

DE : Monsieur Benoit Charrette
Ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques
et
Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation

Le 4 juin 2021

TITRE : Projet de 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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1. Contexte

Dans le Plan de protection du territoire face aux inondations (PPTFI), lancé en avril 2020, le gouvernement a identifié les solutions à mettre en œuvre afin de mieux protéger les territoires face aux inondations. La mesure 5 de ce plan poursuit l'objectif d'assurer une application uniforme et rigoureuse des règles d'aménagement en zones inondables par la révision des normes encadrant la gestion des zones inondables en vigueur au Québec.

Adoptée en mars 2021, la Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions (ci-après, la Loi), énonce la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à l'égard de la cartographie des zones inondables. Elle énonce aussi les pouvoirs réglementaires du gouvernement lui permettant de remplacer le cadre normatif de la Politique de protection des rives, du littoral et des zones inondables (PPRLPI) par un cadre réglementaire adopté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2 (LQE)).

D'ici la révision des cartographies de zones inondables et la mise en place d'un cadre normatif permanent qui leur soit arrimé, la Loi permet au gouvernement d'édicter des mesures réglementaires transitoires, applicables aux zones inondables existantes. L'application de ce régime transitoire viendrait se substituer à la zone d'intervention spéciale (ZIS), mise en place par le gouvernement en réponse aux inondations de 2019.

2. Raison d'être de l'intervention

Des inondations sévères ont touché plusieurs régions du Québec lors des crues printanières de 2017 et de 2019. 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 et provoqué la fermeture de plusieurs routes.

De telles inondations génèrent des coûts importants pour la société. Pour les inondations de 2019 par exemple, c'est plus de 460 millions de dollars qui ont été versés en indemnisation et assistance financière par le ministère de la Sécurité publique (MSP). L'effort gouvernemental nécessaire à la gestion du sinistre a aussi nécessité des dépenses estimées à une quarantaine de millions de dollars en rémunération et fonctionnement.

Or, l'encadrement des activités en rives, littoral et zones inondables au moyen de la PPRLPI et son application par les municipalités par l'entremise de leur réglementation a démontré des lacunes : présence de dispositions non conformes aux orientations gouvernementales dans certains règlements d'urbanisme, absence de reddition de comptes et de sanctions, lourdeurs et délais liés à l'intégration des orientations de la PPRLPI à la réglementation municipale afin d'assurer la concordance avec les schémas d'aménagement et de développement des MRC, notamment.

Ainsi, dans la foulée des événements de 2017 et de 2019, et afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de favoriser une meilleure gestion des zones inondables, le gouvernement a mis en place, en juillet 2019, une zone d'intervention spéciale (ZIS). La ZIS est une mesure temporaire pour délimiter un territoire où des règles particulières se substituent à la réglementation locale et régionale d'aménagement et d'urbanisme. Son adoption a imposé un moratoire sur la construction de bâtiments et la reconstruction de bâtiments détruits par une inondation qui sont situés sur les territoires visés. Elle a également imposé temporairement l'application stricte des dispositions de la PPRLPI sur l'ensemble du territoire visé par la ZIS, que la réglementation municipale y soit conforme ou non.

Le projet de règlement proposé constitue un régime transitoire qui s'appliquerait à la gestion des rives, du littoral et des zones inondables, d'ici à ce qu'un cadre permanent basé sur une approche de gestion des risques et des impacts sur l'environnement soit adopté et que les cartographies des zones inondables correspondantes soient prêtes. Celui-ci permettra de remplacer la ZIS sans attendre la fin de ces travaux, tout en intégrant l'objectif d'accroître la sécurité des personnes et des biens.

3. Objectifs poursuivis

Le projet de règlement poursuivrait l'objectif d'accroître la sécurité des personnes et la protection des biens face aux inondations. Plus spécifiquement, il permettrait :

- d'accroître la résilience de la population québécoise face aux inondations, dans un contexte de changements climatiques, par la mise en place de normes uniformes relatives aux activités permises en zones inondables et aux mesures de résilience à mettre en place ainsi que par la mise en place de mesures de reddition

de comptes et d'un régime de sanctions applicable par le gouvernement et le milieu municipal;

- de maintenir les fonctions écologiques du littoral, des rives et des zones inondables 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 par le risque, dans laquelle les interventions en rives, en littoral et en zones inondables sont régies en fonction de leurs impacts sur l'environnement et sur la sécurité des personnes et des biens, plutôt que sur leur finalité.

