ce qui concerne la gouvernance des OPI au Québec. Le projet de règlement propose de clarifier la gouvernance des OPI, notamment en énonçant les obligations applicables à toute municipalité ayant un OPI sur son territoire, de même que celles applicables à une municipalité souhaitant être formellement déclarée responsable d'un OPI. En cohérence avec les modifications apportées à la LQE au printemps 2021, la mise en œuvre des dispositions réglementaires viendrait faciliter l'identification d'une entité responsable de l'OPI, sans toutefois aborder la question complexe de la propriété de l'ouvrage. La notion de propriété n'intervient pas dans les exigences qui seraient formulées aux municipalités. Compte tenu des responsabilités qu'il propose d'attribuer aux municipalités, le projet de règlement sur les OPI met en place un niveau de gouvernance pour les OPI qui est plus proche des citoyens et à même de mieux traiter des enjeux locaux.

6.6. Transparence

Le projet de règlement sur les OPI propose les renseignements qui devraient être inclus dans un registre public des OPI. Ce registre contiendrait des informations dorénavant disponibles aux citoyens, aux municipalités, aux chercheurs et à tous les intervenants concernés par cette question. De même, la nouvelle cartographie des zones inondables et des zones de mobilité serait mise à la disponibilité du public à l'aide d'une plateforme en ligne.

Le registre des OPI et la plateforme en ligne permettraient de diffuser de façon transparente des connaissances sur les OPI, les zones inondables et les zones de mobilité, permettant aux citoyens de prendre des décisions éclairées lorsqu'il est question d'évaluer les risques liés à une propriété.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des secteurs de plusieurs ministères et organismes ont été impliqués dans le cadre de l'élaboration des orientations réglementaires depuis le printemps 2023, soit le MAMH, le MSP, le ministère des Transports et de la Mobilité durable, le ministère de la Culture et des Communications, la Régie du bâtiment du Québec, Hydro-Québec et l'Office des professions du Québec, ainsi que le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, également signataires du présent mémoire.

Des parties prenantes externes au gouvernement ont également été sollicitées de façon particulière afin de mieux cerner et de valider les impacts anticipés du projet de règlement.

- Un groupe de travail piloté par le MAMH a contribué à formuler des recommandations à l'égard d'un scénario de matrice de classification de l'aléa inondation, de même que des règles d'aménagement à retenir selon les segments fréquentiels des crues et les profondeurs d'eau. Ce groupe de travail regroupait des intervenants du MAMH, du MELCCFP, de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Communauté métropolitaine de Québec et de la Ville de Gatineau;
- Un groupe de travail, constitué de parties prenantes externes issues du milieu municipal, a été mis sur pied pour alimenter les réflexions sur les orientations préliminaires relatives aux OPI. Ce groupe de parties prenantes réunissait des professionnels bien au fait de la réalité des OPI sur leur territoire provenant de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Fédération québécoise des municipalités, de l'Union des municipalités du Québec, de la Ville de Bois-Des-Filion, de la Ville de Saint-André-de-Kamouraska, de la MRC de Kamouraska, de la Municipalité de Pointe-Calumet, de la Ville de Deux-Montagnes ainsi que de la Ville de Terrebonne;
- Des échanges ont été réalisés avec des représentants des MRC de Brome-Missisquoi et de Coaticook afin qu'ils partagent leurs expériences

réglementaires sur les zones de mobilité et qu'ils recommandent certaines pratiques. En effet, ces deux MRC sont pionnières dans l'inclusion de zones de mobilité dans leur schéma d'aménagement et de développement au Québec. De plus, plusieurs intervenants de la Fédération québécoise des municipalités et d'Hydro-Québec ont été rencontrés à propos des zones de mobilité.

- Les communautés autochtones ont été consultées sur les orientations des projets de règlements. Certaines communautés, dont celles de Wendake, de Wôlinak, d'Odanak, de Kanesatake et de Kitigan Zibi, ont spécifiquement été contactées à propos des orientations sur les OPI étant donné qu'une partie de leur territoire est située en zone inondable.