De façon générale, ces éléments s'inscrivent dans la mesure 5 du Plan de protection du territoire face aux inondations du gouvernement dont l'objectif est d'assurer une application uniforme et rigoureuse des règles d'aménagement en zones inondables.

4. Proposition

Il est proposé de mettre en place un régime transitoire à l'égard de la gestion des rives, du littoral et des zones inondables qui intégrerait les orientations gouvernementales de la PPRLPI au cadre réglementaire applicable par les municipalités ainsi qu'à celui de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), en les resserrant lorsque requis.

Cette proposition donne suite aux dispositions de la Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions (ci-après, la Loi), adoptée en mars 2021, qui abrogera la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à l'égard de la PPRLPI, à la suite de l'adoption par le gouvernement d'un cadre réglementaire en la matière.

De façon générale, le projet de règlement s'inscrirait dans la continuité des normes établies dans la PPRLPI. Il comporterait néanmoins certaines modifications et resserrements afin d'assurer une transition cohérente vers le cadre normatif permanent, et ce, conformément à ce qui est énoncé dans le Plan de protection du territoire face aux inondations.

Ce projet de règlement se déploierait à travers plusieurs règlements complémentaires les uns aux autres :

- des dispositions réglementaires concernant le régime d'autorisation municipale pour les activités réalisées dans les milieux hydriques ainsi que certaines mesures transitoires identifieraient les activités (travaux, constructions ou autres interventions) en rives, en littoral et en zones inondables, qui sont assujetties à une autorisation préalable de la municipalité et les modalités applicables à ces autorisations, de même que les exigences de redditions de comptes et le régime de sanctions applicable;

- le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) serait modifié afin de tenir compte de l'impact de certaines de ces activités sur la sécurité des personnes et des biens;
- le Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS) serait modifié afin d'intégrer les normes de réalisation des activités en rives, en littoral et en zones inondables, ainsi que les normes de résilience;
- le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) et le Code de gestion des pesticides seraient modifiés afin d'encadrer de façon transitoire l'agriculture actuellement pratiquée en littoral.

Des règles d'interprétation seraient également prévues à l'égard de plusieurs autres règlements, notamment pour préciser le sens des références à la PPRLPI et de la terminologie utilisée.

4.1. Territoire d'application

Le projet de régime transitoire s'appliquerait au littoral de même qu'aux rives des lacs et cours d'eau du Québec. La délimitation de ces territoires serait la même que dans la PPRLPI.

À l'égard des zones inondables, le projet de règlement s'appliquerait aux limites de zones inondables établies selon les plus récentes cartes ou cotes de crue en date de la parution du projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec*. Il s'appliquerait également au territoire inondé par les crues printanières de 2017 et de 2019, tel qu'il est cartographié par le gouvernement dans le cadre de la ZIS.

Pour les fins de l'application du projet de régime transitoire, les notions de zone de grand courant et de faible courant de la PPRLPI seraient reprises, sans modifier la façon de délimiter ces zones, soit :

- la zone de grand courant qui correspond à la partie d'une zone inondable associée à une crue de récurrence de 20 ans est assimilée à une telle zone, une zone inondable sans que ne soient distinguées les zones de grand courant de celles de faible courant;
- la zone de faible courant qui correspond à la partie de la zone inondable au-delà de la limite de la zone de grand courant associée à une crue de récurrence de 100 ans.

De plus, dans la continuité des territoires visés par la ZIS, le projet de règlement s'appliquerait au territoire inondé en 2017 et 2019. Il s'agit en effet d'un territoire pour lequel le danger d'inondation est désormais connu et qui englobe des territoires se situant au-delà des limites des zones de faible et de grand courant identifiées et qui n'étaient auparavant pas cartographiés en fonction des zones de faible et de grand courant.

Enfin, le projet de règlement tiendrait compte du régime particulier établi dans la ZIS à l'égard de certains territoires de la MRC de Deux-Montagnes.