D'autres échanges avec des acteurs tels que la Ville de Québec, la MRC d'Argenteuil et l'Association des gestionnaires régionaux des cours d'eau du Québec ont également été réalisées sur des thématiques précises, par exemple, sur le plan de gestion des risques liés aux inondations, sur les stratégies d'adaptation face aux inondations, sur l'encadrement des rives et du littoral ainsi que sur le régime particulier associé aux systèmes gérés.

Ces consultations ont permis au MELCCFP d'ajuster les orientations réglementaires à la lumière des questionnements et des enjeux soulevés par les participants. De façon générale, les organisations et les personnes rencontrées ont mis en évidence l'importance que des outils appropriés soient mis en place dans une optique d'information et de vulgarisation du contenu réglementaire. À l'égard de l'encadrement proposé sur les OPI, le milieu municipal a également insisté sur l'importance de disposer des ressources financières requises pour se conformer aux normes.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les projets de règlements assureraient la continuité avec le régime transitoire en reprenant les dispositions demandant que les municipalités tiennent un registre des autorisations délivrées en vertu du nouveau régime. Chaque MRC devrait publier annuellement sur son site Web un bilan de ces autorisations. Le MELCCFP, pour sa part, demeurerait responsable du suivi des autorisations qu'il délivre dans les secteurs visés en vertu du régime d'autorisation environnementale de la LQE.

Des sanctions seraient prévues à l'égard des citoyens et des municipalités qui ne respecteraient pas les prescriptions des règlements. Ces sanctions seraient applicables par les municipalités ou par le gouvernement, en fonction de leurs responsabilités respectives⁷.

Pour faciliter la mise en œuvre du règlement, plusieurs mesures de communication, de formation, d'accompagnement et de soutien seraient prévues en fonction des besoins des différentes parties prenantes. De plus, une firme spécialisée en gestion de

⁷ Voir section 4.6.

changement accompagne le MELCCFP pour l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre efficace. L'objectif est d'assurer l'engagement des parties prenantes concernées par le changement et la compréhension et la mise en application des régimes réglementaires par ces derniers, entre autres, les citoyens vivant dans les zones inondables, les élus municipaux, le personnel administratif des municipalités et les associations riveraines. Ce travail permettra de bien identifier les besoins d'outils d'information, de formation et de soutien nécessaire à la mise en œuvre du régime permanent, de la cartographie et du règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations.

Les directions régionales des ministères concernés, les bureaux de projet pilotés par le MAMH et les municipalités qui auraient à faire appliquer les nouvelles règles seraient aussi formés pour qu'ils puissent accompagner les différents initiateurs de projets (ex. : promoteurs immobiliers). À cet effet, ils disposeraient de guides et de formations en ligne. Des outils de formation et d'information seraient également mis à la disposition des professionnels dont la pratique devrait être adaptée pour se conformer aux nouvelles règles (ex. : arpenteurs-géomètres, urbanistes, aménagistes, ingénieurs, professionnels de l'immobilier, etc.). Enfin, en collaboration avec le MRNF, un outil cartographique en ligne permettant de savoir si une propriété est située en zone inondable ou en zone de mobilité serait mis à la disposition du public, le tout conformément aux engagements pris dans le PPTFI (mesure 23).

À l'égard de la mise en œuvre de l'encadrement des OPI, le MELCCFP prévoit de mettre en place un mécanisme d'information afin de s'assurer que les municipalités, dont le territoire comporte un OPI, connaissent les obligations du projet de règlement. Des consignes quant au contenu attendu des études de caractérisation et de performance et du plan particulier en présence d'un OPI seraient mises à la disposition des municipalités et des professionnels concernés. La mise en place d'un registre public permettrait de regrouper et de rendre facilement accessible l'information concernant les OPI à la population. Les différentes dispositions réglementaires découlant du règlement sur les OPI feraient l'objet d'un suivi périodique par le MELCCFP pour assurer la conformité au règlement. Ce suivi viserait, par exemple, à s'assurer du respect des différents échéanciers et de la conformité des livrables réalisés.

Les mesures d'accompagnement seront déployées dès l'entrée en vigueur du règlement et se poursuivront au courant des mois suivants.

9- Implications financières

La proposition ne nécessite aucun ajout d'effectifs pour le MELCCFP, car la mise en œuvre des mesures se fera essentiellement avec les effectifs en place.