4.2. Dispositions d'application municipale

Le projet de règlement serait cohérent avec la refonte du régime d'autorisation environnementale de la LQE et ses règlements d'application, notamment le REAFIE, dans lequel l'autorisation ministérielle requise pour les activités en milieux humides et hydriques est basée sur l'impact potentiel du projet et non plus sur la fin pour laquelle il est destiné.

Pour les projets dont le risque est jugé négligeable en vertu du REAFIE et qui sont, à ce titre, exemptés d'obtenir une autorisation ministérielle, le projet de règlement prescrirait ceux qui devraient être autorisés par la municipalité. La construction en littoral d'un quai flottant d'au plus 20 mètres carrés serait, à titre d'exemple, assujetti à cette obligation.

Le projet de règlement énoncerait les renseignements minimaux qui devraient être transmis à une municipalité avec toute demande d'autorisation municipale en lien avec les constructions, travaux et interventions visés, de même que les situations pour lesquelles un avis signé par un professionnel serait requis. La municipalité aurait, par ailleurs, la possibilité de requérir des documents supplémentaires en vertu de sa propre réglementation.

Lors du dépôt d'une demande de permis auprès de la municipalité, un demandeur devrait attester qu'il respecte les normes énoncées au RAMHHS. En effet, c'est dans ce règlement qu'on trouverait les interdictions à la réalisation de certaines activités en rives, en littoral et en zones inondables et les normes de réalisation applicables pour d'autres. La municipalité assurerait, sur son territoire, la conformité aux normes du RAMHHS des activités qu'elle autoriserait.

À l'égard des autorisations qu'une municipalité aurait délivrées sur son territoire, le projet de règlement s'inscrirait dans la continuité des exigences de reddition de comptes mises en place dans le cadre de la ZIS. Il prévoirait l'obligation pour les municipalités locales de tenir un registre des autorisations délivrées de même que la diffusion annuelle d'un bilan par la MRC.

4.3. Normes de réalisation prescrites

4.3.1. Activités réalisées en rives et dans le littoral

À l'égard des constructions, travaux ou autres interventions réalisés dans les rives et le littoral, le projet de règlement s'inscrirait généralement dans la continuité des normes de la PPRLPI, avec certains resserrements ciblés.

Certaines activités seraient nommément interdites dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau, dont la construction d'un bâtiment résidentiel principal incluant ses bâtiments et ses ouvrages accessoires et les accès requis.

Par ailleurs, certaines activités seraient nommément interdites dans la rive d'un lac ou d'un cours d'eau. Ce serait le cas, par exemple, de la construction d'un bâtiment

résidentiel principal. Les exceptions qui étaient prévues dans la PPRLPI pour la construction d'un nouveau bâtiment résidentiel principal en rive ne seraient pas reconduites. Cependant, il pourrait être possible de reconstruire un bâtiment résidentiel détruit à la suite d'un sinistre, sauf s'il s'agit d'un sinistre lié à une inondation, une submersion, un glissement de terrain ou résultant de l'érosion côtière ou riveraine.

4.3.2. Activités réalisées en zones inondables

En zones inondables, le projet de règlement énoncerait des normes différentes selon qu'il s'agit d'une zone inondable de grand courant ou de faible courant. Le territoire inondé en 2017 et 2019 serait apparenté aux zones inondables de faible courant. Des normes particulières s'appliqueraient à l'égard d'une partie du territoire de la MRC de Deux-Montagnes.

Dans une zone inondable de grand courant

Dans les zones inondables associées à une crue de récurrence de 20 ans, la ZIS impose un moratoire sur la construction de nouveaux bâtiments. Dans l'optique de ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes dans ces zones, le projet de règlement maintiendrait cette interdiction pour les bâtiments principaux. La construction de bâtiments ou d'ouvrages accessoires (tel un cabanon) serait pour sa part permise sous certaines conditions, notamment en lien avec la superficie cumulative occupée par ceux-ci.

À l'égard des bâtiments existants, la ZIS interdit les travaux d'agrandissement d'un bâtiment résidentiel principal, sauf si l'agrandissement est réalisé dans le seul but de compenser la superficie destinée à être occupée par des composantes de systèmes mécaniques du bâtiment qui doivent être installés ailleurs que dans un sous-sol. Il s'agit d'une restriction qu'il est proposé de maintenir dans le projet de règlement.

La reconstruction de bâtiments résidentiels, qui était interdite dans la ZIS, serait désormais possible, mais uniquement lorsque celle-ci donne suite à un sinistre autre qu'une inondation¹, en fonction des conditions énoncées. Seraient également possibles les travaux d'entretien, de réparation, de même que certaines modifications substantielles sur des bâtiments existants, la construction d'entrée charretière, d'allée d'accès et de stationnement, de même que la construction de clôture, sous réserve des conditions énoncées.

Le projet de règlement prévoirait un encadrement plus restrictif pour certains bâtiments et terrains destinés à un usage sensible. Ces usages réfèrent aux bâtiments abritant une clientèle vulnérable requérant de l'aide lors d'une évacuation ou qui ne peut se protéger par elle-même (ex. un établissement de santé et de services sociaux), de même que les bâtiments et terrains ayant une vocation de sécurité publique (ex. un service de police). Dans ces cas, la construction, la reconstruction, les modifications substantielles et la

¹ La reconstruction d'un bâtiment principal suite à une inondation s'appliquerait lorsque la valeur des dommages représente plus de la moitié du coût neuf du bâtiment, excluant ses bâtiments et ouvrages accessoires détachés.

conversion d'un bâtiment vers l'un des usages sensibles identifiés seraient interdites. Une exception serait néanmoins prévue pour les municipalités dont le périmètre d'urbanisation est entièrement situé en zone inondable.

Dans une zone inondable de faible courant et sur le territoire inondé de 2017 et 2019

Dans la ZIS, le territoire inondé en 2017 et 2019 est assujéti aux mêmes normes que celles des zones inondables de grand courant. Le projet de règlement proposerait plutôt que les normes associées à ce territoire soient celles, moins restrictives, applicables aux zones inondables de faible courant.

Ainsi, la construction d'un bâtiment principal y serait permise, mais elle serait limitée à certains lots répondant à des conditions précises de façon à éviter que de nouveaux secteurs ne soient développés. La construction d'un bâtiment principal pourrait être réalisée sur un lot lorsque celui-ci est situé à l'intérieur du périmètre d'urbanisation contenu au schéma d'aménagement et de développement, qu'il n'a pas fait l'objet de remblayage ou d'une démolition à la suite d'une inondation et qu'il se retrouve entre deux lots sur lesquels se trouve déjà un bâtiment principal, notamment.

La construction d'un bâtiment accessoire ou d'un ouvrage accessoire (incluant une piscine), la construction d'entrée charretière, d'allée d'accès, de stationnement, de clôture et la réalisation d'un aménagement paysager seraient également permis, mais des encadrements propres à leur réalisation seraient prévus. Ceci constituerait un assouplissement des normes de la ZIS, mais un resserrement de celles de la PPRLPI.

La reconstruction de bâtiments, qui était interdite dans la ZIS pour le territoire inondé en 2017 et 2019, mais permise dans la PPRLPI, serait également possible sans agrandissement par rapport au bâtiment antérieur et en lui appliquant des mesures de résilience. Les travaux d'entretien, de réparation, de même que les travaux majeurs seraient possibles dans le respect de certaines conditions.

Comme pour les zones inondables de grand courant, la construction, la reconstruction, les modifications substantielles à un bâtiment destiné à un usage sensible de même que la conversion d'un bâtiment vers un tel usage seraient interdites. Une exception serait néanmoins prévue pour les municipalités dont le périmètre d'urbanisation est entièrement situé en zone inondable.

Normes particulières applicables à certains territoires de la MRC de Deux-Montagnes

Pour tenir compte de la situation exceptionnelle survenue à Sainte-Marthe-sur-le-Lac à la suite de la rupture d'une digue et pour assurer une cohérence dans les mesures s'appliquant aux territoires voisins, un régime particulier a été mis en place dans la ZIS pour des territoires de la MRC de Deux-Montagnes, soit la municipalité de Pointe-Calumet, la ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac et la ville de Deux-Montagnes.

Le projet de règlement reconduirait ce régime particulier pour ces territoires.

4.3.3. Mesures de résilience

Le projet de règlement exigerait la réalisation de travaux de résilience (incluant des travaux d'immunisation) lors de la construction d'un nouveau bâtiment et lors de modifications substantielles, d'une reconstruction ou d'un déplacement, lorsqu'applicable. Plusieurs des mesures de résilience proposées s'inscrivent dans la continuité des normes énoncées dans la PPRLPI et des normes additionnelles prescrites par la ZIS. Par mesure de sécurité, l'utilisation de la cote de crue de 100 ans qui y était prescrite serait majorée de 30 centimètres.