Selon les estimations produites dans le cadre de l'analyse d'impact réglementaire du projet de règlement, la mise en œuvre des exigences applicables à toutes les municipalités, dont le territoire comporte un OPI, entraînerait des dépenses globales pour

l'ensemble de ces municipalités de l'ordre de 2,7 millions de dollars dans les premières années suivant son entrée en vigueur et, par la suite, de l'ordre de 0,3 million de dollars annuellement. Par ailleurs, des travaux de mise aux normes pourraient être requis sur des OPI afin qu'ils atteignent les normes de performance du projet de règlement. Selon les hypothèses utilisées dans le cadre de l'analyse d'impact réglementaire, les coûts pour les municipalités qui voudraient être déclarées responsables d'un OPI s'élèveraient à 53,1 millions de dollars dans les premières années. Les coûts annuels afin de maintenir les exigences de la déclaration de responsabilité s'élèveraient, par la suite, à 8,1 millions de dollars.

Puisque la cartographie des zones inondables et des zones de mobilité couvrirait un territoire plus large qu'au régime transitoire, le MELCCFP estime que près de 36 autorisations ministérielles supplémentaires seraient déposées chaque année en zone inondable, dont 15 % seraient aussi en zone de mobilité. Ces autorisations coûteraient plus cher à produire pour les demandeurs en raison d'études supplémentaires à y joindre, notamment une étude hydraulique en zone inondable et une étude hydrogéomorphologique en zone de mobilité. De même, 139 déclarations de conformité supplémentaires seraient remplies chaque année, au coût de 136 000 dollars pour les demandeurs. Le MELCCFP estime que le coût annuel total des nouvelles dispositions administratives en milieu hydrique serait de 1,6 million de dollars pour les demandeurs.

10- Analyse comparative

10.1. Gestion de la zone inondable et de la zone de mobilité

Au Canada, aux États-Unis et en Europe, l'aménagement du territoire en bordure des cours d'eau ou susceptible d'être inondé fait l'objet d'un encadrement dont l'application s'appuie sur un partage de responsabilités entre les acteurs locaux (ex. : municipalités) avec des mécanismes centraux de coordination et de contrôle pour assurer l'efficacité de cette application (ex. : gouvernement).

En Ontario, le ministère des Affaires municipales et du Logement encadre l'aménagement du territoire à l'échelle municipale au moyen de la Déclaration de principes provinciale. Selon cette politique, les aménagements doivent être éloignés des zones présentant des dangers naturels tels que des inondations, où il existe un risque inacceptable pour la santé ou la sécurité du public ou pour les biens matériels, et ne doivent pas créer de nouveaux dangers ou aggraver les dangers existants. Les municipalités, notamment par l'entremise des offices de protection de la nature, sont les principales responsables de l'application de la déclaration de principes provinciale, qu'elles intègrent à leurs plans officiels, règlements de zonage et décisions d'aménagement. Leurs règlements doivent être approuvés par le ministre des Richesses naturelles ou le ministre des Affaires municipales et du Logement.

Aux États-Unis, ce sont les municipalités qui détiennent la compétence de réglementer l'aménagement en zones inondables. Celles-ci peuvent s'inscrire au *National Flood Insurance Program*, un programme fédéral de la *Federal Emergency Management Agency* (ou FEMA), créé pour fournir une assurance contre les inondations aux

personnes vivant dans les zones inondables. Il s'agit d'un programme volontaire auquel les municipalités ont intérêt à adhérer puisqu'elles ont aussi droit à de nombreux types d'assistance fédérale en cas de catastrophe. En y souscrivant, les municipalités doivent adopter et imposer les standards minimaux de gestion des plaines inondables du programme et s'assurer que les développements en zones inondables ont fait l'objet des demandes de permis requis et que les constructions sont conformes.

En France, les risques d'inondation sont pris en compte au moyen de plans locaux de prévention des risques d'inondation, lesquels ont pour but de délimiter les zones exposées aux risques et d'y interdire les constructions, ouvrages, aménagements et exploitations afin de ne pas aggraver les risques. Ces plans définissent des zones dans lesquelles les constructions nouvelles sont interdites et, dans d'autres zones, déterminent les prescriptions à respecter.