Afin d'éviter le déploiement de mesures individuelles qui auraient comme conséquence de nuire aux lots voisins et compte tenu de l'impact potentiel sur la trame urbaine, il est proposé d'interdire l'utilisation de muret de protection permanent comme mesure de résilience pour un seul bâtiment. C'était déjà l'interprétation que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) faisait de la PPRLPI, mais certaines municipalités le permettaient néanmoins dans leurs règlements municipaux. Pour les mêmes raisons, l'immunisation des bâtiments par remblayage serait aussi uniquement possible sur confirmation d'un professionnel de l'inaltérabilité des autres mesures de résilience.

Le projet de règlement propose que les normes de résilience qui apparaissaient dans la PPRLPI pour d'autres types d'ouvrages (ex. chemins et ponceaux) soient inscrites dans le RAMHHS pour assurer la continuité à cet égard.

4.3.4. Régime propre aux biens patrimoniaux

Pour tenir compte de la valeur et du contexte propres aux biens et aux sites patrimoniaux, le projet de règlement proposerait qu'un régime particulier puisse leur être appliqué, sous réserve de l'autorisation préalable des autorités compétentes. À titre d'exemple, les travaux sur un bâtiment patrimonial classé ayant subi des dommages estimés à plus de la moitié du coût de reconstruction et situé dans une zone inondable de grand courant pourraient être permis malgré les contraintes générales applicables à cette zone, sous réserve de l'autorisation préalable du ministre de la Culture et des Communications.

4.4. Dispositions applicables par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

4.4.1. Modifications au régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement

Le REAFIE encadre les activités soumises à une autorisation ministérielle du MELCC. Il présente 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.

La Loi est venue ajouter, dans ce régime, la notion de sécurité sur les personnes et les biens. La prise en compte de l'impact des projets à cet égard fait en sorte que certains ajustements devraient être apportés au REAFIE pour des activités se déroulant en rives, littoral ou zones inondables.

La prise en compte de la sécurité sur les personnes et les biens aurait des conséquences sur le niveau d'impact (élevé, modéré, faible ou négligeable) associé à certains types d'activités dans ces milieux. Dans quelques cas, l'impact d'une activité qui était jugé faible devrait être réévalué à la hausse et, conséquemment, le type d'autorisation préalable requise. Ce serait le cas, par exemple, de certaines constructions, telles que belvédères, observatoires, miradors qui, malgré l'empiètement faible au sol, peuvent nuire à la libre circulation des eaux et des glaces. Ce serait également le cas d'autres activités, telle que la reconstruction par le ministère des Transports (MTQ) d'un chemin ou de certains gros ponceaux, ou pour certains ouvrages de stabilisation d'un chemin public, municipal ou privé en zone inondable.

Dans d'autres cas, une réévaluation à la baisse de l'impact d'une activité serait proposée, par exemple pour la démolition d'un pont sans piles par le MTQ, et ce, même en zone inondable.

4.4.2. Règles applicables à la construction de nouveaux ouvrages de protection contre les inondations

La Loi a abrogé le mécanisme de dérogation prévu à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Pour les projets assujettis à l'obtention d'une autorisation ministérielle du MELCC, l'impact sur la sécurité des personnes et des biens sera dorénavant pris en compte dans le cadre du régime d'autorisation environnementale de la LQE. À l'égard des ouvrages de protection contre les inondations, la Loi prévoit que, dans le cadre normatif permanent, une fois les nouvelles cartographies de zones inondables disponibles, une zone ayant un statut distinct pourra être reconnue derrière un ouvrage de protection contre les inondations, uniquement dans les cas où une municipalité en aura été déclarée responsable (à sa demande). Le régime transitoire ne permettra donc pas cette reconnaissance.

Le projet de règlement propose que les critères qui sont spécifiés à la PPRLPI pour la construction d'ouvrages de protection contre les inondations et de travaux sur des ouvrages existants soient ajoutés dans les dispositions du REAFIE portant sur la recevabilité d'une demande d'autorisation en vertu de la LQE. Ces critères visent notamment la démonstration que la réalisation des travaux serait dans l'intérêt public, qu'il s'agirait d'une solution de dernier recours pour protéger des territoires en grande partie déjà construits, et qu'une analyse de l'impact résiduel d'une défaillance de l'ouvrage sur les personnes et les biens aurait été réalisée.

En cohérence avec la Loi qui prévoit qu'une zone ayant un statut distinct pourra être reconnue derrière un ouvrage de protection contre les inondations uniquement dans les cas où une municipalité en aura été déclarée responsable, le projet de règlement limiterait

la possibilité de soumettre une demande d'autorisation pour la construction d'un tel ouvrage aux personnes morales de droits publics. Les nouveaux ouvrages de protection contre les inondations sous la responsabilité d'une personne physique, par exemple, ne seraient donc pas permis.

4.4.3. Normes relatives à la pratique de l'agriculture dans le littoral

Dans l'optique de réduire graduellement les impacts de l'agriculture pratiquée en littoral et de mettre en place les outils de suivi nécessaires, le projet de règlement suspendrait temporairement, pour une période de cinq ans, l'interdiction énoncée dans la PPRLPI de pratiquer l'agriculture dans le littoral des lacs et des cours d'eau ainsi que dans le premier trois mètres de la rive, seulement où des littoraux sont actuellement cultivés. La mise en culture de nouvelles superficies en littoral demeurerait toutefois interdite.

De façon concomitante, le projet de règlement suspendrait, de façon temporaire, les interdictions énoncées dans le REA et dans le Code de gestion des pesticides à l'égard de l'épandage de matières fertilisantes, de l'accès des animaux aux cours d'eau et de l'application de pesticides. Toutefois, plusieurs conditions devraient être respectées puisqu'il s'agit de milieux particulièrement sensibles.

La pratique de l'agriculture en littoral serait également assujettie à une déclaration de conformité prescrite par le REAFIE pour s'assurer d'un encadrement amélioré dans ce milieu sensible. Les normes seraient définies dans les règlements sectoriels, soit le REA et le RAMHHS, et viseraient l'établissement de pourcentages minimaux de superficies cultivées en plantes vivaces ou naturelles, le recouvrement des sols d'une végétation enracinée, de même que la présence d'une bande de protection végétalisée vivace à l'état naturel ainsi que de nouvelles conditions d'épandage de matières fertilisantes et de pesticides. Ces mesures constituent de bonnes pratiques reconnues en matière agroenvironnementale. Elles permettraient notamment de minimiser l'impact de l'érosion et du ruissellement de surface, des situations qui peuvent grandement affecter les milieux aquatiques.

4.5. Régime de sanctions

Le projet de règlement inclurait tous les outils nécessaires à son application par le MELCC et par les municipalités.

En s'inscrivant dans le cadre général d'application de la LQE, le projet de règlement se distinguerait du cadre d'application actuellement appliqué par les municipalités sur plusieurs aspects. Il permettrait aux municipalités d'appliquer des sanctions pénales dont les montants applicables seraient modulés pour tenir compte de la gravité des infractions, conformément à la directive sur le traitement des manquements valide pour l'ensemble des règlements découlant de la LQE. Ces montants seraient donc substantiellement plus élevés que ceux actuellement prévus par le Code municipal et par la Loi sur les cités et villes, ce qui pourrait avoir un effet dissuasif plus important pour assurer le respect des obligations.

Il prévoirait également la possibilité pour le MELCC d'appliquer des sanctions administratives pécuniaires ou des sanctions pénales à l'égard d'une personne ou d'une municipalité en cas de non-respect du cadre réglementaire.

5. Autres options

Les inondations de 2017 et 2019 ont mis en lumière des problèmes d'aménagement et d'environnement. L'imposition d'un moratoire sur la construction de bâtiments et la reconstruction de bâtiments détruits par une inondation dans le cadre de la ZIS visait à résoudre, de façon temporaire, ces problématiques. Le projet de règlement proposerait donc une solution transitoire pour accroître la protection des personnes et des biens en zones inondables.

Le Plan de protection du territoire face aux inondations 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 d'un cadre normatif permanent qui leur soit arrimé. Dans l'éventualité où le gouvernement décidait de ne pas aller de l'avant avec la mise en place d'un régime transitoire, tel qu'il est envisagé dans ce plan, cela aurait pour effet de prolonger l'application de la ZIS sur le territoire.