En ce qui concerne les zones de mobilité, les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario régissent des zones semblables aux zones de mobilité. En effet, la Colombie-Britannique possède la loi provinciale *Riparian Areas Protection Regulation*. Cette loi protège les zones riveraines des cours d'eau du développement résidentiel, commercial et industriel afin de maintenir et d'améliorer les fonctions et conditions naturelles des cours d'eau dont font partie les zones de migration des chenaux. L'Ontario régit l'aménagement du territoire dans les zones à risque, dont les zones d'érosion, les zones fluviales dynamiques et les zones de mobilité via le règlement *Development, Interference with wetlands and Alterations to Shorelines and Watercourses*.

Aux États-Unis, l'*Agency of Natural Resources* (ANR) du Vermont encadre les zones de mobilité par le biais du *River Corridor and Floodplain Management Program*. L'ANR élabore et publie des cartes des corridors fluviaux qui s'apparentent à nos zones de mobilité et adopte également des procédures de protection des corridors fluviaux. L'état du New Hampshire a mis en place le *Fluvial Erosion Hazards and River Geomorphic Assessment Program* afin d'identifier les zones de mobilité à risque, de fournir des informations et une assistance technique aux communautés concernant les problèmes de migration des cours d'eau.

En France, les risques associés aux zones de mobilité sont pris en compte dans les plans locaux d'urbanisme ainsi que dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les SDAGE définissent les orientations et objectifs de gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle de tous les grands bassins hydrographiques. Certaines de ces orientations concernent spécifiquement les zones de mobilité ainsi que l'espace de bon fonctionnement des cours d'eau qui s'apparente à la zone de mobilité incluant d'autres espaces environnants qui interagissent avec le cours d'eau et qui sont nécessaires au bon état de fonctionnement de celui-ci.

10.2. Cartographie des zones inondables

Au Québec, la délimitation des zones inondables au régime transitoire est actuellement associée à une crue de récurrence maximale de 100 ans, correspondant aux limites des crues susceptibles de se produire statistiquement une fois en 100 ans (ou selon une probabilité annuelle de 1 %). Ailleurs au Canada, plusieurs provinces délimitent leurs zones inondables selon des probabilités d'occurrence plus élevées dans le temps.

La Colombie-Britannique, par exemple, utilise une crue maximale de récurrence de 200 ans; l'Ontario se gouverne selon des crues exceptionnelles pouvant être associées à des inondations de récurrence supérieure à 350 ans; le Manitoba a opté pour une démarche qui intègre les plus hautes eaux connues plutôt qu'une récurrence ou probabilité annuelle et l'incidence de celles-ci dépasse donc 100 ans.

En Europe et aux États-Unis, notamment la cartographie des zones inondables constitue un maillon important de la gestion des zones inondables. Afin de favoriser une approche de gestion des risques, les composantes du risque ou un indice de dangerosité sont représentés dans la cartographie des zones inondables. C'est, notamment le cas en Angleterre, en France et en Belgique où des cartes représentant plusieurs dimensions du risque d'inondations sont produites, telles que la profondeur et la vitesse de l'eau⁸.

Selon la nouvelle approche de cartographie des zones inondables, établie sur la base d'une crue maximale de 350 ans et prenant en considération la profondeur de l'eau, le Québec est cohérent avec les autres provinces ou États.

10.3. Cartographie des zones de mobilité

En Ontario, la délimitation des zones de mobilité dépend principalement de l'état de confinement du cours d'eau et de la stabilité de ses rives. Par exemple, la limite réglementaire associée au risque d'érosion d'un cours d'eau confiné par des vallées s'appuie sur le taux d'érosion centennal, soit le taux annuel moyen de récession projeté sur une période de 100 ans, et inclut des marges supplémentaires. La zone de risque associée à un cours d'eau non confiné reposera plutôt sur une mesure représentant l'étendue maximale de la ceinture de méandres, en tenant compte des normes applicables en matière d'inondation.