Par ailleurs, le Plan de protection du territoire face aux inondations identifie plusieurs mesures pour améliorer la résilience de la population face aux inondations, par exemple :

- l'accès à l'information et une meilleure communication, au moyen d'une cartographie claire et accessible notamment, sont des conditions essentielles à une gestion efficace des risques liés aux inondations ;
- l'acquisition des connaissances sur les caractéristiques du territoire et sur les problématiques d'inondation permet de cibler des interventions porteuses pour accroître la résilience des communautés.

Considérant l'impact des inondations sur la sécurité des personnes et des biens de même que le rôle des rives, du littoral et des zones inondables 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. Les constructions, les travaux ou les interventions en rives, en littoral et en zones inondables sont susceptibles de modifier le régime hydrique, de nuire à la libre circulation des eaux en période de crue, de perturber les habitats fauniques ou floristiques et de mettre en péril la sécurité des personnes et des biens. Ceux-ci doivent faire 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.

6. Évaluation intégrée des incidences

La mise en œuvre du projet de régime transitoire aurait, globalement un impact positif sur la sécurité des personnes et des biens. En effet, ses mesures viseraient, notamment, à restreindre ou à encadrer les activités en rives, en littoral et en zones inondables de façon à ne pas augmenter davantage la vulnérabilité des territoires aux inondations. En plus de

s'appliquer aux territoires qui étaient déjà cartographiés comme étant des zones inondables, le régime transitoire couvrirait également le territoire inondé en 2017 et 2019, territoire pour lequel le risque d'inondation est désormais connu.

Pour les citoyens et les entreprises qui sont situés en rives, en littoral ou en zones inondables et par rapport à ceux qui sont situés à l'extérieur de ces zones, le projet de régime transitoire représenterait des contraintes dans l'aménagement de leurs propriétés. Néanmoins, pour une partie du territoire inondé en 2017 et 2019 visé par la ZIS, ces normes constitueraient un assouplissement.

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

Pour les municipalités, le projet de régime transitoire impliquerait des modifications dans les façons de faire. Il établirait un nouveau partage de responsabilités entre le gouvernement et les municipalités en ce qui concerne l'autorisation des activités en rives, en littoral et en zones inondables. Ce partage serait basé sur l'impact des projets sur l'environnement et sur la sécurité des personnes et des biens. À court terme, pour les municipalités qui auraient à l'appliquer, le régime transitoire impliquerait un défi de compréhension, de communication et d'appropriation.

Du fait qu'il restreindrait la possibilité de construire un bâtiment principal dans les zones inondables de faible courant à certains lots répondant à des conditions précises, le projet de règlement pourrait limiter l'expansion de certaines municipalités et, conséquemment, limiter l'élargissement possible de leur assiette fiscale. Selon une revue de littérature réalisée par Ouranos, la désignation d'un territoire à titre de zone inondable a un faible impact sur la valeur foncière.

Certaines dispositions du projet de règlement seraient appliquées par les municipalités comme si elles faisaient partie de leur propre réglementation, sans les délais et les lourdeurs auparavant liés à l'intégration de la PPRLPI à la réglementation municipale.

Pour tenir compte de la valeur et du contexte propre des biens et des sites patrimoniaux, le projet de règlement leur appliquerait un régime particulier. Celui-ci ferait en sorte de ne pas leur imposer de solution unilatérale à la suite d'une inondation et de plutôt permettre une évaluation des dommages subis et des travaux requis au cas par cas pour favoriser une préservation lorsque c'est possible.

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

La mise en place d'un régime transitoire à l'égard des rives, du littoral et des zones inondables s'inscrit dans la mise en œuvre du Plan de protection du territoire face aux inondations. Un comité directeur, qui assume la gouvernance de ce plan, formé de sous-ministres adjoints du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), du MELCC, du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et du MSP, a permis de développer une vision globale et concertée des normes préconisées.

Afin d'être conseillé dans ses travaux de révision du cadre normatif, le gouvernement a mis en place un comité consultatif. Ce comité réunit des représentants du milieu municipal et des experts en aménagement du territoire et en gestion des risques liés aux inondations, de même que des scientifiques issus de différentes disciplines. Provenant de divers horizons, les membres siégeant à ce comité consultatif ont apporté des éclairages complémentaires sur la question. Ce comité est piloté par le MELCC avec le concours du MAMH, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), du MSP, du MERN et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP).

Des échanges ont également eu lieu, de façon bilatérale, avec d'autres ministères et organismes (MTQ, ministère de la Culture et des Communications, Hydro-Québec, notamment), de même qu'avec certaines parties prenantes externes (Union des producteurs agricoles, notamment) afin de présenter les orientations du projet de règlement. Les commentaires formulés ont été pris en considération dans le cadre du projet de règlement.

8. Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le projet de règlement comprendrait des exigences de reddition de comptes, sur la base de la tenue d'un registre des autorisations délivrées par les municipalités, ainsi que de la production et de la diffusion d'un bilan de ces autorisations par la MRC. Le MELCC, 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 du règlement. Ces sanctions seraient applicables par les municipalités ou par le gouvernement, en fonction de leurs responsabilités respectives.

Plusieurs mesures de communication, de formation et d'accompagnement seraient prévues en fonction des besoins des différentes parties prenantes. Ces mesures prendraient la forme de formations en ligne, de diffusion de capsules d'information ou de fiches thématiques. Le site Web du MELCC serait mis à jour et permettrait de regrouper et de rendre facilement accessibles les informations et les outils de formation et d'accompagnement pertinents. Les sites Web des ministères concernés pourraient comprendre des hyperliens pour diriger leurs clientèles respectives à cette section du site du MELCC.

Des mesures d'accompagnement seraient déployées dès l'entrée en vigueur du projet de règlement et se poursuivraient à l'automne 2021.

9. Implications financières

En vue d'assurer l'application uniforme des nouvelles normes réglementaires, le projet de règlement nécessite des ressources financières pour la mise en œuvre des mesures de communication, de formation et d'accompagnement prévues.

Des sommes à cet effet ont été prévues dans le Budget 2021-2022. À l'intérieur de la mesure budgétaire relative à la protection de l'environnement par l'amélioration de la gestion de l'eau, une somme de l'ordre de 420 000 \$ pourrait être réservée à cette fin.

10. Analyse comparative

10.1. Un règlement gouvernemental d'application municipale

Au Canada, aux États-Unis et en Europe, l'aménagement des territoires en bordure des cours d'eau ou susceptibles d'être inondés 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 (DPP). 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 pour 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 DPP 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* (NFIP), 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 souscrivant à ce programme, les municipalités doivent adopter et imposer les standards minimaux de gestion des plaines inondables du NFIP 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 de prévention des risques d'inondation, lesquels ont pour but de délimiter les zones exposées aux risques et d'y interdire les constructions, les ouvrages, les aménagements et les 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.

10.2. Cartographie des zones inondables

Au Québec, la délimitation des zones inondables est associée à une crue de récurrence maximale de 100 ans, correspondant aux limites des crues susceptibles de se produire selon une probabilité annuelle de 1 %. Ailleurs au Canada, plusieurs provinces délimitent leurs zones inondables selon des récurrences plus élevées. La Colombie-Britannique, par exemple, utilise une crue maximale de récurrence 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 les 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 par le risque, 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 qui produisent des cartes représentant plusieurs dimensions du risque d'inondations.

En s'appliquant aux cartes existantes, établies sur la base d'une crue maximale de 100 ans et dont plusieurs n'ont pas été mises à jour depuis plusieurs années, le projet de régime transitoire ne s'inscrit pas pour autant en porte-à-faux avec les autres juridictions. En effet, le Plan de protection du territoire face aux inondations contient des orientations à l'égard de la production d'un guide méthodologique visant à baliser la cartographie des zones inondables et à cartographier les aléas d'inondations selon cette nouvelle approche. Les modifications apportées à la LQE par la Loi permettront de mettre en œuvre ces orientations dans le cadre du régime permanent à venir. Le régime transitoire sera donc appliqué de façon temporaire le temps qu'une nouvelle cartographie, réalisée selon une approche harmonisée, soit réalisée.

Le ministre de l'Environnement et
de la Lutte contre les changements climatiques

BENOIT CHARETTE

La ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation

ANDRÉE LAFOREST