Ces deux approches sont utilisées aux États-Unis. Au Vermont, les corridors fluviaux sont constitués du corridor d'amplitude des méandres, qui tient compte de l'étendue estimée nécessaire pour que le cours d'eau s'ajuste et évolue vers un état d'équilibre, et d'une marge de recul supplémentaire de 50 pieds qui fait office de zone tampon riveraine. La largeur de la ceinture de méandre est déterminée selon la sensibilité du cours d'eau, les contraintes naturelles ou anthropiques et l'aire de drainage. Dans l'État de Washington, la zone de migration des chenaux est délimitée en fonction d'une procédure à différents niveaux qui dépendra du potentiel d'érosion, de la densité de développement dans la plaine et du confinement du cours d'eau. Plusieurs de ses comtés, à l'instar de certaines villes du New Hampshire, ont opté pour une cartographie et une gestion des zones de mobilité en fonction des niveaux de risque (sévère, élevé, modéré et faible) qui repose sur une projection du risque d'érosion. Les États, municipalités ou villes qui ont entamé la cartographie des zones de mobilité (ou autres zones qui s'y apparentent) et qui s'appuient sur une projection temporelle de la mobilité du cours d'eau se réfèrent généralement à une période de 30, 50 et/ou 100 ans.

⁸ Environnement agency (2008) Supplementary note on flood hazard ratings and thresholds for development planning and control purpose – Clarification of the Table 13.1 of FD2320/TR2 and Figure 3.2 of FD2321/TR1.

La délimitation des zones de mobilité au Québec repose sur une approche hydrogéomorphologique qui présente de nombreuses similarités avec les autres provinces et États. La cartographie propose une évolution du cours d'eau projetée sur deux échelles temporelles, soit court terme (horizon 50 ans) et long terme (horizon 100 ans), qui s'insère dans une démarche de gestion du territoire cohérente avec les autres juridictions.

10.4. Ouvrage de protection contre les inondations

La réalisation d'études et d'analyses concernant l'état et la sécurité des OPI est reconnue comme faisant partie des bonnes pratiques recommandées. Plusieurs juridictions encadrent de façon spécifique les OPI. C'est, notamment le cas en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick, aux États-Unis et en France. L'encadrement proposé par le projet de règlement est analogue à ce qu'on retrouve ailleurs.

L'Ontario ne dispose pas d'un encadrement officiel portant spécifiquement sur les OPI. Néanmoins, à l'instar du Québec, le gouvernement ontarien a annoncé, par l'entremise de la Stratégie ontarienne de lutte contre les inondations (2020), que des activités seraient menées pour évaluer si les mesures structurales de protection doivent faire l'objet d'un encadrement particulier dans les politiques actuelles.

Au Nouveau-Brunswick, les OPI sont considérés comme une alternative de dernier recours, car ils ne peuvent garantir une protection absolue contre les inondations et peuvent induire un faux sentiment de sécurité au sein de la population. La construction d'OPI doit faire l'objet d'une approbation par le gouvernement et s'appuyer sur la réalisation d'études.

En Colombie-Britannique, le Dike Maintenance Act donne des pouvoirs habilitants, notamment pour établir les standards de construction, d'opération et de maintenance des digues. Ces critères techniques ne sont toutefois pas dans un règlement ou une loi, mais bien dans un guide technique.

Aux États-Unis, il existe un processus d'accréditation des OPI géré par la FEMA. Un OPI accrédité voit la zone qu'il protège être retirée des zones à risque élevé d'inondation sur les cartes des zones inondables. Les restrictions en matière d'aménagement du territoire y sont moindres et il n'y a pas d'obligation de contracter une assurance contre les inondations. Le processus d'accréditation requiert la réalisation d'analyses et d'études.

En France, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont compétence sur les OPI. Tous les systèmes d'endiguement doivent faire l'objet d'études de dangers. Cette étude est au centre de la connaissance du système d'endiguement et de son environnement. Elle présente et justifie le fonctionnement et les performances attendues de ce système à partir d'une démarche d'analyse de risque.

Enfin, à l'instar de la proposition du projet de règlement d'intégrer dans la définition d'un OPI une distance de trois mètres en amont et en aval, la mise en place d'une zone de contrainte à proximité d'un OPI est une pratique recommandée par plusieurs juridictions (telles que la Colombie-Britannique, l'Ontario, les Pays-Bas, la France, l'Australie), sans pour autant être prescrite par règlement.

Le ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques, de la
Faune et des Parcs

BENOIT CHARETTE

Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et
de l'Alimentation

ANDRÉ LAMONTAGNE

La ministre des Ressources naturelles et des
Forêts

MAÏTÉ BLANCHETTE-VÉZINA